

**Fecha: 30 de Agosto de 1998.**

**Título del Trabajo: “Federalismo Fiscal y Proceso Presupuestario en América del Norte: El Caso de Canadá”.**

**Campos Temáticos JEL: H7 y H6.**

**Autor: Lic. Miguel Angel Asensio.**

**Institución: Universidad Nacional del Litoral y Universidad Nacional de Entre Ríos.**

**Domicilio: 25 de Mayo 1783, (3000) Santa Fe, Argentina.**

**Teléfono: 042-571155 o 042-598525. Fax: 042-571155 o 042-598525.**

**Correo Electrónico: [magadpub@fce.unl.edu.ar](mailto:magadpub@fce.unl.edu.ar)**

**Restricciones de Copyright: NO.**

**Firma del Autor o Autores:**

# **FEDERALISMO FISCAL Y PROCESO PRESUPUESTARIO EN AMERICA DEL NORTE: EL CASO DE CANADA**

***Lic. Miguel Angel Asensio  
UNL-UNER.***

## **1. Introducción.**

Desde una perspectiva reciente se han intensificado los análisis que desde el punto de vista de la economía pública ponen el acento en la importancia de las instituciones fiscales como auténtico soporte para el funcionamiento eficiente de los esquemas de federalismo fiscal y descentralización. Si bien no siempre consideran el espectro conjunto de protagonistas, la idea subyacente es que la descentralización y los mecanismos de coordinación financiera vigentes en los espacios nacionales son tan fuertes como las instituciones fiscales que los sostienen.

Dada la amplitud de la notación “instituciones fiscales” digamos que involucran tanto marcos globales como las normas constitucionales y las potestades en materia de déficit y endeudamiento, como el proceso mismo de producción y sanción de los presupuestos, entre otros aspectos. En lo que sigue consideramos la estructura del federalismo fiscal y la naturaleza y fundamentos del ciclo presupuestario en un país desarrollado, el Canadá, procurando extraer lecturas relevantes que resulten aplicables.

En cuanto al primer aspecto seremos particularmente breves dado el tratamiento del tema en trabajos más ambiciosos, aunque se enfatizarán algunos perfiles destacables. En cuanto al segundo, presentamos una muy breve aproximación al ciclo o proceso presupuestario del país mencionado, con la primaria intención de evaluar algunas de sus características trascendentes. La intención es articular la relevancia de ambos, de cara a extraer conclusiones útiles con referencia al ámbito nacional y provincial argentino.

En rigor, los siguientes comentarios, que en modo alguno pretenden ser terminantes, surgen como corolario o “producto colateral” de un examen de las “instituciones fiscales” en un estudio que en rigor ha abarcado prioritariamente las características de varios sistemas de federalismo fiscal comparado (1).

Bajo esa hipótesis, corresponde comentar que las conclusiones a las que arribamos son meramente provisionales, y deben considerarse más bien un peldaño o etapa de un análisis que corresponde completar y profundizar, siendo como tal un esbozo o avance enmarcado en una investigación mayor.

## **2. El federalismo fiscal canadiense.**

Como se sabe, los esquemas de federalismo fiscal, al decir de Shah, constituyen algo así como la “constitución fiscal” de los estados, comprendiendo básicamente tres ámbitos principales: la asignación de potestades tributarias, la distribución de responsabilidades o competencias y un conjunto de transferencias intergubernamentales. Esto no excluye la existencia de otros conjuntos de normas colaterales, operacionales o complementarias.

Desde el punto de vista tributario, las provincias canadienses, además de contar con competencia en el ámbito de la tributación al consumo y otros gravámenes, ejercitan lo que podríamos denominar “cohabitación” o “co-ocupación” *de espacio o lugar fiscal* con el gobierno

federal en el campo del impuesto a la renta, bajo la variante de coordinación financiera basada en alícuotas suplementarias. La intervención provincial en este terreno no se limita al impuesto a la renta de personas físicas, sino que comprende asimismo el impuesto a la renta de sociedades.

En este contexto, el gobierno federal retiene la parte dominante de la imposición sobre la renta, así como los tributos aduaneros y sobre salarios. Los gobiernos locales se apoyan en la tributación sobre la propiedad. A partir de esta combinación, si bien el nivel federal individualmente considerado es el mayor recaudador del país, la sumatoria de los ingresos correspondientes a los gobiernos subnacionales sobrepasa al primero, constituyendo un caso de destacada descentralización de recursos.

En lo que hace a la asignación de responsabilidades funcionales, la etapa posterior al cuarto de siglo de posguerra, fue testigo de una conformación de roles estatales donde el nivel federal se ha consolidado como gran redistribuidor y pagador de intereses, desplazando su matriz de gastos desde las compras hacia las transferencias, mientras que los niveles subnacionales se han afianzado como efectores de los denominados *gastos exhaustivos*, ligados a la prestación de los servicios de educación, salud, seguridad y recursos naturales, entre otros.

La explicitación de dichas responsabilidades encuentra de nuevo a los niveles subnacionales con una sumatoria de gastos que en su expresión agregada resultan superiores a los del gobierno federal. La consecuencia de tal juego de potestades termina conformando un esquema de *elevada correspondencia fiscal*, por un lado, y de marcada descentralización *bilateral* (gastos e ingresos), por el otro, amén de condiciones particulares aplicables a la provincia de Quebec.

Independientemente de lo expuesto existe un sistema de transferencias intergubernamentales que comprenden las de *propósito general*, por una parte, y las de *propósito específico*, por la otra. Si bien conforme al estilo anglosajón predominan las de tipo específico, es probable que las más peculiares desde una perspectiva latinoamericana sean las denominadas *de igualdad*, destinadas a equiparar la prestación de servicios en condiciones similares a lo largo del territorio.

Dichas transferencias, conforme a la prescripción constitucional procuran “asegurar que los gobiernos provinciales tengan suficientes ingresos para proveer niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de tributación”. Bajo el uso del denominado “sistema tributario representativo” confronta la capacidad fiscal per cápita manifestada por cinco provincias relevantes para recaudar más de treinta tipos de tributos, compensando a las que no alcancen tal media nacional así determinada.

Una nota destacable está constituida por el denominado “poder de intervención” o “spending power” asignado jurisprudencialmente al gobierno federal en ciertas áreas que implican la preservación de la federación o la unión económica o “mercado común interno” que la misma representa, lo que no la transforma en un actor ausente, aun en terrenos de clara preeminencia provincial, como la educación.

Pese a la notoria descentralización antes mencionada, la operación del *federalismo dual* canadiense, deposita en los gobiernos provinciales un cierto tutelaje sobre sus niveles locales, existiendo restricciones en torno al equilibrio de los presupuestos y las potestades para tomar deuda por parte de los mismos. Tanto una visión esquemática del sistema

de transferencias como de los agregados financieros que tipifican la descentralización de recursos y funciones pueden observarse en los Cuadros Anexos (2).

### **3. Presupuesto y proceso presupuestario.**

Nos ocuparemos seguidamente de la fundamental institución presupuestaria. Al hacerlo, pondremos énfasis en el proceso que involucra al gobierno federal, si bien la mecánica es aplicable al conjunto de provincias, incluida la francófona Quebec.

Sabemos que el presupuesto es uno de los principales medios a través de los cuales las sociedades organizadas asignan recursos, en este caso recursos que no lo han sido por el mecanismo del mercado, sino que a partir de la falla de este último, lo son a través del mecanismo político.

Normalmente se ubica bajo la denominación de proceso o ciclo presupuestario el conjunto de etapas o fases que atraviesa la denominada “ley financiera fundamental” desde las instancias de concepción hasta el momento en que habiendo sido o estando siendo ejecutado llega el momento de su control. Otra manera es identificarlo como el conjunto de medios y vías a través de los cuales las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno, ambas consideradas, formulan un conjunto coherente de propuestas impositivas y de gasto (3).

Tanto el presupuesto como el proceso presupuestario asumen distintas características o significados según los países considerados. En cualquier caso, el presupuesto juega un papel fundamental en el cumplimiento de la denominada “controlabilidad” u “obligación de prestar razón o dar cuenta” por la derivación o aplicación de tales recursos sociales implícitos (“accountability”).

En ese contexto, la presentación de los presupuestos asume diversas formas nacionales. En el caso de los Estados Unidos se acepta que se trata de un presupuesto relativamente abierto, que es presentado como un conjunto y sujeto al escrutinio congresional. Por oposición, en el Reino Unido el ejecutivo presenta diferentes documentos en diferentes oportunidades, y aunque también está sujeto a escrutinio parlamentario, raramente es cambiado. Esto plantea en el mundo anglosajón, y quizás más allá, lo que se conoce como “tradición americana” y “tradición parlamentaria” en el ciclo presupuestario. Otros países agregan otros aspectos particulares. En el caso de Alemania, por ejemplo, la planificación financiera plurianual, reviste un gran interés.

El ciclo del presupuesto en Canadá asume la tradición británica, uno de cuyos elementos es la separación del proceso en dos grandes documentos (o más): el *presupuesto de ingresos*, por un lado, y el *presupuesto de gastos*, por el otro, presentados asimismo en fechas cercanas pero no necesariamente coincidentes ante el Parlamento, por *diferentes actores*, y respondiendo a pautas ligadas en un caso al parlamentarismo como sistema, tal la asimilación de su rechazo con un voto de desconfianza, por una parte, y a la tradición de neutralidad ante intereses privados, mediante la regla del secreto, por la otra.

El así llamado “presupuesto de ingresos” es esencialmente un documento de política económica global, que incluye de forma sustantiva a la política impositiva en particular y a las distintas “propuestas” tributarias individuales que la conforman. En términos sintéticos podríamos expresar lo anterior diciendo que se integra con un plan económico y fiscal, como marco y un conjunto de proposiciones impositivas derivadas o que apunta a él, como especie.

En tal sentido, constituye un diagnóstico sobre la evolución pasada y situación actual de la economía, así como una estimación de su comportamiento posterior a través de sus principales agregados. En concordancia con ello, contiene las proyecciones de lo que serían las variables fiscales fundamentales para el corto plazo, incluyendo el año al que corresponde el presupuesto y abarcando ingresos globales, nivel agregado de gastos públicos y resultado proyectado.

La componente “de ingresos” incluye no solamente el cálculo de recursos ya señalado e integrante del plan fiscal. En realidad su parte específica está integrado por las reformas impositivas individuales necesarias para darle sustancia, y que como tales son presentadas como “propuestas” a aprobar por el Parlamento, de forma previa a su aprobación como leyes impositivas particulares.

El presupuesto de ingresos (“revenue budget”) es responsabilidad casi exclusiva del Ministro de Finanzas y su presentación asume connotaciones rituales especiales, en tanto ha sido elaborado y discutido siguiendo la *regla del secreto* y se transformará en el “discurso” o “declaración” presupuestaria realizada por tal funcionario ante el Parlamento. Se ha señalado que tanto el denominado “Discurso desde el Trono” como el “Discurso Presupuestario”, son las manifestaciones políticas más importantes del sistema, el primero aludiendo a la situación y propuestas generales para la nación y el segundo aludiendo a las propuestas económicas y fiscales en particular. Atento a esta última característica, su mayor especificidad, se ha consignado que el último tiende a ser más trascendente que el primero.

En tal contexto aparecen dos notas de interés: el actor principal y la forma. En lo que hace al primero es de manera inequívoca el Ministro de Finanzas, a tal punto que la presentación ante el Parlamento es su responsabilidad. En concomitancia con ello el Departamento de Finanzas, en cuya capacidad técnica se apoya gran parte del proceso y cuya tarea debe ser compatible con la responsabilidad política del Ministro. En cuanto a aquél, ha de entenderse que sólo habrá compartido en forma general las líneas básicas de la propuesta con el Primer Ministro, lo que remarca su protagonismo. En cuanto a la forma, lo anterior se vincula estrechamente con la tradición de secrecía (4).

La *regla del secreto presupuestario* se fundamenta en la vieja tradición según la cual ningún interés privado debe beneficiarse con un conocimiento anticipado de los cambios a introducir, entendidos los mismos como cambios esencialmente *impositivos*, lo cual es compatible con sistemas culturales largamente adheridos al capitalismo y a la significación e incidencia de los impuestos sobre la propiedad privada y el esquema de incentivos. En tal sentido, con la supuesta excepción del Primer Ministro, ningún otro ministro o área de gobierno, y ningún particular, por supuesto, han de conocer con antelación el contenido de la “Declaración Presupuestaria” (“Budget Speech”), la que será conocida por sus colegas de gabinete sólo horas antes de su presentación, y por los parlamentarios y público en general, en el momento mismo de la exposición ministerial (5).

El mantenimiento de la denominada regla del secreto ha sido objeto de controversia en tanto afecta en buena medida el rol de las restantes carteras, así como impone particulares exigencias y riesgos en la fase de elaboración. Esta fase exige la realización de consultas previas, incluidos los sectores potencialmente afectados, pero las mismas deben realizarse en tal marco de hipótesis alternativas, que inhiba a los mismos de poder anticipar el contenido específico de los cambios que el gobierno tiene en mente. Si adoptada una estrategia de cambios, no resulta exitosa, afecta no sólo al Ministro de Finanzas como autor, sino al conjunto del gobierno, incluyendo a todos los que no pudieron participar en su elaboración, salvo

quizás algunos sondeos o inferencias previas realizados en el seno del Gabinete o de sus Comités (6).

Otro campo es el de la vinculación de tales formas con *sus implicancias*. Con respecto a la regla del secreto, ella implica la no existencia de “filtraciones presupuestarias” (“budget leak”) o desvíos informativos. Originariamente su verificación implicaba la renuncia del Ministro de Finanzas, aunque tal exigencia parece haberse atenuado significativamente con el tiempo. La otra corresponde a la raíz de la tradición parlamentaria: si el presupuesto de ingresos contenido en el *Budget Speech* o Declaración Presupuestaria es rechazado, el conjunto del gobierno debe resignar. En la etapa contemporánea ello aconteció al menos en dos ocasiones, con el Primer Ministro Trudeau (1974) y con el Primer Ministro Clark (1979).

Un analista ha descompuesto hacia el interior del mismo el proceso de formación del presupuesto de ingresos como integrado por cuatro instancias principales: *Primera*: Análisis Permanentes, Consulta y Planeamiento; *Segunda*: Desarrollo activo del Presupuesto; *Tercera*: Presentación parlamentaria y aprobación de mociones de formas y medios y *Cuarta*: Revisión parlamentaria y aprobación de leyes específicas.

Lo anterior permite delinear la mecánica de aprobación del contenido del presupuesto de ingresos en su parte específica, el decir la transformación en leyes de las mociones de “formas y medios”. Supuesto el acuerdo general del Parlamento a las propuestas impositivas, estas han de transformarse luego en leyes individuales. Cada ley individual ha de ser remitida a los comités individuales de la Cámara la que no podrá ya rechazarlos ni enmendarlos en sentido sustantivo, pero sí enmendarlos en sentido enriquecedor, esclarecedor o adecuado, sin violentar el sentido general de la norma bajo análisis que se supone ya ha aprobado. Esto es una obvia diferencia con el sistema de modificación y enmienda abierta vigente en un esquema como el de Estados Unidos.

El presupuesto *de gastos*, por su parte, registra su propia secuencia y sus propios actores. En este caso, y sin desconocer la previa “fijación de marco” realizada por el Ministerio de Finanzas, el responsable de su presentación ante el Parlamento, aunque no mediante una Declaración Presupuestaria, es el Presidente de la Junta del Tesoro o Tesorería (“Treasury Board”), funcionario en quien descansa previamente el peso mayor en la tarea de elaboración.

El contenido del presupuesto de gastos se incorporará en un voluminoso documento de varios volúmenes conocido como “Estimados” (“Estimates”) del cual el volumen principal o “Libro Azul”, detallará las expresiones cuantitativas más importantes en las que se descompone el gasto público de la nación (o de las provincias dada la similitud de métodos).

Como todo proceso administrativo sus cuatro fases principales de formulación, aprobación, ejecución y control reconocen la intervención principal de las ramas ejecutiva y legislativa, implicando asimismo la acción de actores internos a cada uno de esos protagonistas principales y dentro de cada fase. En la etapa de formulación es significativo el mecanismo de *fijación de prioridades*. En un sistema de tipo parlamentario como el analizado, este mecanismo opera a través del esquema de Comités de Gabinete, que involucra a todos los departamentos y cuya tarea es dominada por el así llamado “P & P” o Comité de Prioridades y Planeamiento, donde interviene el propio Primer Ministro, quien participa además en otro de los Comités, el de Seguridad e Inteligencia.

Este mecanismo de formación de decisiones de gasto utilizará como insumo el marco fiscal global y plurianual aportado previamente por el Ministro de Finanzas, cuyas

proyecciones operarán como “techos de gasto”, empleando también información aportada por la Junta del Tesoro, principalmente en lo referente a “niveles de referencia” o “pisos” derivados del nivel de gastos de años anteriores. Este proceso que ha reconocido las demandas previas de los distintos departamentos, concluirá a nivel del Gabinete con la fijación de los “*envelopes*” o “paquetes” de gasto por principales áreas de gobierno, que incluirá el establecimiento para cada uno de ellos, si cabe, de la denominada *reserva de política* que en algunos casos permitirá aumentar el señalado nivel de referencia inicialmente adoptado.

Conectado a lo anterior está la noción de los tres presupuestos: A, B y X. El primero es el presupuesto emergente de establecer el costo de mantener los programas existentes o que continúan. El segundo abarca el incremento de costos o demanda adicional de recursos que se requiere para continuar los programas preexistentes (o Presupuesto A) más los nuevos programas o iniciativas que respondan a nuevas iniciativas. El Presupuesto X abarca las reducciones de gasto o eliminación de programas vigentes.

Tal diferenciación es importante y es bien conocida a la hora de interpretar las proyecciones de actividades y gastos implícitas en un presupuesto, dada la *acumulación de rigidez* o *efecto inercial* producido por el arrastre de obligaciones de gasto derivadas de decisiones incorporadas a programas iniciados en años anteriores y que o bien tienen carácter continuo o bien abarcan varios ejercicios fiscales. Buena parte de ellos comprenden lo que en este sistema son los “mandatos estatutarios” (*statutory mandates*) o gastos comprometidos que derivan del cumplimiento de cuerpos separados de legislación, que implican una “determinación de presupuesto” pero *desde afuera del presupuesto*.

Todo ello deriva en que a la hora de determinar los “grados de libertad” existentes a la hora del proceso de fijación de prioridades y planeamiento implícitos en la fase de formulación, dicho grado de inercia y rigidez estrechen significativamente el marco de acción para nuevas iniciativas, aspecto bien conocido a nivel nacional y subnacional en un caso como el argentino. En ese contexto es importante la señalada “reserva de políticas” pues es la que permitirá que ciertas áreas estimadas prioritarias actúen dentro del nivel “B”, introduciendo nuevos programas e iniciativas.

Cuando el Presidente de la Junta del Tesoro remite al Parlamento el Libro Azul conteniendo los Estimados, continúa un proceso que hasta entonces ha sido de formulación, ha insumido varios meses y ha involucrado especialmente al Ejecutivo, pero inicia otro que es el de aprobación que involucrará al Parlamento e implicará el análisis de más de veinte Comités en tal rama del gobierno. Dado que el ejercicio presupuestario comienza el 1 de Abril el Parlamento aprueba un primer margen de gasto conocido como Estimados Supletorios. Recién el 30 de Junio aprobará los Estimados Definitivos y luego, en dos ulteriores oportunidades, aprobará Estimados Suplementarios, que significaran, tanto en su primera como definitiva versión, posibilidad de apropiar gastos adicionales por las distintas ramas del gobierno. En todos los casos, pero en particular en los dos últimos, se trata de actos legislativos que han exigido *nuevas intervenciones parlamentarias*, sin las cuales no pueden perfeccionarse nuevas expansiones del gasto público.

Siguiendo la terminología impuesta para Estados Unidos por A. Wildavsky el proceso del gasto contenido en el presupuesto puede diferenciarse entre “guardianes” y “gastadores”. En el Ejecutivo los primeros son el Ministro de Finanzas y la Junta del Tesoro. Entre los segundos, obviamente, se incluye a los restantes Ministros y sus departamentos y a las empresas públicas y entes análogos (“*crown corporations*”). La tensión entre ambos grupos y su interacción forman parte de la sociología organizacional de la administración pública en una

forma no demasiado diferente a la de cualquier aparato estatal nacional. En este aspecto, los protagonistas más importantes son el Departamento de Finanzas y el Treasury Board (7).

En lo que hace al control hay tres partícipes, uno perteneciente al Ejecutivo y dos al Parlamento, de importancia notoria. En el primer caso nos referimos al Controlador o Contralor General de la Tesorería. En el segundo caso cabe destacar al Comité de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes y al Auditor General, dependiente del mismo. Cabe resaltar que el Comité de Cuentas Públicas es el único presidido por un representante de la oposición. El Auditor General, señalado por Donald Savoie como “gran inhibidor” (de gastos o procederes impropios se entiende) presenta anualmente un Informe que alcanza considerable difusión y atención pública.

El Controlador General, que es la segunda rama en la que se dividen las funciones de la Junta del Tesoro, ha ejercido funciones de considerable cuestionamiento en su momento, las que han terminado especializándose en el campo de la evaluación de programas individuales de gasto, para evitar superposiciones potenciales con la otra rama de la mencionada Junta, es decir su Secretaría (8).

Una observación final merece la *longitud y cronología* del ciclo presupuestario. Si se ha hablado en rigor de dos presupuestos, podría emerger la pregunta ¿de qué ciclo?. En realidad, ambos se encuentran evidentemente interconectados, si bien es más visible la trayectoria correspondiente al de gastos, la que termina asumiendo cierta previsibilidad desde su ingreso al Parlamento, en particular a la Cámara de los Comunes.

Si bien el presupuesto de ingresos, corporizado en el “Budget Speech” se presenta en una época similar (Febrero-Marzo) al Parlamento y al menos sus principales proposiciones impositivas se supone han de recibir aprobación en la “Noche Presupuestaria”, el proceso de elaboración de cada ley o cambio legislativo al régimen vigente lleva un mayor tiempo de revisión y ajustes de redacción que puede abarcar varios meses, lo cual hace más imprecisa su evolución posterior aunque si se agrega la fase de planeación previa y de consultas en el contexto de la secrecía, el ciclo involucra también al menos la segunda mitad del año precedente al de su presentación.

Volviendo al presupuesto de gastos, si a la fase de aprobación que se desarrolla en el seno del Parlamento, se le suma también la de planeación y elaboración (formulación) realizada en la rama ejecutiva, la longitud total del ciclo puede considerarse abarcatória de entre 18 y 21 meses, lo cual implica que cuando se están aprobando los últimos “Estimados Suplementarios”, se está presentando el nuevo presupuesto de gastos, el que a su vez ya ha tenido un proceso previo de formación que ha involucrado a todos los departamentos del Ejecutivo.

En su fase final, tal como lo puntualiza Hartle, el ciclo se desarrolla como sigue:

a) Mediados de Febrero: Los “Estimados Principales” son remitidos al Parlamento por el Presidente de la Junta del Tesoro (Treasury Board).

b) Fin de Marzo: El Parlamento vota Créditos (Autorizaciones) Provisorias para gastos desde Abril a Junio (3 meses).

c) Fin de Marzo: Los Comités parlamentarios producen sus informes.

d) Fin de Junio: El Parlamento vota los Estimados Principales.



e) Principios de Noviembre: Los primeros Estimados Suplementarios son remitidos al Parlamento.

f) Mediados de Diciembre: El Parlamento vota los Primeros Estimados Suplementarios.

g) Principios de Marzo: Los Estimados Suplementarios Finales son remitidos al Parlamento.

h) Fines de Marzo: Los Estimados Suplementarios Finales son votados por el Parlamento.

Esta secuencia se presenta en gráfico adjunto, que incluye asimismo una diagramación sintética de la fase previa de formulación.

#### **4. Observaciones finales.**

Un caso nacional de federalismo fiscal e instituciones presupuestarias como el analizado sin duda debería ocupar un espacio mucho más extenso que esta breve aproximación. Sin embargo, algunas notas emergen de lo apuntado precedentemente. En lo que refiere al primer aspecto un aspecto relevante es el constituido por la ocupación conjunta de espacio tributario en el impuesto a la renta. Esto constituye una diferencia apreciable con un caso como el argentino donde no existe una tradición asimilable al respecto y donde se aprecian dificultades para pergeñar un esquema que aumenta el grado de correspondencia fiscal y disminuya los problemas de “mancomunidad de recursos” (9).

En un marco más general, importa insistir sobre el tipo de descentralización alcanzado. Canadá muestra una descentralización de dos carriles que no se limita a uno de los costados del fenómeno. En tal sentido hemos consignado la existencia de una descentralización *relevante o bilateral*, que comprende funciones y recursos, o, en otros términos, los dos lados del presupuesto. En tal sentido, tal perfil se aproxima al suizo, por un lado, y discrepa con el australiano y argentino, que arrojan un importante desbalance fiscal vertical.

La igualación (o redistribución), por su parte, se funda en transferencias basadas en un afinado mecanismo de determinación de la capacidad fiscal, respondiendo por tanto, a bases que pueden ser mejoradas, pero que son objetivas. Ello se contrapone con esquemas basados en prorrateadores “legales” que no guardan una relación directa o transparente con indicadores de raíz técnica o de mensurabilidad explícita .

El proceso presupuestario canadiense muestra aristas propias. En primer lugar, la experiencia analizada pone de manifiesto la importancia asignada a la *macropresupuestación (macrobudgeting)*, por un lado, que como tal se diferencia de la *micropresupuestación (microbudgeting)*, por el otro. El primer aspecto se destaca casi omnipresente en el presupuesto de ingresos o “presupuesto marco”, donde las proyecciones económicas y fiscales globales y el nivel de déficit y endeudamiento proyectados constituyen el contexto de referencia. El segundo es propio del presupuesto de gastos, más allá de las técnicas que a largo plazo lo hayan caracterizado (incrementalismo según ítems, planeamiento y programación, sistema de gestión de políticas y gastos, etc.) (10).

Otro componente sustantivo está dado -al menos en un sentido primario- por la correspondencia forzosa entre recursos y gastos implícita en la necesidad de su aprobación paralela, basado en la denominada tradición “británica”. Si nos referimos al otro modelo, el “americano”, las leyes impositivas (y los correspondientes recursos) pueden no corresponderse con las proyecciones de gasto, aunque en ambos casos la variable de ajuste es la recurrencia al endeudamiento. Casos como el argentino, adscrito a esta última metodología, pueden permitir una apreciación de la diferencia procedimental.

Ligado a lo anterior, aparece el requisito de *integridad*. Como consignáramos, pueden producirse enmiendas parlamentarias que no tuerzan el sentido fundamental de las propuestas del Ejecutivo, sino que las perfeccionen y le otorguen mayor efectividad. Caso contrario, aparece la necesidad de un voto de confianza y el riesgo de caída del gobierno. En un sistema como el estadounidense (y argentino) el veto parcial es una posibilidad para la legislación presupuestaria, que sigue viviendo a pesar de la suerte de alguna de sus cláusulas.

Si bien en la fase de micropresupuestación, e incluso en el aspecto ritual de presentación (o remisión) del presupuesto de erogaciones, el Presidente de la Junta del Tesoro (Treasury Board), juega un papel relevante en el proceso, que por momentos permite visualizarlo como de orientación *bicéfala*, sigue siendo el Ministerio de Finanzas (y su Ministro) el área relevante en el mismo. El Ministro de Finanzas es el ministro-planificador. El Presidente del Tesoro es un Ministro-gerente-administrador. En este sentido, si bien ambos son *guardianes* según la terminología precedente, existe un único coordinador de la gestión económica y fiscal. Aquí aparece otra diferencia con el caso estadounidense donde las figuras del Secretario del Tesoro y el Director de la Oficina de Presupuesto operan en sus respectivas órbitas de acción. En este marco pueden reflejarse las comparaciones con la experiencia argentina, que ha asumido cambios a partir de la Constitución de 1994.

Pese a lo expresado, la importancia del Gabinete y del sistema de Comités de Gabinete, no puede desdeñarse a la hora de pensar en los límites del Ministro de Finanzas. Ello es así en la medida que todos los Comités están formados por varios Ministros y que varios Ministros integran varios Comités, o si se quiere, seguramente más de un Comité, con la cual su participación en la discusión de prioridades y en el acceso a la información para la toma de decisiones de política presupuestaria no se limita exclusivamente a su propia esfera de acción.

Otro aspecto trascendente es el rol del Parlamento. Si bien su papel no puede separarse, como todo el proceso presupuestario, de las peculiaridades que el parlamentarismo impone a la formación de las leyes, lo que a veces es visualizado como un desempeño más apegado a las formas que a la vocación de ejercitar controles y vetos efectivos sobre las propuestas del Ejecutivo, salvo excepciones, ello no debe hacer olvidar que en un tal sistema no existe en rigor una separación, sino *una fusión* entre ambas ramas, pese a lo cual es siempre el Parlamento el único que puede otorgar legalidad a las acciones de su *delegado* o “gobierno responsable” (ante él mismo) piloteado por el Primer Ministro. Es así que no pueden entrar en vigencia cambios impositivos ni pueden realizarse nuevos gastos si no son aprobados por ley del Parlamento. Y en el caso del presupuesto de gastos, tal lo consignado, *existen cuatro instancias*, no sólo una, en las cuales el Ejecutivo tiene que recurrir al Parlamento para poder gastar, lo cual no es un poder de control poco importante (nos referimos a los Créditos Provisorios, Principales y Suplementarios, votados en diferentes momentos).

Si bien en el texto precedente no se ha enfatizado el punto, ya es norma en la fase de formulación del presupuesto la elaboración del correspondiente a un ejercicio, con referencia

a un “marco fiscal multianual”, con lo cual se procura compatibilizarlo con las proyecciones globales previas realizadas por el Ministerio de Finanzas. En este sentido, el esquema tiende a adoptar estrategias ya consolidadas en un caso como el de Alemania, donde el Presupuesto ha de insertarse en un Plan Financiero Quinquenal. Señálese que eso ha comenzado a implementarse en Argentina.

En consecuencia, ambas piezas institucionales, las que refieren a la arquitectura del federalismo fiscal y las finanzas federales, en un caso, y las que expresan el ciclo presupuestario, en el otro, reflejan una experiencia en nada desdeñable a la hora de considerar modelos de razonable consistencia conjunta de cara a la implementación de procesos de reforma en un ámbito como el argentino.

## NOTAS

- (1) Nos referimos al Proyecto de Investigación “*El federalismo fiscal en el Mercosur y experiencias de la Unión Europea*”, desarrollado en el ámbito del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNL, Santa Fe, 1997-98.
- (2) La bibliografía sobre federalismo fiscal canadiense es amplísima. A modo de referencia véase BIRD, R.M. (1986), KRAUSE-JUNK y MULLER (1993), SHAH, A. (1994), CANADIAN TAX FOUNDATION (1996) y ASENSIO, M.A. (1997).
- (3) Ver Enciclopedia Britannica, Tomo 20, pág. 159.
- (4) Para un análisis del denominado “presupuesto de ingresos” ver Hartle, D. (1982), Lindquist (1985) y Maslove, A. (1981).
- (5) En realidad, el denominado “presupuesto de ingresos”, no lo es tal en sentido puro, puesto que contiene proyecciones globales de gastos y se ha gestado proponiendo topes a los *envelopes* o paquetes de gasto que se desarrollarán posteriormente en el presupuesto de gastos en forma desagregada.
- (6) La interpretación de la regla de secrecía, desde una postura *extrema* ha ido evolucionando para atenuarse. Actualmente ha de entenderse que existe una *filtración* si por algún medio hay un anticipo de información *para algún sector o interés en particular*, con lo cual una “difusión” que pueda defenderse como “general” tendría mayores posibilidades de ser salvada por la cartera de Finanzas. Empero, ello no surge de modo terminante de la bibliografía examinada.
- (7) El presupuesto de gastos es analizado por Hartle, D. (1986), Doern (1988) y en una obra especialmente amplia por Savoie, D. (1990).
- (8) Seguramente el papel del Auditor General merecería un tratamiento más prolongado, sobre todo a partir de las comparaciones realizables con referencia a Argentina, pero no ha sido factible en el contexto de este breve ensayo.
- (9) Se alude al fenómeno de “almuerzo de camaradería” pagado en conjunto, equivalente al uso de ingresos comunes por parte de varios protagonistas lo que posibilita el traslado del costo efectivo o carga tributaria de unos a otros, dada la adopción de elecciones oportunistas (el menú más caro) por parte de aquéllos (BID, 1997).
- (10) Las expresiones *micro* y *macropresupuestación* se encuentran en Doern, G.B. (1988).

## **BIBLIOGRAFIA**

- (1) BIRD, Richard M.: *"Federal Finance in Comparative Perspective"*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1986.
- (2) SHAH, Anwar: *"The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies"*, The World Bank, Policy and Research Series, Number 23, Washington, D.C., 1994.
- (3) KRAUSE-JUNK, Gerald y MULLER, Regina: *"Fiscal Decentralization in Selected Industrial Countries"*, ECLA/GTZ, Serie Política Fiscal N° 48, Santiago, Chile, 1993.
- (4) DOERN, Bruce G.: *"Public Budgeting in Canada"*, Carleton University Press, Ottawa, Canadá, 1988.
- (5) SAVOIE, Donald J.: *"The Politics of Public Spending in Canadá"*, Toronto University Press, Toronto, Canadá, 1990.
- (6) MASLOVE, A., PRINCE, M. y DOERN, G.B.: *"Federal and Provincial Budgeting"*, Toronto University Press, Toronto, 1986.
- (7) HARTLE, Douglas G.: *"The Revenue Budget Process of the Government of Canada: Description, Appraisal and Proposals"*, Canadian Tax Foundation, CTP N° 67, April 1982.
- (8) HARTLE, Douglas G.: *"The Expenditure Budget Process of the Government of Canada: A Public Choice-Rent Seeking Perspective"*, CTP N° 81, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1988.
- (9) KERNAGHAN, K. & SIEGEL, D.: *"Public Administration in Canada"*, Nelson Canada, Scarborough, Ontario, Canadá, 1991.
- (10) LINDQUIST, Evert A.: *"Consultation and Budget Secrecy"*, The Conference Board of Canada, Study N° 86, Ottawa, 1985.
- (11) DOERN, G.B. & AUCOIN, P.: *"Public Policy in Canada"*, Mac Millan, Toronto, 1979.
- (12) ASENSIO, Miguel Angel: *"Federalismo Fiscal y Coparticipación Impositiva en un Marco de Equidad y Solidaridad"*, Premio Anual FACPCE, Buenos Aires, 1997.
- (13) CANADIAN TAX FOUNDATION: *"Finances of the Nation"*, Toronto, 1996.
- (14) BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO): *"América Latina Tras una Década de Reformas"*, Informe 1997, Washington, 1997.

## **RESUMEN**

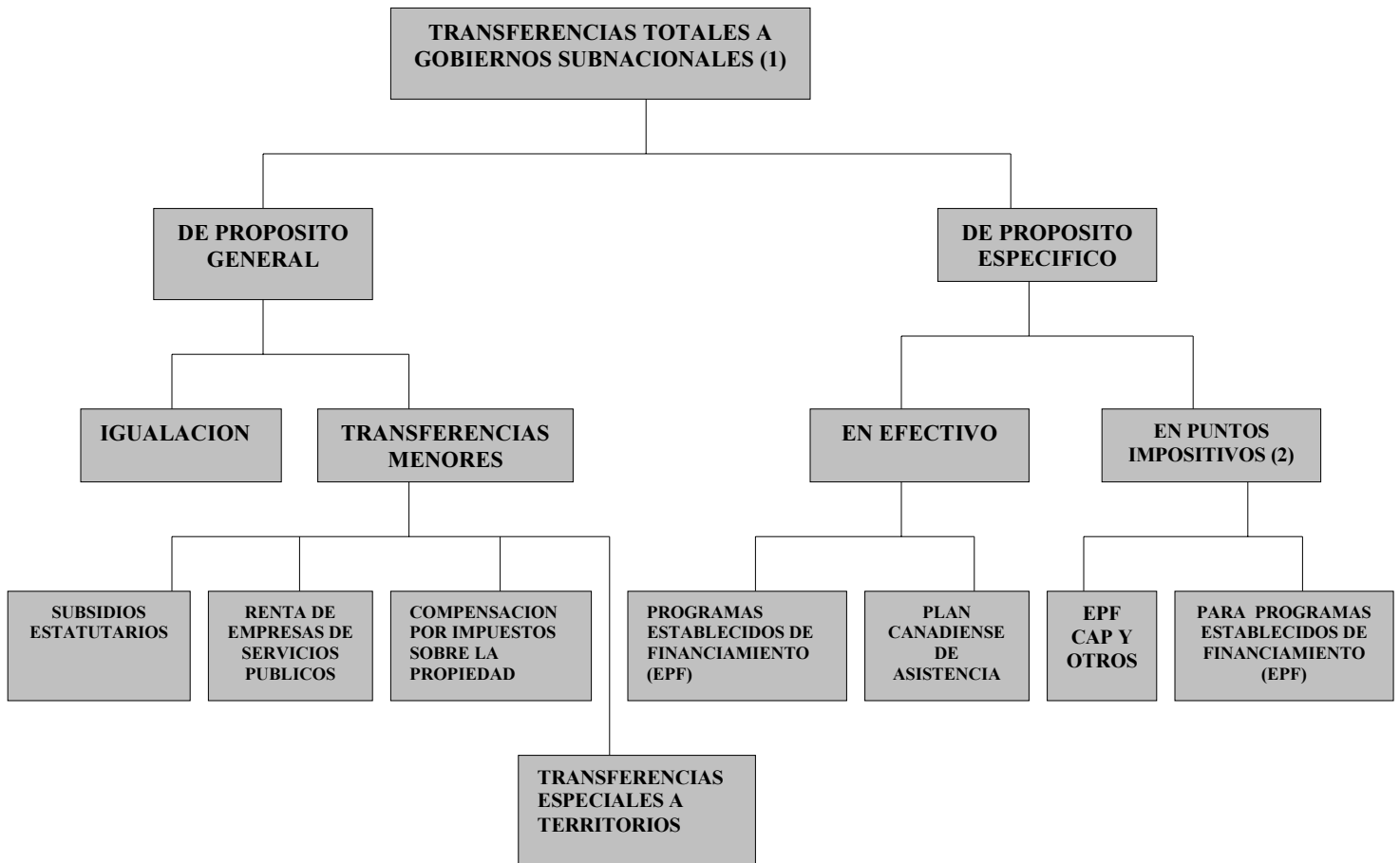
Dada la importancia reciente asignada por la economía pública al papel de las instituciones fiscales es posible sustentar que los esquemas de federalismo fiscal y descentralización son tan fuertes como sólidas resulten aquéllas. En tal contexto se analiza el marco ofrecido por el modelo canadiense como experiencia de país desarrollado, articulando los caracteres de las finanzas intergubernamentales de la federación y la naturaleza del proceso presupuestario, a nivel federal y provincial. Se concluye que tales instituciones reflejan una experiencia de razonable consolidación y consistencia, de lectura útil frente a procesos de reforma aplicables al marco institucional-fiscal argentino.

## **ABSTRACT**

Given the importance of fiscal institutions for recent public economics it is possible to maintain that the sustainability of the models of fiscal federalism and decentralization depends from them. The work analyze the framework offered by the canadian model as an experience of developed country joining the intergovernmental finances scheme with the budgetary process. It is concluded that the canadian experience shows a reasonable consolidation and consistency and is possible to be considered as an example for future reforms in a country like Argentina.

Campos Temáticos JEL: H7 y H6

## SISTEMA CANADIENSE DE TRANSFERENCIAS A PROVTRNCIAS Y GOBIERNOS LOCALES



(\*) FUENTE: Canadian Tax Foundation: "The National Finances", Toronto, 1993

(1) Incluyendo Transferencias en Efectivo y Transferencias de Capital Fiscal.

(2) Transferencias de puntos tributarios por "opción de salida" (opting-out arrangements) en programas establecidos.

**CANADA: Recursos por Tipo y Nivel de Gobierno**  
( En porcentajes del total )

Impuestos Nivel de Gobierno	Impuesto a la Renta	Sobre Salarios	A la Propiedad	Indirectos Internos	Aduaneros	Otros	No Tributarios	Total
<b>Federal</b>	63,4	62,4	0,0	41,3	100,0	0,0	31,1	48,2
<b>Provincial</b>	36,6	37,6	18,8	57,9	0,0	0,0	47,1	40,3
<b>Local</b>	0,0	0,0	81,2	0,8	0,0	100,0	21,8	11,5
<b>% del total</b>	40,0	12,9	8,4	20,7	1,4	1,1	15,5	100,0

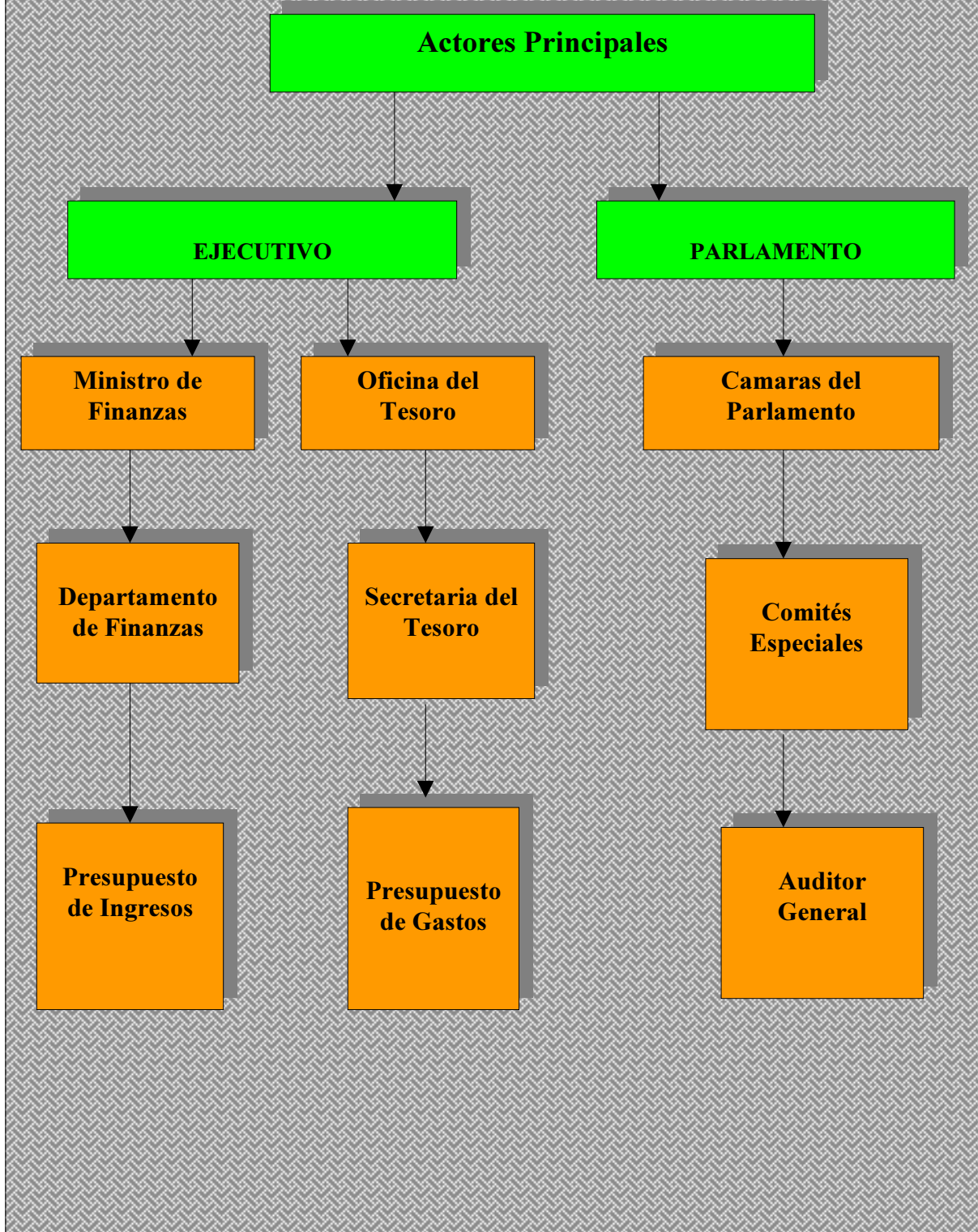
**FUENTE:** BIRD, Richard M. (1995), p.25.1. Datos de 1991.

**CANADA: Gastos por Función y Nivel de Gobierno**  
( En porcentaje del total )

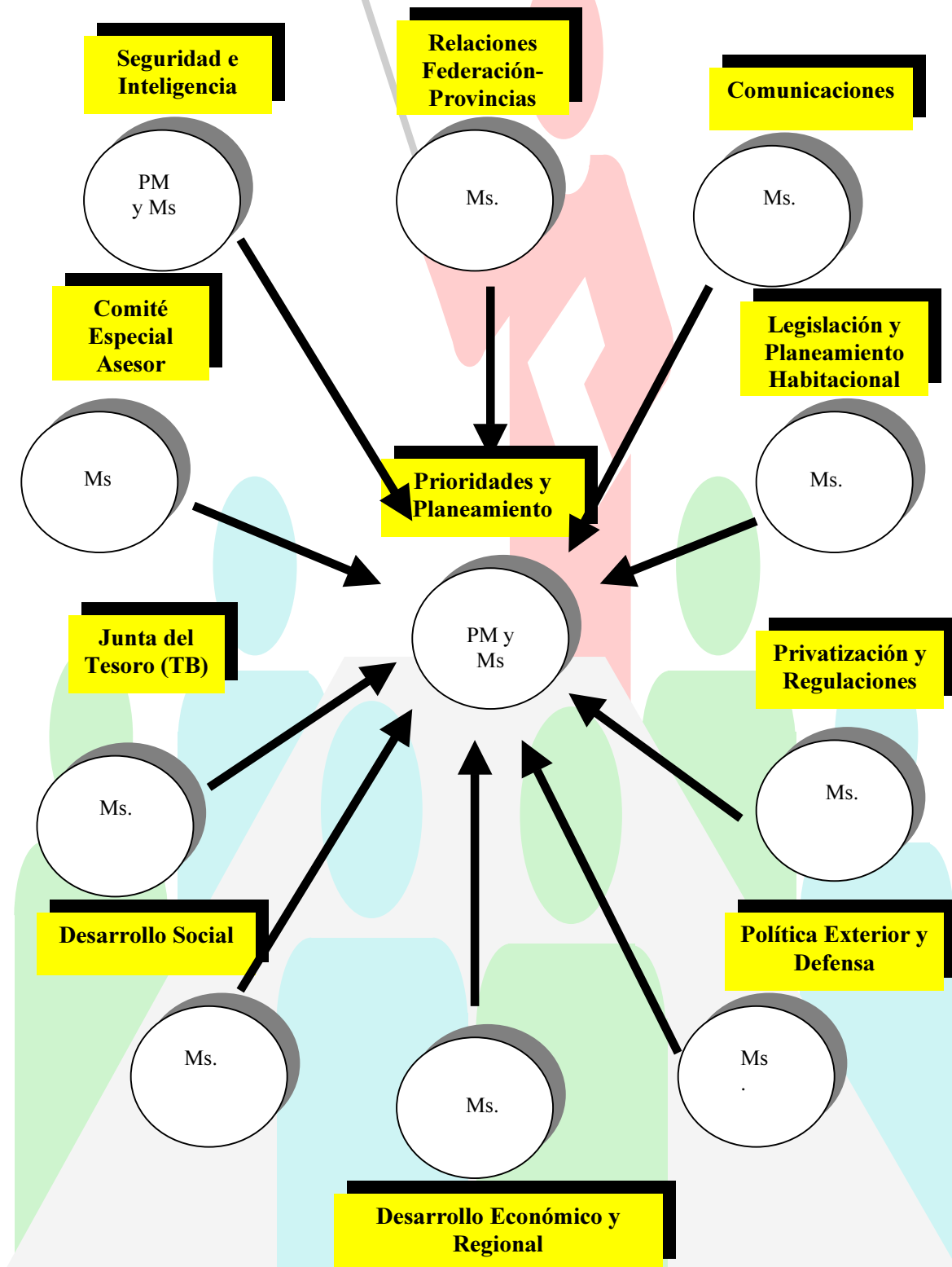
Gastos Nivel	Servicios Generales	Defensa	Seguridad y Orden Público	Educación	Salud y Bienestar Social	Vivienda y Renovación Urbana	Recursos Naturales y Sector Primario	Transporte y Comunicaciones	Otros	Total
<b>Federal</b>	59,9	100,00	0,0	7,3	47,3	19,2	42,2	28,1	58,2	41,9
<b>Provincial</b>	28,4	0,0	52,3	50,9	48,3	28,4	57,8	37,8	33,9	41,9
<b>Local</b>	11,7	0,0	47,7	41,8	4,5	52,3	0,0	34,1	8,0	16,3
<b>% del total</b>	7,5	2,8	2,7	15,2	39,7	5,4	2,8	4,9	19,0	100,0



# EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN CANADA



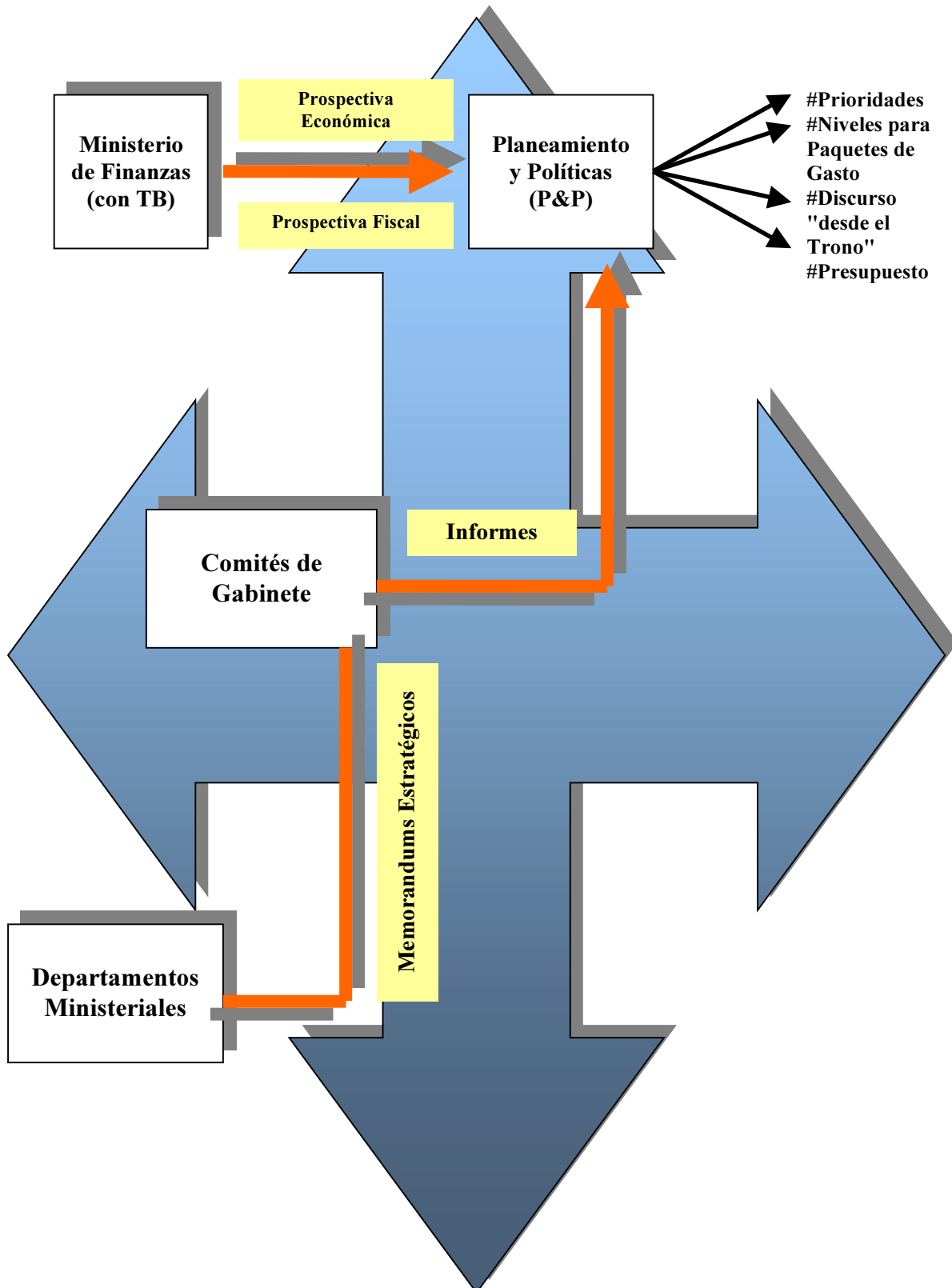
# CANADA: Comités de Gabinete



**Notas:** PM (Primer Ministro) , M (Ministros)

**FUENTE:** DOERN, B., MASLOVE, A.y PRINCE ,M. (1988).

## CANADA: Proceso Anual de Fijación de Prioridades Presupuestarias



## CANADA: ESQUEMATIZACIÓN DEL CICLO PRESUPUESTARIO CONJUNTO

Año de Planeamiento y Formulación	2do. Semestre	Presupuesto de Ingresos	Presupuesto de Gastos	FASE DE FORMULACION	
		Elaboración del Marco Fiscal	Recepción de Demandas Departamentales		
		Discusión de Políticas y Prioridades	Determinación de Prioridades		
AÑO DE APROBACION Y PUESTA EN VIGENCIA	Fin de la Formulación	Enero	Presentación ante el Parlamento		
		Febrero		Presentación al Parlamento	
	APROBACION Y EJECUCION	Marzo	Aprobación General y Sanción de Leyes impositivas y financieras particulares	Votación de Créditos Provisorios	FASE DE APROBACION Y RENOVACION
		Abril			
		Mayo		Informe de los Comités Parlamentarios	
		Junio		Aprobación de los Estimados Principales	
		Julio			
		Agosto			
		Septiembre			
		Octubre		Revisión de Estimados Suplementarios I	
		Noviembre		Aprobación de Estudios Suplementarios I	
		Diciembre			
FINALIZACIÓN DEL EJERCICIO FINANCIERO (Abril-Marzo)	Enero	Presentación Nuevo Presupuesto		FASE DE APROBACION Y RENOVACION	
	Febrero		Presentación Nuevas Estimadas		
	Marzo	Revisión de Estimados Suplementarios II Aprobación de Estimado Suplementarios II Votación de Nuevos Créditos Provisorios			

## CANADA: CICLO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO FEDERAL

