

RESPONSABILIDAD Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN LOS PAÍSES FEDERALES

Antonio GIMÉNEZ MONTERO

INTRODUCCIÓN: PODER FISCAL, RESPONSABILIDAD Y AUTONOMÍA

ESTE trabajo describe cómo se distribuyen las responsabilidades fiscales entre los gobiernos centrales y regionales en algunos países federales. Y puesto que nos vamos a situar en el ámbito de los «países federales», de la «responsabilidad (o corresponsabilidad)», y de la «fiscalidad», bueno será que empecemos precisando el contenido que se les da a esos tres conceptos.

Desde el punto de vista del análisis económico, se considera sistema federal de gobierno todo aquel en que existe alguna distribución de poder político entre diversos ámbitos territoriales, con independencia de que, desde la perspectiva específica de la Ciencia Política o el Derecho Constitucional, esos países tengan o no todas las características propias de los estados federales, y fuera más adecuado denominarlos, en caso de ausencia de alguna, estados unitarios descentralizados; regionalizados; autonómicos. Por otra parte, la mayoría de los trabajos desarrollados por la Economía del Federalismo considera básicamente tres niveles de gobierno, a los que de forma genérica se les llama: *federal*, (quizá con criterios políticos sería central, estatal o federal), *regional* (en otros ámbitos geográficos o políticos sería estatal, regional, provincial o autonómico), y *local* (llámense sus compo-

nentes municipios, condados, localidades, ciudades o metrópolis según el país respectivo). En resumen, decimos que un país es federal cuando existe en él un reparto real de poder entre los tres niveles básicos de gobierno.

Ahora bien, que un nivel de gobierno tenga poder, hace que tenga «responsabilidad», al menos en una de las acepciones que recoge el Diccionario de María Moliner: *Circunstancia de ser el responsable (encargado) de cierta cosa* (1). En este contexto, es fácil aceptar que el «encargado» es aquel que toma decisiones sobre esas ciertas cosas, por lo que es igual hablar de reparto de poder que de asignación de responsabilidades, o de distribución de la capacidad para tomar decisiones. Un nivel de gobierno tomará decisiones en tanto en cuanto tenga poder para ello, o se le haya encargado de esa responsabilidad, y será irrelevante para nuestro análisis el proceso político mediante el que se hayan repartido esas responsabilidades. Lo fundamental es que haya distribución del poder y, en consecuencia, que existan responsabilidades propias de cada nivel de gobierno. En cuanto a la «co-responsabilidad», baste señalar que el prefijo «co-» simplemente expresa cooperación o participación con otro, por lo que la «corresponsabilidad» siempre será una cuestión de poder compartido, o de decisiones tomadas conjuntamente, pero nunca una forma de dar más poder a uno a costa de otro, o de asignar responsabilidades que luego vayan a ser ejercidas en exclusiva.

En cuanto al tercer elemento, lo «fiscal», puede definirse de forma amplia, abarcando prácticamente a todas las decisiones vinculadas a los presupuestos públicos, o de una manera más estricta, limitada al ámbito de los tributos. Pese al indudable atractivo que tiene la inclusión de los gastos públicos en el terreno de la responsabilidad (2), limitaremos nuestro trabajo al campo tributario.

Pero cualquier consideración del poder tributario, por elemental que sea, no puede ignorar las distintas parcelas de que consta, expresivas de tipos diferentes de responsabilidades. Así, dentro del «poder fiscal» podemos identificar: 1) la responsabilidad de elaborar las normas legales (poder normativo); 2) el poder para gestionar el tributo; 3) la potestad de inspeccionarlo, y 4) la atribución de la recaudación (poder para apropiarse del resultado monetario). En el caso concreto del poder normativo, sería además muy conveniente distinguir entre competencia para elaborar la legislación básica y capacidad para modificar algún elemento tributario, tal como el tipo impositivo o las deducciones (3).

Ahora bien, analizar por separado cada uno de estos elementos, averiguando de paso si esas responsabilidades son exclusivas o compartidas, tiene ciertas ventajas y algunos inconvenientes: en cuanto a las primeras, no cabe duda de que podremos identificar con mayor precisión el poder fiscal que posee cada nivel de gobierno y el alcance de sus responsabilidades. El principal inconveniente es que nos será casi imposible agregar todos esos elementos, para todos los tributos, en un indicador global que refleje con exactitud el poder fiscal que tienen en cada caso los gobiernos regionales. Teniendo en cuenta que en casi todos

los países federales la distribución de poder que existe respecto a cada uno de aquellos elementos varía sustancialmente según el tributo que estemos considerando, nos parece mucho más adecuado abordar el examen de la distribución de las responsabilidades, separando cada uno de los aspectos señalados.

De forma muy esquemática, nuestro objetivo sería poder completar, para cada país y tributo, o conjunto de tributos con similares características, el cuadro número 1, que nos puede servir para separar los impuestos estrictamente propios de los gobiernos regionales es decir, aquellos sobre los que tienen el poder exclusivo de todos los factores considerados, y que coparían toda la primera columna del cuadro, de aquellos en los que los gobiernos regionales tienen alguna capacidad de decisión, aunque comparten las responsabilidades con el gobierno central. Puesto que estos tributos compartidos (de corresponsabilidad), pueden serlo en grado diverso, se plantea de inmediato la cuestión metodológica de qué grado de poder habrían de incorporar para poder ser o no considerados como «regionales propios» en sentido amplio del término (4).

En esta misma línea, este cuadro puede ser útil para apo-

yar otros comentarios: en primer lugar, corroborar la manifiesta incapacidad de los índices convencionales de medida de la autonomía regional (a partir de la recaudación obtenida) para cuantificar adecuadamente el reparto de poder que existe respecto a un tributo concreto (y mucho menos para el conjunto del sistema tributario). Supongamos una comunidad autónoma que no tiene competencias ni en la elaboración de la norma tributaria, ni en la gestión ni en la inspección del tributo, pero que percibe íntegramente su recaudación. Con el criterio «de recaudación», su grado de autonomía estaría en directa relación a lo recaudado, aunque sin duda todos estaríamos de acuerdo en que su poder fiscal real es inexistente. Supongamos ahora que esa comunidad recibe las competencias normativas, gestoras y de inspección correspondientes a ese tributo, sin que por ello se modifique la recaudación obtenida. Es innegable que ha habido un claro incremento de su poder fiscal, pese a que una consideración estrictamente cuantitativa (de recaudación) de su grado de autonomía, nos indicaría que la situación no ha variado.

Abundando más en esta dirección: identificar el poder fiscal que posee una región con la recaudación que obtiene mediante

sus impuestos propios (se hayan definido éstos de forma estricta o amplia), es ignorar que una cosa es el poder que se posee y otra muy distinta el poder que se ejerce. Imaginemos, por ejemplo, que todas las comunidades autónomas tuvieran competencias para establecer recargos en el Impuesto sobre la Renta, y que existiera la limitación de que tales recargos tendrían necesariamente que instrumentarse mediante un tipo impositivo único que se aplicaría a la cuota íntegra de los contribuyentes que residen en las comunidades, con la restricción añadida de que esos tipos no podrían ser superiores al 10 por 100. Supongamos que varias comunidades no establecen tal recargo, otra sí lo hace, con un tipo impositivo del 2 por 100, otras tres establecen el tipo en el 6, y otras dos más fijan el tipo en el 10 por 100. Sería del todo incorrecto afirmar, a partir de la recaudación obtenida, que existen diferencias de poder fiscal entre ellas, puesto que resulta meridianamente claro que *todas tienen el mismo poder*, si bien es obvio que unas no lo han utilizado y otras lo han hecho con diferente intensidad. Además, es bastante probable que los respectivos servicios de gestión e inspección tributaria responsables de este recargo (supuesto que todas tienen también las mismas competencias al respecto) no actúen to-

CUADRO N.º 1

PODER TRIBUTARIO REGIONAL

	EXCLUSIVO	CONCURRENTE (GRADO)			NINGUNO
		Alto	Medio	Bajo	
Legislación básica					
Elementos tributarios.....					
Gestión					
Inspección					
Recaudación					

dos con la misma eficacia, lo que podría traducirse en recaudaciones distintas incluso para aquellas comunidades que adoptaron iguales tipos impositivos. En conclusión, un poder fiscal similar proporciona recaudaciones diferentes (5), y lo analíticamente inaceptable, aunque por desgracia frecuentemente esgrimido, es achacar esas diferencias recaudatorias a la existencia de «diferencias en el poder fiscal», derivadas de discriminaciones o tratos de favor hacia unas u otras regiones.

La brecha entre la distribución real del poder (autonomía, responsabilidad, capacidad de decisión) y la imagen que de ella obtenemos a través de los ingresos fiscales es suficientemente grande como para obligarnos a tenerla siempre presente. Si lo que de verdad nos interesa en el análisis de la autonomía es el *poder fiscal* que en realidad tienen los diferentes niveles de gobierno, ¿no deberíamos prestar más atención a la información relacionada con las potestades o responsabilidades que les otorga a cada uno el ordenamiento legal, y menos a la recaudación que consiguen? Si el problema fundamental en la cuantificación del grado de autonomía radica en las dificultades inherentes a cualquier empeño en mensurar conceptos de esta categoría (6), no parece que la mejor vía para solucionarlo sea empeñarnos en elevar los ingresos fiscales a la condición de indicador único, y por añadidura idóneo, del mayor o menor poder que existe en cada caso. Si no tenemos más remedio que acudir finalmente a él, seamos al menos conscientes de sus limitaciones y deficiencias, e intentemos completar la información que nos proporciona, pero no hagamos de él ni el único posible ni, mucho menos, el que mejor refleja la distribución de

poder fiscal que genera un sistema federal determinado.

Las deficiencias con las que expresamos con cifras las diferentes manifestaciones del poder fiscal son también las que debilitan seriamente las comparaciones, bien sean entre figuras tributarias o entre países. Supongamos ahora un impuesto del que una región comparte (en un grado elevado) la potestad de elaborar la normativa básica, no tiene ninguna opción para modificar por su cuenta los elementos tributarios (tipo y deducciones, esencialmente), su participación en la gestión de ese impuesto es muy reducida, y la inspección está en manos del gobierno central, y supongamos otro impuesto en el que la normativa básica se elabora con un grado muy escaso de participación regional, pero la región puede, dentro de unos límites inferior y superior, modificar los tipos y las deducciones, y la gestión e inspección se comparten a medias con el gobierno central. ¿En cuál de estos dos impuestos tiene mayor responsabilidad (poder) fiscal esa región? La cuestión no tiene respuesta, a menos que exista algún criterio con el que podamos ponderar la importancia relativa de cada uno de los factores en que hemos desagregado el poder fiscal (7).

Todo lo dicho apunta, como el lector ya habrá intuido, a la existencia de importantes diferencias en la medición del grado de autonomía, según las pautas con que se manejen los tributos propios y los cedidos o compartidos entre niveles de gobierno, que limitan tanto la fiabilidad de las comparaciones entre países (o entre regiones de un país) como las conclusiones que suelen deducirse de las cifras presentadas al respecto (8). Y creo que merece la pena insistir en uno de los elementos que más incide en las debilidades apuntadas: la posibi-

lidad de que el poder fiscal que posee una región no se traduzca en normas legales, o que, existiendo éstas por igual en varias comunidades, la recaudación obtenida difiera sensiblemente entre ellas. Porque ya señalé antes que una cosa es cuánto poder fiscal se tiene, otra distinta es en qué medida se ejerce aquél, y otra diferente son los resultados monetarios que produce esa acción. Equiparar la autonomía *fiscal* —poder, responsabilidad— con la autonomía *financiera* —recaudación, recursos monetarios disponibles— (9) es, a la postre, contribuir a la confusión y enmarañar aún más el análisis del funcionamiento real de los sistemas federales.

Una última reflexión respecto al poder fiscal que en cada caso poseen las regiones: la existencia de más poder regional, de mayor autonomía fiscal o más responsabilidades tributarias, ¿es siempre positiva, con independencia de cualquier otra consideración, o hay que evaluarla en relación con otras metas y en conjunción con los múltiples factores que coexisten en un sistema federal? Si se elige la primera opción, es casi inmediato deducir que una estructura federal de gobierno es tanto mejor cuanto mayor es el grado de autonomía que proporciona a sus niveles regionales (y locales), lo que podría conducir a afirmar que el mejor sistema de federalismo fiscal es el que se autodisuelve, porque sus regiones y municipios tienen el cien por 100 del poder fiscal, sin que quede espacio tributario para el nivel federal. La segunda posibilidad nos adentra de nuevo en un complejo mundo de diferentes elementos, sin asideros firmes mediante los que podamos indicar que tipo de ponderación cabe asignar a cada uno. Porque en ese caso, una evaluación de la

bondad (buen funcionamiento fiscal) del sistema federal debería considerar, entre otros: su capacidad para administrar y gestionar eficientemente los impuestos (recaudar el máximo con el menor coste); minimizar los costes de cumplimiento que el ciudadano soporta por el total de impuestos que paga; ofrecer la mejor, más abundante y completa información sobre el sistema fiscal; coordinar o armonizar el trato tributario que reciben fuentes iguales; evitar las trabas a la libertad de circulación y residencia, y dificultar la evasión fiscal y luchar eficazmente contra el fraude, sin olvidarnos de otras cuestiones relevantes como pueden ser la solidaridad entre regiones, o la búsqueda de la mínima crispación y enfrentamiento social (10) que cualquier sociedad civilizada debería perseguir.

Suponiendo que se acepte la conveniencia de este planteamiento, la cuestión fundamental a debatir es si debe o no sacrificarse la autonomía para lograr esas otras metas, o si, por el contrario, deben ser ellas las inmoladas en el ara autonómica. Afortunadamente, y salvo en foros muy específicos, no es habitual situar el dilema en términos tan extremos, sino como una cuestión de grado, es decir, de valores y jerarquías sociales, donde se admite que todos los elementos citados son necesarios, pero se discrepa en el lugar que cada uno ocupa y en la importancia relativa que se le concede. El resultado depende pues del país y las circunstancias históricas, sin que tenga sentido intentar deducir criterios generales al respecto. Países hay en los que prima más un factor que otro, o sencillamente se ignora alguno, sin que esto nos permita deducir que tal «sistema de federalismo» es mejor o peor que el de más allá. La acumulación de valoraciones socia-

les a lo largo del tiempo produce en cada momento y lugar ordenaciones jerárquicas propias, cuyo trasplante a otras sociedades no suele dar resultados satisfactorios, ni científica ni socialmente. En cualquier caso, no conviene ignorar lo que se ha experimentado en otros países, ni las soluciones que han ido adoptando ante estos problemas, lo que justifica parcialmente lo que a continuación se expone.

REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Desde la perspectiva de la responsabilidad y corresponsabilidad de cada nivel de gobierno, las dos piedras angulares del federalismo fiscal alemán son el Senado y los impuestos compartidos.

Por lo que respecta al Senado, su configuración, funciones y capacidades vienen fijados por la norma básica de la actual configuración política alemana —la Ley Fundamental de 1949—, que por simplificar podemos denominar Constitución. En ella, el Senado (*Bundesrat*), se configura como una genuina cámara de representación territorial, a través de la que se canaliza la participación de los *Länder* en los asuntos que afectan al país, incluida la legislación federal. Cada *Land* tiene entre tres y seis representantes en el Senado, según su población, que son directamente elegidos por los gobiernos de los *Länder* de entre sus miembros. El Presidente del Senado es elegido por éste entre los Jefes de Gobierno de los *Länder*, y su mandato dura un año, aunque en la práctica se trata de un cargo rotatorio para los dieciséis presidentes regionales. Para reforzar el carácter de cámara territorial, los votos correspondientes a los representantes de

un *Land* sólo pueden ser emitidos en bloque, lo que en cierta medida pone los intereses del territorio por encima de los de los partidos (11). Destacan también dos características del Senado: su reducido número de representantes (actualmente son sesenta y nueve para una población de 82 millones de habitantes) y la ausencia de conflictos «regionalistas» (elevada identidad lingüística y cultural) (12).

En cuanto a los impuestos compartidos, es necesario señalar previamente que en Alemania coexisten la separación de fuentes tributarias con la concurrencia (13). Es decir, hay tributos cuyas responsabilidades pertenecen mayoritaria o exclusivamente a un nivel de gobierno (14), y tributos en los que las diversas responsabilidades están compartidas (15). Lo realmente significativo es la importancia que, por varias razones, tienen estos tributos compartidos: en primer lugar, y desde el punto de vista estrictamente recaudatorio, representan casi el 73 por 100 de todos los ingresos fiscales que, por todos los conceptos y en todos los niveles, se recaudan en Alemania; suponen el 88 por 100 de los ingresos fiscales del conjunto de *Länder*, y equivalen al 44 por 100 de los ingresos fiscales del total de gobiernos locales (16).

En segundo lugar, y desde la perspectiva del reparto del poder fiscal, el artículo 105 de la Ley Fundamental establece que «la normativa sobre impuestos cuya recaudación corresponda total o parcialmente a los *Länder* o a los municipios, debe contar con la aprobación del *Bundesrat*». Esta disposición, junto a la necesaria aprobación por el Senado de cualquier reforma constitucional y de las leyes que afecten a los intereses fundamentales de los *Länder*, hace que alrededor de

LAS DISTINTAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA DEL ESTADO

Rosa María GALÁN SÁNCHEZ

Frente a la existencia de un Estado centralizado o unitario, en el que toda actividad pública emana del centro y converge hacia él, nos podemos encontrar con otras formas de organización política, que responden a características más o menos opuestas a las que le son propias.

Así, frente a un Estado donde el monopolio de la creación de normas jurídicas le pertenece, de tal modo que valen indistintamente para todo el territorio, a la vez que la administración y la jurisdicción se lleva a cabo por órganos de dicho poder, nos podemos encontrar con formas de Estado descentralizado que responden a tres esquemas básicos: la Confederación, el Estado Federal y el Estado descentralizado, regional o de las autonomías.

No se trata, estrictamente, de modelos de organización en los que la descentralización vaya de lo más a lo menos, sino que se trata de distintos tipos, con caracteres distintos. Los analizaremos uno a uno.

1. La *Confederación* es una vinculación entre estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los estados miembros y no, de modo inmediato, sobre los individuos. La existencia de una Confederación está determinada por la consecución

de unos fines comunes, que precisan de unos órganos permanentes. Objetivo común a toda Confederación ha sido la seguridad exterior e interior, al que se añaden otras finalidades variables según los casos.

Analizadas las distintas teorías que sobre la naturaleza jurídica de la Confederación ha confeccionado la doctrina constitucionalista, podemos afirmar:

1. La Confederación viene a ser uno de esos territorios en el que se vinculan dos ramas del Derecho, el Derecho internacional y el Derecho político; sin embargo, la Confederación pertenece fundamentalmente al Derecho internacional, ya que carece de poder inmediato sobre los ciudadanos de cada estado, y, en caso de duda, prevalece la competencia y el derecho del estado particular. Pero ello no obsta para que tenga efectos jurídicos condicionantes del Derecho constitucional de cada país, que se ve afectado por su inordinación en la Confederación, en virtud de la renuncia al *ius belli* y de la admisión de la intervención federal cuando en el orden interno de un estado se han producido situaciones contradictorias con los supuestos de la Confederación.

2. La Confederación se organiza con arreglo al siguiente esquema:

A) Los fines de la Confederación son la garantía de la seguridad interna y externa, fines a los que pueden añadirse otros de naturaleza general o particular. Pero, en todo caso, se excluye el *ius belli* entre los miembros y —salvo casos particulares específicos— contra terceros sin intervención de la Confederación. Estos y otros posibles compromisos derivados del tratado condicionan la estructura y actividad constitucional de cada estado miembro.

B) El órgano fundamental de la Confederación es un Congreso o Dieta compuesto por mandatarios designados por los órganos competentes de cada estado participante. Estos enviados están sujetos a mandato imperativo, es decir, a instrucciones recibidas de sus gobiernos, quienes pueden destituirlos de su investidura. De este modo, el órgano central viene a ser —y así lo definía la Confederación Germánica— un Congreso Permanente de Embajadores. Las competencias del Congreso o Dieta son las necesarias para el desarrollo de los fines confederales, pero rigurosamente enumeradas, pudiendo ser modificadas tan sólo por vía de tratado y requiriendo, por consiguiente, la unanimidad. Igualmente, las decisiones confederales han de ser tomadas por unanimidad o, al menos, por el asentimiento de dos tercios o

tres cuartos de los miembros. No hay normalmente atribución de funciones a determinados órganos, sino que todas pertenecen a la Dieta. Las decisiones de la Confederación no obligan directamente a los individuos, sino a los estados, de manera que para convertirse en derecho válido para los ciudadanos se precisa su transformación en normas jurídicas particulares de cada estado miembro. El Congreso o Asamblea Federal puede actuar también como órgano judicial, sea en materias enumeradas, sea para dirimir querellas entre sus miembros, las cuales, por su propia esencia han de resolverse arbitrariamente, ya que está excluida la guerra entre los estados participantes. No hay, prácticamente hablando, un órgano ejecutivo, aunque sí suele existir una especie de «Diputación Permanente», encargada de resolver los asuntos ordinarios, vigilar el cumplimiento de los acuerdos y realizar los actos necesarios para que éstos se lleven a cabo.

C) Finalmente, caracterizan a la Confederación, frente a la simple liga, sociedad o alianza, dos instituciones que tienen en común el constituir una sustitución de las funciones o deberes de cada estado por parte de la Confederación. Tales instituciones son: a) la ejecución federal o derecho de la Confederación a ejecutar por sí misma, incluso por vía de la violencia, los acuerdos confederales que, por su fondo y su forma, obliguen a los estados participantes; b) la intervención federal, también incluso por la fuerza, cuando en el orden interno de cada estado se han producido situaciones que contradicen la esencia o los fines de la Confederación, intervención que deriva del hecho mismo de que uno de los objetivos confederales es la seguridad interna de cada uno de sus miembros.

3. El *Estado Federal* puede surgir como resultado de una vinculación jurídico-política de estados hasta entonces independientes, como es, por ejemplo, el caso de los

Estados Unidos o de Suiza. En el primero de estos países, donde por primera vez aparece esta forma de organización política, se trataba de encontrar una fórmula que hiciera compatible la existencia de los estados individuales con la de un poder dotado de facultades para basarse por sí mismo en la esfera de sus funciones. También puede surgir como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado, hasta entonces unitario, como, por ejemplo, la Unión Soviética o Méjico.

El Estado Federal responde a varias necesidades, entre las que pueden destacarse como fundamentales las siguientes:

a) Hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes, y no simplemente de relaciones de supra y subordinación como los imperios coloniales.

b) También responde a la necesidad de integración de unidades autónomas en una unidad superior. En este aspecto, la organización federal es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de naciones culturales en el marco de una organización estatal o nación política, pues cada nación cultural posee, simultáneamente a su patrimonio histórico, un cierto grado de organización política a través de la cual puede salvaguardar su propia existencia nacional, como ocurre en el caso de Suiza y en la extinta Unión Soviética.

c) Responde a un principio de organización estatal que tenga como objeto la máxima autonomía de las unidades componentes, sea por motivos técnicos o políticos.

En cualquier caso, el Estado Federal significa una forma de división de poder político no sólo desde el punto de vista funcional, sino, sobre todo, desde el punto de vista territorial, y con arreglo al cual hay un único poder para ciertas materias

y una pluralidad de poderes para otras.

En todo Estado Federal se producen dos tendencias contrapuestas, una tendente a la unidad y otra a la diversidad. Teniendo en cuenta estas inclinaciones, obtendremos diversos supuestos que expliquen su existencia. Así, una unidad territorial pequeña, con escasa potencia defensiva y económica tendrá especial interés en integrarse en una unidad superior que le sirva de protección. Por otro lado, el deseo de formar un único poder territorialmente muy extenso exige conceder un nivel de autonomía amplio a las unidades integrantes.

La existencia jurídica del Estado Federal se expresa en una Constitución, en sentido jurídico-político, y no en un pacto. Esto aparece claro cuando tal estado se ha formado como transformación de un estado hasta entonces centralizado, es decir, de una unidad política ya subsistente. En este caso el Estado, en uso de su soberanía y por un acto constituyente, decide organizarse federalmente. Lo mismo ocurre en el caso que un agregado de estados hasta entonces independientes se organice en Estado Federal por impulso de un movimiento nacional, al margen e incluso frente a la resistencia de tales estados (Alemania en 1848).

Más complicado es el problema cuando el Estado Federal surge por un acuerdo entre estados independientes. En este supuesto, existe en el origen de la formación del Estado Federal un pacto o acuerdo. Pero no hay que confundir el origen con la ejecución del pacto, de donde surge un estado nuevo, con constitución y órganos propios, donde los estados particulares cesan en su existencia para convertirse en estados miembros.

Por tanto, el Estado Federal está integrado por una serie de unidades territoriales en una organización conjunta, con arreglo a un

sistema de relaciones jurídicas. Existe un estatuto común de los estados miembros, que se manifiesta en un conjunto de derechos y deberes frente a la Federación, que es independiente de las constituciones particulares de los estados miembros.

Las relaciones que surgen entre la Federación y los estados miembros pueden ser de tres tipos:

1. Relaciones de coordinación, tanto para proceder a la distribución de las competencias, como para acomodar la coexistencia de varias cámaras legislativas.

A) En el primer caso, la distribución de competencias se lleva a cabo atendiendo a un principio territorial, de modo que para ciertas materias existe un solo poder en todo el territorio y la población, mientras que para otras existe una pluralidad de poderes. La distribución de competencias se suele llevar a cabo empleando varias técnicas y combinaciones, atendiendo a dos modelos básicos.

a) Materias exclusivas, cuya legislación y ejecución, o una de ambas, pertenecen a una sola de las partes, Federación o estados.

b) Materias concurrentes, es decir, aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por los estados miembros. Esta concurrencia puede ordenarse de distintos modos. Así, puede haber materias en las que los estados sólo pueden legislar si no lo hace la Federación; puede ocurrir que la competencia pertenezca a los estados, pero la Federación pueda legislar sobre ella cuando se considere necesaria una regulación unitaria, o puede que corresponda a la Federación la legislación básica y a los estados la regulación detallada o la reglamentaria.

B) La duplicidad de Cámaras obliga a una coordinación en la estructura orgánica, por cuanto nos encontraremos con una cámara fe-

deral, integrada por representantes de los estados, y una cámara nacional, formada por representantes del pueblo federal y elegida sin referencia alguna a los estados miembros.

El sistema es tanto más federal cuanto ambas cámaras estén en relación de paridad, con poderes sensiblemente iguales.

2. Relaciones de supra y subordinación. Estas relaciones se concretan en las siguientes manifestaciones:

A) Los estados, pese a tener reconocida autonomía constitucional, no disponen de esta competencia de manera plena. Sus límites son tanto negativos —en el sentido de que su Constitución no puede estar en contradicción de lo establecido en la Constitución federal— como positivos —imponiéndoles formas concretas de existencia política.

B) El Derecho federal tiene supremacía sobre el de los miembros, es decir, las normas de estos últimos pierden validez si están en contradicción con las emanadas de la Federación. Esto quiere decir que el Estado Federal se expresa en un solo orden jurídico.

C) Todos los estados federales tienen un Tribunal Federal que se ocupa de discernir las controversias entre los estados miembros, entre éstos y la Federación y en los asuntos suscitados por la aplicación del Derecho federal. Además pueden existir otros tribunales inferiores pertenecientes a los estados miembros, subordinados al Tribunal Federal.

D) La Federación es titular de facultades de ejecución federal. Mediante éstas puede actuar inmediatamente sobre los estados, de forma coactiva si es preciso, para hacerles cumplir la constitución y las leyes federales.

E) Las querellas entre estados han de ser sometidas ante el Tribu-

nal, que decide soberana, judicial e inapelablemente.

F) Existe una inspección y vigilancia federal sobre las funciones de los estados miembros, y especialmente sobre la Administración.

3. Relaciones de inordinación. Estas relaciones se manifiestan en el hecho de que los estados participan en la formación de la voluntad federal y en la reforma de la constitución federal. Para ello, los estados están representados en una Cámara, que recibe diferentes denominaciones.

Resumiendo, podemos establecer las siguientes diferencias entre el Estado Federal y la Confederación:

1. La Confederación se basa en un tratado internacional, mientras que el Estado Federal tiene como origen una Constitución en sentido técnico-jurídico. Esto significa que la Confederación es una entidad jurídico-internacional, mientras que el Estado Federal es una entidad jurídico-política.

2. En la Confederación, los estados miembros están vinculados de modo inmediato a la comunidad internacional; en el Estado Federal, sólo la Federación es sujeto de Derecho internacional. Por eso, sólo la Federación tiene poder originario y la competencia de las competencias, por lo que sólo ella es soberana; en cambio, en la Confederación, la soberanía continúa en poder de los estados miembros.

3. Las decisiones de la Federación obligan directamente a los ciudadanos, mientras que la Confederación carece de poder directo, de tal modo que sus decisiones han de transformarse en leyes de los estados para que resulten obligatorias para los ciudadanos.

4. Las relaciones de la Confederación con los estados y de éstos entre sí son de Derecho internacional, cosa que no ocurre con las

relaciones internas del Estado Federal.

4. Junto a estos dos modelos de organización estatal, nos encontramos con el del *Estado descentralizado*, que es el establecido en Italia, bajo la denominación de Estado regional, y en España, donde se denomina Estado de las autonomías.

Sin entrar a analizar la configuración concreta de cada uno de los modelos en los países mencionados, diremos que el Estado descentralizado se caracteriza por que ciertas entidades territoriales tienen una esfera de competencia que les es propia y que ejercen a través de órganos propios, los cuales se convierten en el órgano de expresión de su voluntad.

Esta descentralización puede adoptar dos formas: una descentralización administrativa, que puede

tener como sujetos a los municipios y provincias, y una descentralización regional.

Esta última se caracteriza porque cada región posee su propio estatuto y tiene competencia legislativa y gubernamental, disponiendo, por tanto de órganos propios para llevar a cabo estas funciones.

La distinción esencial entre esta forma de organización política y el Estado Federal radica en que los estados miembros tienen autonomía constitucional, de tal modo que, dentro de los límites impuestos por la Federación, tienen competencia para establecer y reformar sus constituciones sin intervención del poder central. Por el contrario, los estatutos de las regiones o autonomías son establecidos y aprobados por el poder central, teniendo, en todo caso, la naturaleza jurídica de leyes de este poder.

Además, las regiones no participan en la formación de la voluntad del Estado, competencia de la que sí disponen los estados miembros de una Federación.

Sin embargo, no podemos dejar de constatar que, salvo estas maticaciones —no cabe duda que importantes—, la figura del estado regional o autonómico se acerca, en todo lo demás, bastante al modelo federal.

BIBLIOGRAFÍA

- CAVERO LATAILLADE, I., y ZAMORA RODRÍGUEZ, T. (1996), *Los sistemas políticos*, Ed. Universitas, Madrid.
- FERRANDO BADÍA, J. (1986), *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Ed. Tecnos, Madrid.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1987), *Derecho constitucional comparado*, Ed. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1.ª reimpresión.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1995), *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Civitas, Madrid.

un 60 por 100 de las leyes alemanas hayan de contar con el visto bueno del Senado, lo que pone de manifiesto el elevado poder fiscal que realmente posee esta institución. La peculiaridad más interesante de este sistema es que, una vez aprobadas por el Senado las normas tributarias que rigen los impuestos compartidos, ningún *Land* tiene poder para modificar los elementos del impuesto. Como es obvio, y dado el peso que los impuestos compartidos tienen en la financiación de los *Länder*, esto significa que existen muy pocas diferencias de presión fiscal entre los territorios, y que el sistema fiscal es, en su conjunto, muy homogéneo. Las diferencias sólo pueden provenir de las decisiones que tome cada *Land* en el ámbito de su tributación propia, cuya normativa básica es aprobada por Ley Federal y, por tanto, igual pa-

ra todos los *Länder*. La igualdad fiscal que este modelo consigue, minimiza las apelaciones a los agravios comparativos y la discriminación interterritorial, y constituye la firme base sobre la que se asienta un sistema de nivelación horizontal que consigue un apreciable grado de solidaridad entre los *Länder*.

Una interpretación superficial del modelo alemán puede inducirnos a pensar que el poder fiscal de que gozan los *Länder* es escaso, y que se encuentra limitado a la esfera de los tipos impositivos y las deducciones que se aplican en sus propios tributos. Pero este razonamiento estaría en realidad ignorando la notable capacidad de decisión que poseen los *Länder* de forma indirecta, a través de su representación en el Senado y del papel decisivo que éste desempeña en la aprobación de las leyes tributa-

rias (17). El sistema de impuestos compartidos, combinado con el poder legislativo efectivo que tiene el Senado, genera en realidad un mecanismo de concurrencia normativa, con relevante participación de cada *Land*, que es así corresponsable (junto a los otros *Länder*, y al *Bund*) de los impuestos que se aplican a sus ciudadanos, y a través del cual se expresa su capacidad de tomar decisiones, parte indisoluble de su autonomía fiscal. Existe por tanto un poder normativo indirecto en manos de los *Länder* que se añade al inmediato que tienen en el ámbito de los tributos propios, y cuya suma produce un grado de autonomía bastante apreciable, aunque de difícil medida, como ya sabemos.

En tercer lugar, y desde el punto de vista de las múltiples facetas que tiene el poder fiscal, las responsabilidades de los *Län-*

der son aún mayores de lo que parecen a simple vista. En efecto, si nos fijamos en el ámbito de la gestión tributaria, observamos que los *Länder* no sólo gestionan sus propios impuestos, si no que a menudo gestionan también por delegación del *Bund* (y perciben por ello una compensación monetaria) algunos impuestos propios de éste. Sin embargo, lo más destacable en este aspecto es que son los *Länder* los que gestionan los tres impuestos compartidos, a través de las oficinas regionales de Hacienda. De nuevo nos encontramos con un mecanismo de corresponsabilidad, puesto que las directrices básicas para la gestión e inspección de esos impuestos se elaboran conjuntamente por representantes del *Bund* y del *Land*, siendo también mixtos los órganos rectores de las mencionadas oficinas y sus funcionarios de alto rango. Existe por tanto un apreciable poder fiscal regional en este ámbito, que se sumaría al ya comentado poder normativo, pero que no tiene reflejo en cifras de recaudación, al estar constitucionalmente reglado el porcentaje de participación de los *Länder* en lo obtenido mediante los impuestos compartidos.

En conclusión, en Alemania existe un gran poder regional, que combina responsabilidades fiscales propias de los *Länder* con co-responsabilidad fiscal,

tanto en la elaboración de las normas tributarias, como en la gestión de los tributos compartidos. Arriesgándonos a una simplificación, sin duda criticable, podemos clasificar ese poder tributario utilizando el cuadro antes propuesto (ver cuadro n.º 2).

Para acabar con estas notas sobre el sistema alemán, puede afirmarse que el grado de autonomía financiera (18) que consiguen los *Länder* con esta combinación de impuestos propios y compartidos es notablemente alto, situándose un poco por encima del 92 por 100. El sistema logra así una feliz combinación de autonomía, responsabilidad y corresponsabilidad, acompañada de una gran igualdad de trato fiscal entre *Länder*, que puede ser valorada de muchas maneras, pero que, junto a otros factores, ha contribuido eficazmente a la elevada nivelación horizontal que existe en el país, y a un «victimismo regionalista» prácticamente inexistente en las relaciones entre los *Länder* y el gobierno del *Bund*.

AUSTRALIA

El continente australiano, junto con la isla de Tasmania, constituyen la *Commonwealth of Australia*, país federal compuesto de seis estados y dos territorios (19), uno de los cuales es la capital federal, Canberra. Nacido de la

federación de seis colonias británicas que lograron su independencia en 1900, la Constitución de 1901 lo configura como una Monarquía Constitucional perteneciente a la *Commonwealth* británica, que confirmó mediante el referéndum del 6 de noviembre de 1999 su voluntad de seguir teniendo como Jefe del Estado a la Reina de Inglaterra. No puede dejarse de mencionar la peculiar división territorial australiana, que con una superficie quince veces mayor que la española, sólo tiene seis Estados, y las notabilísimas diferencias que existen entre ellos: el más extenso (Western Australia) tiene dos millones y medio de kilómetros cuadrados, y el más pequeño (Tasmania), una superficie de tan sólo sesenta y siete mil; la densidad de población en el Estado de Victoria es de 18,65 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que en Western Australia es de sólo 0,63.

La Constitución establece que el Senado es la cámara de representación territorial, y que el número de senadores será de doce por estado y dos por territorio, elegidos mediante sufragio universal (20), siendo discutible que, con este sistema, los intereses de los estados primen sobre los de los partidos a que pertenecen los senadores electos. En cualquier caso, el Senado tiene mayor capacidad de iniciativa legislativa que la *House of Repre-*

CUADRO N.º 2

PODER TRIBUTARIO DE LOS LÄNDER EN ALEMANIA

	Exclusivo	Concurrente con alto grado
Legislación básica.....		Propios y compartidos (vía Senado).
Elementos tributarios (tipo; deducciones).....	Propios	Compartidos (vía Senado).
Gestión e inspección.....	Propios	Compartidos (vía oficinas regionales de gestión)
Atribución de la recaudación.....	Propios	Compartidos (porcentajes fijos).

sentatives, o Congreso, lo que, sobre el papel, le da un mayor poder político. Por otra parte, destaca también el poder de iniciativa legislativa que posee el gobernador general (nombrado por la Reina), cuyos poderes en general son apreciables, bastante más amplios que los de mero representante de la Corona.

Desde la perspectiva de la distribución del poder fiscal, en Australia existe constitucionalmente un sistema de concurrencia en las fuentes, excepto para los tributos asociados al tráfico exterior, que se reservan en exclusiva para la Federación. Pero la evolución histórica, y las sucesivas reformas, han conducido de hecho a una situación de separación de fuentes tributarias, con una apreciable centralización de poder fiscal en las manos de la Federación. Este proceso tuvo sus orígenes en las dificultades fiscales de los estados durante la década de los treinta, y se hizo más profundo con los problemas financieros surgidos durante la segunda guerra mundial y los años posteriores. A este respecto, destaca la asunción

por el gobierno federal del impuesto sobre la renta en 1942, y una serie de decisiones judiciales que han ido excluyendo en la práctica a los gobiernos estatales y locales del control de todo tipo de impuestos sobre las ventas, basándose en que cualquier impuesto sobre la producción o distribución de bienes es un impuesto específico.

El resultado de todo ello es que los impuestos sobre la renta y las ventas pertenecen a la Federación, y los que gravan los salarios, el juego, los licores y los vehículos están en manos de los estados, quedando para los gobiernos locales el gravamen de la propiedad inmobiliaria. La mencionada centralización fiscal es aún más relevante si se tiene en cuenta que la recaudación obtenida con la imposición sobre la renta y las ventas supone casi el 80 por 100 de los ingresos fiscales de toda Australia, y que ningún estado ha puesto en funcionamiento los recargos estatales en el impuesto sobre la renta a que tienen derecho desde la reforma fiscal de 1978. Nos encontramos así en presencia de un

poder fiscal no ejercido, que en ningún caso debería identificarse como ausencia de responsabilidad tributaria estatal en el ámbito de este impuesto, y que no se refleja, obviamente, en las cifras de recaudación obtenidas por cada nivel de gobierno, recogidas en el cuadro n.º 3.

Estas cifras confirman la doble centralización comentada: la recaudación total depende esencialmente del rendimiento de dos figuras, y la Federación posee más de las tres cuartas partes de la recaudación total. Los estados cubren con sus tributos propios menos de la mitad de sus ingresos no financieros, y dependen en gran medida de las transferencias que reciben de la Federación, que han estado presentes en el federalismo fiscal australiano desde sus orígenes (21).

Pero es en los años treinta y cuarenta, y como contrapartida a que el gobierno central se apropiara de importantes fuentes de ingresos, cuando se incrementa notablemente el volumen de las transferencias, y éstas pasan a ser un elemento característico

CUADRO N.º 3

AUSTRALIA. CIFRAS DE RECAUDACIÓN. EJERCICIO FISCAL 1996-1997

	Total	Central	Regional	Local
Imposición sobre la renta	55,81			
Imposición sobre las ventas.....	22,64			
Imposición sobre la propiedad	9,02			
Imposición sobre salarios	6,59			
Otros Impuestos.....	5,94			
TOTAL RECAUDACIÓN	100,00	76,63	19,83	3,54
Tributos propios		96,00	43,62	65,91
Transferencias para uso propio			37,49	23,66
Transferencias para uso de otro nivel			4,27	
Otros ingresos no financieros		4,00	14,62	10,43
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS		100,00	100,00	100,00

Fuente: Australian Bureau of Statistics (<http://www.statistics.gov.au>).

del federalismo fiscal australiano. Si atendemos, en primer lugar, a las transferencias específicas, los datos disponibles indican que mediante ellas se financia el 43 por 100 de los gastos estatales en enseñanza; el 30 por 100 de los gastos estatales en sanidad, y cifras menores para el resto de competencias estatales. Por lo que hace a las transferencias generales o incondicionadas, se instrumentaron entre 1933 y 1977 como una asignación federal de una cantidad per cápita, distinta para cada estado según criterios negociados. Entre 1977 y 1981, estas transferencias se canalizaron a través de una participación de los estados en el 40 por 100 de la recaudación del impuesto federal sobre la renta, transformándose a partir de 1981 en una participación general en el 21 por 100 de los ingresos fiscales federales.

A pesar de que el sistema ha restringido la responsabilidad fiscal de los estados, limitando sus posibilidades para ejercer el poder tributario que inicialmente les otorgaba la Constitución, también ha sido el propio sistema el que, aprovechando la importancia creciente de las transferencias federales, ha abierto una vía para la corresponsabilidad, integrando la voz y el voto de los estados en una institución fundamental para el funcionamiento del federalismo australiano: la *Commonwealth Grant Commis-*

sion (22), foro en el que estados y Federación deciden conjuntamente la práctica totalidad de las cuestiones que afectan a aquella importante fuente de financiación estatal. Si se tiene en cuenta el gran prestigio que, desde su fundación en 1933, ha tenido la *Commonwealth Grant Commission*, y la general aceptación de sus propuestas y recomendaciones, se entenderá mejor la importancia de esta forma peculiar de compartir el poder y las responsabilidades fiscales. Señalemos de paso, y para terminar con estas apreciaciones acerca del reparto del poder fiscal, que tanto las transferencias condicionadas como las generales, incorporan importantes elementos de nivelación horizontal, lo que añade un valor mayor al citado ejercicio de corresponsabilidad, al introducir también cuestiones de solidaridad interterritorial.

Igual que hicimos en la descripción del sistema alemán, podemos aventurarnos a presentar una síntesis del poder fiscal que tienen los estados en Australia utilizando el esquema propuesto al inicio de este trabajo (ver cuadro n.º 4), en el que es obvio que sería discutible la valoración del grado de poder concurrente en la determinación de las transferencias que recibe cada Estado, en función de la mayor o menor importancia que se le conceda al papel desempeñado por la *Commonwealth Grant Commission*, y

la fuerza que los estados tienen en el seno de esa institución.

En conclusión, el poder fiscal de los estados se manifiesta en Australia por dos vías: una directa, a través de su capacidad para decidir todo lo relativo a su tributación propia, y otra indirecta, participando en las decisiones que toma la *Commonwealth Grant Commission*, siendo esta última actualmente la más importante, tanto por haber renunciado los estados a ejercer el poder de establecer recargos como por la relevancia que tradicionalmente ha tenido dicha institución.

CANADÁ

Este país norteamericano, que culminó su independencia de la Corona Británica con la reforma constitucional de 1982 (23), tiene un sistema federal de gobierno que se estructura en dos niveles: federal y regional (24), aunque su pertenencia a la Commonwealth hace que su máxima autoridad (Jefatura del Estado) continúe siendo la Reina de Inglaterra. Existen dos cámaras legislativas federales: el Congreso de los Diputados y el Senado, siendo esta última la cámara de representación territorial, aunque sea discutible que su composición refleje la voluntad de las provincias (25), y que en ella se defiendan realmente sus intereses, puesto que sus miembros son

CUADRO N.º 4

PODER FISCAL DE LOS ESTADOS EN AUSTRALIA

	Exclusivo	Concurrente (grado alto)
Legislación básica	Propios	
Elementos tributarios (tipos; deducciones)	Propios	
Gestión e Inspección	Propios	
Atribución de la recaudación	Propios	En transferencias

nombrados por el Gobernador General a propuesta del Primer Ministro (26). Además, y desde el punto de vista del poder fiscal, el Senado tiene un papel secundario, puesto que no tiene iniciativa legislativa en materia fiscal o financiera. Esta debilidad de la representación territorial se ha compensado tradicionalmente mediante una composición equilibrada del Gabinete (gobierno federal), cuyo número de miembros es muy elevado (alrededor de cuarenta ministros). De esta manera, casi siempre ha habido un ministro de cada provincia —Ontario y Québec suelen tener diez o doce cada una (27)—. Por otra parte, ha existido históricamente una elevada voluntad de entendimiento, negociación y búsqueda de equilibrio entre las provincias y el gobierno federal, lo que ha ido dotando a éstas de un poder político real bastante superior al que nominalmente parece desprenderse de las constituciones federal y provinciales, que usualmente se han interpretado de forma muy generosa para ellas. En esta línea, hay que mencionar que desde 1975 existe la «Oficina de Relaciones Federal-Provinciales», directamente dependiente del Primer Ministro, encargada de planificar y preparar las numerosas reuniones de todo tipo que se celebran entre representantes de los dos niveles. De entre los numerosos comités existentes destaca, por su interés para la cuestión que nos ocupa en este trabajo, el *Continuing Committee of Officials on Fiscal and Economic Matters*, en cuyo seno se negocia y acuerda la mayor parte de los asuntos relativos a las relaciones fiscales entre la Federación y las provincias.

La distribución del poder fiscal entre la Federación y las provincias se basa en una concurrencia casi total en las fuentes

tributarias. De acuerdo con la Constitución, el gobierno federal puede establecer impuestos directos e indirectos en todo el territorio nacional, y se reconoce el derecho de las provincias a tener sus propios impuestos directos, impuestos sobre los recursos naturales, e imposición sobre las ventas al por menor. Esto hace que en muchos casos coexista el impuesto federal con el provincial, gravando dos veces una misma fuente tributaria (28). Tal sistema otorga inicialmente una elevada autonomía fiscal a las provincias, puesto que les deja las manos prácticamente libres para organizar a su albedrío el sistema fiscal que aplicarán a sus ciudadanos.

No obstante, este elevado poder fiscal se ha visto sometido en la práctica a limitaciones dignas de consideración mediante acuerdos voluntarios entre las provincias y la Federación, a menudo como contrapartida de acuerdos políticos en otros campos. Es necesario resaltar el carácter *voluntario* de tales restricciones, puesto que sería dudoso entender que esto supone una menor autonomía provincial. Una renuncia voluntaria a ejercer el poder fiscal no es igual que ausencia del mismo, aunque sólo sea porque la parte cedida siempre puede ser recuperada, mientras que lo inexistente no puede recobrase.

Así pues, con los declarados y deseados objetivos de lograr un nivel aceptable de armonización fiscal, simplificar la gestión de los tributos, reducir los costes de cumplimiento para los contribuyentes y hacer más transparente la responsabilidad fiscal de cada nivel de gobierno, el sistema canadiense se asienta en los «Acuerdos fiscales» (*Tax Collection Agreement*). Para dar una idea de su importancia, baste señalar que las figuras tributarias

allí incluidas suponen aproximadamente la mitad de los ingresos fiscales de las diez provincias del Canadá (29).

El Acuerdo Fiscal (voluntario e individualizado para cada provincia que esté dispuesta a firmarlo) tiene una vigencia quinquenal, y se aplica tan sólo en dos figuras: el Impuesto Provincial sobre la Renta y el Impuesto Provincial sobre Sociedades. En cuanto al Impuesto sobre la Renta, el Gobierno Federal define en primer lugar la estructura y elementos de su propio impuesto (base imponible, escala de tipos, deducciones, etc.). A continuación, la provincia (30) o territorio firmante del Acuerdo, establece el tipo impositivo que aplicarán *sobre la cuota federal* del impuesto (31), así como el recargo adicional que potestativamente quiera implantar sobre las rentas más altas y, en su caso, las posibles deducciones en la cuota provincial resultante. Si la provincia no desea firmar el Acuerdo, o no renovarlo a su vencimiento, tendrá plena soberanía para decidir todo lo relativo a este impuesto.

En el Impuesto de Sociedades, el gobierno federal define en primer lugar la estructura y elementos de su propio impuesto (base imponible, escala de tipos, deducciones, etc.), y después la provincia (32) o territorio firmante decide los tipos (33) impositivos que aplicarán *a la base imponible* calculada en el impuesto federal, así como las deducciones que podrán hacerse en las resultantes cuotas provinciales. Como en el caso anterior, no aceptar este sistema supone que el gobierno provincial decide todo lo relativo a este impuesto.

Para todas aquellas provincias que firman un Acuerdo Fiscal de este tipo, el gobierno federal gestiona gratuitamente el

impuesto provincial, y va transfiriendo la recaudación obtenida con una frecuencia casi semanal (34), ajustándose anualmente los pagos definitivos. Este sistema de gestión única hace que, en las provincias con Acuerdo, el contribuyente sólo haya de efectuar una declaración/liquidación, en cuyo impreso se separa con nitidez la parte del tributo que pertenece a la Federación y la de ámbito provincial, mientras que tendrá que hacer dos declaraciones separadas si la provincia no tiene Acuerdo en ese impuesto.

El resultado de este sistema es obvio: un elevado grado de autonomía fiscal que, si se mide en términos de recaudación atribuida, se sitúa cerca del 85 por 100, pero compatible al mismo tiempo con apreciables dosis de armonización, y con una amplia diversidad de tipos impositivos entre las provincias; todo ello dentro de un marco de alta corresponsabilidad, instrumentada básicamente a través de instituciones que hacen de la negociación su herramienta preferida, y del acuerdo unánime su para-

digma. La composición de los ingresos no financieros de cada nivel de gobierno que se presenta en el cuadro n.º 5 nos muestra que ambos utilizan de forma diferente las distintas figuras tributarias a las que tienen acceso.

Naturalmente, la importancia relativa que cada figura posee en este enfoque de conjunto se modifica sustancialmente cuando se contempla la composición de la recaudación fiscal provincia a provincia. Pero en cualquier caso, merece la pena señalar que, en el sistema canadiense, es incorrecto asociar la idea de «impuestos propios» a figuras tributarias concretas, puesto que no hay separación de fuentes (35), y la participación de las provincias en la elaboración de las normas federales se ha instrumentado por un camino indirecto (composición del Gabinete, comités), aunque muy relevante y eficaz, dando lugar a un modelo de responsabilidades muy compartidas, pese a las limitaciones iniciales del Senado.

Una síntesis de la situación canadiense, utilizando el esque-

ma de distribución del poder fiscal propuesto inicialmente, nos conduciría al resultado que se recoge en el cuadro n.º 6, en el que sería discutible la ubicación del poder fiscal cuando hay Acuerdo fiscal entre la provincia y la Federación, ya que su carácter voluntario permite interpretaciones diversas del grado de concurrencia (corresponsabilidad) que aquí se produce. Pero debemos insistir, por última vez, en que estamos en presencia de una limitación *voluntaria* del poder fiscal provincial, lo que no deja de ser una expresión más de su responsabilidad (36) y deseo de llegar a soluciones solidarias y colectivamente negociadas, que a lo largo de la historia han conducido a otorgar más poder fiscal a las provincias que el establecido literalmente en el texto constitucional.

ESTADOS UNIDOS

La declaración de independencia del 4 de julio de 1776 de trece colonias británicas (37), marca el nacimiento (38) del

CUADRO N.º 5

CANADÁ. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS DE CADA NIVEL DE GOBIERNO
Ejercicio fiscal 1998-1999

	Federal	Provincial
Imposición sobre la renta (personal y societaria).....	60,61	33,85
Imposición sobre el consumo.....	20,17	23,20
Imposición sobre la propiedad inmobiliaria	0,00	4,07
Otros impuestos.....	0,90	7,13
Cotizaciones a la seguridad social.....	11,32	3,79
Imposición sobre seguros	0,00	1,10
Imposición sobre las ventas.....	3,21	2,36
Imposición sobre las ganancias de capital.....	2,93	9,12
Otros ingresos	0,53	0,34
Transferencias generales (incondicionadas)	0,29	12,74
Transferencias específicas (condicionadas)	0,03	2,54
TOTALES.....	100,00	100,00

Fuente: Federal Bureau of Statistics (<http://www.statcan.ca>).

CUADRO N.º 6

PODER TRIBUTARIO DE LAS PROVINCIAS EN CANADÁ

	EXCLUSIVO	CONCURRENTE (GRADO)	
		Alto	Medio
Legislación básica.....	Sin acuerdo		Con acuerdo
Elementos tributarios (tipos; deducciones)	Sin acuerdo	Con acuerdo	
Gestión e inspección.....	Sin acuerdo		Con acuerdo
Atribución de la recaudación.....	Con y sin acuerdo		

país que suele considerarse el paradigma del federalismo. En realidad, lo inicialmente fundado por aquellos trece territorios fue una Confederación de Estados, sistema que mantuvieron hasta 1787, en que la nueva Constitución de los Estados Unidos define a éstos como una Federación. Ratificada en 1788 por los dos tercios de los estados fundadores, y vigente desde 1789 (39), la Constitución, y las 27 enmiendas que desde entonces ha incorporado, ha tenido una preocupación casi obsesiva por establecer y salvaguardar un sistema de equilibrio de poderes entre legislativo, ejecutivo y judicial, basado en la atribución compartida de funciones y competencias, utilizando para ello diversos mecanismos: el Presidente designa a los componentes del poder judicial, aunque son inamovibles; el poder de veto del Presidente le faculta para suspender, o incluso anular, la legislación del Parlamento; el Tribunal Supremo puede anular la legislación que estime inconstitucional; el nombramiento de altos cargos de la Administración y la formalización de tratados internacionales por el Presidente requiere el consejo y aprobación del Senado; el Parlamento tiene amplios poderes para alterar el proyecto presupuestario del Presidente; etcétera.

El poder legislativo federal radica en el Congreso de los Es-

tados Unidos (*Congress*), que consta de dos cámaras, la de los representantes (*House of Representatives*), cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos de cada Estado en proporción a su población, y el Senado (*Senate*), que juega nominalmente el papel de cámara de representación territorial. El número de senadores por Estado está constitucionalmente fijado en dos, número que la propia Constitución especifica que no puede ser modificado. En la actualidad los senadores son elegidos directamente por los ciudadanos de cada Estado, y no por los parlamentos estatales, lo que podría entenderse como un debilitamiento de su objetivo inicial de representar directamente los intereses de los territorios. Pese a que cualquier ley ha de ser necesariamente aprobada por mayoría en cada Cámara, el hecho de que la iniciativa legislativa en materia fiscal corresponda a la *House*, hace que el *Senate* tenga menor relevancia en asuntos tributarios, lo que también podría interpretarse como una pérdida relativa del poder fiscal de los Estados. Pero esas posibles limitaciones del poder estatal se ven compensadas por el mayor protagonismo político que en general tiene el Senado en todos los asuntos (40), así como por la estabilidad que posee esta cámara, cuyos miembros se eligen por períodos de seis años,

renovándose un tercio cada dos años.

En cuanto al Presidente, que es Jefe del Estado, del Gobierno y de la Administración Pública, sus poderes son considerables, acorde con el carácter presidencialista de los Estados Unidos (41), en el que el Presidente, su Gabinete, la Oficina Presidencial de Apoyo y la Oficina Ejecutiva del Presidente forman un entramado de poder del que emanan las principales decisiones, y del que dependen las principales agencias gubernamentales.

El nivel «regional» de gobierno está formado por cincuenta estados, que se configuran como entidades con autogobierno, integradas en la estructura federal y sometidas a la Constitución Federal, que cada uno hubo de ratificar en el momento de su integración en la Unión. Cada uno de ellos posee su propia Constitución estatal, y organiza sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial de acuerdo con ella, siendo en consecuencia apreciable la diversidad institucional entre estados. Así, por ejemplo, todos los estados tienen Senado y Cámara de Representantes, excepto Nebraska que no tiene Senado; en treinta y siete Estados, los senadores estatales se eligen para cuatro años, mientras que en el resto su mandato es de dos

años; y el número de representantes en las *houses* estatales varía entre sesenta (Alaska) y 424 de New Hampshire. Por otra parte, es normal en todos los estados la existencia de iniciativas populares de legislación, así como la celebración de referendos para aprobar los cambios normativos más importantes. Al frente del ejecutivo estatal está el Gobernador del Estado, que en casi todos los casos es elegido para un período de cuatro años, siendo también habitual que sean cargos electos los de Subgobernador y demás miembros del gobierno estatal, así como el Interventor General, el Tesorero y el Fiscal General del Estado. Todos los estados cuentan con su «Guardia Nacional», organización policial/militar propia (algunos cuentan incluso con Fuerza Aérea), básicamente financiada por el gobierno federal y que, en correspondencia, puede ser «federalizada» en cualquier momento, quedando bajo el control del Ministerio de Defensa. En cuanto al poder judicial estatal, suele constar de tribunales de distrito o condado, y Tribunal Supremo del Estado, (final del proceso de apelaciones o recursos, salvo que se trate de cuestiones federales o constitucionales), que también actúa como Tribunal Constitucional Estatal.

A la diversidad institucional antes aludida, es preciso añadir las notables diferencias existentes entre estados: en superficie (Alaska tiene un millón y medio de kilómetros cuadrados, frente a los 2.700 de Rhode Island); población (en California habitan más de treinta millones de personas, y en Wyoming sólo 450.000); grado de urbanización (en California hay cuarenta y una ciudades de más de cien mil habitantes, y en Vermont únicamente tres de más de diez mil), y renta disponible por hogares

(51.421 dólares en Alaska, por 26.959 en West Virginia) (42).

El acusado sentido de libertad y el espíritu de desconfianza hacia cualquier manifestación de poder centralizado con que nació la Federación condujo a una expresa limitación de las competencias asignadas al gobierno federal, que inicialmente sólo abarcaban las relaciones internacionales y aquellas materias que por necesidad exigieran una regulación uniforme, como moneda y crédito, comercio y correos. Pero el ámbito competencial del gobierno federal se ha ido ampliando progresivamente, gracias a las generosas interpretaciones que el Tribunal Supremo ha ido realizando, desde 1937, de la cláusula constitucional que faculta al Parlamento Federal para dictar las leyes necesarias o convenientes para la ejecución de sus poderes. Ello ha supuesto un aumento del poder regulador central, en detrimento de la preeminencia originaria de los estados, que en la actualidad tienen poco poder para desarrollar iniciativas económicas o sociales independientes, y prácticamente ninguno para crear barreras al libre movimiento de personas, servicios, capitales y mercancías. Las competencias actuales de la Federación comprenden: relaciones internacionales; defensa; unidad financiera y económica (moneda y crédito, pesas y medidas, quiebra y suspensión de pagos); comercio exterior y entre estados (incluye comunicaciones, seguros, etc.); actividades realizadas en el territorio de varios estados o que repercutan fuera del territorio de un estado (radiodifusión); patentes y propiedad intelectual; naturalización y política de extranjeros; propiedad federal; organización judicial; sistema postal; libertades de expresión, de pensamiento, de prensa, de cultos, etc., corres-

poniendo a los estados el resto de competencias.

En el tercer nivel de gobierno, nos encontramos con los gobiernos locales, que legalmente son «criaturas» de los estados, puesto que ellos que son los que los crean y otorgan sus poderes y competencias. Dada la libertad de cada estado al respecto, existen notorias diferencias entre gobiernos locales de diferentes estados, tanto en su estructura organizativa como en sus funciones y su Hacienda. La gran variedad de situaciones dificulta identificar un gobierno local «tipo», aunque las mayores similitudes se dan respecto a sus responsabilidades en educación primaria y secundaria, y las diferencias más importantes se dan entre las veinticinco grandes ciudades del país y el resto. Geográficamente, los estados se dividen en condados (hay unos 3.000), que no tienen prácticamente ningún poder fiscal o tributario (aunque sí tienen competencias en materia de policía, asistencia social y autopistas), y cuyos principales responsables (sheriffs, fiscales e interventores del condado) suelen ser cargos electos. El resto de gobiernos locales: municipios (unos 19.000); ciudades (unas 16.000); distritos escolares (unos 15.000); y distritos especiales (unos 30.000, que se crean para proveer ciertos servicios públicos en un área, como tratamiento de basura, abastecimiento de agua o protección contra incendios); se crean mediante una ley estatal, y sus funciones se especifican en sus respectivas «cartas de fundación».

Para apreciar mejor la verdadera distribución de poderes que existe actualmente en los Estados Unidos, es preciso indicar que existe un elevado número de competencias compartidas, tanto entre Federación y estados como entre éstos y los gobiernos

locales y, sobre todo, entre el gobierno federal y los gobiernos locales, ya que, a diferencia de lo que sucede en otros países federales, existe aquí una larga tradición de entendimiento directo de la Federación con los gobiernos locales, que induce a pensar en una menguada importancia relativa de los gobiernos estatales (43). Esta impresión se acentúa si se considera que, desde el final de la guerra de Secesión (1865), y sobre todo desde los mandatos del presidente Grant (1869 y 1873), los estados han ido sufriendo una progresiva pérdida de poder en favor del gobierno federal, de la que sólo se han recuperado parcialmente durante los últimos quince años. Así pues, creemos que no sería demasiado exagerado afirmar que hoy en día los estados son esencialmente un grupo de presión política y un importante conjunto de agencias administrativas, que intermedian en gran parte de las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales, pero que son éstos los que poseen las competencias más importantes para el bienestar de la población (44). De la amplitud e importancia de todas las formas de cooperación existentes entre los tres niveles de gobierno, da buena idea la exis-

tencia de una Agencia Federal Especial (ACIR) (45), creada en 1959 y encargada de supervisar el funcionamiento del sistema federal y aconsejar al Gabinete sobre métodos de cooperación y procedimientos para hacer el sistema federal más eficaz, en la que están representados los legislativos y ejecutivos de los gobiernos federal, estatales y locales.

Desde la perspectiva tributaria, y de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos, los estados pueden ejercer su poder en todos los ámbitos que no han sido expresamente reservados al nivel federal. Puesto que no hay separación de fuentes tributarias (46), ni limitaciones a los impuestos que cada estado puede crear o establecer, este sistema federal otorga un elevado grado de autonomía fiscal a los estados e, indirectamente, a los gobiernos locales, en tanto en cuanto casi todos los estados han reproducido este sistema de concurrencia tributaria.

Sin embargo, y como sucede en casi todos los países, hay algunas diferencias entre el poder que nominal o normativamente se asigna a un nivel de gobierno y el que realmente se ejerce en la práctica. En los Estados Uni-

dos, la evolución de la fiscalidad ha ido «especializando» a cada nivel de gobierno en unas fuentes tributarias, de tal manera que hoy en día el gobierno federal obtiene mediante el impuesto personal sobre la renta casi el 70 por 100 de sus recursos fiscales, los Estados, en conjunto, consiguen casi la mitad de sus ingresos fiscales a través de la imposición sobre las ventas, mientras que para el agregado de gobiernos locales, la imposición sobre la propiedad inmobiliaria supone el 50 por 100 de sus recursos tributarios. Así, un sistema que legalmente se basa en la concurrencia casi absoluta, ha devenido en la práctica en algo cercano a la separación de fuentes, como muestra el cuadro n.º 7.

Por otra parte, el ejercicio de la soberanía fiscal por parte de los estados conduce a una amplia diversidad de situaciones en la fiscalidad estatal: hay seis estados que no aplican imposición sobre la renta personal (47), y en los cuarenta y cuatro que lo hacen (a menudo en forma de recargo sobre el impuesto federal), su importancia relativa varía desde el 5,8 por 100 de los ingresos fiscales en New Hampshire hasta el 54 por 100 en Massachusetts. Otro tanto sucede con el impuesto estatal sobre socieda-

CUADRO N.º 7

ESTADOS UNIDOS. TIPOS DE IMPUESTOS Y SU RECAUDACIÓN RELATIVA

IMPUESTOS	Federal	Estatal	Local
Renta personal	69,60	32,73	3,10
Beneficios de sociedades	18,00	6,89	
Ventas	9,56	48,66	38,34
Propiedad inmueble		2,32	50,53
Alcohol/vehículos/tabaco/ etcétera		6,36	
Otros	2,84	3,04	8,03
TOTALES	100,00	100,00	100,00

Fuente: US Census (<http://www.census.gov>).

des, que se aplica en casi todos los estados (48), y que representa tan sólo el 2 por 100 de los ingresos fiscales en Hawaii, pero el 23 por 100 de dichos ingresos en New Hampshire. En cuanto a la importancia de la imposición sobre las ventas, principal recurso estatal, se sitúa entre el 86 por 100 de los ingresos fiscales en Nevada, y tan sólo el 6 por 100 en Alaska, siendo necesario señalar que en cinco Estados (49) no existe imposición general sobre las ventas, basando su tributación en este campo en los impuestos sobre consumos específicos.

Esta heterogeneidad en la composición de los ingresos fiscales de los estados continúa siendo una de las notas características del federalismo fiscal estadounidense, y un buen ejemplo de la diferencia ya comentada entre poder fiscal ostentado y ejercido. Como en otros países, nos encontramos básicamente con una renuncia voluntaria de los estados a ejercer en todas su plenitud el poder fiscal que poseen, acudiendo a sus fuentes tributarias preferidas. La mencionada heterogeneidad se traduce, como era de esperar, en diferencias apreciables en la carga fiscal que soportan los ciudadanos de unos u otros estados. Así, la recaudación estatal media per cápita fue en 1998 de 1.660 dólares; los estados con mayor recaudación fueron Alaska (2.658), Hawaii (2.601), Connecticut (2.491) y Minnesota (2.395), y los de menores ingresos fiscales per

cápita fueron New Hampshire (780), Texas (1.184), Alabama (1.270) y Louisiana (1.297).

A la vista de tales diferencias, podría pensarse que sus consecuencias económicas son una cuestión básica en el funcionamiento del federalismo fiscal estadounidense, impresión que se refuerza si observamos la literatura especializada, que se ha ocupado con profusión de ese asunto. Sin embargo, los trabajos de la ACIR llegan a la conclusión de que la diversidad tributaria y la competencia fiscal entre estados vecinos no son problemas importantes ni para el desarrollo económico ni para el federalismo. Las razones que aduce esa institución son que tales hechos han formado históricamente parte del sistema, que ha ido asimilándolos progresivamente, ajustándose a esa situación, y que, por otra parte, existen mecanismos de coordinación fiscal que atemperan sus efectos.

Dos son las vías por las que dicha coordinación se logra: en primer lugar, mediante actuaciones administrativas conjuntas, incluidos diversos acuerdos para el intercambio de información entre los estados y el gobierno federal. En segundo lugar, y especialmente en el caso de aquellos estados que gravan la renta personal mediante un recargo sobre el impuesto federal, es normal que exista una gestión federal única. En este caso, se suele utilizar además la técnica del crédito fis-

cal (*Tax credit*), o deducción en la cuota federal de una parte de las cuotas estatales. Todo esto obliga a que ese estado emplee los mismos elementos tributarios que el impuesto federal, con lo que la heterogeneidad se reduce substancialmente. Conviene resaltar que estamos, una vez más, en presencia de una renuncia voluntaria de parte del poder fiscal que poseen los estados, que encuentran ventajas en ceder algo de su capacidad de decisión al gobierno Federal. A pesar de las críticas que la literatura económica vierte sobre estos sistemas de armonización fiscal, sobre todo por su debilidad, lo cierto es que su utilización se ha extendido a la mayoría de estados, lo que le confiere una especial relevancia a efectos de acercarnos con mayor exactitud a la autonomía fiscal real que posee cada nivel de gobierno. El reparto final de ingresos y gastos que produce este sistema es el que aparece en el cuadro n.º 8

Bien sea porque los estados y gobiernos locales no ejercen todo el poder fiscal que poseen, o porque la tradición así lo ha impuesto, o porque las razones objetivas para su existencia son muy poderosas, el federalismo fiscal estadounidense ha utilizado siempre un importante volumen de transferencias intergubernamentales. Su importancia relativa puede apreciarse en el cuadro n.º 9, que refleja la composición de los ingresos no financieros para 1998.

CUADRO N.º 8

ESTADOS UNIDOS: REPARTO FINAL DE INGRESOS Y GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO

	Federal	Estatal	Local
Ingresos tributarios totales en EE.UU.	54,94	23,83	21,23
Gastos gestionados totales en EE.UU.	54,78	21,09	24,13

CUADRO N.º 9

ESTADOS UNIDOS. INGRESOS NO FINANCIEROS POR NIVELES DE GOBIERNO (1998)

INGRESOS NO FINANCIEROS	Federal	Estatal	Local
Impuestos	56,26	42,65	70,14
Cotizaciones seguridad social	32,26	20,92	
Transferencias intergubernamentales.....		22,21	26,71
Otros ingresos.....	11,48	14,22	3,15
TOTALES	100,00	100,00	100,00

Fuente: US Census (<http://www.census.gov>).

Esas cifras incluyen tanto las transferencias incondicionadas, usualmente instrumentadas a través de programas de ayudas generales (50), como las condicionadas, ligadas a proyectos específicos. Estas últimas son las más importantes cuantitativamente (casi un 90 por 100 del total de transferencias), suelen formularse como participación federal o estatal en los gastos de proyectos concretos, y se corresponden perfectamente con la existencia de las competencias compartidas a que nos referimos antes (us Census Bureau, 1999).

En definitiva, fiel a sus orígenes, el federalismo fiscal estadounidense ofrece un equilibrio entre responsabilidades propias y exclusivas de cada nivel, con un amplio ejercicio de corresponsabilidad fiscal, que se manifiesta tanto en la vertiente de los gastos públicos como en la de los ingresos, combinando para ello elementos institucionales con la práctica de acuerdos, negociación y renuncia voluntaria al ejercicio del poder fiscal.

SUIZA

La vigente Constitución suiza, aprobada el 29 de mayo de 1874, y sus sucesivas modificaciones, configuran a este país centro-

uropeo como una República Federal, aunque mantiene el nombre tradicional de Confederación Helvética, adoptado en 1291, cuando cuatro cantones (51) decidieron unirse con ese sistema de gobierno. La complejidad del federalismo suizo tiene sus raíces en el delicado equilibrio de poderes que pretende conseguirse entre la Federación, las regiones (cantones) y los municipios. Además, su sistema político e institucional combina elementos de democracia directa e indirecta, representación proporcional y territorial, soberanía popular y separación y concurrencia de poderes, en una rica amalgama institucional sustentada a menudo en tradiciones históricas que perviven desde el siglo XIII. No menos importante es la continua búsqueda del equilibrio entre cantones, dadas las acusadas diferencias de todo tipo (lingüísticas, culturales, religiosas, geográficas, poblacionales, etc.) que existen. Así, por ejemplo, las actividades económicas se concentran básicamente en los cantones situados en el Altiplano, tanto por razones geográficas como porque históricamente los caminos del comercio internacional entre Renania y el norte de Italia, entre Francia, el sur de Alemania y Austria, se cruzaban en esa región, que comprende los cantones de Basilea, Aargan

y Zurich, y se han beneficiado siempre del intenso comercio internacional suizo (52). No es sorprendente, por tanto, que los cantones de Basilea, Zurich, Vaud y Ginebra, (junto a los de Jura y Zug), suelen tener los mayores ingresos per cápita. Las disparidades en el desarrollo económico, y en la distribución de población, conllevan obvios problemas para el funcionamiento del federalismo fiscal, porque los cantones más pobres demandan mayor equilibrio regional y de ingresos fiscales, mientras que los cantones más ricos tratarán de proteger sus intereses, votando en contra de medidas redistributivas demasiado activas. Por otra parte, las regiones montañosas y escasamente pobladas, típicas de los cantones más pobres, se enfrentan a serios problemas para la provisión y financiación de los servicios públicos, que podría conducirlos a una mayor dependencia de las subvenciones federales y a caer en cierta «tutela federal», mientras que los cantones más ricos es probable que defiendan una distribución territorializada de los principales impuestos federales, justificando sus peticiones en los problemas de aglomeración urbana de sus municipios.

El Parlamento Federal, o Asamblea Federal, es el órgano

legislativo de la Federación, sujeto a los derechos de la población y de los cantones. En realidad, se trata de una asamblea conjunta de las dos cámaras federales: el Consejo Nacional (*Nationalrat*) y el Consejo de los Estados (*Ständerat*), y es el órgano encargado de designar al Presidente y Vicepresidente de la Confederación, a los siete miembros del gobierno (Consejo Federal), representantes de los cuatro partidos más votados, y de los que no puede haber más de uno que pertenezca al mismo cantón, y a los treinta miembros del Tribunal Supremo, amén de otra serie de relevantes cargos institucionales. La forma habitual de aprobar la mayor parte de las leyes federales es mediante sesiones conjuntas de ambas cámaras. Pero las iniciativas legislativas y la aprobación de determinadas leyes puede también pasar por la celebración de los oportunos referendos, elemento vital de la actividad política suiza, ya que la petición de 50.000 votantes puede hacer que una propuesta de enmienda constitucional haya de ser sometida al refrendo popular.

El Consejo Nacional se compone de doscientos miembros, elegidos directamente por los votantes de cada cantón, que es la circunscripción electoral, para un período de cuatro años. En cada cantón se elige como mínimo un representante, y el resto se distribuye en proporción a la población de los cantones (53). El Consejo de los Estados consta de cuarenta y seis miembros: dos por cada cantón y uno por cada semicantón, siendo los propios cantones los que establecen el procedimiento electoral, el tipo de mayoría necesaria para ser elegido, e incluso el período de duración del mandato de los representantes electos.

Cada uno de los veintiséis cantones (54) tiene, además de su propia Constitución, su gobierno cantonal (Consejo Ejecutivo), y su Consejo Legislativo electo, aunque en los más pequeños éste se sustituye por una asamblea general de ciudadanos (*Landsgemeinde*). El contenido de las constituciones cantonales y la organización política y administrativa de cada cantón varía sustancialmente de unos a otros, haciendo casi imposible la identificación de un cantón estándar (55). El gobierno cantonal nombra a los prefectos, que están al frente de los distritos, que son agrupaciones de comunidades (municipios o *Communes*), último escalón en la estructura federal, y de las que existen unas 3.000 en toda Suiza, dotadas en general de un importante grado de autonomía política y fiscal, pero que difieren mucho de unas a otras según su origen, tradiciones, y las normas cantonales que las regulan. No hay relaciones directas entre la Federación y los municipios, sino a través del gobierno cantonal correspondiente.

La esencia del reparto del poder fiscal en Suiza estriba en que todas las competencias que la Constitución no reserva expresamente para la Federación se atribuyen a los cantones, de manera que la Federación no puede «invadir» el espacio fiscal de éstos. En realidad, el amplio poder fiscal que este sistema otorga a los cantones se vio seriamente reducido durante la primera mitad de este siglo mediante sucesivas enmiendas constitucionales, que culminaron en la reforma de 1958, con la que se instaura, de hecho, una separación parcial de algunas fuentes tributarias, manteniendo la concurrencia en otras. Muy resumidamente, la evolución histórica del federalismo fiscal suizo ha conducido a un sistema que actualmente com-

bina impuestos propios de cada nivel con fuentes tributarias compartidas, participación cantonal en impuestos federales y una peculiar afectación impositiva, que hace que casi un 25 por 100 de la recaudación obtenida por los impuestos federales esté vinculada a programas específicos de gastos. Otra particularidad destacable de la Hacienda suiza es la gran importancia del sector empresarial público (incluido el financiero), presente tanto en la Federación como en los Cantones, y que junto a las rentas de las propiedades públicas generan alrededor del 15 por 100 de los ingresos públicos totales (56).

El poder fiscal del nivel federal, desde antiguo asentado en los impuestos indirectos, se ha incrementado de forma notable a partir de 1995 con la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido (57). La actual composición de ingresos no financieros de la Federación, se recoge en el cuadro n.º 10.

El «impuesto federal directo» engloba tanto el gravamen sobre la renta personal como el del beneficio y el capital de las personas jurídicas, con mayor importancia para el gravamen personal, que supone alrededor del 62 por 100 del total recaudado por este tributo. De forma similar a lo que sucede en Alemania, la gestión de este impuesto no pertenece a la Administración federal, sino a la cantonal. El «impuesto anticipado» (*L'impôt anticipé*) grava las rentas del capital mobiliario (básicamente intereses y dividendos). Los derechos de timbre (*droits de timbre*) gravan la emisión y transmisión de títulos empresariales y las primas de seguros.

La Federación gestiona todos sus impuestos, estando la Administración Tributaria Federal especializada por figuras, de suer-

CUADRO N.º 10

**SUIZA. COMPOSICIÓN DE INGRESOS NO FINANCIEROS
DE LA FEDERACIÓN. 1998**

	<i>Nivel federal</i>
Impuesto federal directo	23,9
Impuesto «anticipado»	6,6
Derechos de timbre.....	7,5
IVA	33,6
Petróleo, carburantes y aceites minerales	13,5
Otros tributos	6,4
Empresas públicas	8,5
TOTAL	100,0

Fuente: Oficina Suiza de Estadística (<http://www.statistik.admin.ch>).

te que: la Administración Fiscal gestiona el IVA, *L'impôt anticipé* y los *droits de timbre*; y colabora con los cantones en la gestión del «impuesto federal directo»; la Administración de Aduanas recauda los derechos aduaneros, el IVA en frontera, los monopolios fiscales, los tributos sobre transporte por carretera, los tributos sobre carburantes, y los impuestos sobre vehículos y tabaco; la Administración del Alcohol se encarga de todo lo relativo a estos productos; y la Administración de la Seguridad Social gestiona ese servicio, incluidas las cotizaciones.

Por otra parte, e intentando también lograr objetivos de nivelación horizontal y reequilibrio entre cantones, el federalismo suizo incluye participaciones cantonales en ingresos federales:

a) En el «impuesto federal directo»: a los cantones les corresponde el 30 por 100 de la recaudación: el 17 por 100 se distribuye sobre un criterio territorializado, según el domicilio fiscal de los contribuyentes, y el 13 por 100 en función de la población, ponderada mediante un coeficiente exponencial.

b) En el «impuesto anticipado», los cantones reciben un 10 por 100 de la recaudación total.

c) En las retenciones del «impuesto sobre los salarios»: los cantones reciben el 10 por 100 de la retención neta (deducidos los costes de recaudación): la mitad se distribuye entre todos los cantones según la población, y la otra mitad se reparte, según la población ponderada, entre aquellos cantones que tienen una capacidad fiscal inferior a la media.

d) En los «impuestos sobre carburantes y derechos aduaneros»: la mitad de la recaudación de estos impuestos está afectada al gasto en carreteras, recibiendo los cantones el 12 por 100 de dicha recaudación. De ese 12 por 100, el 7 por 100 se ha de destinar obligatoriamente a carreteras alpinas internacionales, y el 93 por 100 al gasto cantonal en carreteras. De este 93 por 100, el 5 por 100 va a aquellos cantones cuyos gastos per cápita en carreteras son superiores a la media, el 7 por 100 a aquellos cuyo impuesto sobre automóviles es 4/5 superior al impuesto medio sobre automóviles, el 12 por 100 en proporción

directa a la longitud de las carreteras cantonales, el 34 por 100 según los gastos cantonales en carreteras, y el 42 por 100 restante según una fórmula que combina ponderadamente capacidad fiscal y gasto cantonal en carreteras.

Además, cantones y comunas tienen, como ya indicamos, una gran libertad para establecer sus propios impuestos. Las comunas utilizan mayoritariamente el sistema de recargos en los impuestos cantonales, especialmente en el caso de la imposición sobre la renta. Considerados en su conjunto, los ingresos cantonales y locales ofrecen la composición que recoge el cuadro n.º 11.

Un análisis pormenorizado de cada cantón y comuna nos pone de manifiesto que la nota dominante es la heterogeneidad de situaciones, que hace difícil la identificación de una «estructura fiscal tipo», como sucedía en el caso de los Estados Unidos. Al igual que allí, la diversidad se traduce en diferencias apreciables de carga fiscal entre cantones: para una media suiza de 100, en 1996 el cantón con mayor presión fiscal fue el de Friburg (135,5) y el de menor carga fue Zug (55,1). En 1997, el de mayor presión fiscal fue Jura (130,5), y el de menor Zug (57,3).

Por lo que respecta a la coordinación y armonización fiscal, la libertad que la Constitución reconoce a cantones y municipios impide instrumentar mecanismos de coordinación que vayan más allá de algunos aspectos formales. Las leyes federales de armonización de impuestos directos de 1993 y 1995 han profundizado en esta coordinación formal, y han dado un plazo (31 de diciembre de 2000) para la adopción de formularios estandarizados, encaminados a reducir los costes administrativos y de cum-

CUADRO N.º 11

**SUIZA. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS
CANTONALES Y LOCALES. 1998**

	<i>Cantones</i>	<i>Comunas</i>
Impuestos sobre la propiedad	2,9	4,9
Impuestos sobre consumo y ventas.....	8,7	2,8
Imposición sobre renta y sociedades.....	60,7	68,0
Otros tributos	2,9	4,9
Transferencias incondicionadas.....	16,9	14,7
Transferencias condicionadas	7,9	4,7
TOTAL.....	100,0	100,0

Fuente: Oficina Suiza de Estadística (<http://www.statistik.admin.ch>).

NOTAS

(1) Otras son: 1) cualidad de responsable (consciente de sus obligaciones); 2) circunstancia de ser alguien responsable (culpable) de cierta cosa; 3) obligación que resulta de ser el responsable (encargado) de cierta cosa; 4) cualidad, graduable, de la cosa de que hay que responder; 4) circunstancia de sentirse responsable de cierta cosa; particularmente, de cierta cosa que puede resultar mal.

(2) Entre otras razones, porque ello da pie a cuestionarse la gestión más o menos adecuada (responsable) de los recursos, o la aceptabilidad social de unos u otros tipos de gastos.

(3) En España esta separación es fundamental, tanto en el caso de las haciendas locales, cuando hablamos de tributos propios (piénsese por ejemplo en lo que sucede en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana) como en el de las haciendas autonómicas si se trata de tributos cedidos (por ejemplo el Impuesto sobre el Patrimonio). En ambos, la legislación básica es de ámbito estatal, pero ayuntamientos y gobiernos autonómicos tienen poderes para modificar los tipos impositivos y otros elementos tributarios.

(4) Desde la definición más estricta de la tributación propia, hasta la más alta, que acepta como «propio amplio» todo aquel tributo en el que las regiones tengan alguna parcela de poder, por pequeña que sea, la diferencia puede ser muy considerable. La definición del campo de los tributos propios es una cuestión fundamental para la medición del grado de autonomía regional, que debería, como mínimo, incluir siempre dos cuantificaciones: una del grado «estricto» y otra del «amplio», especificando sus respectivos contenidos.

plimiento. La armonización es mucho mayor entre los municipios de cada cantón, que en la práctica sólo deciden los tipos de gravamen a aplicar en los impuestos directos.

En resumen: el federalismo fiscal suizo tiene altos grados de autonomía fiscal y corresponsabilidad, en un marco institucional encaminado a buscar el mayor equilibrio político entre los tres niveles de gobierno, utilizando para ello una combinación de im-

puestos propios, gestión y recaudación exclusivas y compartidas, y un complejo sistema de afectación impositiva, integrando además en todo ello nivelación y solidaridad intercantonal (58).

Como síntesis final, el cuadro número 12 resume las características de los países que aquí se han comentado, mencionando en cada caso el elemento o nivel gubernamental que predomina en el panorama propio de cada país.

CUADRO N.º 12

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PAÍSES ANALIZADOS

	<i>Alemania</i>	<i>Australia</i>	<i>Canadá</i>	<i>EE. UU.</i>	<i>Suiza</i>
Fuentes tributarias....	Recaudación compartida, y separación	«Monopolio» central y participación en ingresos federales	Concurrencia (Acuerdos fiscales)	Concurrencia (Especialización en fuentes por niveles)	Concurrencia, separación, y recaudación compartida
Normas tributarias....	<i>Bundesrat</i> y homogeneidad	Gobierno federal	Negociadas en acuerdos fiscales	Gobierno federal, Estados, y Gobiernos locales	Gobierno federal, cantones, y Gobiernos locales
Gestión tributaria.....	Integrada, con mayor relevancia de los <i>Länder</i>	Gobierno federal	Gobierno federal (Renuncia voluntaria de las provincias)	Gobierno federal y estados (Coordinación) Gobiernos locales	Gobierno federal y cantones (Coordinación) Gobiernos locales
Recaudación.	51/35/14	77/20/3	47/43/10	55/24/21	45/33/22
Gasto	40/38/22	58/37/5	40/41/19	55/21/24	39/38/23

(5) Hay más factores que condicionan la magnitud de tal diferencia, como por ejemplo la desigual distribución de la renta y la riqueza, o las diferencias en los comportamientos defraudadores de los residentes en unos u otros territorios.

(6) Tampoco se puede medir la amistad, el amor, el odio, el desprecio, el aburrimiento, la belleza de una estatua o el encanto de una poesía, y no creo que ello nos impida valorar estos comportamientos o, lo que sería mucho más grave, creer que, por inmensurables, son irrelevantes.

(7) Y aún podría matizarse más, cuestionándose si todas las vías de participación (Senado, Conferencia Interterritorial, comités sectoriales, acuerdos bilaterales, etc.) tienen la misma importancia.

(8) Mientras no se alcance un acuerdo al respecto, parece que lo más sensato y honrado es que cada cual explique con claridad el criterio elegido y el contenido de las etiquetas (autonomía, impuestos propios, poder fiscal, etc.) que utiliza.

(9) La autonomía financiera se mide y expresa como la relación entre la recaudación conseguida mediante los ingresos propios (bien sean estrictos o amplios), y el total de ingresos no financieros de que dispone un gobierno.

(10) En otras palabras, lograr lo que BIRD y HARTLE (1979) englobaron en la idea de «eficiencia política».

(11) BIEHL (1990) señala que la «fuerza» de los *Länder* en la Constitución de 1949 responde más a las presiones ejercidas por los gobiernos aliados que a la propia voluntad alemana, que era partidaria de una situación más centralizada, similar a la que había existido durante la república de Weimar. Finalmente, los aliados impusieron un modelo de gobiernos regionales fuertes, que, paradójicamente, restauraba la tradición alemana anterior a 1919.

(12) El conocido *Deutschland über alles* sigue, pese a todo, plenamente vigente.

(13) Esta combinación es fruto tanto de lo establecido en el capítulo X de la Constitución de la RFA, íntegramente dedicado al régimen financiero, como de lo fijado por la importante reforma fiscal de 1969, en la que también se aprobó la Ley de Igualación Fiscal.

(14) Simplificadamente: corresponden en exclusiva al *Bund* los impuestos sobre el petróleo, reunificación, tabaco, seguros y alcoholes, y los que regulan el tráfico exterior; son exclusivos de los *Länder* los que gravan la propiedad inmobiliaria, los vehículos a motor, el juego y la cerveza; y pertenecen a los gobiernos locales los que gravan las actividades económicas, profesionales y comerciales.

(15) Los impuestos compartidos son: el IRPF, cuya recaudación se distribuye constitucionalmente entre el *Bund* (42,5 por 100), los *Länder* (42,5 por 100) y los gobiernos locales (15 por 100); el impuesto sobre sociedades, repartido a partes iguales entre el *Bund* y los *Länder*; y el IVA, que se reparte entre el *Bund* y los *Länder* en la proporción 60/40.

(16) Según datos para 1998 de la Oficina Federal de Estadística: (<http://www.statistik-bund.de>).

(17) No olvidemos que, en la práctica, el Senado tiene derecho de veto sobre cualquier proyecto fiscal que proponga el gobierno o el parlamento federal.

(18) Tal como se definió este índice en la anterior nota 9.

(19) Los territorios tienen un *status* especial, que se traduce políticamente en un menor poder y en una inferior representación en las instituciones federales.

(20) Peculiaridad notable de este país es que la inscripción en el censo electoral y el ejercicio del voto son obligatorios (bajo pena de multa) para todo ciudadano mayor de 18 años.

(21) Las ayudas federales a los estados miembros para paliar sus problemas de insuficiencia financiera son constitucionalmente obligatorias.

(22) Y también, aunque con una menor relevancia, el Consejo Consultivo Australiano para las Relaciones Intergubernamentales, inspirado en el conocido ACIR estadounidense.

(23) Sólo desde entonces Canadá puede reformar su propia Constitución sin necesidad del *placet* británico.

(24) El nivel local, formado por unos 4.700 municipios, es irrelevante para el análisis del reparto del poder, ya que constitucionalmente son considerados «criaturas de las provincias». Además, desde hace una década, los gobiernos provinciales están estimulando la fusión y reducción del número de municipios, buscando una mayor eficiencia administrativa.

(25) Las provincias son el nivel regional de gobierno. Existen diez provincias, a cuyo frente está un Subgobernador con funciones meramente representativas, una Cámara Legislativa y un Gobierno Provincial, con su correspondiente Primer Ministro y Gabinete. De las diez, Québec tiene un estatuto especial, que le confiere ciertos privilegios y una mayor representación en las cámaras federales. Hay además tres territorios: Yukón; Noroeste; y Nunavut (creado por segregación del Noroeste en 1999), gobernados por un Comisionado o delegado Federal y una Asamblea, con capacidades legales sensiblemente menores que las de las provincias.

(26) En una concepción parlamentaria cercana a la de la Cámara de los Lores británica.

(27) En el caso de Québec, al menos uno ha de ser anglófono y protestante, y otro anglófono y católico.

(28) Así sucede, por ejemplo, con la imposición sobre carburantes, tabaco, y cotizaciones sociales.

(29) Según las cifras ofrecidas por la Oficina Federal de Estadística (<http://www.statcan.ca>).

(30) Actualmente, todas las provincias, excepto Québec, tienen Acuerdo en este impuesto.

(31) Como puede apreciarse, esto es en realidad un recargo en cuota. Los tipos aplicados suelen estar entre el 45 y el 70 por 100.

(32) Hoy en día, todas excepto Québec, Alberta y Ontario.

(33) Hay tres grupos diferentes: el general, con tipos entre el 12 y el 17 por 100; el que se aplica a las pequeñas empresas, que varía entre el 5 y el 10 por 100, y el de las industrias manufactureras, que va desde el 7 hasta el 21 por 100.

(34) En realidad, se hacen 48 pagos al año, lo que elimina casi por completo las quejas acerca de los problemas de liquidez o tesorería que los retrasos en las transferencias federales pudieran ocasionar.

(35) La única que podría señalarse es la atribución a la Federación de los impuestos sobre el comercio exterior.

(36) Tomando ahora el término en el sentido de ejecución sensata de las obligaciones propias.

(37) Connecticut; Delaware; Georgia; Maryland; Massachusetts; New Hampshire; New Jersey; New York; North Carolina; Pennsylvania; Rhode Island; South Carolina y Virginia.

(38) Confirmado por el tratado de Versalles de 1783, que reconoció la existencia de los Estados Unidos.

(39) Con ello se dio pie a la existencia de las instituciones federales, y a la elección de George Washington como primer Presidente de los Estados Unidos.

(40) Como indicador de ese mayor poder, baste señalar que cada senador puede contratar, como personal de apoyo, entre veinticinco y sesenta personas, mientras que cada representante sólo puede contratar entre diez y quince.

(41) Aunque ni puede dimitir voluntariamente de su cargo (salvo que se haya iniciado contra él un procedimiento de *impeachment*) ni puede disolver anticipadamente el Congreso y convocar nuevas elecciones. Además, y puesto que los miembros del Gabinete no tienen responsabilidades políticas ante el Congreso, el único que comparece y responde es el Presidente.

(42) Todos los datos, referidos a 1998, según la Oficina del Censo USA (<http://www.census.gov>).

(43) En apoyo de esta idea, señalemos que es casi imposible repasar la literatura económica norteamericana sobre federalismo fiscal sin llegar a la conclusión de que lo que realmente preocupa a sus autores son las cuestiones locales, más que las estatales.

(44) Los estados tienen competencias significativas para la actividad política, como censo electoral estatal y federal; amén de la promoción de la actividad económica, el mantenimiento de autopistas, prisiones y hospitales estatales y universidades del estado. Por contra, los diversos gobiernos locales (condados, municipios, ciudades, distritos especiales), son responsables del sistema educativo no universitario, de los servicios de empleo, de las ayudas médicas, y en gene-

ral de casi todos los servicios sociales, así como de policía, bomberos, etcétera.

(45) *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*.

(46) A excepción de los aranceles y gravámenes sobre el comercio exterior, exclusivos del gobierno federal.

(47) Alaska, Florida, Nevada, Texas, Washington y Wyoming.

(48) Excepto en Nevada, Texas, Washington y Wyoming.

(49) Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire y Oregón.

(50) Hasta 1986, bajo la forma de participación general en ingresos federales (*Revenue Sharing*), y desde su supresión, mediante las llamadas *Block Grants*.

(51) Niedwald, Obwald, Schwytz y Uri. Actualmente, Suiza consta de veinte cantones y seis semi-cantones. La figura del semi-cantón tiene un contenido casi exclusivamente administrativo, por lo que ha de entenderse que nos referimos al conjunto cuando hablamos genéricamente de cantones.

(52) El estuario de Basilea es el único puerto (fluvial) del país, sobre el Rin, y concentra alrededor de una cuarta parte del tonelaje total de las importaciones, mientras que más del 40 por 100 del total de importaciones y exportaciones suizas pasa a través de la región de Basilea.

(53) Zurich elige treinta y cuatro representantes, y los cinco cantones menos poblados sólo uno. Las mujeres tienen derecho a votar en las convocatorias federales solo desde 1971, y los ciudadanos suizos residentes en el extranjero pudieron votar por primera vez en 1995. La última convocatoria electoral fue la del 24 de octubre de 1999, de la que salió la 46ª legislatura suiza.

(54) Algunos, como el de Ginebra, se autodenominan «República y Cantón de...», y hacen continuas referencias al «Estado» cuando mencionan su territorio o su Administración.

(55) Esta heterogeneidad se traduce en diferencias apreciables para los ciudadanos: por ejemplo, el derecho al voto femenino en las elecciones cantonales y locales sólo fue reconocido en Appenzell Inner-Rhoden en 1990.

(56) Según el avance de liquidación presupuestaria de 1998. Vid. Oficina Suiza de Estadística: (<http://www.statistik.admin.ch>).

(57) La recaudación del IVA ha tenido un crecimiento espectacular: 11,9 miles de millones de francos suizos en 1995; 12,5 en 1996; y 13,2 en 1997.

(58) La nivelación entre cantones, conocida en términos generales como «perecuación financiera», está sujeta a continuos debates y revisiones, y el actual gobierno suizo ha anunciado un proyecto nuevo para el año 2001.

BIBLIOGRAFÍA

BIEHL, D. (1990), *Revenue distribution and intergovernmental grants system in the Federal Republic of Germany*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, mimeo.

BIRD, R. M. (1986), *Federal Finance in comparative perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto.

BIRD, R. M., y HARTLE, D. G. (1979), «La estructura gubernamental», en GIMÉNEZ MONTERO, A. (ed.), *Financiación de las autonomías*, Blume, Madrid.

CASTELLS, A. (1988), *Hacienda Autónoma*, Ariel, Barcelona.

GIMÉNEZ MONTERO, A. (1991), «Modelos básicos de financiación autonómica», *Palau* 14, n.º 13.

<http://www.bundesregierung.de>

<http://www.canada.gc.ca>

<http://www.census.gov>

<http://www.efv.admin.ch>

<http://www.statcan.ca>

<http://www.statistics.gov.au>

<http://www.statistik.admin.ch>

<http://www.statistik-bund.de>

McLURE, Ch. Jr. (ed.) (1983), *Tax assignment in federal countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra.

PADDISON, R., y BAILEY, S. (eds.), (1988), *Local Government Finance: International Perspectives*, Routledge, Londres.

POLA, G.; FRANCE, G., y LEVAGGI, R. (eds.) (1996), *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, Edward Elgar, Chentelham.

RUIZ-HUERTA, J., y MUÑOZ, R. (eds.) (1986), *Estado Federal/Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas*, Diputación Provincial de Salamanca, Salamanca.

TER-MINASSIAN, T. (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, DC.

US CENSUS BUREAU (1999), *Federal Aid to States for Fiscal Year 1998*, U. S. Government Printing Office, Washington, DC, abril.

Resumen

Este trabajo muestra las diferentes vías por las que se manifiesta el poder fiscal de los gobiernos regionales. Se propone, en primer lugar, la conveniencia de separar distintos componentes del poder fiscal, como pueden ser la capacidad de elaborar las normas básicas, modificar elementos tributarios, o gestionar e inspeccionar los impuestos, para pasar a continuación a describir los rasgos más característicos de cinco países federales, señalando de qué manera sus respectivos gobiernos regionales ejercen sus responsabilidades fiscales, tanto si las tienen en exclusiva como si las comparten con otro nivel de gobierno.

Palabras clave: Federalismo fiscal, distribución del poder fiscal, relaciones intergubernamentales en países federales.

Abstract

The distribution of tax power in federal countries is determined by their specific history, institutions and fiscal practices. In order to obtain an accurate picture of the real distribution of power between the three basic levels of government (i.e. federal, state and local), we examine three facets of tax power: the elaboration of laws and rules, the modification of tax elements, and the management and inspection of taxes. This approach is employed to describe the current situation in five federal countries and the various ways in which tax responsibilities are exercised at the state level, whether independently or jointly with other levels of government.

Key words: Fiscal federalism, Tax responsibilities, Intergovernmental relations.

JEL classification: H70, H71, H77.