

CAPÍTULO CUARTO

<i>FINANCIAMIENTO DEL NIVEL SUBNACIONAL DE GOBIERNO</i>	79
I. FINANCIAMIENTO LOCAL POR IMPOSICIÓN	79
1. Distribución del poder de crear recursos	79
2. Evolución del sistema de comunidad de ingresos	92
II. FINANCIAMIENTO LOCAL POR SUBSIDIOS	97
1. Circunstancias que hacen necesaria la existencia de subsidios	98
2. Naturaleza y fines de los subsidios	101
3. Consecuencias pretendidas con la aplicación de los subsidios	103
III. FINANCIAMIENTO LOCAL POR ENDEUDAMIENTO	105
1. Propósito primario del endeudamiento regional	106
2. Límites a la facultad de endeudamiento regional	108
IV. COLOFÓN	110
CONCLUSIONES DE LA PRIMERA PARTE	113

CAPÍTULO CUARTO

FINANCIAMIENTO DEL NIVEL SUBNACIONAL DE GOBIERNO

El ejercicio del poder financiero tiene dos aspectos: la facultad de crear recursos hacendarios y la posibilidad de disponer de arbitrios idóneos para cumplir las atribuciones de cada nivel de gobierno, ya que para garantizar el ejercicio de éstas la asignación de medios debe coincidir con la distribución de competencias.

I. FINANCIAMIENTO LOCAL POR IMPOSICIÓN

1. *Distribución del poder de crear recursos*

Porque el patrón de repartición del poder financiero entre los distintos niveles de administración depende de las circunstancias históricas del génesis y del desarrollo de cada sistema político, las constituciones no siguen un modelo único para compartirlo, sino que pueden distinguirse tres tipos de distribución del poder de crear recursos: concurrencia fiscal, delimitación de fuentes de ingreso, e integración hacendaria.

A) *Concurrencia fiscal*

Hay constituciones que reconocen a ambos niveles de gobierno poderes extensos y concurrentes, facultándolos a recurrir a toda forma de imposición excepto algunos gravámenes —especialmente al comercio exterior— que se reservan a la Federación.⁵⁴ La imposición coincidente

⁵⁴ Fue el sistema originalmente establecido en las constituciones de Estados Unidos —1788— y Australia —1901—. Actualmente en Estados Unidos existe de hecho un deslinde del ámbito de la imposición de cada nivel de gobierno; la Federación se sustenta en los impuestos al ingreso, sucesiones, aduanas e impuestos especiales al consumo de artículos determinados; los estados descansan principalmente en los impuestos generales a las ventas y gravan con tasas limitadas el ingreso de las personas, y sus subdivisiones se apoyan en el impuesto predial.

de ambos niveles de gobierno sobre las mismas fuentes de ingresos entraña en todo caso una doble tributación e implica también falta de homogeneidad, lo que significa irregularidades administrativas, financieras, políticas y económicas —agravadas si las entidades entran en competencia de ventajas fiscales para atraer a su territorio materia gravable creando paraísos fiscales— que impiden la marcha normal del comercio y la industria al poner obstáculos a la libre circulación de individuos, mercancías y capitales dentro del territorio nacional, lo que viola el principio de equidad. Para hacer respetar la igualdad entre los ciudadanos y entre las distintas jurisdicciones, en la constitución y en la legislación federal pueden ponerse límites a las leyes discriminatorias estatales.⁵⁵

B) *Delimitación de fuentes de ingreso*

El reconocimiento constitucional de autonomía fiscal que garantiza a ambos niveles de gobierno la facultad de crear ingresos es inherente al ejercicio de la independencia de una y otra administración, por lo que la separación del poder de crear ingresos corresponde a la organización del federalismo clásico, en el que la constitución regula la descentralización del poder fiscal delimitando de manera estricta la competencia fiscal de cada nivel de administración al señalarle en exclusiva sus propias fuentes de ingreso, dando tanto a los poderes federados como al poder federal el dominio de sus finanzas, sin que las entidades federativas queden bajo el control o la autoridad del gobierno federal y sin que tengan más limitaciones que las que establece la propia constitución.

Al federarse los estados australianos mantuvieron formalmente sus facultades originales, excepto respecto al comercio exterior e impuestos especiales al consumo, y se otorgó a la federación un poder general en materia de imposición. En 1942 se introdujo un impuesto federal sobre la renta con tasas mucho más elevadas que las estatales, y con motivo de la guerra la Federación tomó el control fiscal. Juridicamente los estados no están excluidos del poder de imposición, pueden gravar lo que no prohíban la constitución y los acuerdos políticos; pero se abstienen de hacerlo por ser políticamente inconveniente sobrecargar a sus contribuyentes, y porque la introducción de nuevos impuestos o la elevación de los existentes podría significarles menores subsidios federales.

La referencia a las leyes mencionadas, y las que a continuación se hacen, están tomadas de Anastapoulos, Jean, *Les Aspects Financiers du Fédéralism*, Paris, Bibliothèque de Science Financière, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1979.

⁵⁵ En Estados Unidos, contra el impuesto federal sobre sucesiones se acredita hasta el 80% del tributo estatal sobre la misma materia, lo que elimina el aliciente local a atraer inversionistas no gravándolas o haciéndolo en forma mínima.

Hay dos sistemas para demarcar las competencias de cada uno de los niveles de gobierno: fijar taxativamente las competencias de cada uno de ellos,⁵⁶ y señalar límites para uno de los niveles de administración⁵⁷ dejando al otro aplicar todos los impuestos no reservados expresamente a aquél, que generalmente es el federal, porque se da más importancia al nivel federado —que es el que suministra la mayor parte de los servicios públicos— al que se adjudican generalmente la imposición al ingreso y a la riqueza, dejando a la Federación la tributación al consumo para evitar trabas al comercio intrafederal.

C) *Integración hacendaria*

La integración de la facultad de crear ingresos está contenida en algún grado de la constitución de buena parte de los regímenes federales modernos. A partir de la Segunda Guerra Mundial la política fiscal y la política monetaria han venido siendo utilizadas como medios reguladores de la economía, por lo que se han efectuado revisiones constitucionales —Estados Unidos, Suiza, República Federal Alemania y Australia— o concluido acuerdos provisionales a reserva de la enmienda definitiva de la constitución —Suiza, Australia y Canadá—, que han alterado las disposiciones constitucionales en materia de competencias, ya sea dando a la Federación fuentes más productivas de imposición, o bien delegándole —Canadá— facultades exclusivas de las entidades federativas.

Con este procedimiento se evita la existencia de una multitud de núcleos independientes de decisión respecto a la creación de ingresos; pero el que todas las fuentes de recaudación o una parte considerable de ellas sean monopolizada por la Federación es contrario al princi-

⁵⁶ La Constitución de la India —1950— reparte rigurosamente las fuentes de recaudación entre la federación y los estados federados; pero al mismo tiempo da facultad a la primera para aplicar tributos sobre materias no enumeradas como exclusivas de sus partes constitutivas, y para determinar la base gravable, las tasas y a veces la forma de recaudación de los gravámenes que deben retornar a las entidades federadas.

Las constituciones brasileñas de 1946 y 1967 delimitaron, de manera detallada, la distribución de la competencia fiscal entre la federación y sus partes integrantes, prohibiendo a éstas la aplicación de algunos impuestos; pero confirieron a la federación la facultad de formular los principios generales en materia de finanzas.

⁵⁷ Conforme al texto constitucional de 1874 los cantones suizos en su calidad de estados soberanos pueden aplicar todos los impuestos, menos los escasos gravámenes atribuidos expresamente a la Federación; pero a través de múltiples revisiones ésta ha sido autorizada a percibir muchos tributos más.

pio de autonomía en la interdependencia del federalismo clásico, porque priva a las jurisdicciones federales de la facultad de hacerse de recursos propios, aunque se les asegure con un sistema permanente de realización de convenios la disposición con independencia de la Federación de ingresos suficientes que les corresponden como privativos y que garantizan el cumplimiento de sus atribuciones. La extensión de la integración depende de las condiciones históricas, socioeconómicas y políticas de la evolución de cada sistema de gobierno.

La integración puede efectuarse siguiendo un modelo de determinación de fuentes de ingresos subnacionales por parte del gobierno nacional, o un patrón de participación regional en los ingresos obtenidos por el gobierno nacional.

a) Determinación por el gobierno nacional de las fuentes de ingresos regionales

Este procedimiento puede manifestarse en la facultad otorgada al gobierno federal por la constitución para fijar el régimen financiero de las entidades federativas, o en la potestad al mismo concedida para estructurar los impuestos cuyos rendimientos por orden constitucional benefician al conjunto de las entidades integrantes de la unión.

a') *Señalamiento por el gobierno nacional del régimen financiero de las entidades del nivel subnacional de gobierno.* Siguiendo este sistema corresponde a la Federación la distribución de las competencias exclusivas nacionales, regionales y subregionales en materia de creación de ingresos, así como la determinación de los porcentajes de los ingresos federales comunes que deben repartirse entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y subregionales.⁵⁸ Este procedimiento además de centralizar las fuentes de recaudación más importantes, establece la homogeneidad de la imposición al dejar a la Federación el señalamiento de la base gravable de los impuestos cuyo rendimiento retorna a las entidades, y con frecuencia también la demarcación de los confines dentro de los cuales las jurisdicciones subnacionales pueden fijar sus tasas.⁵⁹

⁵⁸ Es el caso de Austria, donde la integración del poder de crear ingresos es desde 1948 muy completo, y las leyes sobre relaciones financieras y perecuación se aprueban periódicamente después de consultas entre la Federación, los *länder* y sus comunas.

⁵⁹ Sistema que no difiere mucho del existente en países unitarios con algún grado de descentralización. Dentro de los límites fijados por la legislación nacional, los

b') *Facultades del gobierno nacional para estructurar los impuestos cuyo rendimiento constitucionalmente corresponde a las entidades subnacionales.* Siguiendo este sistema atañe al gobierno federal organizar la estructura de los impuestos cuyo rendimiento por orden constitucional pertenece parcialmente o en su totalidad a las entidades federativas, y éstas sólo pueden legislar respecto a ellos en tanto que en ejercicio de su competencia concurrente la Federación no ocupe todo el espacio fiscal; si lo hace, las facultades de las entidades federadas se limitan a fijar tasas adicionales a algunos impuestos federales y a aplicar tributos de ámbito territorial limitado.⁶⁰

b) Participación regional en los ingresos obtenidos por el gobierno nacional

La integración del poder financiero en materia de ingresos implica por una parte el compromiso del gobierno nacional de repartir a los gobiernos regionales una porción de los rendimientos de los impuestos señalados por la constitución o la práctica como gravámenes comunes, y por la otra facultad de redistribuir entre ellos bajo la forma de subsidios parte de su recaudación global.

Conforme al sistema de participación lo que se divide entre el gobierno nacional y los subnacionales no es la potestad de crear ingresos, sino los recursos indispensables para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones. Este método —que implica una subordinación de las entidades regionales al gobierno nacional— permite alcanzar la uniformidad fiscal y evitar la múltiple imposición, así como obtener un financia-

gobiernos regionales pueden en Francia, respecto de los impuestos que les corresponden, establecer las bases y fijar las tasas. El régimen de ingresos regionales creado por el gobierno nacional italiano establece la existencia de impuestos subnacionales estatuidos por leyes locales.

⁶⁰ De acuerdo con las reformas constitucionales de 1969, en Alemania Federal los rendimientos derivados de los gravámenes más importantes —impuesto sobre la renta, sobre sociedades y sobre rendimientos de los negocios— son comunes a ambos niveles de gobierno; y en materia de creación de ingresos —aun en el caso de los que, como los impuestos sobre el capital y las sucesiones, son exclusivos de las comunidades federadas— existe competencia legislativa de la Federación, lo que manifiesta su preeminencia en el terreno fiscal, ya que tiene concurrencia general respecto a los impuestos más importantes si el producto de los mismos le pertenece parcial o totalmente; y aun cuando no le corresponda, parte de él tiene competencia legislativa si así lo demanda la defensa de la unidad jurídica o económica y la preservación de la homogeneidad de las condiciones de vida en el territorio nacional, si la materia no puede ser gravada o administrada eficazmente por los *länder*, y si la legislación de algunos de éstos interfiere con los intereses de los demás o con los del país.

miento similar de los servicios públicos y una nivelación de recursos entre jurisdicciones prósperas y atrasadas a través de medidas de perecuación vertical y horizontal establecidas con base en las necesidades financieras de las diferentes comarcas.

La atribución de parte del rendimiento de los ingresos fiscales declarados como comunes puede hacerse por la propia constitución, sea que señale los ingresos comunes y fije los porcentajes que corresponden a cada nivel de gobierno⁶¹ —lo que garantiza la autonomía financiera de las entidades si el monto previsto coincide con sus necesidades financieras— o bien simplemente prevea su distribución,⁶² confiando a la discreción del legislador nacional determinar los coeficientes del reparto, pues deja a la decisión unilateral de la Federación fijar el monto de la participación.⁶³

a') *Perecuación*. Dado que existen regiones que a causa de su menor desarrollo económico adolecen de una aptitud restringida para obtener ingresos que les permitan autofinanciar los servicios que deben prestar, la sobrevivencia de la comunidad nacional exige aliviar las disparidades regionales de recursos o las diferencias en el rendimiento de los impuestos —o ambas— derramando ayuda financiera en beneficio de las regiones menos favorecidas, por lo que se hace indispensable crear un instrumento para reparar la heterogeneidad en la capacidad financiera de las distintas zonas, tratando de que todas ellas estén en condiciones de prestar —dado el estándar nacional— un nivel de servicios aceptable sin que se vean obligadas a soportar un grado de presión fiscal excesivo en relación con el existente en otras comarcas, de modo que el esfuerzo fiscal sea equivalente en todas las partes constitutivas del país.

⁶¹ La Constitución suiza además de reconocer una gran autonomía financiera a los cantones, como indemnización por la disminución de recursos pecuniarios debida a modificaciones temporales en la distribución de fuentes de ingresos, y como resarcimiento por los gastos efectuados para la recaudación de impuestos por cuenta de la Confederación, prevé el reparto de ciertos ingresos a ella atribuidos, y fija el porcentaje conforme al cual se efectúa esa participación.

⁶² A partir de 1969 para unificar el sistema fiscal se estableció en Alemania el uso común de los rendimientos de los impuestos más importantes. La participación en el impuesto sobre la renta de las personas y las sociedades está fijada por la Constitución; pero respecto al impuesto sobre los rendimientos de los negocios la participación, desde 1965, es fijada por las leyes presupuestales federales.

⁶³ Acatando los preceptos de las leyes federales sobre relaciones financieras y perecuación, se distribuye en Austria el rendimiento de diversos impuestos federales comunes entre la Federación, los países y sus subdivisiones.

Independientemente de proceder a corregir las causas de la desigualdad económica entre las distintas circunscripciones aplicando una política de desarrollo regional a largo plazo, para atenuar esas diferencias deben establecerse —como medida a corto plazo— transferencias intergubernamentales de recursos efectuadas de una entidad a otra, o del gobierno nacional a las distintas jurisdicciones.

Esas entregas de fondos son necesarias tanto para subsanar el desequilibrio económico derivado de las diferencias en la capacidad fiscal de cada una de las distintas circunscripciones, como para corregir los desajustes entre las funciones que cada nivel de gobierno debe desempeñar y los ingresos con los que para el efecto cuenta cada uno de ellos. En tanto permite al gobierno nacional intervenir a fin de obtener la igualdad relativa de recursos entre las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno, constituye una manifestación de la integración de las finanzas públicas.

Aunque indirectamente favorece la nivelación de los ingresos de los individuos, de lo que se trata con la perecuación es de reducir los efectos presupuestarios de la desigualdad regional de recursos,⁶⁴ ampliando la base financiera de las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno para reforzar su autonomía.⁶⁵

Instaurar nuevas relaciones intergubernamentales horizontales y verticales para corregir los efectos de la estructura del poder financiero y económico del conjunto de unidades políticas integrantes del país y de la del gobierno federal, es una característica importante del federalismo moderno, porque la existencia de medidas que compensen efectivamente la tendencia del capital a concentrarse en las zonas más competitivas y que permitan aliviar la presión fiscal y liberar recursos para inyectar en la economía regional, es un prerrequisito para el desarrollo concorde de cualquier conjunto de regionales integrado política y económicamente; ya que privadas de aplicar políticas económicas y fiscales adecuadas para atraer empresas que realicen actividades productivas que den base a una mayor recaudación, las comunidades con menor

⁶⁴ En la India —donde la mayoría de los estados son financieramente débiles— es menos un instrumento de redistribución de recursos que un medio para subsidiar el desarrollo económico. Además de las subvenciones otorgadas por la administración nacional a las entidades federadas para que puedan satisfacer sus necesidades financieras, el 60% de los planes regionales de desarrollo económico y social es financiado por el gobierno federal.

⁶⁵ A diferencia de los subsidios, ayudas financieras relativamente potestativas con las que se coadyuva a la prestación de servicios descentralizados de interés nacional.

potencial económico soportan más duranamente los efectos de la integración económica y monetaria al mercado común nacional.

El surgimiento y desarrollo de la idea de solidaridad nacional —del concepto de que es un derecho de las colectividades económicamente más débiles el que mediante un esfuerzo complementario de compensación de las desigualdades financieras interregionales la carga hacendaria total sea soportada en común— entraña el logro de la igualdad de todos los habitantes del país respecto al suministro de los servicios públicos, independientemente de su residencia y de su contribución al financiamiento de las cargas públicas.

a") *Distinción de acuerdo con la fuente de las transferencias.* Atendiendo al gobierno que efectúa las transmisiones de numerario —que en cada caso tienden a distintos objetivos— se denomina perecaución horizontal la que se realiza de unos gobiernos regionales a otros, de aquéllos que por su situación financiera tienen mayor capacidad para obtener ingresos a aquéllos que por sus escasas fuentes de actividad económica están menos desarrollados. Y si con el fin de compensar el desequilibrio provocado entre la administración nacional y las distintas circunscripciones del nivel regional como consecuencia de que los impuestos aplicados por aquél producen más rendimientos, el que efectúa la entrega de fondos es el nivel nacional a las distintas jurisdicciones que lo integran, se trata de perecaución vertical. Haciendo por medio de ésta partícipes a los gobiernos regionales de recursos más elásticos al crecimiento económico, se trata no tan sólo de lograr una redistribución más justa de ingresos entre las distintas áreas geográficas y económicas —proporcionando ayuda financiera a las comarcas más necesitadas, o más fiscalmente presionadas— sino de reconocerles en principio su autonomía. El otorgamiento de fondos del gobierno nacional a las administraciones subnacionales conlleva la redistribución de responsabilidades, trasladando parte de ellas a éstas, dándoles así más independencia y disminuyendo la tendencia a concentrar facultades en el gobierno nacional.

a'') *Perecaución horizontal.* Conforme a la perecaución horizontal,⁶⁶ recursos de las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno se reú-

⁶⁶ Evolucionando desde su instauración en 1949, el sistema más genuino y perfecto de perecaución horizontal es el de Alemania Federal, pues aunque la distribución se hace en virtud de una ley federal, la Federación actúa sólo como intermediaria en representación de los estados miembros, ya que la característica principal de este método es su aspecto de reparto fraternal de ingresos de las regiones más ricas a las pobres, con la aprobación de los estados en el seno del Consejo Federal. Cuando a

nen en un fondo para ser redistribuidos en función de una serie de criterios como que el ingreso *per capita* sea inferior al promedio nacional, o que el índice de desarrollo económico de las jurisdicciones beneficiadas sea inferior al establecido sobre la base del desarrollo económico promedio del total o de un número seleccionado de las jurisdicciones regionales. Esto favorece a las demarcaciones más débiles, pues las entidades sobre el índice de perecuación —monto de los ingresos que cada región debería obtener en condiciones de igualdad perfecta de recursos— calculado sobre la base de la capacidad fiscal promedio del conjunto de circunscripciones, otorgan contribuciones obligatorias a los que están por debajo de ese índice.⁶⁷

b''') *Perecuación vertical*. Mientras mayor sea la integración⁶⁸ del poder fiscal en el gobierno nacional, más necesaria es la distribución de fondos de éste a los gobiernos del nivel regional, sobre todo a los más desfavorecidos,⁶⁹ que por insuficiencia de fuentes de ingreso, lo reducido de sus tasas impositivas o por cualquier otra causa, no pueden asumir con efectividad sus funciones como miembros integrantes de un país. La perecuación les garantiza un ingreso no muy inferior al promedio aceptado —el del total de las demarcaciones o el de algunas de ellas tomadas como referencia— para permitirles, con un esfuerzo razonable, funcionar a un nivel que no sea exageradamente inferior al de las otras entidades.

pesar de esta entrega de recursos las entidades más indigentes se encuentran todavía por debajo del índice de perecuación, la Federación las apoya con subvenciones complementarias.

⁶⁷ Las tentativas para compensar las desigualdades financieras entre las entidades del nivel subnacional de gobierno han sido menos importantes y han tenido menos éxito en Estados Unidos que en otras Federaciones. La perecuación horizontal no ha sido objeto explícito de la política federal de ayuda financiera, y cuando se ha pretendido aplicarla lo ha impedido el apego a los principios liberales y a los intereses particulares de los estados y de los contribuyentes más ricos, así como a los de los grandes centros urbanos. Pero, por la progresividad del impuesto sobre la renta —que tiene efectos redistributivos—, los subsidios condicionados con fin específico, especialmente los repartidos según la capacidad fiscal, tienen indirectamente un efecto de perecuación.

⁶⁸ Obligado por el alto grado de integración del poder fiscal en la Federación, Australia es el país que ha ido más lejos en la perecuación vertical. Su constitución prevé que el Parlamento puede acordar ayuda financiera a las entidades federadas, y ya desde 1910 la legislación federal otorgaba una subvención especial a los estados que habían sufrido la disminución de sus recursos por medidas económicas federales, y a todas las entidades una ayuda de 25 libras por habitante.

⁶⁹ Desde 1957 en Canadá se entrega a las provincias económicamente más débiles —por relación del rendimiento de los impuestos en cada provincia respecto al rendimiento promedio nacional— la diferencia entre el régimen fiscal representativo y sus propios recursos fiscales.

b") *Normas para la distribución de transferencias.* La búsqueda de igualdad de recursos financieros entre jurisdicciones económicamente fuertes y débiles,⁷⁰ implica un conocimiento previo de la situación hacendaria de cada una de ellas respecto a las normas aceptadas para evaluar sus condiciones, reglas que atienden sea a las diferencias de recursos conforme a un índice de capacidad financiera —que mide la aptitud para producir ingresos—, sea a las necesidades financieras —considerando el índice de costo relativo de los programas de servicios públicos que ejecuta— o a la conjugación de ambos principios.

La utilización de los criterios de capacidad financiera y de necesidad financiera, o aún mejor, la relación de los dos principios —el de igualdad de recursos financieros y el de nivelación en cuanto a exigencias financieras en servicios públicos— permite diseñar fórmulas de perecuación adecuadas a las circunstancias de cada país, combinando elementos de ambos en un enfoque global que encara tanto el ángulo de las demandas pecuniarias originadas por la exigencia de prestar un grado determinado de servicios públicos, como el del apremio de nivelar los recursos financieros, considerando a la vez tanto las presiones fiscales netas —las cargas fiscales regionales y los beneficios de los servicios públicos de ellas derivados— como la aptitud de cada jurisdicción para financiarlas.

Pero aun si todas las circunscripciones fueran igualmente competentes para generar recursos —y por tanto la capacidad financiera fuera homogénea— como las distintas jurisdicciones tienen diferentes preferencias en cuanto a la importancia del sector público dentro de su economía, no necesariamente existirá una misma carga fiscal regional para todos los residentes del país, a pesar de los esfuerzos para obtener una presión fiscal *per capita* equivalente para las jurisdicciones con recursos fiscales iguales e idénticas necesidades financieras en servicios públicos.

a") *Criterio de capacidad financiera.* El criterio de capacidad financiera atiende únicamente a la pobreza relativa de cada región de acuerdo con las diferencias de ingreso tomando en cuenta la diversidad de recursos hacendarios, lo que implica establecer respecto a cada una de ellas el índice de capacidad fiscal⁷¹ para conocer su aptitud

⁷⁰ En Estados Unidos no existe perecuación en este sentido, la participación de ingresos establecida por la Ley de asistencia financiera de 1972 es tratada como un subsidio; pero al otorgarla manejando factores de densidad de población, esfuerzo fiscal y pobreza relativa, se atribuye siguiendo criterios de perecuación, y en términos *per capita* es más elevada para los estados más pobres.

⁷¹ En Canadá engloba todos los ingresos provinciales; en Alemania se calcula restando los gastos efectuados por cada *länder* para obtener sus ingresos, de la suma

tributaria —el potencial de recaudación en relación a uno, varios o el total de los impuestos regionales; que puede ser modulada con la consideración del esfuerzo fiscal —rigor o indulgencia con la que grava sus fuentes de ingreso—, lo que beneficia a las jurisdicciones que utilizan en mayor medida sus fuentes de recaudación, y por tanto estimula a recurrir a un sistema fiscal eficiente para solventar las obligaciones financieras; o bien atender al potencial de cobranza en relación a los impuestos nacionales que a la jurisdicción toque recaudar. Y como en uno u otro caso se toma en cuenta la densidad de población, se favorece a las regiones con mayor número de habitantes, ya que la distribución de fondos se hace en proporción directa a éste.

Encontrada la tasa promedio de capacidad financiera por habitante del conjunto de jurisdicciones tomadas como referencia —el total de las regiones, o las comarcas más fuertes económicamente— se compara con ella la tasa promedio *per capita* de cada una de las demarcaciones.⁷²

La tasa de perecuación que debe compensarse se basa en el índice de perecuación —el monto que cada entidad debería obtener en condiciones de perfecta igualdad de recursos— y es la diferencia entre las tasas de capacidad financiera promedio general, y la individual de cada comunidad.⁷³

b''') *Criterio de necesidad financiera.* Siguiendo el criterio de necesidad financiera se consideran tanto el compromiso de efectuar gastos como la insuficiencia de ingresos. La transmisión de fondos de perecuación es determinada por el promedio del índice de costo relativo de los servicios públicos que deben prestarse y del índice de necesidad fis-

del monto total de sus impuestos —abarcando la porción que de acuerdo con la recaudación local le corresponde en los gravámenes que comparte con la Federación— y de la mitad de los tributos reales de sus subdivisiones políticas; en Suiza a partir de 1938 la capacidad fiscal de los cantones se determinó considerando el rendimiento local *per capita* del impuesto para la defensa nacional —grava la renta de las personas físicas y morales— fórmula que en 1959 fue reemplazada por un índice de capacidad contributiva que toma en cuenta también los gastos erogados y el esfuerzo fiscal.

⁷² En Suiza se distingue entre cantones con capacidad financiera fuerte, promedio y débil; y según al grupo al que pertenecen reciben subvenciones escasas, promedio o elevadas.

⁷³ En Alemania Federal se garantizan a cada región recursos fiscales iguales al 93% de los ingresos promedio. Al efecto, si el índice de perecuación es superior al índice de capacidad fiscal, existe derecho a una transferencia de fondos por el total de la diferencia si la capacidad fiscal es inferior al 92% del índice de perecuación, y del 37% si la disparidad está comprendida entre el 92% y el 100% de este índice. El fondo de perecuación se sostiene con aportaciones de las regiones en las que el índice de capacidad fiscal es superior al índice de perecuación; si el exceso de aquél sobre éste sobrepasa el 110%, va al fondo el total del excedente, y sólo el 70% de éste si la demasia está entre el 102% y el 110%.

cal —los recursos indispensables para hacer frente a los gastos netos—. Esta relación entre el costo de los programas de gasto con la capacidad de las entidades para ejecutarlos⁷⁴ implica comparar el costo *per capita* en el total de las jurisdicciones o en las que en ellas se tomen como referencia, con el costo *per capita* de la prestación de cada servicio en cada región —que varía por diferencias en situación geográfica, composición demográfica, nivel de desarrollo económico y grado de urbanización—, considerando asimismo el potencial de cada una de ellas para obtener ingresos fiscales.

Este procedimiento que toma en cuenta los costos relativos de los servicios públicos en combinación con la diferente capacidad de las distintas circunscripciones para originar recursos fiscales, permite apreciar más objetivamente su situación financiera⁷⁵ que si se intenta hacerlo atendiendo sólo a diferencias de ingresos.

La objeción a hacer énfasis en las exigencias en la prestación de servicios estriba en que es difícil establecer una distinción entre los gastos públicos que satisfacen primordialmente las preferencias regionales, y los de la administración delegada o los de los servicios subvencionados por el gobierno nacional, que implican la ejecución en el nivel regional de decisiones tomadas por aquél.⁷⁶

— Concepto de necesidad de gasto

La necesidad de erogación para cada categoría de gasto —servicios sociales de salud y asistencia, enseñanza, orden público, cargas de la

⁷⁴ Es la fórmula que en sustitución a la compensación por la influencia federal en la autonomía de los estados se sigue en Australia desde 1973. Conjugando dos elementos: la ejecución de las funciones gubernamentales cumplidas a un nivel aceptable, y el esfuerzo fiscal para alcanzar éste, la Comisión de Subvenciones de la Mancomunidad —que desde su creación en 1933 asesora al Parlamento sobre la pertinencia de ayuda a los estados— ha recurrido a la noción de necesidad financiera para justificarla.

⁷⁵ En Estados Unidos se ha utilizado parcialmente el criterio de necesidad financiera para la atribución de subsidios condicionados con fin específico relacionados con programas de salud, ya que de acuerdo con la fórmula empleada, los subsidios se distribuyen de manera inversamente proporcional al ingreso *per capita* en función de las necesidades financieras determinadas por el número de habitantes de las comunidades que las reciben.

⁷⁶ En 1970 se suprimió en Suiza la necesidad fiscal —gastos netos de los cantones y sus comunas— como índice de perecuación. Y en Alemania Federal, a pesar del espíritu de solidaridad imperante, en la gran reforma financiera en 1969 la mayoría de los estados se opuso a la redistribución de acuerdo con el criterio de necesidad financiera por considerar que constituiría un medio de control sobre su poder presupuestario.

deuda pública— se encuentra equiparando el costo *per capita* del suministro de esos servicios en las entidades que se toman como referencia, con el costo de proporcionarlos en las jurisdicciones que requieren transferencias de fondos.

Para hacer el parangón se calcula respecto a cada servicio por una parte, la diferencia entre el costo de proporcionarlo en la entidad —o conjunto de ellas— que se tome como referencia, y el gasto en el que la comarca económicamente débil para la que se hace la operación hubiera incurrido de haberlo suministrado con un nivel y una calidad comparables a los brindados en la primera circunscripción mencionada; y por la otra, la diferencia entre el costo de proporcionarlo en ésta y la erogación que habría sido hecho por la entidad escasamente desarrollada si hubiera gastado la misma suma *per capita* que la jurisdicción económicamente fuerte. La dimensión de la necesidad de gasto para prestar el servicio en la entidad financieramente débil es el promedio de ambas diferencias.

— Concepto de necesidad de recursos

Para evaluar el potencial de creación de recursos y así determinar la necesidad de entradas, se indagan los requerimientos respecto a cada categoría de ingresos, comparando la capacidad de las regiones económicamente débiles para hacerse de numerario, con la de la entidad —o conjunto de ellas— financieramente fuerte que se tome como referencia.

Respecto a cada clase de rendimientos se compara la capacidad de generarlos en el estado con carencias financieras para el que se hace la operación, con la aptitud para originarlos en la entidad de mayor desarrollo económico. Al efecto se evalúa por una parte, la diferencia entre los ingresos de esta última circunscripción y las entradas que habría recaudado el Estado económicamente débil si su base tributaria *per capita* hubiera sido la misma que la del Estado económicamente fuerte y hubiera hecho el mismo esfuerzo fiscal que éste; y por la otra, la diferencia entre los recursos del Estado de referencia y los ingresos que hubiera obtenido la entidad para la que se hace el cálculo de haber ejercido sobre su base real de tributación el mismo esfuerzo fiscal que aquél. La necesidad de ingresos del Estado financieramente débil se mide por el promedio de ambas diferencias.

La media aritmética de los promedios de necesidad de gasto y necesidad de recursos, determina el monto de las transmisiones de perecuación.

2. *Evolución del sistema de comunidad de ingresos*

Conforme ha avanzado el empleo del método de comunidad de ingresos, tanto en los gobiernos originalmente basados en la concurrencia fiscal que han adoptado elementos de los sistemas de separación financiera —sin que la delimitación de atribuciones haya anulado totalmente la concurrencia fiscal—, como en las administraciones fundadas en dicha separación —que no ha impedido la supremacía del poder federal—, se han infiltrado normas del método de integración hacendaria, y a medida que han ido admitiéndose medidas de integración de los ingresos públicos el régimen de separación de poderes fiscales ha ido debilitándose.

Sea por revisión constitucional o interpretación judicial —en Suiza, Alemania Federal, Australia, Estados Unidos y Canadá—, o recurriendo a soluciones de origen contractual —en Canadá—, han ido ampliándose los poderes federales. En algún grado “en la hora actual la totalidad de las Federaciones practican sistemas de comunidad de ingresos cuyo desarrollo ilustra la interdependencia de las colectividades y de sus recursos en el Estado intervencionista moderno”.⁷⁷

La tendencia vigente es a ejercer un procedimiento combinado de asignación de recursos, conforme al cual las jurisdicciones regionales por una parte tienen potestad limitada para crear entradas y por otra facultad para utilizar libremente ingresos producidos por un sistema financiero común, sea participando de ellos como rendimientos a los que tienen derecho, o percibiendo subvenciones federales no condicionadas.

En las Federaciones nacidas de la desmembración de Estados originalmente unitarios —Alemania Federal, Austria y, excepto Estados Unidos, los países formados por la desintegración de colonias europeas en América, Asia, África, y Oceanía— los gobiernos subnacionales dependen más de la participación en ingresos comunes; en las federaciones clásicas, formadas por agregación de territorios —Suiza, Estados Unidos—, el poder regional de crear recursos es más extenso.

A) *Medidas para atenuar las distorsiones económicas originadas por el ejercicio del poder regional de crear recursos*

En tanto el poder de crear recursos es ejercido por el nivel subnacional de gobierno, las diferentes formas de imposición obstaculizan la

⁷⁷ Anastopoulos, Jean, *Les aspects financiers du fédéralisme*, París, Bibliothèque de Science Financière, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1979, p. 170.

libre circulación interjurisdiccional de mercancías, capitales y personas. Asimismo originan diferencias administrativas, financieras y económicas que introducen —especialmente si las entidades compiten entre sí abatiendo impuestos para atraer empresas— tratamientos desiguales respecto a los mismos niveles de ingreso, consumo o riqueza, lo que redundará en grados diversos de prestación de servicios; la combinación de estas circunstancias disminuye la eficacia en el empleo de los factores de la producción al deformar los patrones de asentamiento, gasto e inversión. Para moderar esos efectos negativos se recurre a la concordancia fiscal.

a) Concordancia fiscal

Para atenuar las alteraciones económicas originadas por la diversidad de centros con facultad para crear recursos, se procede a la concordancia de las instituciones hacendarias a través de la coordinación de las legislaciones fiscales y de la coordinación de las administraciones fiscales. Donde la descentralización del poder fiscal es un principio de gobierno, la delimitación de una adecuada base tributaria de las entidades subnacionales es condición para el buen funcionamiento de esa forma de organización; y donde la descentralización no forma parte de la estructura gubernamental, para ampliar dicha base —sea por cesión o por restitución de fuentes de ingresos a los gobiernos regionales, o por abandono del gobierno nacional de un cierto espacio fiscal—⁷⁸ ambas formas de coordinación son requisitos indispensables.

a') *Coordinación impositiva*. La coordinación impositiva se realiza a través de la armonización de los impuestos, que puede ser vertical u horizontal. Es vertical si vincula los impuestos provenientes de las fuentes tributarias de los diferentes niveles de gobierno, o si amalgama los impuestos nacionales y regionales del mismo tipo. Es horizontal si uniforma los sistemas fiscales de los gobiernos subnacionales por la adopción en éstos de regímenes fundamentalmente similares. La forma más efectiva de tributación es la que entraña tanto la armonización vertical como la armonización horizontal de los gravámenes.

a'') *Armonización vertical*. La armonización vertical puede realizarse acreditando contra el impuesto del nivel nacional de gobierno el im-

⁷⁸ Espacio fiscal es la reducción de un cierto número de puntos del porcentaje de los impuestos nacionales para permitir la expansión de los tributos locales por ese monto.

puesto cubierto en el nivel regional, o conviniendo ambos niveles en una integración fiscal.

a''') *El crédito contra impuesto como instrumento de armonización.*⁷⁹

El acreditamiento contra el impuesto del nivel nacional⁸⁰ de los gravámenes cubiertos en las jurisdicciones del nivel subnacional —la reducción del impuesto nacional por el monto de los tributos regionales— cuya extensión es decidida por aquél, es un modo de animar a las distintas jurisdicciones a aplicar impuestos sobre las mismas materias que gravan el nivel nacional, caso en el que el crédito procede cuando las bases gravables son idénticas. Al vincular los arbitrios regionales con la contribución nacional, este mecanismo evita el exceso y la anarquía en los tributos, y permite que la imposición subnacional pueda efectuarse sin comprometer la uniformidad de trato fiscal obtenida por el impuesto nacional.

b''') *La integración hacendaria como instrumento de armonización.*

Por la necesidad de una colaboración estrecha en el dominio de la imposición, ambos niveles de gobierno pueden convenir en emplear los mismos tributos⁸¹ —correspondiendo al gobierno nacional dar la estructuración de los impuestos y las reglas para la definición de la base gravable; y quedando a las distintas jurisdicciones determinar las exenciones, la estructura de las tarifas y las tasas— o bien, aprovechando las ventajas de organización de la administración nacional, los gobiernos regionales pueden proceder a aplicar tasas adicionales a los im-

⁷⁹ Para que el resultado de la carga combinada de los gravámenes de ambos niveles de gobierno sea neutral —que no implique un aumento de la carga tributaria del gobierno nacional— el crédito tiene que ser por el total del impuesto pagado en el nivel inferior de gobierno.

Las dos modalidades básicas del crédito concedido sólo parcialmente son el crédito por cifra tope, que permite una mayor reducción —hasta total— en los renglones inferiores de la tarifa, y que va disminuyendo conforme aumentan los ingresos; y el crédito por un porcentaje del tributo por pagar en el nivel impositivo superior, que implica una reducción proporcional en todos los renglones de la tarifa. El crédito graduado —un porcentaje decreciente conforme aumenta el ingreso— es una variante del anterior; y el crédito por un porcentaje hasta una cifra tope es una combinación de los dos primeros.

En los tipos de crédito mencionados la reducción opera sólo si el impuesto previamente pagado es cuando menos igual a la cantidad que puede acreditarse; pero de aplicarse el crédito positivo-negativo, procedería una devolución al contribuyente en el caso de que la cantidad acreditable excediera al gravamen previamente cubierto.

⁸⁰ En Estados Unidos desde los años treinta y en Canadá desde 1962, se ha permitido el crédito del total o parte de los tributos regionales contra el impuesto nacional.

⁸¹ En Suiza existen programas de armonización fiscal por lo que respecta a la imposición al ingreso y a la riqueza.

puestos de aquél. El aspecto negativo de la preminencia del gobierno nacional queda compensado al facilitarse la aplicación de tributos que si actuaran autónomamente, las jurisdicciones regionales estarían imposibilitadas de establecer o no utilizarían con la misma eficacia.

b") *Armonización horizontal.* La armonización horizontal implica la concertación de los sistemas fiscales de las colectividades subnacionales.⁸² Las soluciones son variables; pero se tiende a uniformar la base impositiva y las modalidades de recaudación adoptando las normas del gobierno nacional. La autonomía de las jurisdicciones se ejerce al fijar las exenciones y tasas para sus contribuyentes. Es un método de cooperación para lograr que en el conjunto de sistemas impositivos se reduzcan las cargas excesivas y se produzca un patrón adecuado de incidencia tributaria.

Dado que la amplitud de las fuentes de ingreso que cada jurisdicción puede gravar es diferente y que, por lo tanto, su gobierno suministra los servicios públicos en grado diverso, la armonización no puede entrañar la uniformidad total de las tasas impositivas, sino únicamente la existencia de regímenes similares de gravámenes dentro de sistemas fiscales en los que —de acuerdo con las metas políticas y socioeconómicas de cada jurisdicción individualmente considerada—, para incitar a un empleo eficiente de los recursos y conseguir un recto patrón de incidencia, cada circunscripción determine el nivel de sus servicios costeándolos con los mismos tributos estructurados en forma similar; pero sin que las tasas sean necesariamente iguales. De este modo los efectos de los gravámenes regionales son parecidos a los de un impuesto recaudado —con tasas discriminatorias si éstas son diferentes— por el gobierno nacional.

c") *Concertación financiera.* La concordancia en el ejercicio de las atribuciones de las circunscripciones del nivel regional de gobierno en cuanto a la prestación de servicios y su financiamiento, es un arma eficaz contra el crecimiento de la intervención del gobierno nacional en

⁸² En Canadá las provincias han acordado con el gobierno nacional uniformar la base gravable del impuesto sobre la renta, y nueve de ellas han convenido en que la provincia en la que resida el contribuyente a fin de año es la que grava el ingreso obtenido dentro o fuera de ella. En Estados Unidos los estados han adoptado la base federal respecto al impuesto sobre la renta; pero subsiste discriminación respecto a la imposición a residentes y no residentes y respecto a ingresos recibidos dentro y fuera de cada estado. Para paliar dicha discriminación, bajo condición de reciprocidad las entidades federadas conceden el crédito contra su impuesto por los gravámenes pagados por sus residentes a otros estados, o eximen de imposición los ingresos provenientes de otras jurisdicciones.

los dominios de su jurisdicción, pues priva a su injerencia de justificación. La respuesta de las Federaciones modernas al problema planteado por la necesidad de coordinación financiera ha sido crear instituciones comunes para hacer frente a las necesidades de servicios uniformes. Esta coordinación se efectúa por la concertación financiera realizada a través de organismos que agrupan a autoridades federales y de las entidades federadas,⁸³ o a través de las instituciones que congregan a autoridades de las regiones federadas.⁸⁴ Estas corporaciones son responsables de la creación de mecanismos de coordinación gubernamental que han revitalizado al federalismo.

b') *Coordinación administrativa.* La coordinación administrativa se hace en la armonización del derecho presupuestario y en la colaboración entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno.

a'') *Armonización de las reglas presupuestarias.* Los problemas ocasionados por la diversidad de reglas y conceptos en materia de presupuestos ha producido una tendencia general a la unificación del derecho presupuestario.

⁸³ La Conferencia de Primeros Ministros, el Consejo de Empréstitos y la Comisión de Subvenciones de la Mancomunidad ejercen en Australia la función de coordinación. La obligación contractual convenida en los acuerdos de las conferencias entre la Federación y las provincias en Canadá, imponen límites a la autonomía de ambos niveles. La Ley austriaca de repartición y de perecuación financiera de 1973 prevé consultas regulares de coordinación, y además reuniones especiales respecto a la planificación de las inversiones y a cuestiones de interés común.

A través de la Asamblea de Ministros de la Federación y de las entidades federadas —y de las comisiones que las últimas instituyen—, en Alemania Federal se trata de armonizar las prácticas administrativas y de obtener en cada estado legislación equivalente a la federal. Gracias a un procedimiento de consulta muy desarrollado entre el Departamento Federal de Finanzas y los directores cantonales de finanzas, en Suiza ningún proyecto de ley federal o modificación a la constitución se adopta sin que los cantones hayan tenido ocasión de dar su parecer, y está asegurada la colaboración institucional en la aplicación de las leyes cuya ejecución incumbe a los cantones o en la que tienen participación.

⁸⁴ En Austria se reúnen desde 1946 representantes de las distintas regiones para consultas sobre participación, perecuación, y problemas que tienen repercusión financiera. Desde 1958 la Conferencia Anual de Ministros Presidentes prepara en Alemania Federal las negociaciones entre la Federación y las entidades federativas; además varias veces por año los ministros de éstas se reúnen en asambleas en las que puede participar el ministro federal de la materia.

En Suiza, desde su creación en 1970 la Conferencia Anual de Directores Cantonales de Finanzas constituye un órgano importante de relación intercantonal sobre cuestiones financieras y de política fiscal. En Estados Unidos se reúne anualmente desde 1908 la Conferencia de Gobernadores, y desde 1920 existe el Consejo de Gobierno de los Estados, encargado de la cooperación interregional. Ambos han impulsado el desarrollo de ésta en muchos sectores pero han tenido sólo limitada influencia en la evolución del federalismo fiscal.

La unidad de las normas relativas a los presupuestos es natural en las federaciones integradas, en las que la federación puede —en materia de preparación, presentación y ejecución de los presupuestos— establecer disposiciones con reglas comunes al nivel federal, regional y subregional.⁸⁵

Los estados miembros de las federaciones de tipo clásico son reticentes a la adopción de principios uniformes; sin embargo, se da en ellos cuando menos una armonización en la presentación de los presupuestos y en los documentos de contabilidad con ellos relacionados.⁸⁶

b") *Colaboración administrativa.* A la separación de las competencias impositivas corresponde la desvinculación de la gestión fiscal; pero paulatinamente ha venido introduciéndose en ella la colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

La manifestación más elemental de ella consiste en el simple intercambio de información; ⁸⁷ en su forma más compleja estriba en la celebración de convenios entre ambos niveles de gobierno para la administración y recaudación por las autoridades regionales de los impuestos nacionales contra el reembolso de los gastos inherentes.⁸⁸ Esto, por una parte, extiende la desconcentración de los servicios administrativos de la Federación y, por la otra, facilita a las autoridades de las entidades federadas encargadas de la gestión de los tributos federales conocer cabalmente —para sus propios fines— la situación de sus contribuyentes respecto a una administración más perfeccionada que los sujeta a mayor control.

II. FINANCIAMIENTO LOCAL POR SUBSIDIOS

Si se consideran disgregables las funciones de recaudación de ingresos y gasto público, se acepta que el hecho de que las jurisdicciones

⁸⁵ Desde 1948 el ministerio federal austriaco puede, en la medida en la que es necesario para la armonización de las finanzas y de acuerdo con la Corte de Cuentas, establecer la forma de los presupuestos y dictar pautas para los reglamentos financieros de las colectividades federadas y de sus subdivisiones. En Alemania Federal desde 1969 está consagrada la unidad del derecho presupuestario.

⁸⁶ En Estados Unidos está uniformada la presentación de los documentos de contabilidad y presupuestarios.

⁸⁷ De 1926 a 1935 fue desarrollándose en Estados Unidos el derecho de los estados y luego el de sus condados a conocer, primero los registros del impuesto federal sobre la renta de las personas físicas, y posteriormente los del impuesto sobre sociedades y los del impuesto sobre sucesiones. En 1949 se admitió la posibilidad de información en favor de la administración federal.

⁸⁸ Los convenios en materia de recaudación de impuestos federales han contribui-

del nivel subnacional de gobierno puedan prescribir la integración de sus respectivos presupuestos no significa necesariamente que tengan que allegarse sus propias entradas; y al desgajar la obligación de hacer acopio de recursos de la de decidir los servicios públicos que han de suministrarse y el grado en que han de serlo, se abre al nivel regional de administración una fuente de numerario sucedánea de la imposición. Conforme a esto, el gobierno nacional puede recaudar gran parte de los ingresos y, a través de un programa de subsidios, proporcionar a las entidades del nivel regional el efectivo necesario para completar los fondos requeridos para el cumplimiento de sus atribuciones.

1. *Circunstancias que hacen necesaria la existencia de subsidios*

Como de hecho no existe una relación exacta entre quienes costean un servicio público y quienes se benefician de él, y por la interacción multirregional una parte —que puede ser importante— de los bienes originados en los gastos públicos de una administración local se desvía a miembros de otras comunidades es imposible hacer que cada comarca refleje con precisión el impacto local de los servicios proporcionados por sus gobiernos.

Por otra parte, aun si en los respectivos sistemas fiscales de cada jurisdicción se trata en forma idéntica a los económicamente iguales, como para cumplir con un mismo nivel de prestación de servicios públicos mientras mayor es el ingreso *per capita* en una circunscripción se requiere menor proporción de recaudación por residente, las demarcaciones más boyantes satisfacen sus necesidades pecuniarias con tasas impositivas relativamente moderadas, por lo que considerando el efecto del total de los distintos presupuestos públicos los contribuyentes en situación económica equivalente no son tratados en forma homogénea,⁸⁹ lo que produce inequidad horizontal.

do a mantener en Canadá una base fiscal uniforme en todas las provincias. La recaudación de los impuestos federales es efectuada en Alemania Federal por las administraciones estatales conforme a las reglas de la administración delegada.

⁸⁹ En Estados Unidos se distribuyen subsidios repartidos en forma más o menos uniforme ya que todas las entidades reciben aproximadamente lo mismo; sin embargo tienen un modesto efecto compensador porque se financian principalmente con el impuesto sobre la renta que es progresivo, y los fondos provienen de las jurisdicciones más ricas.

A) *Interacción multirregional*

Aunque es fácil delimitar las distintas demarcaciones ateniendo a sus límites geográficos, cuando varios tipos de servicios públicos conciernen a distintas regiones, dada la apertura de las economías locales, no lo es evitar el flujo de las personas que los aprovechan. Obtener la relación exacta entre los bienes proporcionados y la región beneficiada por ellos no es sencillo, ni siquiera dentro de una jurisdicción, pues con frecuencia el nivel de aprovisionamiento de los servicios no es homogéneo en toda el área, sino que va decreciendo a medida que se incrementa la lejanía en relación con el núcleo de la comarca; pero al mismo tiempo, esas regiones periféricas respecto al centro de un distrito son las que aprovechan los servicios proporcionados por localidades vecinas, y al extenderse los beneficios de aquéllos fuera de éstas, se ocasionan desajustes entre las diferentes circunscripciones.

Ante la imposibilidad, por una parte, de apropiarse en exclusiva de los beneficios sociales de sus programas de gastos y, por la otra, dado que el rendimiento de los servicios proporcionados por jurisdicciones aledañas puede suplir el cumplimiento de su obligación de suministrarlos, hay un pretexto para que las circunscripciones del nivel subnacional de gobierno presten grados ineficientes de servicios públicos. En el primer caso sea porque su actividad aproveche a vecinos de otras demarcaciones —con un costo que soportan sus incolas—, sea porque restrinjan su actividad con el propósito de reducir los efectos externos; o porque en la segunda situación descuiden a sus contribuyentes confiando en que serán asistidos por la diligencia de las comunidades vecinas.

Además de esa deficiencia en el suministro de bienes públicos y de la interpolación de beneficios, debe considerarse que junto a empresas netamente regionales, que dependen directamente de las condiciones de la demanda provincial, hay industrias —asentadas en terrenos originalmente agrícolas, hacia las que se desvía el agua en detrimento de las áreas de cultivo, que contaminan el distrito, y para cuyo establecimiento el gobierno local tuvo que construir la infraestructura— cuya área de mercado se extiende más allá de las jurisdicciones cuya ecología y economía afectan directamente, porque su producción responde a las condiciones de la demanda nacional o cuando menos multirregional.

Reconociendo que de cualquier intento de una región aislada para resolver sus problemas pueden derivar ventajas gratuitas a otras demarcaciones, y que como consecuencia de ese desbordamiento de beneficios, fuerzas ajenas a los límites geográficos de cada circunscripción

tienen influencia sobre la magnitud de los servicios públicos por ellas prestados y sobre sus costos —lo que impide que los gobiernos locales puedan apropiarse en exclusiva los frutos que en el ingreso y en el empleo total pueden producir sus programas de expansión del gasto—, es necesario considerar que la interdependencia económica interjurisdiccional es un factor importante que hay que aquilatar al decidir la estructuración de los programas de servicios públicos.

Porque la negligencia al estimar la importancia de los efectos externos produce un empleo deformado de los recursos que genera niveles ineficientes en la prestación y en la utilización de los servicios públicos, en los sistemas fiscales de los gobiernos nacionales —sobre todo de los que abarcan amplias extensiones geográficas— se incluyen programas que, para subsanar las deficiencias originadas por la presencia de efectos externos interjurisdiccionales, estimulan la dilatación de la actividad de las distintas demarcaciones del nivel subnacional, partiendo de que si una entidad suspende la prestación de un servicio en el grado en el que se equilibran el costo marginal para su erario y el monto de los beneficios marginales para sus contribuyentes, un subsidio complementario abierto —sin límite por lo que corresponde a la aportación nacional— equivalente al precio de los bienes marginalmente diseminados fuera de su jurisdicción, puede inducirla a suministrar el nivel eficiente del servicio. Con esta medida, al mismo tiempo que se atiende a los efectos externos interjurisdiccionales, se promueve la equidad horizontal.

B) *Inequidad horizontal*

Aunque hay una corriente de pensamiento⁹⁰ que sostiene que en un sistema pluriforme de finanzas las diferencias en los volúmenes de recursos entre las distintas circunscripciones del nivel subnacional de gobierno no son el germen fundamental de la inequidad horizontal, y que en tanto dicha desigualdad y las ineficiencias que origina no sean considerables deben ser aceptadas como un costo de optar por dicho sistema, la posición que prevalece es la que considera que la meta de lograr y mantener en todo el territorio nacional cuando menos un nivel básico similar de prestación de servicios, costeados con un esfuerzo fiscal idéntico, es un propósito ortodoxo de las finanzas federales.⁹¹

⁹⁰ Scott y Musgrave, citados por Oates en *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972, pp. 84 y 85.

⁹¹ Oates, Wallace E., *op. cit.*, p. 91.

En un sistema fiscal federal hay dos opciones para avanzar hacia la equidad horizontal: una es —si la constitución lo permite— con el fin de resarcir en el nivel impositivo federal a los contribuyentes de jurisdicciones de escasos recursos que —dado el nivel de servicios que reciben— pagan impuestos relativamente más elevados en el nivel subnacional, aplicar en el impuesto federal sobre la renta tasas diferentes según las distintas demarcaciones, a modo de obtener una mayor recaudación en las comunidades más prósperas para equilibrar así el precio de los bienes públicos para todos los contribuyentes en el mismo nivel de ingresos. Donde la adopción de este método enfrenta obstáculos jurídicos o políticos, alternativamente la disposición del gobierno federal de equiparar la capacidad fiscal de todas las jurisdicciones se manifiesta concediendo subsidios incondicionales inversamente proporcionales al monto del ingreso *per capita* de cada circunscripción.⁹²

2. *Naturaleza y fines de los subsidios*

Los subsidios no son herramientas para adoptar decisiones en forma conjunta, sino instrumentos acordes con el concepto cooperativo del federalismo. Primordialmente estas subvenciones son incondicionadas y condicionadas.

A) *Subsidios incondicionados*

La ayuda incondicionada se otorga fundamentalmente con vistas a coadyuvar en la obtención de la equidad horizontal y a moderar las desigualdades en la distribución del ingreso real dentro de la economía nacional,⁹³ se concede sin precisar el modo de empleo y, por lo tanto, la comunidad que la recibe puede usarla conforme a la prelación de sus necesidades. Así facilitado, este apoyo financiero conlleva el riesgo de interferir con la eficacia al tomar las decisiones colectivas, porque puede estimular a los gobiernos subnacionales —que no tienen la responsabilidad ni soportan el gasto de obtener esos fondos públicos— a que sin

⁹² La finalidad de los subsidios es asegurar que dentro de su comunidad cada contribuyente disponga de un plan adecuado de servicios públicos a un costo semejante al pagado en otra parte. El efecto redistributivo es entre jurisdicciones y no entre individuos; la redistribución del ingreso entre éstos resultaría de un programa de impuesto sobre la renta negativo.

⁹³ En Australia y Canadá las jurisdicciones más pobres reciben de los gobiernos nacionales más fondos *per capita* a través de subsidios incondicionales, por lo que éstos tienen un efecto nivelador.

evaluar el costo y los beneficios de los proyectos, dado que aquél es nulo para sus incolas, emprendan todos los programas para los que cuenten con recursos.

B) *Subsidios condicionados*

Las subvenciones condicionadas son conferidas para alentar la prestación de servicios que implican efectos externos. Dado que no todos los beneficios de un gasto local —asistencia, educación, caminos— son absorbidos dentro de la comunidad que los soporta, el gobierno nacional debe compartir los gastos de ésta para proporcionar el bien o servicio. De este modo se estimula en el nivel regional de gobierno —en el que las distintas jurisdicciones actúan independientemente unas de otras, considerando sólo a sus respectivos habitantes— el gasto en servicios que implican importantes efectos externos interjurisdiccionales, otorgando a la comunidad que genera aquéllos el aliciente de recibir una subvención que compense el valor marginal del desbordamiento de beneficios que crea. Un subsidio que equilibre las erogaciones de la circunscripción que desarrolla un proyecto útil para otras demarcaciones por la diseminación de beneficios que produce, le permite hacer los gastos necesarios para alcanzar niveles de eficiencia en su suministro y, por tanto, aceptar la responsabilidad de prestarlo.

Otra finalidad de los subsidios condicionados⁹⁴ es costear expresamente programas redistributivos en los que el gobierno nacional tiene un interés especial y, por tanto, se especifican al concederlos los proyectos a los cuales la jurisdicción que los acepta debe aplicarlos. Es el caso del subsidio complementario, conforme al cual, de acuerdo con una fórmula previamente calculada, ambos niveles de gobierno cooperan para integrar las aportaciones necesarias para realizar programas particulares. En tanto que para cubrir el costo total del servicio se depende en cierto grado de la circunscripción que admite este apoyo financiero, aun los subsidios complementarios variables —más eficaces que los uniformes por ajustarse en proporción inversa a la capacidad económica de las distintas demarcaciones— son un expediente deficiente para garantizar en todo el país niveles mínimos de prestación de servicios.

⁹⁴ Tanto las autoridades de los *länder* como la Asociación Nacional de Comunidades han exteriorizado insistentemente en Alemania Federal la opinión de que los subsidios condicionados implican una sujeción a su autonomía, por lo que se niegan a admitir su multiplicación.

El procedimiento más seguro para cumplir con el suministro uniforme de servicios, siquiera con un nivel mínimo en todo el país, es que en forma condicionada el gobierno nacional los subvencione íntegramente, lo que lo obliga a incrementar su recaudación elevando sus impuestos o extendiéndose a las fuentes de ingresos no suficientemente utilizadas por los gobiernos regionales incapaces de proporcionar dicho mínimo.

3. *Consecuencias pretendidas con la aplicación de los subsidios*

Porque las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno tienen una capacidad limitada para establecer tributos progresivos, los efectos de los servicios prestados por las administraciones regionales se distribuyen, en el mejor de los casos, más o menos por igual entre todos los estratos económicos. Cuando en alguna forma se beneficia más a las clases de menores recursos, si la diferencia neta entre los impuestos pagados y el provecho derivado de ellos le parece desproporcionada a los miembros de la clase económicamente alta, se corre el riesgo de que éstos se asienten en alguna demarcación con una combinación hacendaria menos dispendiosa desde su punto de vista.

Por eso ordinariamente los gravámenes locales son regresivos, y también por eso corresponde al gobierno nacional —menos presionado por la movilidad de los contribuyentes— corregir los defectos de la distribución del ingreso, estableciendo tributos progresivos cuyo rendimiento comparte con los gobiernos regionales sea a través de subsidios o de participación de impuestos.

A) Efecto nivelador de los subsidios

Si desde la perspectiva de la justicia social, para redistribuir el ingreso los servicios públicos —salubridad, asistencia, educación, seguridad— deben ser suministrados a un precio equivalente en todas las jurisdicciones —o a menor costo en las de escasos medios—, el gobierno nacional debe extraer recursos de las circunscripciones más prósperas y canalizarlos a las entidades con exigua capacidad económica. De este modo, mediante el empleo de subsidios otorgados por el nivel nacional, considerando no sólo la capacidad fiscal para hacer frente a las exigencias de gastos sino la necesidad de éstos,⁹⁵ puede hacerse más eficiente y equitativa la relación entre gastos y beneficios en el nivel regional de gobierno.

⁹⁵ Se emplea este método en Australia, Canadá, Suiza y Alemania Occidental.

Que el gobierno nacional otorgue subsidios condicionados a las administraciones regionales es un compromiso para conciliar dos objetivos antagónicos en parte: uno de ellos, preservar el poder de decisión enlazado a los individuos que lo originan para sostener la existencia de gobierno subnacionales poderosos; el otro, tratar de establecer niveles mínimos⁹⁶ generales cada vez más elevados para los diferentes bienes y servicios públicos. Del logro de ambas metas dependen en buena parte la estabilidad económica y la paz social.

B) *Efecto estabilizador de los subsidios*

Así como pueden manejarse la política fiscal y la política monetaria para estabilizar el gasto privado y el empleo en un ciclo económico, mediante la concesión de subsidios condicionados que representa una transacción entre la libertad de decisión de los gobiernos subnacionales y la atribución del gobierno nacional —haciendo uso de su base fiscal progresiva— de expandir los servicios nivelando los ingresos regionales, puede aprovecharse el presupuesto del gobierno nacional para estabilizar el gasto público y el empleo en las jurisdicciones del nivel subnacional; pero para que los subsidios tengan una influencia vital en el ciclo de la inversión regional, deben constituir una parte importante de ella y ser empleados de una manera anticíclica de acuerdo con los designios del gobierno nacional.⁹⁷

⁹⁶ Los programas de subsidios establecidos por el gobierno federal de Estados Unidos con el fin primordial de alcanzar niveles mínimos nacionales en ciertos servicios públicos para solucionar un amplio número de dificultades —pobreza, deficiencia educativa, criminalidad, contaminación, insuficiencia en las comunicaciones—, y equiparar el esfuerzo fiscal requerido en las distintas jurisdicciones para proporcionarlos, se han multiplicado hasta ser cerca de un millar y constituir la sexta parte del gasto federal y casi una cuarta parte de las percepciones de las entidades subnacionales. Empero, al no solucionarse los problemas que supuestamente deberían haberse resuelto con ellos, el gobierno federal ha culpado a los estatales de falta de criterio al utilizar los subsidios y ha aumentado el control administrativo de sus programas —lo que debilita la estructura de la organización federal—. De seguir la tendencia a tratar directamente con las personas beneficiadas en vez de hacerlo por intermedio de los respectivos gobiernos, se reforzarán las tendencias a la centralización, ya evidentes en el federalismo estadounidense. Ver Reischauer, Robert D., "Government Diversity: Bane of the Grants Strategy in the United States" en Oates, Wallace E. (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Massachusetts, Lexington Books, 1977, pp. 115-127.

⁹⁷ Donde como en Alemania Federal no existe obligación para los estados de seguir las directrices señaladas por el gobierno federal, sino que pueden gastar lo que deseen en las áreas de su predilección independientemente de las preferencias de éste, dicho gobierno ejerce sólo una influencia indirecta sobre el ciclo de la inversión local.

Restringir o ampliar los recursos nacionales disponibles para los gobiernos regionales, fijar requisitos al empleo que puede darse a los fondos obtenidos de los subsidios, así como prohibir que los gobiernos subnacionales reduzcan sus gastos en algunos proyectos propios para desviar medios hacia los que les permiten conseguir dichos apoyos financieros —o al menos limitar la cuantía en la que pueden hacerlo—, permite a la administración nacional, a través de su propio presupuesto, cierto ascendiente sobre los gobiernos subnacionales, a la vez que se resguardan el dominio local sobre el gasto público regional. Desde esta perspectiva, el otorgamiento de subsidios es una estrategia del gobierno nacional para que los gobiernos subnacionales se comporten como gestores suyos ejecutando obras en las que tiene particular interés.

III. FINANCIAMIENTO LOCAL POR ENDEUDAMIENTO

Como se expuso con anterioridad, para el gobierno nacional recurrir al empréstito doméstico tiene como propósito fundamental ajustar sin inflación la cuantía de la demanda agregada en un alto nivel de empleo para estabilizar la economía. Efectuando desembolsos en demasía estimula el gobierno a elevar el monto del gasto total, y en una etapa inflacionaria cubriendo el déficit con emisión de bonos absorbe ingresos del público; en caso de depresión, la compra de esos títulos por el banco central insufla dinero nuevo a la economía al aumentar el poder adquisitivo de la población. De esta manera las operaciones de esa institución determinan el monto de la deuda y del numerario en circulación.

Como los bonos de la deuda interna colocados en el mercado por el gobierno nacional son poseídos por personas domiciliadas en el país, el empréstito no implica pasar a generaciones venideras la responsabilidad de su reembolso porque, aunque individualmente no coincidan los contribuyentes que cubrirán el principal y los intereses con los te-

Por esa razón, los subsidios federales a los *länder* —tanto condicionadas como incondicionadas— han mostrado una ligera tendencia a reforzar el ciclo de los negocios locales. Y los subsidios condicionados de los *länder* a sus subdivisiones —cada uno tiene un sistema de leyes sobre igualación fiscal que regula las subvenciones otorgadas a sus comunidades— han evidenciado una tendencia procíclica más pronunciada que los subsidios incondicionados, por lo que las transferencias de que se trata han seguido un curso desestabilizador, sin que el gobierno federal —impedido constitucionalmente para dar apoyo directamente a los gobiernos subregionales— haya podido evitarlo. Ver Knott, Jack H., "Stabilization Policy, Grants-in-aid, And the Federal System in Western Germany", en Oates, Wallace E. (ed.), *op. cit.*, *supra*, pp. 75-92.

nedores de los bonos que recibirán su valor, en conjunto será la misma progenie futura de residentes la que haga los pagos y obtenga su importe.

1. *Propósito primario del endeudamiento regional*

Para las autoridades subnacionales la situación es otra. En este caso la intención principal al poder en circulación títulos de la deuda pública es financiar proyectos de capital, permitiendo el cumplimiento de la atribución del gobierno subnacional de suministrar los servicios públicos conforme a las predilecciones de las personas vecinadas en su demarcación.

Los grandes proyectos de capital obligan a efectuar enormes gastos —planes de inversión a largo plazo como construcción de vías de comunicación, sistemas hidroeléctricos, o fundación de centros de investigación y de educación superior— no son periódicos ni continuos. Considerando por una parte que de ser financiados con impuestos demandarían una elevación desmesurada de éstos durante su periodo de ejecución, lo que desestabilizaría el presupuesto; y que por otra parte, descansar en los tributos para su realización sujetaría el desarrollo de dichos planes a las fluctuaciones en la recaudación, para eliminar tanto la dependencia de los proyectos de estas oscilaciones, como para evitar la incertidumbre respecto a la cuantía de las tasas impositivas que el apoyo de su financiamiento en los tributos implica, afrontando su costo con endeudamiento se distribuyen los pagos de capital en el periodo probable de utilización de la obra realizada. Este procedimiento facilita asimismo diseminar con equidad los costos de los proyectos de capital entre quienes han de ser favorecidos por los programas de servicios públicos: si futuras generaciones de incolas disfrutaran de ellos, de acuerdo con el principio del beneficio deben colaborar a cubrir sus costos con los moradores presentes al iniciarse las obras.

A) *Carácter foráneo del endeudamiento regional*

Como dada la apertura de la economía regional los títulos emitidos por los gobiernos subnacionales pueden ser en gran parte comprados por personas radicadas en otras circunscripciones, aunque las operaciones se realicen dentro del país —y con respecto a éste se trate de un empréstito interno— constituye un endeudamiento foráneo para la región emisora de los bonos, lo que implica establecer una obliga-

ción financiera para los futuros habitantes —que gozarán de los beneficios ulteriores de la inversión gubernamental— al comprometerlos a efectuar transferencias de recursos a personas ajenas a su jurisdicción.

B) *Diferencias entre los efectos del financiamiento por imposición y del financiamiento por endeudamiento*⁹⁸

Si de dos jurisdicciones en análogas circunstancias —inclusive por lo que respecta al proyecto de inversión de capital— una paga en su totalidad dicho programa con la recaudación fiscal del año en curso, y otra con un empréstito, los ícolas de la primera demarcación gozarán en el futuro del mismo bienestar que los de la segunda; pero sin estar comprometidos al pago de una deuda, como estarán los de esta última.

a) *Capitalización de los beneficios ulteriores y de la futura responsabilidad fiscal*

De ser cierto que estimulada por ventajas fiscales, en ausencia de costo y permaneciendo estables el resto de las condiciones puede darse una migración, la existencia de beneficios previsibles y de responsabilidades venideras se reflejará en los valores de la propiedad de cada una de las comarcas. Los habitantes de la jurisdicción que financia el programa con endeudamiento están impedidos de transferir el gasto generado a futuros moradores porque los pagos diferidos del empréstito están capitalizados en el valor de sus propiedades reduciéndolo por el valor actual descontado de la obligación venidera; en tanto que el afán de asentarse en la jurisdicción que financió el proyecto con su recaudación anual impulsará el precio de la tierra en la región por el monto del importe actual descontado del flujo venidero de beneficios excepcionales acumulados para sus ícolas, hasta que rebase el precio de las fincas análogas fuera de esa demarcación. Al sobrepasar ese límite, el valor más alto de la tierra neutralizará las ventajas fiscales y terminará la incitación a afincarse en esa población.

Sea que los proyectos se costeen por empréstitos o por tributación, el precio de los beneficios ulteriores o el monto de las obligaciones futuras se contrarrestan al capitalizarse en los valores de los predios, y se cubre en impuestos una suma en proporción a los beneficios fiscales

⁹⁸ El análisis es desarrollado por Oates en *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972, pp. 153 a 161.

recibidos. Quienes emigran lo hacen sin menoscabo ni provecho porque las diferencias fiscales se reflejan en el valor de la propiedad que venden; y quienes inmigran pagan incluido en el precio cubierto por la heredad que adquieren el ajuste compensador de cualquier diferencia en el remanente del adeudo o en flujo de beneficios futuro.

b) Circunstancias dadas en ausencia de capitalización

En la práctica nadie muda de jurisdicción únicamente por ventajas fiscales, el cambio implica un costo, y el resto de las condiciones no permanece igual. Entre las varias subdivisiones de una misma ciudad las diferencias respecto a tasas tributarias y prestación de servicios tienden a ser fácilmente capitalizadas; por lo que toca a poblaciones pequeñas y próximas entre sí, la capitalización puede ser lo bastante efectiva como para que las cargas tanto del endeudamiento como el financiamiento por impuestos se repartan en forma equitativa entre los beneficiarios presentes y futuros; pero tratándose de extensiones territoriales mayores la movilidad es más reducida y por ende la capitalización ocurre en menor medida.

De no acontecer la capitalización —de no reflejarse en el valor de las propiedades tanto los beneficios futuros como el adeudo pendiente— costear el proyecto de inversión de capital con la recaudación en curso durante la ejecución del plan hace que los moradores presentes soporten íntegramente su financiamiento, en tanto que los que con posterioridad nazcan o vayan asentándose en la jurisdicción aprovecharán sus frutos.

En este caso —a pesar de la desventaja de establecer a favor de no residentes la transferencia de recursos que la emisión de bonos implica— el financiamiento por endeudamiento permite distribuir el costo del proyecto de capital entre los contribuyentes presentes y futuros que van a compartir su utilidad.

2. *Limites a la facultad de endeudamiento regional*

Para las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno el empréstito puede ser un medio para mitigar su falta de recursos y permitirles realizar programas necesarios que implican una inversión cuantiosa y que se verían impedidos de ejecutar si no contaran más que con los fondos provistos por la recaudación —que a nivel regional tiene más limitaciones que a nivel nacional—; pero su uso indiscriminado puede

acarrear problemas de endeudamiento excesivo y anular las medidas de estabilización del gobierno nacional. Para impedir su empleo abusivo o bien se restringe el acceso al empréstito de los gobiernos subnacionales, o se procede a integrar su facultad de endeudarse con la de la administración nacional. Y donde el gobierno nacional carece de poder directo para limitar el endeudamiento regional, siempre tiene el recurso de desanimarlo suprimiendo en su impuesto sobre la renta la exención a los rendimientos de las obligaciones emitidas por las jurisdicciones del nivel subnacional de gobierno.

A) *Restricciones al empréstito*

En las constituciones regionales pueden estar consignados límites al endeudamiento —exigencia de mayoría calificada para su aprobación, tope máximo, o límite a operaciones de capital aprobado por referéndum—; ⁹⁹ pero independientemente de que éstos existan, el gobierno nacional puede tomar medidas para controlar la acción de las jurisdicciones del nivel subnacional en el mercado financiero, obligándolas a obtener la aprobación del gobierno nacional para efectuar la emisión de obligaciones —especialmente cuando ésta es realizada en divisas extranjeras—, ¹⁰⁰ o sujetando el empréstito regional a un tope máximo, dentro del cual, según la naturaleza o importancia del mismo debe ser autorizado bajo las condiciones fijadas por el gobierno nacional. ¹⁰¹

B) *Integración del empréstito*

En el régimen de integración del empréstito público, el endeudamiento es contraído por el gobierno nacional, que determina el monto total de los fondos que pueden recibirse por este medio y decide su reparto entre los dos niveles de gobierno —y entre las jurisdicciones del nivel subregional—, así como su utilización por orden de precedencia. De

⁹⁹ Fijadas por varias entidades en Estados Unidos, en Austria, y en Alemania Federal.

¹⁰⁰ Sucede en Austria, donde debe ser aprobada por el Ministerio Federal de Finanzas; si el estado se inconforma, resuelve la Comisión Parlamentaria Federal.

¹⁰¹ En Alemania, para paliar una perturbación circunstancial de la economía el gobierno federal —con aprobación del Consejo Federal— puede limitar los empréstitos tanto de la Federación como de las entidades federadas por un periodo determinado durante el cual los préstamos son autorizados hasta un cierto tope según un calendario de emisión, y en las condiciones fijadas por el Consejo de Coyuntura.

hecho representa un control nacional muy estricto sobre las políticas de inversión estatales.¹⁰²

IV. COLOFÓN

En el campo de las finanzas el problema crucial es repartir ingresos limitados para satisfacer necesidades inagotables, por lo que deben vincularse las exigencias de gastos y la creación de recursos. Tal esfuerzo requiere frecuentes modificaciones a los esquemas de distribución de entradas y de atribuciones entre las entidades constitutivas del sistema federal y éste, reajustándolos de acuerdo con las necesidades mutables y los objetivos financieros, económicos y sociales que reclamen las circunstancias.

La interacción de las influencias mutuas entre ambos niveles de gobierno ha originado un sistema de acuerdos que ha desembocado en la cooperación financiera, fundamento del federalismo fiscal moderno. La tendencia actual realza más la complementariedad y la colaboración, que la libertad de acción y la autonomía interna de las entidades federadas entre sí y con respecto a la Federación, generando un orden en el que el ejercicio coordinado de los poderes entraña la transferencia de atribuciones de las jurisdicciones federativas a la Federación, con la consiguiente declinación del poder de aquéllas, base del federalismo clásico.

Para preservar el patrón poliárquico federal, la integración financiera se funda en la coordinación de los estatutos hacendarios de los distintos niveles de gobierno. Este régimen de cooperación —que abarca tanto a los preceptos legales como a los organismos administrativos— se cumple por la gestión concertada de los servicios públicos, la homogeneización o coordinación de las prácticas administrativas, la uniformidad o coordinación de las instituciones fiscales y la concordancia de las reglas y decisiones presupuestarias; lo que permite dar cohesión a las facultades atribuidas a los gobiernos federal y federados.

Los sistemas más extensos y completos en materia de coordinación de disposiciones e instituciones financieras entre los distintos niveles de

¹⁰² La forma más avanzada de coordinación intergubernamental en materia de endeudamiento se da en Australia, donde por medio de la banca central el gobierno federal puede determinar el monto del empréstito público. El Consejo de Empréstitos —presidido por el representante de la Mancomunidad, que tiene dos votos, uno de ellos preferente— es el que toma las decisiones al respecto.

administración surgen y evolucionan más espontáneamente en las federaciones integradas —en las que se admite la existencia de una autoridad federal poderosa— que en las federaciones descentralizadas, en las que la aceptación de la facultad de concertación ejercida por la Federación es incipiente y los instrumentos de armonización financiera embrionarios; pero aun en ellas crece paulatinamente la tendencia a reconocer que las prerrogativas financieras de las entidades federativas deben insertarse en la política presupuestaria y en las instituciones hacendarias del poder federal.

La cooperación financiera intergubernamental es uno de los factores fundamentales del federalismo moderno, y se manifiesta en un proceso continuo de celebración de pactos, vital aún en los sistemas federales en los que se da un alto grado de integración.

CONCLUSIONES DE LA PRIMERA PARTE

El hecho de que —como consecuencia de la ampliación de las redes de comunicación y el consiguiente auge de la movilidad dentro del territorio nacional— los costos y beneficios de la actividad pública desarrollada por cada jurisdicción rebasen sus fronteras, combinado con la exigencia de una política eficiente de redistribución de ingresos y con la demanda al gobierno nacional para que garantice a todos los habitantes del país un mínimo cada vez más elevado en cuanto a extensión y calidad de los servicios públicos —acatadas a costa de la notoria multiplicación de los gastos realizados por el gobierno nacional, del aumento relativo de los subsidios condicionados, o del acrecentamiento de ambos—, al sumar la interpenetración de atribuciones y de gastos con la interrelación de las actividades gubernamentales, producen a más de una interdependencia entre las entidades federadas entre sí y con la Federación, la expansión de las prerrogativas del poder federal.

Pero a pesar de que al poner en operación programas de redistribución de ingresos y al determinar directrices comunes en materia de prestación de servicios públicos se refuerza el papel rector del gobierno nacional, el nivel regional de gobierno seguirá desempeñando una función esencial en la organización gubernamental de los países en los que, de acuerdo con sus antecedentes históricos y con las tendencias políticas de ellos emanadas, la posibilidad de tomar decisiones en forma descentralizada respecto a la prestación y financiamiento de los distintos servicios ofrezca ventajas sobre su suministro y costeo de manera centralizada.

El incremento en la planificación intergubernamental en materia política y económica, así como el progreso en la ejecución coordinada de las medidas de recaudación y gasto —que conforme al principio de la solidaridad nacional constituyen un factor de integración en las federaciones modernas—, encauzan la evolución del federalismo fiscal más que a la fortuita supresión de las haciendas locales y a la instauración de un régimen unitario de finanzas, hacia una mayor colaboración intergubernamental.

La meta parece ser llegar a un estadio en el cual las autoridades hacendarias del nivel nacional de gobierno y las de la multitud de entidades del nivel regional de administración actúen tomándose en cuenta mutuamente y —aun cuando puedan no perseguir fines idénticos— no se consideren antagónicas unas de otras, sino que, para que exista una coordinación entre ellas, convengan en diferir respetando sus distintas particularidades.

El federalismo fiscal —entendido como selección del grado de descentralización respecto a la decisión de prestar determinados servicios públicos y a la forma de financiarlos— no es un orden inmutable, y su permanencia —como la de cualquier manifestación de organización gubernamental— depende de su aptitud para abarcar intereses diversos y aún opuestos. La colisión incesante de poderes entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales —implícita en la estructura federal— engendra la evolución del federalismo fiscal produciendo entre ellos en periodos, países y circunstancias diferentes, distintos puntos de equilibrio.