

# TEORÍAS DEL FEDERALISMO FISCAL (\*)

Richard A. Musgrave (\*\*)

El federalismo significa cosas distintas para personas distintas y lo mismo ocurre con sus implicaciones fiscales. No es sorprendente, pues, que no haya una teoría específica del federalismo fiscal. Tenemos un conjunto de teorías o modelos referentes a diversos factores del problema. De acuerdo con esto, distingo entre lo que podría llamarse: 1) teoría de la localización fiscal; 2) teoría de la cooperación interjurisdiccional. Desde un punto de vista analítica, estos tres modelos se refieren a factores diferentes que en el mundo real se entrelazan y deben considerarse en conjunto.

## I. LA TEORÍA DE LA LOCALIZACIÓN FISCAL

Comienzo con la teoría de la localización fiscal. Supongamos que un vehículo espacial acaba de aterrizar en el nuevo planeta Fiscalía y que el hombre está a punto de ocuparlo. Supongamos también que en Fiscalía existen grandes cantidades de alfombras mágicas, de modo que el coste de transporte es cero y que la superficie del planeta es de una belleza uniforme. En este caso, las consideraciones fiscales serán el único factor relevante para las decisiones sobre la localización. Ahora bien ¿por qué constituyen un factor?

El motivo es que los bienes sociales--- definidos en el sentido ya convencional de bienes cuyo consumo es conjunto--- tienen características espaciales. Hay algunos bienes cuyos beneficios se pueden disfrutar en el planeta entero y otros cuyos beneficios se limitan a ciertas regiones. Los televisores espaciales de gran potencia, utilizados para observar con nostalgia las guerras terrestres, son del primer tipo; las luces que iluminan la plaza de un pueblecito en el noreste de Fiscalía son del segundo. Por tanto, la tasa de sustitución de televisores por manzanas no relevante al sitio de Fiscalía donde los nuevos pobladores quieran vivir. Pero ni lo será su tasa de sustitución de iluminación pública por manzanas.

Esto significa, sencillamente, que las personas a las que les gustan las calles iluminadas querrán vivir juntas, como les pasará a las personas que prefieren masticar manzanas en rincones oscuros. Se puede llegar a esta conclusión con varios niveles de abstracción. Supongamos, primero, que existe un planificador omnipotente al cual se le revelan todas las preferencias y quien puede arreglar las cosas de la manera más óptima. Dada la naturaleza de los bienes sociales, el coste medio por consumidor (que comparte el consumo de una cantidad dada de iluminación de calles) será menor cuantos más consumidores participen. Puesto que el consumo se define como conjunto ¿por qué no se localizan todos los consumidores en el mismo punto? Esto podría tener sentido si tratamos de una mininave espacial que transporte sólo a los señores Robinson y su familia, de seis personas (incluyendo el

(\*) Presentado en Canadian Economics Association Symposium Economic Aspects of Constitutions. Toronto, 5 de Junio de 1969, y publicado originalmente en Public Finance/Finances Publiques, vol. XXIV, núm 14, 1969, págs. 521- 532.

(\*\*) El autor es profesor de Economía en la Universidad de Harvard. Cambridge, Mass

Robot). Pero supongamos que viaja una armada de naves espaciales conteniendo millones de personas. En este caso hay que añadir algo al modelo: el placer o el disgusto derivado del hecho de vivir rodeado de gran cantidad de personas. Los vecinos son agradables hasta cierto punto, pero llegan a constituir una molestia si la densidad excede de un cierto nivel. La organización óptima será, pues que las personas que valoran los espacios abiertos y las manzanas vivan en Walden Ponds, mientras que los devotos de las urbes y calles iluminadas se junten en las plazas de las ciudades, algunas apenas iluminadas y otras bañadas en luz artificial. Dadas las preferencias de las personas y una buena computadora, nuestro planificador podría asignar las localizaciones óptimas.

El mismo resultado se podría obtener al estilo de Tiebout por medio de un sistema perfecto de imposición, de acuerdo con el principio del beneficio: la iluminación de las calles se financia por un precio-impuesto (que para cada consumidor será el que iguale su ratio de precio: iluminación-manzanas, con su tasa marginal de sustitución) y los pioneros de Fiscalía se localizan donde más les interese (1).

En realidad, ni tenemos un planificador omnipotente ni un sistema perfecto de imposición de acuerdo con el beneficio. Puesto que no se conocen los beneficios, deben aproximarse los resultados de la imposición sobre el beneficio por medio de un mecanismo de votación. Esto proporciona sólo una solución de <<second best>>, pero el principio general es el mismo: los Fiscalianos

vivirán en comunidades donde los electores comparten las preferencias referentes a la cantidad deseada de iluminación de calles. Idealmente, si hay bastantes personas y espacio, se llegaría a un acuerdo unánime entre el electorado de cada comunidad sobre la cantidad de iluminación.

Este es el modelo que por ahora puede complicarse de varias formas. Primero, las características espaciales no son tan extremas como sugieren nuestros ejemplos de la televisión interplanetaria y de la iluminación de calles. Habrá casos intermedios de bienes sociales cuyos beneficios no son sólo locales, sino regionales, sin llegar a ser planetarios. Segundo, la incidencia de los beneficios no será uniforme dentro de un radio dado, y disminuirá luego a cero. Al contrario, es posible que la intensidad de los beneficios disminuya gradualmente desde el centro. Finalmente, la tecnología determinará el coste de proporcionar niveles dados de servicios a varias unidades espaciales y de variar los niveles de servicio en un espacio dado.

Hace falta incluir todos estos factores en el modelo, pero la idea central es bastante sencilla: dadas las características tecnológicas (espaciales) de los bienes sociales y tomando en cuenta las molestias producidas por vivir rodeado de muchas personas, los individuos se localizarían de forma que obtuvieran un menú óptimo de bienes, tanto sociales como privados, y de densidad de población o falta de ella. La estructura fiscal consistirá, pues, en una serie de clubs regionales de servicios, tanto locales como planetarios, cada uno de los cuales tendrá el poder impositivo necesario para financiar sus servicios en el área donde se disfrutan sus beneficios. Aunque la extensión regional de estos clubs no sería la misma en todos los casos, no existiría

---

<sup>1</sup> Ver C.M Tiebout: \*An Economic Theory of Fiscal Decentralization>>, Public Finances: Needs, Sources and Utilization, N.B.E.R., Princeton University Press, 1961, páginas 79 a 96 N. incluido en esta Sección de Documentos.

ninguna connotación jerárquica. El club planetario no dirigiría el club regional, ni tampoco éste daría órdenes al club local. Cada uno opera de una forma Independientemente y la diferencia entre las áreas de cada uno reflejaría simplemente las diferencias existentes entre las características de los beneficios espaciales.

## II. LA TEORÍA DE LA COOPERACIÓN INTERJURISDICCIONAL

Dirijo mi atención ahora a mi segundo modelo: la teoría de la cooperación interjurisdiccional. Con esto quiero decir que las relaciones fiscales que surgen entre jurisdicciones soberanas, determinadas por las fuerzas históricas sin el consejo de los teóricos de la localización fiscal. Fiscalía ha envejecido y el proceso terrestre se ha repetido. Se han originado jurisdicciones soberanas (naciones, estados, provincias o municipios fiscalmente independientes), sin que sea racional el área que cae bajo la jurisdicción de cada una y sin existir lazos federativos. Cada jurisdicción puede actuar fiscalmente dentro de sus fronteras, pero sin salir de ellas.

Los problemas fiscales interjurisdiccional surgen porque: 1) los gastos públicos pueden originar efectos externos, y 2) las operaciones fiscales--sobre todo la política impositiva, pero también los gastos en bienes sociales intermedios--pueden hacer que el movimiento del comercio o de los factores diverjan de la pauta impuesta por la ventaja comparativa. En cualquier caso, es necesaria la cooperación porque ayudará a las dos jurisdicciones a mejorar su bienestar.

Nuestra discusión se limitará a 1), haciendo caso omiso a los efectos sobre el comercio. Para simplificar, supongamos

que las preferencias de todos los ciudadanos que se encuentran bajo la jurisdicción A se traducen, efectivamente, en una función de preferencia para la comunidad A, y lo mismo para la jurisdicción B. El destino de las naciones-estados puede considerarse como el de dos individuos habitando en casas con jardines vecino. A los dos les disgustan los mosquitos, pero el terreno de A está situado al oeste de B y el viento va en la dirección este. De este modo el viento lleva el insecticida contra mosquitos que utiliza A el terreno de B, de forma que B se beneficia de la acción de A. (El problema en principio es el mismo, cambiando el signo, si suponemos que el insecticida de A aleja a <<su>> mosquitos al terreno de B.)

Siendo un hombre inteligente, B tomará en cuenta el insecticida de A al decidir cuánto insecticida tiene necesidad de comprar. Cuanto más utilice A el insecticida, menos tendrá que utilizar B. Pero el resultado, que conduce a ciertas compras de insecticida por A y B, no es eficiente.

El resultado se puede mejorar por una negociación, constituyendo esta una ventaja para ambos. B en vez de comprar su propio insecticida puede contribuir a la compra del insecticida de A. Al dar una <<subvención graduada>> a A, reducirá el coste de A, induciendo a A a utilizar más cantidad de insecticida y de este modo obteniendo un mayor beneficio externo B. Siempre y cuando la subvención que pida A sea menor de lo que fuera el coste del input de B, y de su beneficio derivado, este proceso es ventajoso para ambos. Por tanto, las compras de insecticida las hace A y así se aumenta el nivel de protección contra los mosquitos,

aunque el input de recursos necesarios para ello se reduzca (2).

Desde este caso sencillo se puede ir a situaciones más complicadas donde los efectos internos sean simétricos (hay vientos en ambas direcciones) y donde se tomen en cuenta los costes de proteger los propios beneficios de una dispersión que los anule. Todo esto complica el asunto, pero el problema básico sigue siendo el mismo: tener en cuenta el fallo del mercado resultante de no internalizar completamente los beneficios (o costes) y considerar que los que toman las decisiones pueden hacer caso omiso de los beneficios (o costes) externos de su acción.

Siempre y cuando se trate de números pequeños se puede esperar que los interesados negocien voluntariamente; pero aun si se trata de sólo diez provincias la negociación no dirigida es incómoda y ha llegado a dar resultados no completamente satisfactorios. A medida que aumenta el número de interesados se reducen las imperfecciones en el proceso de contratación; pero, en contra de lo que ocurre en el mercado de bienes privados, no escapamos de los males del oligopolio para entrar en el paraíso de la competencia. En su lugar cambiamos las imperfecciones de los números pequeños (que siguen emitiendo permitiendo una solución negociada, aunque sea imperfecta) por una situación en la cual el mercado (o la negociación voluntaria) falla completamente. Por tanto, cuando los números son grandes --- e.g., se refieren a 50 Estados o miles de distritos escolares--- la negociación individual no es realizable.

---

<sup>2</sup> Ver James Buchanan y M. Z. Kafoglis: «A note Public Goods Supply», **American Economic Review**, Junio 1963, págs. 403 a 414.

En estas condiciones ¿quién organiza el mecanismo por el cual se realizan los pagos necesarios para compensar la dispersión de beneficios, o se ofrecen pagos para reducir la dispersión de costes? ¿Cómo se organiza la necesaria cooperación? Las varias jurisdicciones deben unirse, establecer una Organización de las Jurisdicciones Unidas (O.J.U), en la cual el mecanismo pueda funcionar. Si los números son grandes, la O.J.U tendrá que aplicar un proceso político (mecanismo de la votación) para decidir qué pagos deben realizarse y qué impuestos deben aplicarse (3). Sin embargo, aunque la O.J.U tome decisiones, no es una supranación con autoridad propia. Es simplemente una organización cooperativa establecida para tener en cuenta los efectos externos sobre una base voluntaria en la cual participan jurisdicciones soberanas. La O.J.U se puede describir como una Confederación Fiscal, *no* como una Federación. Su función es la de considerar los intereses internos de las unidades confederadas, a cada una de las cuales puede ser totalmente indiferente el bienestar de las demás.

Dada su naturaleza, tal Confederación no puede ser redistributiva, en el sentido de dejar a una comunidad con un bienestar inferior al que tendría si no existiese la Confederación. Este es el caso aun si la O.J.U funciona según la votación de la mayoría. El país A puede descubrir que la decisión electoral no da la solución que prefiere, pero siempre tiene la opción de retirarse si mejora su bienestar en caso de no participar. Por tanto, la distribución de las ganancias en

---

<sup>3</sup> Esto nos sugiere la pregunta de cómo distribuir los votos en la O.J.U.: uno para cada estado miembro o según la población de cada uno; cuestión que no podemos examinar aquí.

eficiencia producidas por la cooperación se determina por las posiciones, los gustos y los ambientes iniciales de las unidades confederadas. El juego es en esencia el del economista que juega en la caja Edgworth, excepto que (puesto que estamos tratando de externalidades) hay que utilizar un proceso político y no uno de mercado.

Para obtener el aumento deseado en el nivel de los servicios que generan beneficios externos es necesario dar subvenciones a la unidad que genera tales servicios. El coste de estas subvenciones será normalmente menos si se realizan como subvenciones graduadas en vez de subvenciones en bloque (4), y también la ganancia percibida por la unidad que genera el beneficio externo. En general se puede hacer uso de cualquiera de los dos enfoques para asegurar la eficiencia, pero la técnica de las subvenciones graduadas parece más equitativa, puesto que se puede mantener que el enfoque de las subvenciones en bloque implica <<compensación por exceso>>.

Aunque la O.J.U puede cumplir otras funciones en adición a la corrección de externalidades (5), ésta quizá constituya su tarea más interesante. Su importancia dependerá de: 1) el punto hasta el cual ocurren dispersiones de beneficios y/o costes, y 2) la estructura jurisdiccional <<heredada>> que ha llegado a tener la Fiscalía. Cuanto más grandes sean las jurisdicciones menos dispersiones

---

<sup>4</sup> Para posibles excepciones a esta regla, ver Lester Thurow: <<The theory of grants-in-aid>>, **National Tax Journal**, 19 (diciembre de 1963) págs. 373-377.

<sup>5</sup> La O.J.U. podría realizar funciones administrativas adicionales, tales como la Administración Central de los Impuestos Sobre la Renta, donde los Estados fijan los tipos impositivos y la recaudación se devuelve al Estado de origen.

existirán y menos importante será la función de la O.J.U. Sin embargo, esto no constituye un caso decisivo a favor de la centralización porque una estructura fiscal se puede mejorar por medio de un sistema descentralizado. Si la estructura está altamente centralizada habrá poca posibilidad de diferencias en pautas de gastos.

Esto es una desventaja, sobre todo cuando los gustos en Estados o en provincias son homogéneos, pero no ocurre así en la nación. Si las preferencias sobre la extensión y el contenido de la educación difieren en Quebec y en Colombia Británica, será posiblemente preferible dejar que cada provincia escoja su propio sistema educativo y trate (aunque imperfectamente) el problema de las externalidades, en vez de tener un sistema tributario y hacer caso omiso de las diferencias de las preferencias. En resumen, al considerar el sesgo hacia la centralización merezcan más peso en un país como Canadá, con su diferenciación cultural por regiones, mientras las de centralización tengan mayor significado en un país como el Reino Unido u Holanda, ocupando los Estados Unidos un punto intermedio.

### III. LA TEORÍA DE LA COMUNIDAD MULTIJURISDICCIONAL

Ahora dirijo mi atención al tercer enfoque que he llamado la teoría de la comunidad multijurisdiccional. Supongo que esto es lo que normalmente significa el federalismo fiscal, definiendo el federalismo en el sentido tradicional estadounidense (o canadiense) de una unión nacional no centralizada con un gobierno general superior a los de los Estados (o provincias) constituyentes.

Para distinguir entre ese problema y el de la sección anterior supongamos que no

existen externalidades, de modo que no tratamos de la necesidad de una cooperación voluntaria del tipo de la O.J.U. Al contrario, tratamos de los términos del contrato social formado por las jurisdicciones soberanas y que implica alguna pérdida de tal soberanía. Si va a existir una Federación de verdad (y no sólo una Confederación) ciertas responsabilidades deben transferirse al gobierno central. Nos interesan las funciones fiscales que deben transferirse.

En base a la soberanía existente con anterioridad a la Federación, cada jurisdicción o «Estado» (usaré este término genéricamente para incluir los Estados estadounidenses o australianos, las provincias canadienses o los Länder alemanes) puede utilizar sus propios recursos y establecer sus propios niveles de servicios dentro de sus fronteras. Pero si la idea de la Federación va a extenderse a la esfera fiscal y no a restringirse, por ejemplo, a aspectos de la política internacional, este sistema debe someterse a algunas modificaciones. El Gobierno central debe inferir de los Estados. O, para expresarlo de otro modo, al ciudadano de cualquier Estado le deben concernir no sólo los asuntos fiscales de su propio Estado, sino, como miembro constituyente de la nación, los de los otros Estados. Este esquema puede tomar varias formas, dependiendo del punto de vista desde el cual se mire la Federación. Para expresarlo de otra manera, no existe una forma definida para redactar la constitución fiscal de la Federación.

### **Igualación**

Para comenzar, la Federación puede acometer alguna forma de igualación fiscal. Aunque el gobierno central no desee dictar el comportamiento fiscal de los Estados, quizás quiera reducir la desigualdad existente entre las

oportunidades fiscales que tienen. Para conseguir esto el Fisco central puede hacer uso de subvenciones igualitarias de varias formas.

Primero, si la intención es la de igualar las oportunidades fiscales sin referencia al comportamiento fiscal real habría un sistema de subvenciones generales no graduadas y no selectivas (también llamadas subvenciones en bloque), o de transferencias efectuadas por los Estados adinerados a beneficio de los pobres. Las cantidades recibidas por estos últimos en forma de subvenciones y las contribuciones pagadas por los anteriores podrían determinarse con varios grados de refinamiento que implicaran no sólo la consideración de la necesidad, sino también de la capacidad fiscal. La subvención neta de un Estado sería más grande cuanto menor fuese su base impositiva con relación a la base media y cuanto mayor fuese su necesidad con relación a la necesidad media. No es obvio ni el concepto de base ni el de necesidad, pero no pueden estudiarse aquí.

Este enfoque tiene dos problemas. En primer lugar, es posible que los Estados que reciben las subvenciones no las usen para aumentar los servicios públicos, sino que sustituyan su propia financiación por ellas, reduciendo de este modo los impuestos. El resultado sería una redistribución de renta privada disponible entre las regiones. El resultado sería una redistribución de renta privada disponible entre las regiones. Este es un concepto dudoso, puesto que el caso a favor de la redistribución de renta privada disponible entre las regiones. Este es un concepto dudoso, puesto que el caso a favor de la redistribución debería ser respecto a personas no a regiones. Pero aun en el caso de que se aceptase el último objetivo, no existe razón por la que el sistema no

podiera basarse sencillamente en diferenciales de renta per cápita, sin referencia a los recursos o necesidades fiscales. Considero que existe poca justificación para las transferencias o subvenciones en bloque de ése tipo (6)

En segundo lugar, y demostrando más sentido común, el gobierno central puede desear igualar el esfuerzo fiscal (definido como la ratio de impuestos a renta en el Estado) que se necesita para proporcionar un nivel dado de servicios públicos. Este esfuerzo dependerá de la base impositiva disponible, e.g., la renta y la propiedad per cápita, y del coste de mantener un cierto nivel de servicios, influido por factores tales como la edad (en el campo de la educación), y el tiempo (para el bienestar). El instrumento apropiado de igualación serán las transferencias hechas en forma de subvenciones graduadas, con tipos graduados para igualar los costes de cada nivel de servicios en términos del esfuerzo impositivo (7). Aunque tal

---

<sup>6</sup> Albert Breton (« A Theory of Government Grants », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, volume XXXI, 1965, págs. 175-187) admite las subvenciones (e impuestos) incondicionales no como un artículo de igualación fiscal, sino como para corregir la asignación no óptima de Pareto que resulta si los bienes sociales no financian la imposición de acuerdo con el principio del beneficio. Reconoce que es necesario dar tales subvenciones a los individuos, pero añade que pueden darse a los Gobiernos si suponemos que los miembros de cada jurisdicción tienen gustos idénticos. Dado el supuesto básico, su conclusión es válida, pero el supuesto es muy poco realista. No todos los miembros de una jurisdicción tienen la misma tasa de marginal de sustitución de bienes privados por bienes sociales. Desde mi punto de vista, el caso de las subvenciones en bloque del mundo real no está relacionado con el concepto teórico de Breton, sino que está ideado como una aproximación a la igualación.

<sup>7</sup> El sistema de transferencias definido así incluye transferencias positivas y negativas,

esquema quizá sea algo difícil de ponerlo en práctica, lo creo factible y encuentro bastante atractiva su filosofía.

### **Necesidades preferentes.**

Además de por el objetivo de igualación, el gobierno central posiblemente quiera influir el comportamiento fiscal de los Estados e incitar gastos estatales «metorios» (o aplazar gastos «no deseables»), bien en general, bien en proyectos específicos. Esto implica el uso de subvenciones graduadas, de forma que se reduzca la ratio de precio de servicio públicos a bienes privados, animando de este modo a los electores estatales a aumentar los impuestos y a gastar más en bienes públicos. Dependiendo de la generalidad de la ayuda, las subvenciones graduadas se relacionarán con la recaudación total generada en el Estado o se utilizarán selectivamente para programas específicos de gasto. En cualquier caso, debe notarse que este uso de las subvenciones graduadas difiere de los usos anteriores con fines de corregir la dispersión de beneficios o de asegurar la igualación fiscal.

Alternativamente, el gobierno central quizá quiera asegurar que tanto X como Y reciben los niveles mínimos de ciertos servicios en vez de reducir su coste, dejando para cada Estado el trabajo de decidir hasta qué nivel se deben proporcionar. En este caso será normalmente posible hacer uso tanto de subvenciones no graduadas, pero estas últimas tenderán a ser más eficientes y de este modo a ofrecer la técnica preferible.

---

dependiendo de la posición de los Estados. Si el sistema muestra un déficit o un superávit debe equilibrarse por medio de un impuesto o una transferencia proporcional. Ver mi «Aproaches to a Fiscal Theory of Political Federalism», **Public Finances: Needs, Sources and Utilization**, N.B.E.R. Princeton U.P., 1961, página 109.

En principio no hay diferencia entre el gobierno central que subvenciona los gastos hechos por los Estados en bienes sociales y el gobierno que subvenciona los bienes privados que compran los consumidores individuales. En ambos casos el propósito es transformar pautas de consumo, y ambos se incluyen bajo el concepto de «necesidades preferentes». Sin embargo, quizá haya una diferencia que dé fuerza al caso de la interferencia con la elección del consumidor en la provisión de tales bienes depende de una decisión mayoritaria y que el gobierno central posiblemente considera necesario proteger los intereses de la minoría. A X, que es un ciudadano de la nación y del Estado A, no sólo le pueden interesar los asuntos fiscales de B como los de otro miembro, sino también, como se indicó anteriormente, la posición fiscal del ciudadano individual de B, Y, como la de otro ciudadano de la nación.

#### **Otros aspectos**

El comentario precedente se ha relacionado en su mayoría con lo que denomino el problema «asignatorio» y no he dicho todavía nada sobre dónde deberían situarse las funciones de redistribución y estabilización. Los límites de espacio no me permiten presentar un comentario amplio sobre estos aspectos, ni de integrarlos con lo que anteriormente he dicho, pero influyen aspectos fiscales de una Federación y debería concedérseles por lo menos una nota breve.

Creo que la política redistributiva debería ser en esencia una función central. Si existiera diferencias sustanciales entre las políticas redistributivas de los Estados, éstas constituirán un factor distorsionante de la localización, y al provocar movimientos de la población (saliendo los ricos y entrando los pobres en los Estados más

igualitarios) se acumularían sobre sí mismas. Además, no se puede llegar a las metas nacionales de distribución por medio de las políticas distributivas internas de Estados cuyas rentas medias difieren en alto grado. Finalmente, es necesario una responsabilidad central para tratar los problemas de pobreza y de bienestar y para anular las desigualdades enormes que existen entre necesidades y capacidades fiscales en los Estados. Una vez hecho esto, el campo restante para la Igualación fiscal será más reducido.

La estabilización también debería ser en esencia una responsabilidad central. Esto no niega que los aspectos de crecimiento de la política de estabilización estén estrechamente relacionados con problemas regionales y requieran un tratamiento regional. Pero decir que el desarrollo nacional se ve afectado por problemas regionales no es lo mismo que decir que todas las regiones obligatoriamente deberían desarrollarse a la misma tasa. Si lo último se elige como un objetivo de la Federación --- y tanto si les gusta a los economistas como si no, es posible que se elija la pauta «igualitaria» de crecimiento regional---, lleva a ciertas implicaciones para la estructura fiscal: por ejemplo, para la distribución regional de las subvenciones con fines de crecimiento económico.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Nos resta volver al mundo real, donde los problemas presentados en mis tres modelos existen y se entrelazan. Puesto que se dice que los aspectos del mundo real dende poco interés para economistas, o mejor, porque no nos queda más espacio, habrá que resumir.

Aunque nuestro planeta no es nuevo sus instituciones están cambiando, para expresarlo de una forma suave. Las oportunidades para perfeccionar las



estructuras fiscales regionales con el espíritu de Fiscalía no quedan completamente excluidas. Surgen en conexión con las áreas metropolitanas, al establecer esquemas para basar las finanzas de la ciudad, al reconsiderar los acuerdos fiscales estatales-provinciales en el debate actual estadounidense sobre la revisión de la estructura fiscal federal, estatal, local, etc. Para diseñar un sistema más racional es necesario saber más sobre la incidencia espacial de los beneficios de varios bienes sociales –sus características nacionales, regionales o locales---, puesto que ello debe formar la base para la reasignación de la responsabilidad de la determinación de políticas y de la financiación de varias funciones a los niveles debidos. En la toma de decisiones fiscales apropiadas es esencial la coincidencia, o una aproximación razonable de ella, de las áreas de beneficios, impuestos y toma de decisiones.

Se haga lo que se haga en estos sentidos existirán defectos externos y habrá que ponderar las medidas centralizadoras que los reducen con el caso del mantenimiento de la diferenciación regional. Por tanto, seguirá siendo necesaria una coordinación del tipo O.J.U entre los Estados, las provincias o los municipios. En esta tarea el Gobierno central tiene una función importante de mediador, no en el papel de imponer su voluntad, sino en el de asegurar a todos los interesados que la cooperación implicando las transferencias necesarias, funciona en sus propios intereses. En un nivel inferior, los Estados o provincias tienen tal función de mediador cuando se trate de los intereses comunes de sus municipios.

Pero el federalismo fiscal implica más que una estructura espacial eficiente y un ajuste a causa de las externalidades. A los

ciudadanos de cualquier Estado, a través de su ciudadanía nacional, les concierne también los asuntos de todos los otros Estados miembros. Este interés puede tomar la forma de la igualación con o sin referencia al esfuerzo propio, o puede tratar de una intervención en apoyo de las necesidades preferentes.

Dada la multiplicidad de objetos es difícil escoger un único instrumento que deba utilizarse en todos los casos. Sin embargo, parece que las subvenciones graduadas (generales o selectivas) son superiores a las subvenciones no graduadas para casi todos los objetivos políticos que hemos considerado, sobre todo si la política redistributiva se realiza en el nivel central. Más específicamente, la corrección de dispersiones de beneficios exige subvenciones graduadas selectivas, con tipos graduados relacionados con la ratio de beneficios dispersos a beneficios retenidos. La igualación fiscal, teniendo en cuenta el esfuerzo propio, exige subvenciones graduadas generales con tipos graduados ajustados para tener en cuenta las diferencias entre capacidad y necesidad fiscal, y utilizados para igualar el rendimiento por unidad de esfuerzo. La subvención de gastos en necesidades preferentes en el nivel inferior exige subvenciones graduadas selectivas con tipos ajustados para asegurar el nivel deseado de gastos. Sólo las subvenciones igualitarias independientes del esfuerzo propio exigen subvenciones no graduadas generales, y, como hemos visto, este objetivo no es muy razonable. Finalmente, las subvenciones no graduadas selectivas no parecen apropiadas para ninguno de los objetivos que hemos considerado.