

EL PROCESO DE CENTRALIZACION GUBERNAMENTAL: UNA VISIÓN CONSTITUCIONAL

Charles B. Blankart·

1. ¿Porqué crece el gobierno central?

Hace unos setenta años el economista alemán Johannes Popitz (1927: 348) formuló su “Ley del poder de atracción del presupuesto más grande”. Popitz, en su condición de académico de la Universidad Friedrich.Wilhelms (1) de Berlín y secretario de estado del Tesoro federal (2), estudió el proceso político en Alemania durante la transición entre el Imperio y la República de Weimar y encontró que el gobierno federal tuvo una participación cada vez mayor en los asuntos de los gobiernos estatales y locales, siendo que éstos últimos no contaban con los recursos para ejecutar la legislación del gobierno federal y para atender situaciones de emergencia local: “...carecen de la elasticidad para recolectar recursos o para ahorrar en otro lado hacia este destino... En una consideración realista de la política, *el poder de atracción del gobierno central* se vuelve inevitable. No existe una panacea efectiva contra esto” (Popitz 1927: 348-49, traducido por Ch. B. B., bastardilla en el texto original). Por lo tanto, muchos economistas se refieren a la Ley de Popitz cuando hablan de la centralización gubernamental (3).

Popitz pensó que esta observación era una ley de la naturaleza. En este trabajo, argumentaré que la centralización gubernamental es el resultado del intento de los gobiernos subcentrales de formar carteles de gastos e ingresos bajo la protección y control del gobierno central (4). Este argumento fue presentado por primera vez por Geoffrey Brennan y James M. Buchanan en su libro *The Power to Tax* (1980). Allí sostienen:

Dentro de una estructura diseñada constitucionalmente, predeciríamos que existirían presiones constantes de los gobiernos competitivos de niveles inferiores para obtener acuerdos institucionales que moderaran las presiones competitivas. Un obvio acuerdo de este tipo sería uno tal que estableciera un sistema impositivo uniforme en todas las jurisdicciones: esto removería un elemento principal del proceso de competencia intergubernamental. Y el agente lógico para administrar dicho acuerdo es el nivel superior de gobierno (p. 182).

Brennan y Buchanan no proveen evidencia empírica profunda de su hipótesis. Mas aún, no muestran cómo y bajo qué condiciones institucionales emerge la cartelización. Para poder llenar esta brecha resumiré su argumento, investigaré las condiciones que generan la cartelización y la centralización de los gastos y los impuestos, y proveeré evidencia empírica. Comenzaré en la parte 2 con una descripción del proceso de centralización en la Alemania de posguerra y lo interpretaré dentro de la hipótesis de cartelización. En la parte 3, compararé el proceso de centralización en Alemania con el de otro país (Suiza) para evaluar la relevancia de la “ley de la naturaleza” propuesta por Popitz. Según Brennan y Buchanan, la cartelización depende de la “estructura constitucional definida”. Para poder comprobar la hipótesis de cartelización compararé en un “experimento natural” dos estructuras constitucionales, una más y otra menos susceptible a la cartelización. El experimento me permitirá observar si estas diferencias constitucionales son importantes y si estas pueden explicar la emergencia de los carteles de gastos e impuestos. Se mostrará que

el poder constitucional del gobierno federal de imponerse sobre la legislación estadual, el así llamado Kompetenz-kompetenz, resulta de importancia decisiva. Luego de haber confirmado la hipótesis para Alemania en la parte 4, consideraré el efecto probable de la cartelización sobre la carga impositiva en la parte 5. La hipótesis del Leviatán parece ser corroborada por mi análisis de caso. La parte 6 proveerá una visión más amplia de la cartelización. Considerando otros países discutiré la cartelización explícita e implícita. Más aún, cuestionaré si el proceso de creciente centralización será seguido de movimientos hacia la descentralización. La parte 7 se dedicará a conclusiones.

2. La centralización del gobierno en Alemania y su interpretación

El proceso de centralización en Alemania puede ser caracterizado comparando su Ley Fundamental en su versión original de 1949 con la actual de 1999.

El diseño original de la República Federal fue el de un estado federal descentralizado. La constitución de 1949 fue negociada entre el Consejo Parlamentario (Parlamentarischer Rat) y los Aliados y se basó principalmente en la autonomía de los estados (Länder) y la libre circulación de bienes, servicios, mano de obra y capital entre los estados, una sola moneda, una sola ciudadanía, y redes de transporte unificadas. La principal tarea del gobierno federal era garantizar estas condiciones y proveer la infraestructura necesaria (ver el art. 73 de la *Ley Fundamental; versión antigua [L.F.v.a.]*). Además, el gobierno federal tenía ciertos poderes potenciales, principalmente en el campo de la regulación de la economía (art. 74, *L.F.v.a.*), sujetos a una provisión de requerimiento público definida en el art. 73 párrafo 2 *L.F.v.a.* Las demás responsabilidades permanecían en los estados.

Los gobiernos federal y estadales incurrían en gastos al cumplir con sus tareas. Por lo tanto se les asignaban bases impositivas particulares de acuerdo al denominado “principio de separación”. Cada impuesto era asignado a un solo nivel de gobierno. El gobierno federal recibía exclusivamente los ingresos de ventas y la mayoría de los impuestos indirectos (art. 106, par. 1 *L.F.v.a.*) mientras que los impuestos a las ganancias personales y de las empresas, los impuestos a la riqueza y la herencia eran responsabilidad exclusiva de los gobiernos estadales (art. 106, par. 2, *L.F.v.a.*). La intención era que el poder de legislar estuviera en los gobiernos estadales, pero esto podía ser tomado por el gobierno federal bajo el criterio de subsidiariedad (ver art. 105, par. 2, *L.F.v.a.* que fue facilitado por el artículo de transición 125, *L.F.v.a.*) (5). El art. 106, par. 4, *L.F.v.a.*, introdujo además la ecualización discrecional fiscal horizontal, por ejemplo, algunos de los ingresos de los estados podían ser transferidos a otros estados. No había una ecualización fiscal vertical en el sentido que el gobierno federal recaudara impuestos nacionales y los distribuyera entre los estados. Finalmente el sistema de seguridad social continuaba como antes de la guerra bajo un presupuesto federal especial financiado con un impuesto sobre los salarios y un subsidio federal.

La versión de 1999 de la Ley Fundamental muestra un panorama claramente diferente. Ahora, la mayoría de las responsabilidades públicas relevantes se concentran en el nivel federal. No solamente éste ha tomado las responsabilidades federales potenciales (mencionadas antes) sino también un gran número de nuevas responsabilidades han sido creadas y sujetas a la legislación federal (ver art. 74 *L.F. versión nueva, n.v.*) Además, se ha creado una nueva categoría de responsabilidades compartidas entre el estado central y los estados en los campos de la construcción universitaria, la investigación, hospitales, control de inundaciones, etc. (ver art. 91 a, b *L.F.v.n.*). Finalmente, la Ley Fundamental establece

una serie de programas de transferencias, por ejemplo, apoyo a estudiantes, para promover el crecimiento de comunidades locales y regiones, etc. (art. 104 a *L.F.v.n*). Todos estos programas han contribuido a la centralización del gobierno.

Del lado de los ingresos, la centralización gubernamental es más asombrosa. Casi todos los impuestos importantes, en particular el impuestos a las ganancias personales y de las empresas, han sido sometidos a la legislación federal (art. 105, par. 2 y art. 106 par. 3 *L.F.v.n*). El único impuesto relevante en el nivel local es el impuestos local a los negocios (6). En forma paralela al traslado de la legislación impositiva al nivel federal, podemos observar una gran cantidad de coparticipación específica de impuestos (ver más abajo). Este cambio dramático en la estructura federal de Alemania ha pasado, a menudo, desapercibido, debido a que las estadísticas de cuentas nacionales consideran solamente el nivel de asignación de gastos e impuestos más que el nivel de legislación de gastos e impuestos.

Mi argumento principal es el siguiente. La centralización del gobierno es el resultado del intento de los gobiernos estatales de formar carteles de gastos e impuestos, esto es, de transferir la legislación de impuestos y gastos al nivel central de gobierno para suprimir la competencia entre los niveles subcentrales. Bajo un esquema de legislación impositiva centralizada el precio del gobierno es el mismo para todos los contribuyentes dado un nivel determinado de servicios gubernamentales. Se evita la discusión política sobre los impuestos en un estado comparados con los de otro. Más aun, se reduce el atractivo de la emigración inducida por los impuestos. Los carteles entre los gobiernos estatales, sin embargo, necesitan del control de la legislación federal debido a que serían inestables bajo una organización descentralizada al nivel estadual. La cartelización requiere de la centralización.

La plataforma natural para que los gobiernos estatales acuerden tal cartel garantizado federalmente es la segunda cámara del parlamento federal, el Bundesrat. En la misma, los gobiernos estatales están representados por sus miembros en relativa proporción al tamaño de los estados. Aunque los gobiernos estatales y sus delegados son de partidos diferentes, resulta en su común interés reducir la competencia entre sí.

La legislación relacionada con la federalización de los impuestos, sin embargo, debe no solamente pasar por el Bundesrat, sino también por el gobierno federal (el poder ejecutivo) y el Bundestag (la primer cámara del parlamento federal). Uno no debería esperar mucha oposición contra esta propuesta por parte de estos cuerpos bajo la hipótesis del Leviatán, de que los gobiernos quieren crecer y que la restricción de la reelección no es tal. Pero aun con la restricción de la reelección, el gobierno federal y el Bundestag pueden apoyar legislación si pueden participar en los ingresos fiscales de los estados y si reciben de éstos más competencias regulatorias. Estos instrumentos políticos adicionales pueden permitirles concentrarse en grupos de votantes estratégicamente importantes y así mejorar sus probabilidades de éxito en las elecciones (7). Los gobiernos estatales, asimismo, puede que objeten la centralización debido a que el gobierno federal se convierte ahora en regulador de los servicios estatales, reduciendo así la competencia entre ellos por el lado de los gastos. Uno podría decir que la *cartelización de los impuestos* será completada con la de los *gastos*.

Un típico signo de un cartel impositivo puede encontrarse en las normas para la división de los ingresos fiscales. Bajo la autonomía fiscal, los ingresos los obtienen aquellos gobiernos que aplican los impuestos. Bajo un cartel impositivo, los ingresos deben ser divididos según normas explícitas, ya que los ingresos son el resultado de la acción conjunta de todos los

gobiernos estatales bajo la dirección del gobierno federal. Ya hemos visto que el gobierno federal demandará su parte como una recompensa para organizar el cartel. Pero en la práctica se deben crear normas impuesto por impuesto. Algunos impuestos permanecen en los estados que los recaudan (por ejemplo, el de las herencias), algunos son compartidos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales que los recaudan (por ejemplo, los impuestos a las ganancias personales y de las empresas), y otros son recaudados por el gobierno federal y luego divididos entre el mismo y los gobiernos estatales según la supuesta capacidad fiscal de un estado (por ejemplo, el impuesto a las ventas).

Si estas normas hubieran tenido como objetivo compensar los efectos externos entre los estados en lugar de distribuir los ingresos del cartel, no encontraríamos coparticipación sino que sería suficiente con transferencias horizontales entre gobiernos. La constitución establece dichas transferencias (art. 107 *L.F.v.n*). Pero las normas no se concentran en la internalización de dichas externalidades, y su monto es menor al dos por ciento del volumen total de la recaudación impositiva común. Alternativamente, podría argumentarse que los impuestos han sido centralizados para proveer bienes públicos nacionales. Pero en este caso no se requeriría ninguna coparticipación. Todos los ingresos deberían ser gastados por el gobierno federal.

3. Rechazando la hipótesis de la Ley Natural

Una forma alternativa de arribar a una explicación de la centralización gubernamental es eliminando la hipótesis competitiva. Si la hipótesis de la ley natural de Popitz (1927) es correcta, se observaría la centralización gubernamental bajo cualquier sistema político independientemente de su constitución. Especialmente en el largo plazo, la ley natural debería prevalecer. Para comprobar esto, he comparado la centralización impositiva en Alemania y en Suiza en los últimos 45 años, desde 1950 hasta 1995. El Cuadro N° 1 muestra que los dos países difieren dramáticamente. En Alemania el porcentaje de impuestos centralmente legislados y su recaudación han crecido del 61 al 93%; en Suiza se han reducido del 60 al 47%. Uno puede objetar que otros factores pueden haber causado estas diferencias. Esto puede ser cierto en el corto y mediano plazo. Pero en el largo plazo – he considerado un período de 45 años- una ley natural debería ser siempre dominante a pesar que otros factores pudieran haber actuado entre tanto. Por ello, uno puede ciertamente abandonar la hipótesis que la centralización gubernamental es, en cierta medida, el inevitable destino de todas las naciones, el cual no puede modificarse por medio de la acción política. Sin embargo, esto no prueba aun que la hipótesis de la cartelización sea correcta, pero uno de sus principales competidores resulta eliminado.

Cuadro N° 1. Centralización gubernamental, imposición promedio y deuda pública en Alemania y Suiza, 1950-1995, en porcentaje de la recaudación impositiva total y el PIB respectivamente

	1950	1995
<i>Impuestos centralizados</i>		
Alemania	61,2	93,0
Suiza	60,1	47,4
<i>Recaudación promedio</i>		
Alemania	16,4	23,6

Suiza	17,8	19,8
<i>Deuda pública</i>		
Alemania	18,9	57,9
Suiza	53,8	45,2
Fuente: Cálculos propios sobre la base de los Anuarios Estadísticos de Alemania y Suiza de diferentes años		

4. La influencia del poder fiscal federal

Se sostuvo en la sección 2 que los carteles impositivos entre estados requieren el control federal para ser estables. En la mayoría de los países los gobiernos federales tienen poder para federalizar la legislación impositiva estadual. Un impuesto legislado por los estados puede convertirse en un impuesto legislado por el gobierno federal si las autoridades federales así lo deciden. Se dice que poseen la *Kompetenzkompetenz*, el poder de atraer poder. En *Alemania*, por ejemplo, el artículo 79 *L.F.* permite a las dos cámaras del parlamento atraer estos nuevos poderes con una mayoría calificada. El artículo 72, par. 2, el artículo 105 *v.a.* y el art. 125 *L.F.* facilita aún más la federalización en el caso de los impuestos. En Suiza, por el contrario, las autoridades federales carecen de esa competencia. Uno podría suponer, por lo tanto, que las diferencias en la centralización de los impuestos observada en el Cuadro N° 1 se deben a diferencias en el poder fiscal federal. Pero antes de sacar conclusiones prematuras, debe verificarse si otros factores pueden haber influenciado el grado de (des)centralización impositiva en Suiza. En adelante consideraré distintos factores posibles.

Primero: El tamaño de los dos países es considerablemente diferente. Alemania es 10 a 12 veces más grande que Suiza. Si asumimos que básicamente se proveen los mismos servicios públicos en Alemania y en Suiza, y que las responsabilidades por la provisión son compartidas entre los tres niveles de gobierno dependiendo de economías de escala y efectos externos, entonces Suiza debería ser mucho más centralizada que Alemania desde la perspectiva de la eficiencia.

Segundo: es cierto que la *estructura federal* puede tener una influencia en la centralización. Pero en este sentido los dos países tienen mucha similitud. Ambas son naciones con dos niveles soberanos de gobierno: la federación y los estados. Las comunidades son parte de los estados en ambos países. Los estados tienen todos los poderes excepto aquellos que explícitamente delegan a la federación. La estructura federal es, por lo tanto, poco probable que tenga una influencia diferencial sobre la centralización gubernamental.

Tercero: Ambos *sistemas de representación* son similares. Los dos países tienen democracias parlamentarias con dos cámaras basadas en electorados estaduales, pero con distinto peso en cada caso. La primera cámara se acerca más a un sistema de representación proporcional, la segunda es más cercana a un sistema mayoritario basado en la representación estadual. Puede esperarse que los representantes de ambas cámaras apoyen políticas que transfieran responsabilidades estaduales al nivel federal. (ver 2.)

Cuarto: La *formación del gobierno* es relativamente diferente en los dos países. En Alemania, el gobierno resulta elegido por una coalición mayoritaria en el parlamento. Juega un papel activo en la campaña electoral nacional y disciplina a los representantes de la primera cámara. En Suiza, los miembros del gobierno federal son electos individualmente

por las dos cámaras del parlamento por un período fijo de tiempo. Una vez electos son independientes de las mayorías parlamentarias. Por lo tanto, no tienen ningún incentivo particular para disciplinar a los miembros del parlamento. Por lo tanto, podríamos esperar que las políticas sean más orientadas hacia las elecciones en Alemania, y más hacia la formación de coaliciones parlamentarias en Suiza. En cada caso, las propuestas de los gobiernos subcentrales para federalizar los gastos y los impuestos serían bienvenidas por estos representantes (ver 2.).

Quinto: En Suiza las *iniciativas populares* representan un instrumento para crear competencias federales adicionales. Requieren una mayoría de votos en nivel nacional y la aprobación de una mayoría de estados para ser parte de la constitución. Debido a esta doble mayoría su probabilidad de éxito no es muy alta. Pero a veces tienen éxito y contribuyen al crecimiento del gobierno central en Suiza. Entonces, las iniciativas populares favorecen la centralización en Suiza en comparación con Alemania.

Sexto: El referéndum representa una barrera importante para el incremento de la centralización en Suiza en comparación con Alemania. Es obligatorio para las reformas constitucionales y opcional para la legislación federal. El referéndum asigna la “Kompetenzkompetenz” a los votantes. Este poder último sobre los impuestos no se encuentra en las autoridades federales como en Alemania. Por lo tanto, el referéndum crea una barrera constitucional decisiva. Hasta la Primera Guerra Mundial, Suiza no contaba con impuesto federal a las ganancias y a las ventas. El gobierno federal sólo podía recaudar derechos aduaneros y ciertos impuestos indirectos. La introducción de nuevos impuestos federales requirió un referéndum obligatorio. Por ello, lograr la aceptación de nuevos impuestos federales fue una difícil tarea para el gobierno dada la generalizada resistencia a los impuestos en la población. Desde 1917, los ciudadanos han sido llamados a votar a favor de impuestos federales a las ganancias y a las ventas no menos de 23 veces. El 40% de las propuestas ha sido rechazada en la primera vuelta. Los poderes fiscales federales sólo han sido aprobados por períodos limitados de tiempo, usualmente de 10 a 15 años y con tasas relativamente moderadas. Los poderes fiscales federales actuales expiran en el año 2006. Entonces, habrá de decidirse nuevamente.

Resulta obvio que un régimen de poderes fiscales temporalmente limitados no provee una base sólida para una legislación federal que garantice un cartel impositivo entre los estados. Dada la fragilidad de los carteles puede comprenderse porqué la centralización impositiva tuvo lugar en Alemania y no en Suiza. Cuando los gobiernos estatales necesitan más fondos en Suiza, deben incrementar sus propios impuestos. No pueden utilizar el instrumento del cartel impositivo.

En otras palabras: las primeras cinco variables consideradas antes sugieren que Suiza debería tener un sistema impositivo que fuera tan o más centralizado que el alemán. Cuando encontramos que sucede lo contrario, la cartelización parece ser la hipótesis relevante para explicar la cartelización.

5. El efecto de la cartelización sobre la carga fiscal

Asumiendo que la hipótesis de la cartelización sea correcta, voy a analizar ahora si la cartelización tiene alguna influencia en la carga impositiva. Bajo un cartel impositivo, es probable que el precio del gobierno sea mayor para el ciudadano promedio que bajo la competencia fiscal. He sostenido que Alemania comenzó con un régimen impositivo potencialmente competitivo en 1949 y se cartelizó en forma creciente después, mientras

que en Suiza el sistema impositivo se ha mantenido relativamente competitivo durante todo el período (8). En verdad, la presión impositiva en Alemania era relativamente menor que en Suiza en 1950: 16,4% del PIB en comparación con el 17,8%. Pero alcanzó un nivel muy superior en 1995: 23,6% comparado con el 19,8%. Además, Alemania ha pospuesto incrementos impositivos en mayor medida que Suiza acumulando deuda pública en particular desde los años 70 (ver el Cuadro N° 1).(9)

Desde este punto de vista, la hipótesis del Leviatán parece confirmarse. Cuanto más cartelizado y centralizado el sector público, menos competencia existe y mayor es la presión fiscal (10).

Podrían plantearse alguna objeciones contra la conclusión de que el sistema gubernamental descentralizado de Suiza funciona mejor y genera una menor carga impositiva para los ciudadanos que en la centralizada Alemania. Discutiremos tres aquí:

1. *Externalidades fiscales horizontales*: En la economía del bienestar se sostiene que si los gobiernos subnacionales tratan de financiar un servicio público elevando los impuestos sobre una base móvil dentro de sus jurisdicciones, la recaudación y la provisión del servicio serán muy bajas debido a la conducta tipo Nash (ver, p.ej., Zodrow & Mieszkowski, 1986). Ya que si un gobierno subcentral reduce sus impuestos, incrementa su propia base impositiva mientras que reduce la de otras jurisdicciones. Así se generan externalidades fiscales.

Podría argumentarse que los cantones suizos tienen impuestos muy bajos debido a la competencia fiscal. Pero los gobiernos cantonales tienen autonomía fiscal y pueden, por lo tanto, elegir impuestos basados en beneficios para evitar el problema de las externalidades fiscales.

2. Las *externalidades fiscales verticales* pueden surgir si dos niveles de gobierno, en particular los gobiernos nacional y estatales, explotan la misma base impositiva. Keen (1997) ha mostrado que esto puede llevar a una sobreexplotación de una determinada base, ya que la explotación independiente implica un problema de propiedad común. Las tasas impositivas podrían ser muy altas si los dos niveles de gobierno actúan con independencia entre sí. Como en Suiza tanto los gobiernos cantonales como el federal recaudan impuestos a las ganancias, el argumento de Keen se aplicaría, y las tasas en Suiza serían muy altas *ceteris paribus*. Como las tasas impositivas son, en realidad, más bajas en Suiza que en Alemania con su sistema de impuesto a las ganancias centralizado, esto señalaría la relevancia de la hipótesis de la cartelización (11).
3. El *problema de la redistribución*: Una objeción adicional es que la cartelización no sería mala. Podría decirse que tiene sus méritos debido a que permite mayor redistribución, la que puede ser preferida bajo las normas de decisión constitucional prevalecientes. Para una evaluación de este argumento se debe considerar la redistribución interpersonal y la interregional.

La redistribución interpersonal corre peligro en los sistemas descentralizados porque general la emigración de los ricos de las jurisdicciones pobres y la migración de los pobres a las jurisdicciones ricas. Por eso tanto Alemania como Suiza han federalizado sus sistemas de seguridad social, los que realizan gran parte de la redistribución. La asistencia social para los pobres es descentralizada en ambos países, pero atada a estrictas regulaciones limitando el posible abuso interregional (ver Feld, 1998 para las normas específicas de Suiza). Como he excluido los aportes a la seguridad social en mi comparación, es poco probable que esta redistribución interpersonal haya afectado mucho los datos.

Más importante es la objeción de que los sistemas impositivos descentralizados puedan llevar a una distribución despareja del ingreso per cápita entre estados. No es fácil comparar a Alemania y Suiza en este sentido. La desviación estándar del ingreso per cápita entre estados relacionada a la media aritmética es un poco mayor en Suiza que en Alemania Occidental en 1994. Pero los estados alemanes son mucho más grandes. La mayoría de ellos abarcan zonas ricas y pobres. Por lo tanto, sus ingresos per cápita deberían ser más cercanos a la media nacional que aquellos de los cantones relativamente pequeños de Suiza cuyas ricas ciudades y pobres áreas rurales se encuentran a menudo en cantones diferentes. Una forma alternativa de observar el tema de la desigualdad regional es investigar la convergencia sigma en el tiempo. Esta medida podría revelar si Alemania, al pasar de un sistema competitivo a uno cartelizado o centralizado a podido alcanzar una distribución más pareja del ingreso entre los estados que Suiza, la que permaneció con un sistema competitivo. Los datos disponibles no corroboran esta hipótesis. Las primeras observaciones de ingresos per cápita por región datan de 1965 en Suiza y 1970 en Alemania Occidental. Las tendencias de las desviaciones estándar indican que Suiza ha sido relativamente más exitosa en reducir la varianza del ingreso per cápita que Alemania. Pero las diferencias de las pendientes son muy pequeñas y hasta desaparecen cuando se incluye el suburbio internacional del cantón de Zug

La similitud del desarrollo de ambos países genera dudas considerables con relación a la efectividad de la cartelización impositiva como un instrumento de la política regional en Alemania. La justificación oficial de la centralización de los impuestos y los gastos y de la casi total eliminación de la autonomía impositiva de los estados en Alemania ha sido siempre la de alcanzar “igualdad de condiciones de vida dentro del área de la federación” (art. 72, par. 2 y art. 106, par. 3, versión de 1969). Parece, sin embargo, que los contribuyentes alemanes han cargado con los costos de esta política pero no han recibido los beneficios.

6. Extensión de la hipótesis de cartelización a otros países

Se ha mostrado que la cartelización impositiva tiene éxito cuando el gobierno federal tiene el poder de estabilizar los acuerdos impositivos entre los estados mediante la legislación federal. Ante la ausencia de ese poder, los carteles fracasan o no llegan a establecerse. Alemania es un ejemplo de lo primero, Suiza de lo segundo. Puede encontrarse evidencia similar en otros países.

La Unión Europea típicamente carece del poder central de establecer impuestos. Los “recursos propios” de la Unión no son sus propios impuestos, sino su derecho a recibir parte de los presupuestos de los estados miembros de acuerdo a ciertas bases comunes tales como la basada en el IVA, una base ficticia bajo el supuesto de que todos los estados miembros aplican las mismas tasas a los mismos productos.

Se ha otorgado el poder a la Unión de armonizar algunos impuestos, en particular en el área del valor agregado. Hasta el momento se ha alcanzado cierto grado de cartelización. Pero nótese que las autoridades de la Unión Europea no pueden cobrar impuestos a los individuos, sino solamente a los estados miembros.

La armonización impositiva sugerida en el ámbito del impuesto a las ganancias de los individuos y las empresas irá, por supuesto, mucho más lejos. Los principios de equidad vertical y horizontal que se aplican ahora dentro de los estados miembros, tendrán que ser aplicados en el ámbito de la Unión. Esto requerirá legislación, no solamente con relación a

las autoridades de los estados miembros, sino de los individuos. Dicha armonización podrá culminar en una legislación comprehensiva, esto es, la cartelización completa. Pero para ello se requiere la unanimidad de los estados miembros.

Dos ejemplos similares a Alemania son Canadá y Australia. Según Head (1983), los impuestos a las ganancias personales y de empresas se encontraban bajo la órbita de los estados o provincias antes de la Segunda Guerra Mundial. Para recaudar fondos con destino a la guerra, el gobierno central asumió el poder legislativo fiscal y la administración de los impuestos. Las provincias y los estados eran reembolsados por medio de transferencias. Aparentemente la centralización de los impuestos fue considerada como un método más eficiente para recaudar que, por ejemplo, establecer contribuciones de guerra por los gobiernos subnacionales.

Con posterioridad a la guerra, se realizaron varios intentos por retornar a un sistema descentralizado en ambos países. En Canadá, sin embargo, no fue sino hasta 1962 que las provincias pudieron recaudar su propio impuesto a las ganancias. Los impuestos federales fueron reducidos proporcionalmente. Pero todas las provincias tenían que aplicar el mismo criterio de progresividad. Grossman & West (1994) enfatizan, mas aún, que se ha establecido un extenso programa de transferencias para nivelar los ingresos de las provincias. Los autores corroboraron la hipótesis de la colusión o cartel ya que los tres niveles de gobierno han incrementado sus presupuestos a medida que las transferencias han crecido. En Australia, se decidió un retorno parcial a un sistema impositivo descentralizado en 1978, según Head (1983). Los estados podían otorgar reembolsos sobre los impuestos federales o cobrar sobrecargos. Pero no parece que estas reformas se hayan concretado hasta ahora.

El sistema impositivo en los Estados Unidos se caracteriza por dos impuestos a las ganancias, uno cobrado por el gobierno federal y el otro por los gobiernos estatales. En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial se elevó considerablemente el impuesto federal para financiar el gasto en defensa. Pero las tasas se mantuvieron altas después de la Guerra, (12) aunque el gasto en defensa hubiera declinado. Simultáneamente, las transferencias federales se dispararon de 3.000 millones de dólares en 1954 a 107.000 millones en 1985. El desarrollo es, por lo tanto, similar al de Canadá, señalando una forma implícita de cartelización por medio del impuesto federal a las ganancias y las transferencias. Sin embargo, hubo un cambio a partir de la *Ley de Reforma Impositiva* de 1986, que llevó a una reducción de la proporción de ingresos impositivos federales sobre el total, del 46 por ciento (1978) al 41 por ciento (1990). Podría entonces decirse que la cartelización impositiva implícita ha sido reducida pero no abolida.

Un ejemplo final es Italia. Forte & Bondonio (1983) comentan que los impuestos locales y regionales han estado disminuyendo como porcentaje de la recaudación total durante los años 50 y 60 y fueron completamente abolidos en la *Ley de Reforma Fiscal* de 1973/74. Los gobiernos locales y regionales han aceptado el cambio porque han sido compensados con transferencias desde el gobierno federal. Este cambio puede ser nuevamente interpretado como una cartelización fiscal implícita.

Una comparación entre la Unión Europea y Suiza por un lado y los otros países mencionados por el otro, muestra la relevancia del poder fiscal del gobierno federal. Cuando ese poder no existe, es poco probable que la cartelización ocurra. Por otro lado, tampoco se ha observado la disolución de un cartel fiscal federalmente garantizado. En ese sentido, la Ley de Popitz parece confirmarse. La autonomía impositiva subcentral no parece

ser restaurada a menos que toda la nación se divida, como sucediera recientemente en Checoslovaquia, Yugoslavia y la Unión Soviética.

7. Conclusiones

1. Los estudios tradicionales consideran a la centralización gubernamental principalmente en términos de la asignación presupuestaria a distintos niveles de gobierno. Muestran resultados no concluyentes respecto a si la centralización ha crecido o no durante las últimas décadas. Sin embargo, si se considera la distribución del poder decisorio sobre impuestos y gastos entre los diferentes niveles de gobierno, podría trazarse otro panorama: por lo menos en Alemania, ha ocurrido un incremento dramático de la centralización en los últimos 45 años.

2. Las causas de este cambio es probable que se encuentren en el esfuerzo de los gobiernos subcentrales para reducir la competencia política sobre las tasas impositivas en el ámbito estadual y para eliminar la migración entre estados. Los gobiernos subcentrales hacen que el gobierno federal utilice su poder fiscal constitucional para controlar un cartel sobre las tasas impositivas. Por lo tanto, el proceso de centralización puede ser explicado tanto por una presión hacia arriba de las competencias por los niveles inferiores de gobierno como por una presión desde arriba del gobierno federal para atraer los poderes subcentrales.

3. Una evidencia importante de los carteles impositivos en Alemania es la existencia de extensas normas para el reparto intergubernamental de todos los ingresos fiscales relevantes. Los ingresos provenientes del impuesto a las ganancias personales y de empresas como del IVA son distribuidos a los distintos niveles de gobierno mientras que los ingresos de impuestos menores son asignados totalmente a ciertos niveles de gobierno. Estas normas cumplen un propósito similar a las de reparto de los beneficios en los carteles del sector privado.

4. Puede rechazarse la hipótesis que la centralización gubernamental sean un fenómeno de las naciones industrializadas, una ley sugerida por Popitz (1927) quien sólo accidentalmente coincide con la hipótesis del cartel. Una comparación del proceso de centralización en Alemania y en Suiza en los últimos 45 años muestra que existen desarrollos diferentes y que la hipótesis de la ley natural no se cumple.

5. Un examen más afinado revela, más bien, que el poder fiscal constitucional del gobierno federal es, por cierto, de decisiva importancia, como se sugiere en 2. Si éste no existe, el control del cartel no es posible, y la centralización de los impuestos y los gastos es improbable que ocurra. Una comparación de los datos de Alemania con los de Suiza confirma la relevancia de la hipótesis *ceteris paribus*.

6. Más aún, los datos sugieren que la carga fiscal sobre los ciudadanos es mayor bajo un sistema impositivo cartelizado que en uno competitivo.

7. La cartelización impositiva no parece ser un instrumento eficiente para nivelar las diferencias de ingresos entre regiones.

8. La hipótesis de la cartelización presentada aquí parece ser confirmada cuando se consideran otros países. Las comparaciones entre ellos, sin embargo, revelan que un retorno de un sistema centralizado a uno descentralizado es difícil de alcanzar, pero que se observa frecuentemente cuando las naciones se dividen.

· Originalmente en *Constitutional Political Economy*, 11, 27-39 (2000), publicado con autorización de los editores.

Agradecimientos

El autor agradece los útiles comentarios de Pio Baake, Rainald Borck, Philippe Fe-sterling y Dennis C. Mueller.

Notas

(1) Hoy Universidad Humboldt de Berlín.

(2) J. Popitz nació el 2 de Diciembre de 1884 en Leipzig. Después de una carrera en el gobierno federal fue ministro de Hacienda del gobierno de Prusia en 1933. Como conservador se sumó al grupo de resistencia política de C.F. Goerdeler, fue condenado a muerte en 1944 y ejecutado en Berlín el 2 de Febrero de 1945.

(3) Los economistas anglo-norteamericanos se refieren principalmente como “*Ley de Bryce*” para señalar la tendencia a la centralización gubernamental. Usualmente la Ley de Bryce es simplemente citada. Se hace poca referencia de su autor. Por lo tanto, unos breves comentarios sobre este compañero intelectual de Johannes Poitz parecen apropiados. James Bryce (1838-1922) fue un filósofo político británico quien, en varios trabajos (1988, 1901, 1922) analizó comparativamente la toma de decisiones en los sistemas políticos actuales y pasados. Uno de los problemas que solía presentar es el de las tendencias centrífugas (descentralizantes) y centrípetas (centralizantes) en un estado federal.

Las fuerzas centrífugas provienen de los impulsos autónomos de los subgrupos dentro de un estado, mientras que las fuerzas centrípetas consisten principalmente en economías de escala generadas por el comercio integrado bajo un solo marco legal. El problema de una buena constitución es proveer un balance entre las dos fuerzas. Bryce escribe en su trabajo principal, *The American Commonwealth* (1988): “El problema que todas las naciones federalizadas tienen que resolver es cómo asegurar un gobierno central eficiente y preservar la unidad nacional, al tiempo que se permite el libre juego de las diversidades, y la libertad de acción de las autoridades, de los miembros de la federación. Es... mantener a las fuerzas centrífugas y centrípetas en equilibrio, para que los estados planetas no vuelen hacia el espacio, ni el sol del gobierno central los atraiga a su fuego consumidor. Los méritos característicos de la Constitución Americana se basan en el método por el cual ha resuelto este problema. Le ha otorgado al gobierno nacional una autoridad directa sobre todos sus ciudadanos, por sobre los gobiernos estatales, y ha podido, entonces dejar amplios poderes en las manos de estos gobiernos” (Vol. I, pp. 472-473).

En general es optimista y parece creer que en la realidad las fuerzas centrípetas van a prevalecer sobre las centrífugas, para que las naciones no se separen. Esto puede verse en una cita del capítulo 15 del mismo trabajo que me señalara W.E. Oates:

“Sería apresurado afirmar que las fuerzas disyuntivas nunca volverán a aparecer... Pero cualquier tipo de esas fuerzas... será transitoria, mientras que las fuerzas centrípetas son permanentes, funcionando en todo momento. Cuando ha habido en el mundo moderno un movimiento centrífugo... ha surgido de un sentimiento de nacionalidad... Los casos de Holanda y Bélgica, de Hungría y la Austria germánica, de los Griegos y los Búlgaros en su batalla con los Turcos, de Islandia y su lucha contra Dinamarca, todos ilustran esta

posición. Cuando esas fuerzas disyuntivas están ausentes, la tendencia más normal a la agregación y la centralización prevalece. En los Estados Unidos están presentes todos los elementos del sentimiento nacional... Podría concluirse entonces que si bien no existe una probabilidad actual de cambio de una república federal a una consolidada, y mientras los derechos y funciones legales de los distintos estados puedan seguir inalterados durante años, la importancia de los estados declinará a medida que crece la majestad y autoridad del gobierno Nacional “ (Vol. III: 653).

Esta es una visión reforzada en un extenso estudio del autor (J. Bryce 1901) que se remonta hasta los egipcios en el año 3000 A.C. y donde concluye: “Desde tiempos de Menes hasta Atila la tendencia es generalmente hacia la agregación; y la historia de las naciones antiguas no solo una enorme cantidad de pequeños reinados y repúblicas devorados por el Imperio Romano, sino este mismo Imperio mucho más centralizado que cualquier otro antes. Cuando el dominio romano comenzó a romperse el proceso fue revertido y durante unos setecientos años o más las fuerzas centrífugas predominaron... Desde el siglo trece en adelante la marea comenzó a moverse en el otro sentido. Un gran Estado – el Imperio- primero decae y luego desaparece bajo la acción de las fuerzas centrífugas, pero los demás estados se expanden, absorbiendo a sus vecinos más pequeños... Este proceso culmina en las monarquías despóticas del siglo dieciocho, cuando la fuerza del feudalismo local fue definitivamente quebrada... y cuando se sentaron las bases fundamentales de un estado gigantesco cubriendo el área templada de América del Norte... y en el este, del dominio de una nación europea que ha absorbido los numerosos y populosos principados de la India... En verdad, sin embargo, estos nuevos principios han hecho tanto para unir como para separar, ya que cinco estados –Grecia, Rumania, Servia, Montenegro y Bulgaria- se han desmembrado de una monarquía y dieciséis repúblicas se han separado de los dominios de España y Portugal, y la doctrina de la nacionalidad ha sustituido del nuevos grandes estados..., Italia y Alemania. Por ello, ni la Democracia ni el principios de la Nacionalidad han, en balance, operado para controlar el gran movimiento hacia la agregación que marcan los últimos seis siglos “ (p. 301-303).

Si se llega a la conclusión de una creciente centralización desde esta observación puede quedar abierto. Pero también, habrá de mostrarse, la Ley de Popitz. Estas leyes no prueban nada, plantean un problema a resolver. Oates me ha sugerido referirme a la Ley Popitz-Bryce. Cuando se haga énfasis en las naciones uno podría también llamarla Ley Bryce-Popitz.

(4) Prefiero la expresión “cartel” a la de “colusión” porque tales legislaciones federales son acuerdos escritos para limitar la competencia más que pactos secretos con objetivos ilegales.

(5) Una distribución final de impuestos y poderes fiscales a los estados fue postergada al año 1952 (y luego a 1954), de acuerdo al art. 107 *L.F. v.a.*

(6) La base impositiva está regulada federalmente, pero las tasas pueden ser fijadas por las comunidades locales. Es cierto que una parte menor de estos ingresos debe aportarse al fondo federal/estados. No obstante, sería equivocado considerar que el impuestos a los negocios locales es un impuesto compartido.

(7) El partido de oposición hará promesas similares a sus votantes para el caso que llegue al poder.

(8) La armonización entre los cantones suizos fue aprobada en 1977. Pero excluyó explícitamente las tasas impositivas y las exenciones y se refiere solamente a los impuestos directos.

- (9) Esto se mantiene incluso cuando se deduce la deuda de 200 a 400 mil millones de DM ocasionada por la reunificación.
- (10) Muchos de los estudios actuales sobre la hipótesis del Leviatán, no se concentran en las tasas impositivas sino en el tamaño del presupuesto y lo comparan con el grado de fragmentación gubernamental. Los resultados son, en general, poco concluyentes. Me parece que el tamaño del presupuesto no es siempre una buena medida, en particular cuando las tasas impositivas son armonizadas y prevalece la coparticipación de impuestos, y cuando las responsabilidades son reguladas por niveles superiores de gobierno. Para ver un informe sobre los estudios empíricos Oates (1985, 1989).
- (11) El argumento de Keen sobre las externalidades fiscales verticales resulta también incompleto al excluir al proceso político. Como los cantones toman parte activa en el proceso federal de decisión, pueden considerar mutuas las externalidades fiscales.
- (12) Las tasas impositivas eran 84 por ciento (1950), 91 por ciento (1963), 70 por ciento (1978) para ingresos de 400.000 dólares y más (ver Pechman 1987).

Referencias

- Brennan G. & Buchanan, J.M. (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, Mass: Cambridge University Press.
- Bryce, J. (1888) *The American Commonwealth*, Vol. 1-3, New York: Macmillan.
- Bryce, J. (1901) *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford, reprint 1980. Aalen: Scientia Verlag.
- Bryce, J. (1921) *Modern Democracies, Moderne Demokratien*, Vol. 1-3. München:Drei Masken Verlag, 1923-1926.
- Feld, L. P. (1998) *Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland*, Mimeo.
- Forte, F. & Bondonio P (1983 "Italy". En "*Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3ra. Edición 4: pp. 927-59. Tübingen: Siebeck (Mohr).
- Grossman, P.J. & West, E.G. (1994) "Federalism and the Growth of Government Revisited" *Public Choice* 79: 19-32.
- Head, J.G. (1983) "Intergovernmental Fiscal Relations in Australia, Canada and the United States since World War II" *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3ra. Edición, IV: 187-216.
- Keen, M. (1997) "Vertical Externalities in the Theory of Fiscal Federalism" IMF Working Paper, Washington D.C.
- Pechman, J. (1987) *Federal Tax Policy*, 5a. Edición, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Popitz, J. (1927) "Der Finanzausgleich", *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 1a. Edición, 2: 338-75.
- Oates, W.E. (1985) "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review* 74: 748-57.
- Oates, W.E. (1989) "Searching for Leviathan: A reply and Some Further Reflections" *American Economic Review* 79: 578-83.
- Zodrow, G.R. & Mieszkowski, P (1986). "Pigou, Ti Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 19: 356-370.