

# FEDERALISMO, TRANSFERENCIAS Y NIVELACIÓN FISCAL (\*)

Peter MIESZKOWSKI  
Richard A. MUSGRAVE (\*\*)

## INTRODUCCIÓN

EL modelo de Buchanan de nivelación fiscal, ampliamente debatido en la literatura especializada canadiense, y dirigido a conseguir la equidad horizontal de todas las jurisdicciones o estados miembros de una federación, vuelve a ser analizado en este trabajo. En el primer apartado se expone su contenido y su principal base teórica. En el segundo, se cuestionan algunos de sus aspectos más relevantes y se examinan los principios fundamentales en los que se basa la igualdad de la capacidad fiscal como planteamiento alternativo. El tercer apartado se dedica a analizar el supuesto que asume Buchanan de que las transferencias totales tienden a ser parecidas con los dos planteamientos anteriores (el de la equidad horizontal y el de la igualación de las capacidades fiscales); se revisan sus factores determinantes y se mantiene la hipótesis de similitud para simplificar los supuestos. En el cuarto apartado se continúa contrastando la validez de dicha hipótesis a través de los resultados arrojados por la experiencia desarrollada en las provincias canadienses y en el área metropolitana de los Estados Unidos.

El papel de las transferencias interjurisdiccionales ha sido objeto de interés en el estudio del federalismo fiscal. En este contexto, dichas transferencias presentan distintas funciones. Así, dependiendo de la organización de la estructura federal, pueden ser necesarias para ajustar y compensar

los desequilibrios entre los recursos asignados y las responsabilidades asumidas para distintos niveles de gobierno. En este ámbito, es posible que la base imponible más amplia de la que dispone el gobierno central deba adaptarse a una distribución menos centralizada de las funciones de gasto. Además, las transferencias intergubernamentales también pueden ser requeridas para compensar los efectos subsidiarios generados por las operaciones fiscales de los gobiernos subcentrales. Por último, las transferencias interjurisdiccionales han sido utilizadas con el objetivo de extender la igualdad fiscal; un aspecto de especial interés para los fines del presente trabajo.

El significado de nivelación fiscal, utilizado en el contexto del federalismo, puede ser muy distinto dependiendo de la perspectiva que adopte el analista. La interpretación tradicional, ampliamente utilizada en los Estados Unidos, Canadá y otros países federales como Australia, Alemania y Suiza, requiere un sistema de subvenciones, encaminado a igualar el resultado fiscal con un mismo tipo impositivo. Este modelo, al que en este artículo se denomina «nivelación de la capacidad fiscal» (FCE, *fiscal capacity equalization*), exige la concesión de transferencias desde las administraciones subcentrales (estados o provincias) con una renta per cápita elevada y unas necesidades per cápita reducidas a aquéllas de características opuestas. Otro planteamiento alternativo pretende aplicar el principio de la equidad horizontal (la igualdad de tratamiento de los

individuos que se encuentran en la misma situación económica) tanto en la actuación fiscal de los estados y provincias como en la de ámbito nacional. El tratamiento fiscal que las jurisdicciones subcentrales ofrecen debería ser el mismo para todos los individuos que se encuentren en la misma situación, independientemente de la jurisdicción en la que residen. Esta perspectiva, a la que aquí se hace referencia con el nombre de «nivelación de equidad horizontal» (HEE, *horizontal equity equalization*), fue propuesta por vez primera por Buchanan y fue retomada más tarde con especial interés en el debate canadiense.

La articulación de las transferencias intergubernamentales ha jugado un papel fundamental en el estado federal canadiense, incluso desde la gestación del mismo. Tradicionalmente, éste ha venido siguiendo los principios fundamentales de la FCE, adoptada por la Comisión Rowell-Sirois de Canadá en 1940, que tomó cuerpo legal a través de la ley sobre Acuerdos Fiscales de 1977, y que recibió el estatus constitucional en 1982. Este modelo fue rechazado por el Consejo Económico de Canadá, que en 1982 adoptaría el principio de HEE en su propuesta de reforma fiscal. Sin embargo, el Consejo continuó poniendo en práctica la fórmula de tipo FCE para determinar la cuantía de las transferencias, las cuales eran concedidas de forma incondicional. El propósito del presente documento es valorar las ventajas de las dos formulaciones anteriores y perfilar la

relación que se establece entre ambas. En la primera sección se realiza una exposición de la fundamentación teórica de la HEE. En la segunda sección se consideran algunos aspectos críticos que siguen prevaleciendo y se estudia la FCE como principio alternativo de nivelación fiscal. En la tercera sección se establece una comparación entre la cifra total de las subvenciones que se efectúan en un sistema HEE y en otro FCE y sus factores determinantes. La cuarta sección ofrece evidencia empírica sobre los resultados obtenidos para el caso de las provincias canadienses y del área metropolitana de los Estados Unidos.

## DESARROLLO DE LA DOCTRINA DEL MODELO HEE

Comenzaremos haciendo un repaso del modelo inicial de HEE propuesto por Buchanan y su posterior desarrollo en el debate canadiense.

### James M. Buchanan

La presentación inicial que hizo Buchanan de la doctrina del modelo HEE (Buchanan, 1950), no sólo abrió una nueva perspectiva sobre el papel de las subvenciones en el ámbito del federalismo fiscal, sino que también supuso la reivindicación de esta fórmula como la única que ofrecía una solución aceptable. Este autor rechazó de forma explícita el principio de FCE, que requería un sistema de transferencias intergubernamentales dirigidas a permitir que las jurisdicciones de rentas y necesidades per cápita desiguales financiaran el mismo nivel de servicios públicos con una misma tasa impositiva. Según Buchanan, las cuestiones referentes a la igualdad deberían basarse en el principio más básico y generalmente aceptado de

equidad horizontal (que exige la igualdad de tratamiento de los individuos de la misma posición económica), y no en las reglas más controvertidas de la equidad vertical aplicadas al tratamiento de desiguales. Se da por sentado el principio de distribución entre los grupos de renta alta y los de renta baja. Asimismo, rechazaba de forma explícita cualquier forma de redistribución vertical, «La excepción que confirma la regla es el caso en que ninguno de los dos sistemas del estado resulta plenamente redistributivo, basando ambos sus actuaciones en el principio del beneficio. En esta situación, cada individuo recibe en forma de beneficio el equivalente a las contribuciones realizadas; es decir, posee un residuo cero. *De esta forma, cualquiera que sea la diferencia de renta entre las distintas unidades, los iguales se tratan del mismo modo, y no es necesario que se aplique ningún tipo de transferencia*» (tal y como subraya) (p. 594). Además, rechazaba la FCE porque «se plantea en términos de ajuste entre las unidades orgánicas estatales. La igualdad entre estados es un concepto difícil de comprender, y, además, ¿existe algún precepto ético que justifique que hay que colocar a los estados en posiciones de igual capacidad fiscal a través de un sistema de subvenciones intergubernamentales?» (p. 586). La intervención de la administración central en la distribución habría de dirigirse sólo a los individuos, y a garantizar un tratamiento homogéneo de los iguales por parte del sistema financiero estatal o provincial, independientemente de la jurisdicción en la que estos individuos residan.

Así, Buchanan definió el tratamiento fiscal igualitario como la recepción del mismo nivel de residuo fiscal neto por parte de todos los perceptores de un mismo ni-

vel de renta. El residuo fiscal neto (NFR, *net fiscal residuum*) se define como el exceso de los gastos sociales sobre los impuestos pagados. Como en el caso del principio de FCE, se tienen en cuenta los dos lados del presupuesto (los gastos y los ingresos). Al cuantificar el NFR, los bienes provistos públicamente se consideran como si fuesen bienes privados o rivales, cuyo beneficio social ha de ser distribuido per cápita de forma equitativa. Suponiendo que se aplicase el mismo tipo impositivo proporcional, el NFR que recibiesen los iguales residentes en una misma jurisdicción sería el mismo, si bien sería superior allí donde la renta media fuese mayor. Esto sucedería porque los beneficios sociales son una función de la renta media de la jurisdicción, mientras que los impuestos son una función sólo de la renta personal del residente en particular. Para corregir estas desigualdades, el gobierno central debería implantar un sistema de transferencias interindividuales, de modo que todos los iguales recibiesen el mismo NFR, independientemente de su lugar de residencia. Estas transferencias se considerarían efectuadas directamente entre los individuos de las dos jurisdicciones; o bien se podría suponer que este tipo de actuación implica realizar una transferencia global, de modo que la jurisdicción pagadora se ocuparía del cobro de los fondos y la receptora de su gasto y distribución, garantizando de esta forma el mismo resultado.

La aplicación del principio de HEE en todas las jurisdicciones se explica por dos motivos básicos. El primero se basa en que la economía es un asunto de ámbito nacional y, por tanto, extender la fórmula de HEE a la misma escala resulta muy útil para evitar distorsiones en la asignación regional de los recursos. El segundo indica que al verse afectada la

distribución de la renta entre los individuos por distintas fuerzas de ámbito nacional, cualquier medida que se tome sobre igualación ha de aplicarse también en todo el país (Buchanan, 1950, p. 590).

Buchanan, en su presentación inicial (1950, p. 592), considera un modelo simple en el que conviven dos jurisdicciones  $J_1$  y  $J_2$ , cada una de ellas con tres residentes. En  $J_1$  hay dos residentes  $H$  (de renta alta), que perciben 1.000 dólares cada uno, y otro  $L$  (de renta baja), que percibe 500 dólares. En  $J_2$  la relación es al revés. Con un tipo impositivo del 10 por 100, los beneficios sociales per cápita derivados de dicha estructura impositiva ascienden a 83,3 dólares en  $J_1$ , y a 66,7 dólares en  $J_2$ . El residuo fiscal neto de  $H$  será 83,3 dólares - 100 dólares = 16,7 dólares en  $J_1$  y 66,7 dólares - 100 dólares = 33,3 dólares en  $J_2$ . El residuo fiscal neto de  $L$  será 83,3 dólares - 50 dólares = 33,3 dólares en  $J_1$  y 66,7 dólares - 50 dólares = 16,7 dólares en  $J_2$ .  $H$  y  $L$  salen ganando, desde el punto de vista fiscal, mientras vivan en el estado de renta alta  $J_1$ . Para igualar el NFR del grupo  $H$  a -22,2 dólares, cada residente  $H$  de  $J_1$  debería pagar 5,5 dólares al residente  $H$  de  $J_2$ , y el residente  $L$  de  $J_1$  debería pagar 5,5 dólares a cada  $L$  de  $J_2$ . Las transferencias totales de  $J_1$  a  $J_2$  suman los 22 dólares. Una vez efectuadas estas transferencias, se consigue la equidad horizontal dentro de la federación, a la vez que se cumple el requisito ético de igualdad de tratamiento. Además, se produce un incremento de la eficiencia a escala nacional, ya que las variables fiscales dejan de condicionar la elección del lugar de residencia.

El principio que subyace a la regla HEE de Buchanan es tajante y claro, si bien su «aplicación en la

práctica» sería «extremadamente difícil» (1950, p. 595). Sugiere este autor que se podría obtener el mismo resultado permitiendo una diferenciación en la estructura impositiva federal aplicada a los estados y las provincias, en función de su renta media; aunque las restricciones constitucionales referentes a la uniformidad geográfica no permitirían esta solución, al menos esto será así hasta que «exista una comprensión más amplia de la cuestión del federalismo y las autoridades competentes hagan comprender al público con claridad las ventajas de este método sobre los demás» (p. 598). Mientras tanto, «un sistema de subvenciones (a los gobiernos) basado en criterios de equidad, podría conseguir poco más que el uso de las propuestas canadienses» (p. 596). Las subvenciones que se basan en la fórmula FCE son las que mejor se pueden llevar a la práctica, aunque no deja de ser consoladora la expectativa de que con HEE las transferencias totales «serían poco o nada diferentes» (p. 591) a las realizadas en un modelo FCE. Por tanto, se puede situar a los estados en posición de ofrecer un tratamiento homogéneo, y aunque seguirían existiendo las desigualdades, éstas se reducirían a la «insignificancia» (p. 596). Además, «el resto de las desigualdades se deberían a las decisiones políticas estatales, no al hecho de que los ciudadanos fuesen residentes del propio estado».

Estas subvenciones habría que concederlas de forma incondicional y sin destinarlas a fines específicos. «Los ciudadanos de los estados de renta baja en el ámbito de una economía nacional, tienen el derecho a que sus respectivos estados reciban el dinero suficiente como para conseguir que estos ciudadanos alcancen una posición de igualdad fiscal con respecto a sus vecinos de otros estados»

(Buchanan, 1950, p. 596). Los residentes de las jurisdicciones de renta baja, con derecho a estas transferencias, no deben estar sometidos a los dictados del gobierno central sobre la forma de utilizarlas (p. 598). Suponemos que éste es el caso, ya que esa forma de intervención interferiría en su libertad de elección, no contribuyendo a la equidad horizontal (1).

### John F. Graham

Graham (1963 y 1964), fue el primero de una serie de autores canadienses en seguir la teoría de Buchanan y defender la equidad horizontal como *objetivo* adecuado de las relaciones fiscales intergubernamentales de un Estado federal. Asegura que el concepto de «necesidad fiscal» que subyace al modelo de FCE es impreciso y «otra objeción y más importante al concepto de necesidad fiscal... es que normalmente se suele emplear con referencia a las unidades políticas, lo que implica un concepto orgánico del Estado (de hecho, el propio término de necesidad fiscal parece implicar esto mismo), mientras que el principio de equidad horizontal implica de un modo más claro un concepto de Estado como una agrupación de individuos, concepción esta última más utilizada en los análisis de la equidad» (1964, p. 12). «Las transferencias fiscales, y las modificaciones en la distribución de las fuentes de ingresos deben, por supuesto, efectuarse entre las unidades políticas, y las decisiones sobre su realización deben tomarse por los gobiernos, pero los objetivos y las consecuencias a alcanzar hay que considerarlas sólo con respecto a los individuos» (1964, p. 12, nota a pie de página 14).

Graham, siguiendo los pasos de Buchanan, defendía la teoría de que el impuesto sobre los bene-

ficios sociales (beneficio recibido) (impuesto sobre las utilidades) (*benefit taxation*) a escala provincial obviaría la necesidad de que se concediesen subvenciones federales. «Si los servicios públicos fuesen divisibles y se prestasen sobre la base del beneficio o en función de los niveles de renta de los individuos, no existiría este problema; los individuos con una situación económica similar en provincias diferentes podrían ser tratados de igual forma en cuanto a sus ingresos y cargas, sin necesidad de ninguna transferencia de igualación, *aún cuando sus rentas medias o la distribución de la renta fuesen diferentes* (lo cual debe ser destacado). En este caso, no tendría sentido hablar de diferencias en cuanto a la capacidad fiscal» (1964, p. 5). Sin embargo, «en ausencia de un impuesto sobre los beneficios percibidos del gasto público (impuesto sobre las utilidades), serán necesarias las transferencias de los países ricos a los pobres, y dichos ajustes generarán una redistribución de la renta a favor de las personas con menores recursos a escala nacional mediante una reasignación de los servicios públicos que proporcionan tanto los gobiernos provinciales y locales como el gobierno federal» (1964, p. 6).

Graham, al igual que Buchanan, establecía el objetivo de las transferencias en la consecución de la igualdad interindividual. Junto con Buchanan, concebía, sin embargo, a las transferencias con base en la FCE como una aproximación a las transferencias HEE, dando un paso más adelante. Cuando Buchanan, al menos en un principio, afirmaba que era el gobierno central quien debía realizar las transferencias interindividuales, ahora Graham rechaza este precepto. La pretensión del gobierno central ahora es alcanzar la equidad entre los individuos, si

bien su implementación queda reservada a las provincias o estados. La tarea de éstos se vería facilitada si los gobiernos centrales estableciesen el nivel mínimo de servicios públicos (que es el tipo impositivo común al que han de igualarse las distintas capacidades fiscales con las transferencias del tipo FCE) en el nivel más alto posible (1963, p. 178).

Aunque, en general, apoyaba el modelo de Buchanan, Graham también cuestionaba la validez de su concepto básico de NFR. La mejora del bienestar del individuo, sostenía, no se define adecuadamente sólo por el exceso de prestaciones o beneficios sobre los costes, sino que también depende de sus respectivos niveles absolutos. Es posible que cada individuo piense que este exceso es el mismo en la jurisdicción A que en la B, pero si los niveles de los servicios públicos son diferentes, es posible que prefieran residir en la jurisdicción A y no en la B, o a la inversa. La mejora del bienestar no tienen porqué ser la misma, ni aunque se cuantifique el beneficio neto según el procedimiento de Buchanan.

### Anthony Scott

Scott (1964), otro gran contribuyente al debate canadiense, no aceptaba el modelo de igualación fiscal de Buchanan. Adopta una visión del federalismo más amplia y examina diversos modelos federales. La forma en que ha de contemplarse la equidad horizontal depende del cometido que se pretenda lograr con el federalismo. Es apropiada la existencia de una cierta equidad horizontal en todas los municipios de un estado unitario, ya que estas unidades son controladas desde arriba, desde el gobierno central. Esto no implica, no obstante, que se tenga que apli-

car a todas las jurisdicciones miembros de una federación. Las federaciones se crean, precisamente, porque las jurisdicciones (estados) miembros desean un cierto grado de unión, pero preservando ciertas parcelas de independencia. Entre éstas se suele considerar la libertad de resolver por sí mismas sus propios asuntos fiscales. La premisa ética que requiere el igual tratamiento de los iguales en el Estado unitario no se traduce en el logro de la equidad horizontal en todas las jurisdicciones miembros de una federación. Este tipo de extensión sería incompatible con la libertad de las jurisdicciones para resolver sus competencias fiscales y elegir sus modelos de equidad vertical. Por tanto, el Estado unitario, como punto de referencia, debe ser rechazado.

Además de por su concepción imperfecta sobre la naturaleza del federalismo, se cuestiona el planteamiento de Buchanan por otros dos motivos. En primer lugar, hay que reconocer que se pierde mucho al pasar de la implementación real a sólo la potencial. Una vez que se desestiman los ajustes interindividuales, teniendo los estados la capacidad, pero no la obligación, de establecer una equidad horizontal, «el plan pierde cualquier atractivo ético que pudiera tener» (1950, p. 255). La compensación potencial de Kaldor no es suficiente, y el modelo de Buchanan queda simplemente como una mera fórmula para calcular subvenciones.

En segundo lugar, otra dificultad básica radica en el concepto central de Buchanan de residuo fiscal, asunto sobre el que también teorizaba Graham. «Equiparando el residuo fiscal de los iguales», según argumenta Scott, «no se equipara necesariamente su utilidad» (1964, p. 254). Un residuo fiscal determinado, calculado a

partir de la diferencia entre los gastos sociales y las cargas fiscales, puede ser resultado de muchos niveles de gastos e impuestos diferentes. Cualquier individuo no puede ser indiferente a dichos niveles, y diferentes individuos de renta similar pueden valorarlos de forma distinta. Como consecuencia de ello, la solución deja de ser eficiente al no asegurar la neutralidad en el uso de los recursos, cuestionándose de la misma forma su reivindicación de la equidad. Si se calculan los resultados en función de la renta y no de la utilidad, se sigue sosteniendo esta reivindicación, pero no así si la unidad de medida es la utilidad. Además, deducir los costes de los beneficios puede que no sea el único índice importante. Con el mismo propósito y en otros casos, la ratio de los beneficios y los impuestos, y la «tasa de retorno» de los impuestos que se gravan a los iguales, pueden ser quizá mejores índices (1964, p. 255).

Esta crítica, como la que planteaba Graham, origina serios problemas, problemas que no aparecían en el escenario unitario en que todos los iguales están sujetos al mismo sistema fiscal. La búsqueda de una unidad de medida más rigurosa del incremento del bienestar en un contexto multijurisdiccional acarrea un conjunto de dificultades, entre las que se encuentra la forma de valorar las ganancias y las pérdidas en dicho contexto. No sorprende, por tanto, que autores posteriores hayan decidido pasar por alto esta compleja búsqueda, y hayan retomado la formulación de Buchanan, que resulta mucho más operativa.

### Contribuciones canadienses más recientes

Las contribuciones más recientes al debate canadiense han omi-

tido la crítica de Scott y han abogado por la aplicación del modelo de Buchanan al sistema canadiense. La monografía (1982) preparada por Boadway y Flatters para el Consejo Económico de Canadá, en particular sentaba las bases para la principal revisión política llevada a cabo por el Consejo y para la recomendación recogida en su informe final (1982).

Según Boadway y Flatters, hay que distinguir tres funciones de las subvenciones: 1) reducir las diferencias fiscales en el balance de los recursos y gastos entre los distintos niveles del gobierno, 2) corregir los efectos *spillover* (subsidiarios), y 3) garantizar la equidad fiscal. El interés se centra en esta tercera función. De nuevo se interpreta que la «equidad fiscal» exige la consecución de la HEE, de modo que todos los iguales reciban el mismo NFR. Una vez más se descartan otras posibles interpretaciones al no cumplir los requisitos básicos que se derivan de «los principios económicos básicos» (1982, p.2)

Aunque pretenden basarse en el principio de equidad horizontal de Buchanan, Boadway y Flatters se apartan de su procedimiento de cálculo de las subvenciones. Este modo de aplicar el principio de HEE lo ilustran con un sencillo ejemplo de dos jurisdicciones (1982, p. 20), parecido en su estructura al ejemplo anterior de Buchanan. La provincia  $J_1$ , con una renta media per cápita de 16.667 dólares, está formada por dos residentes  $H$  que cuentan con unos ingresos de 20.000 dólares cada uno, y de un residente  $L$  con una renta que sólo alcanza los 10.000 dólares. La provincia  $J_2$ , con una renta media per cápita de 13.333 dólares, está formada por un residente del tipo  $H$  con una renta de 20.000 dólares y dos del tipo  $L$  con 10.000 dólares cada

uno. En cada provincia se establece un tipo impositivo del 10 por 100, que produce un beneficio fiscal de 5.000 y 4.000 dólares, respectivamente. Siguiendo a Buchanan, Boadway y Flatters calculan los niveles de NFR de  $H$  y  $L$  en el período previo a la transferencia en las dos jurisdicciones. Teniendo en cuenta sus rentas superiores, los niveles de NFR de  $H$  son -333 dólares en  $J_1$  y -667 dólares en  $J_2$ , mientras que los de  $L$  ascienden a 667 y 333 dólares, respectivamente. Por lo tanto, hay una diferencia entre ambos métodos. Boadway y Flatters continúan determinando la media o los niveles per cápita de los residentes de  $J_1$  y  $J_2$ , combinando en cada caso a los individuos  $H$  y  $L$ . Con unos niveles medios de NFR de -333 dólares en  $J_1$  y -667 dólares en  $J_2$ , los residentes de  $J_1$  mejoran el resultado en 344 dólares cada uno. Con el objetivo de alcanzar la equidad horizontal, Boadway y Flatters proponen transferir la mitad de este exceso o 167 dólares per cápita de  $J_1$  a  $J_2$ , exigiendo una transferencia total de 500 dólares. Este total no coincide con el de 444 dólares, que hubiera resultado de la aplicación del procedimiento de Buchanan a los niveles de renta estipulados por Boadway y Flatters. Dicho procedimiento, como ya se ha señalado, consistía en igualar los NFR de los individuos  $H$  y  $L$  por separado para luego sumarlos, mientras que Boadway y Flatters igualan los beneficios netos per cápita de combinaciones de  $H$  y  $L$  de cada jurisdicción. Como consecuencia, la transferencia total derivada del procedimiento de Boadway y Flatters resulta ser precisamente la misma a la que se llegaba con el modelo de FCE. Con un tipo impositivo del 10 por 100, el total de ingresos fiscales de las dos jurisdicciones asciende a 9.000 dólares (5.000 dólares en  $J_1$  y 4.000 dólares en  $J_2$ ). Con el mismo nú-

mero de personas en cada jurisdicción, el modelo FCE exige que se tendría que dividir el total de forma equitativa, y de ahí que se obtenga la misma transferencia de 500 dólares a la que llegaban Boadway y Flatters. Quizás, no conscientes de este resultado, Boadway y Flatters no explican porqué se apartan del procedimiento de Buchanan.

Al igual que Buchanan y Graham, Boadway y Flatters proponen que las transferencias se deben realizar de forma incondicional. Exigir la implementación de la igualación interindividual sería indeseable, aunque fuese factible, ya que interferiría en la libertad de las provincias y estados para establecer sus propios estándares de redistribución y de equidad vertical, y por consiguiente, «prácticamente destruirían la naturaleza del sistema federal de gobierno de Canadá» (1982, p.52).

Como ya defendían en su momento Buchanan y Graham, no existirían desigualdades horizontales si todas las jurisdicciones se comprometiesen a aplicar un impuesto sobre los beneficios sociales, «no sería necesario tomar medidas fiscales discriminatorias en el ámbito de las regiones, como son aquellas que se derivan de la exigencia de la igualación» (Boadway y Flatters, 1982, p. 53). En cualquier caso, surge una nueva preocupación: «La igualdad fiscal, tal y como se concibe este término en los libros de texto», señalan (2), «es probable que no constituya el principio político fundamental para la consecución de la igualación. La igualdad fiscal es una noción que se basa exclusivamente en la equidad horizontal, mientras que entre los argumentos políticos sobre los que descansa la idea de la igualación parece haber implícito un considerable compo-

nente de redistribución vertical. La pertinencia de que existan unas subvenciones igualatorias como herramienta de carácter nacional para la consecución de la equidad vertical no se ha estudiado en profundidad en la literatura especializada. Uno de nuestros propósitos será el de presentar la equidad vertical entre los individuos como un objetivo explícito de los gobiernos y comprobar si existe alguna circunstancia que nos conduzca a desear que se implante una política de pagos igualatorios como instrumento político» (1982, p. 8). Por tanto, es preciso detenerse a reflexionar sobre la equidad vertical, pero ello implica, como veremos a continuación, un desplazamiento del análisis desde el ámbito interindividual al interjurisdiccional.

### Consejo Económico de Canadá

El Consejo Económico de Canadá, en su informe final (1982), adoptó los principios de igualación propuestos por Boadway y Flatters en su monografía. La implementación de las subvenciones intergubernamentales, consideradas con independencia de un sistema de transferencias e impuestos basados en un enfoque individual, se basa «en el hecho de que el “nominal” o renta de mercado de los canadienses que viven en provincias diferentes no refleja los beneficios y/o costes derivados de la articulación de un conjunto amplio y variado de políticas y programas gubernamentales» (p. 26). En el caso de aplicar un impuesto sobre las utilidades, «no habría necesidad de ninguna medida fiscal discriminatoria para las regiones, como es el caso de la igualación. En este punto, se podría alcanzar tanto la equidad vertical como la horizontal a través de un sistema impositivo personal y de transferencias

del gobierno federal» (p. 27). En ausencia de un impuesto sobre los beneficios sociales (utilidades), y con sistemas fiscales subcentrales distintos, surgirían desigualdades horizontales hasta tal punto que sería necesario introducir medidas adicionales. Si se interviniera únicamente a través de un sistema de transferencias personales, como defendía el Consejo, se invalidaría el derecho de las provincias a decidir sus propias políticas de redistribución. «El compromiso por el que aquí se aboga es el de emprender el proceso de igualación de tal forma que la consecución de la igualdad (tanto vertical como horizontal) sea posible desde el punto de vista financiero para todos los canadienses, sin importar el lugar en que residen. Al mismo tiempo, las provincias deben disponer de la potestad de redistribuir sus propios ingresos fiscales del modo que consideren más adecuado» (p. 28). Si éste es un compromiso satisfactorio es algo que se va a cuestionar a continuación.

### INTERROGANTES A LA NIVELACIÓN DE EQUIDAD HORIZONTAL (HEE) Y LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA NIVELACIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL (FCE)

Antes de volver a la comparación de las cifras totales derivadas de los modelos HEE y FCE, vamos a examinar algunas dudas derivadas del estudio anterior, y analizar con más detalle los principios fundamentales del principio FCE.

#### Interpretación de HEE

En este tipo de estudio hay que tener en cuenta las seis cuestiones fundamentales siguientes: 1) el lugar que ocupa la equidad horizontal en un sistema federal, 2) la propuesta de que las jurisdiccio-

nes miembros no están obligadas a aplicar ajustes interindividuales, aunque si están capacitadas para hacerlo, 3) la incoherencia de HEE con los diversos modelos de equidad vertical, 4) las transferencias del tipo FCE como una aproximación al modelo HEE, 5) las consideraciones sobre la equidad vertical y 6) las consecuencias de concebir los servicios públicos como bienes privados y no públicos.

### *Grupos de iguales*

Existe un fuerte condicionamiento ético en la exigencia a los gobiernos de que traten por igual a los ciudadanos que se encuentran en una situación parecida. Ésta es una exigencia simple en el estado unitario, pero la situación se complica en el contexto federal. Que los diferentes sistemas fiscales de las jurisdicciones miembros traten por igual a los individuos de posición económica parecida, pero residentes en distintas jurisdicciones, es algo que depende de cómo se conciba la federación. No se deriva de una regla básica de justicia, como la que subyace al concepto de equidad horizontal del Estado unitario o como la que se aplica al sistema fiscal central de una federación. La explicación que ofrece Buchanan, en la que asegura que esta extensión es necesaria, ya que las rentas son interdependientes entre sí y porque resulta útil desde el punto de vista de las posibles ganancias en términos de eficiencia; no es concluyente, ya que esta extensión también podría hacerse a los países vecinos o a una escala global. Lo que importa es la naturaleza de la federación en particular, la cual estará condicionada por los acontecimientos históricos, de modo lo que constituye un «federalismo fiscal correcto» cambiará también con ellos.

### *Ejecución potencial versus real*

El propósito de la igualación fiscal, según proponía inicialmente Buchanan, era emprender una serie de ajustes interindividuales destinados a garantizar la equidad horizontal en el tratamiento de los iguales en todas las jurisdicciones miembros. Apuntaba entonces que sería difícil determinar el importe de la transferencia total que sería necesario para ello, así como realizar los ajustes interindividuales reales. Por el contrario, calcular la cantidad agregada de las transferencias del tipo FCE resulta bastante sencillo. La transferencia con base en FCE, cuya cuantía se prevé próxima al volumen de la del tipo HEE, se contempla como una aproximación a este último tipo de igualación. Aunque no fuese necesaria la realización de los ajustes interindividuales, este proceso de nivelación podría seguir su camino por sí solo; en este sentido, sería un progreso que las distintas jurisdicciones pudiesen hacerlos.

### *Modelos incoherentes*

Graham, Boadway y Flatters, así como el Consejo Económico de Canadá, siguieron adelante en este análisis. Una vez más, los ajustes interindividuales pueden no ser necesarios, pero su impracticabilidad no deja de ser un lamentable inconveniente. La implementación de estos ajustes sería indeseable aunque fuese factible, ya que interferiría en el derecho de las provincias a perseguir sus propias metas de equidad vertical y política redistributiva (3). Esta interferencia en sus asuntos fiscales sería incompatible con «la naturaleza del sistema fiscal canadiense» (Boadway y Flatters, 1982, p. 52; Consejo Económico de Canadá, 1982, pags. 27 y 28).

Como ya había observado Scott anteriormente, hay algo desconcertante en defender primero el principio de equidad horizontal como principio moral básico, y luego mantener que no se debería implementar, ya que interferiría en otro derecho básico. Si los individuos iguales, como ciudadanos de sus propios estados miembros, tienen derecho a un tratamiento igual, ¿por qué tendrían que estar satisfechos de vivir en jurisdicciones que tuviesen la potestad de conceder un tratamiento equitativo pero que no lo aplicasen en la práctica?

La dificultad reside en intentar conectar dos propuestas incompatibles. Una de ellas consiste en el planteamiento del federalismo fiscal que autoriza a los grupos de individuos, residentes en una misma jurisdicción, a decidir su propio modelo intrajurisdiccional de equidad vertical. Así, los grupos de individuos se convierten en actores de propio derecho. El análisis deja de ser puramente individualista. Otro tipo de planteamiento otorga a los ciudadanos individuales iguales de la federación el derecho a ser tratados de igual forma por sus respectivos estados miembros. Se puede cuestionar cualquiera de estas dos perspectivas (el federalismo se puede considerar bajo muchos puntos de vista diferentes), pero no añadir nada nuevo a las mismas. Si se está hablando de equidad horizontal entre las jurisdicciones, la equidad vertical entre ellas también debe ser uniforme. El Consejo Económico de Canadá parece estar al tanto de este conflicto, pero su solución «propuesta» de combinar las subvenciones con base en HEE no restringidas con la libertad de las provincias a establecer los estándares de verticalidad, resulta imposible que lo resuelva. La solución de este problema requiere la adopción de principios uniformes

de equidad vertical o bien un retorno a la perspectiva más tradicional de las subvenciones basadas en el modelo FCE.

### *¿Son similares las transferencias de los modelos FCE y HEE?*

Al suponer que las transferencias derivadas de los modelos HEE y FCE son muy parecidas y que no es necesaria la implementación de los ajustes interindividuales bajo un sistema de HEE, sus defensores sugieren que el uso de las transferencias del tipo FCE puede considerarse como una aproximación adecuada a la política de HEE en lo referente al nivel total de las subvenciones, aunque esto debería ocultar el hecho de que siga existiendo una diferencia básica entre ambos tipos de políticas y que, efectivamente, no se puede alcanzar los dos objetivos al mismo tiempo.

Supongamos que se ha efectuado una transferencia total según exige el modelo FCE. Como se aclara a continuación, esta transferencia será algo superior a la que hubiera sido necesaria bajo un sistema de HEE. Esto parece sugerir que se puede emplear la mayor parte de la transferencia del tipo FCE en cumplir con el criterio de igualdad de HEE, dejando el resto para hacer efectivo el principio de FCE. Esta afirmación es, sin embargo, incorrecta. Cuando se realiza la transferencia adicional de la jurisdicción de renta alta a la de renta baja, la equidad horizontal alcanzada previamente se ve perjudicada. El resultado en la práctica dependerá de cómo se recauden y desembolsen los fondos adicionales, pero el simple hecho de que se produzca otra transferencia de la jurisdicción de renta alta a la de renta baja significa que no se ha podido mantener la equidad horizontal. Una vez más, nos

encontramos ante una incoherencia. La utilización de la fórmula FCE es incoherente con la consecución de la equidad horizontal. Para cualquiera que sea la situación inicial de partida considerada, tal y como se define en las columnas I y II de la tabla 1, existe un solo nivel de transferencias que garantiza la equidad horizontal, y otro que garantiza la igualdad de la capacidad fiscal, y ambos son distintos. Aunque los dos tipos de transferencias sean muy parecidos en cuanto al importe, esa incompatibilidad inherente podrá ser limitada, pero nunca desaparecerá.

### *Incorporación de la equidad vertical*

Aunque su principal preocupación es la equidad horizontal entre individuos iguales, Boadway y Flatters lanzan la pregunta de si no habría que tener en cuenta también la dimensión vertical de esta igualdad (1982, p. 8). ¿Cómo ha de interpretarse esta pregunta? La exigencia de que pares similares de desiguales, que viven en jurisdicciones distintas, deben experimentar unos diferenciales de NFR parecidos se cumple una vez que se garantiza la equidad horizontal. No es necesario que se efectúen transferencias interjurisdiccionales para reducir la desigualdad de renta de un país o dentro de cualquier jurisdicción. La incorporación de una dimensión vertical a las transferencias interjurisdiccionales, por tanto, implica que hay que reducir los diferenciales de renta media o de capacidades fiscales entre las distintas jurisdicciones. En consecuencia, el marco de análisis se desplaza hacia el enfoque FCE, y con ello, se pasa del estudio de la equidad interindividual a la equidad interjurisdiccional.

Ya que el modelo HEE implica que se produzcan transferencias

desde las jurisdicciones con renta alta a las de renta baja, éste también sirve para reducir los diferenciales de renta media, por lo que mejora la equidad vertical (como se acaba de definir) entre las distintas jurisdicciones. Ya que, tal y como se expone a continuación, la transferencia de tipo FCE tiende a ser superior, con ésta también se conseguirá el mismo resultado, y de forma más eficaz. Este es nuestro caso, aunque no hay ninguna garantía de que el grado de igualdad alcanzado por cualquiera de los dos tipos consiga al mismo tiempo la deseada reducción de los diferenciales de renta media. Se puede considerar que el modelo HEE mejora la equidad vertical como efecto secundario, pero puede ocurrir que el grado de igualdad vertical resultante no sea el deseado (4).

### *Bienes públicos y privados*

Los dos modelos, HEE y FCE, propuestos para el diseño de este tipo de transferencias, coinciden en considerar que los servicios públicos presentan un consumo rival. Ambos miden el grado de satisfacción que se deriva de los gastos efectuados en los bienes de propiedad pública en términos per cápita. Los bienes en cuestión son, por naturaleza, bienes privados financiados con fondos públicos o bienes públicos para grupos restringidos (bienes de club). Este tipo de bienes difiere, por tanto, del concepto tradicional de bienes públicos; es decir, de aquellos bienes que presentan un consumo no rival. Aunque podría ser discutible si los bienes y servicios que se proveen a escala local suelen ser del tipo anterior, éste no tiene por qué ser el caso a escala estatal y provincial. Ahora el interés se centra en analizar en qué medida se ve afectado el modelo de



subvenciones en el caso de que los bienes sean públicos puros.

En este caso, teniendo en cuenta dos jurisdicciones determinadas con un mismo nivel de renta media, resulta ahora más atractivo residir en aquella en la que el número de residentes sea mayor. Cuando el número crece, aumenta la base impositiva, y con ella los ingresos y gastos públicos, pero esto ocurre sin diluir con ello el beneficio per cápita y por dólar derivado del incremento del gasto público. La igualación requiere, en consecuencia, un aumento de las transferencias realizadas desde las jurisdicciones con mayor densidad de población a las de población más dispersa, y puede esto hacerse aun cuando la renta per cápita de aquéllas sea inferior. Los diferenciales de renta asumirían en este caso un papel de menor importancia. Sin necesidad de emprender una nueva reformulación de la teoría de las subvenciones dentro de este contexto, basta con resaltar que el planteamiento convencional (aplicable del mismo modo tanto al modelo HEE como al FCE) se basa únicamente en el caso de los bienes privados, y éste ha de ser ampliado para incluir también el caso de los bienes públicos.

### Principios fundamentales del modelo FCE

A continuación se examinan brevemente los principios fundamentales del modelo FCE y su concepto subyacente de equidad interjurisdiccional. No resulta sorprendente observar que la estructura y función de las subvenciones dentro de una federación reflejan la estructura del gobierno bajo el que se aplican (5). Dicha estructura puede variar desde un sistema de estados o provincias aisladas, pertenecientes a

confederaciones unidas por lazos poco visibles y con un propósito especial; a federaciones más estrechamente vinculadas, que bien pueden aproximarse al concepto de Estado unitario. El objetivo de la constitución de una determinada federación (que lógicamente está muy influido por factores históricos, la composición étnica, así como por las tradiciones lingüísticas y culturales) tiene mucho que ver con la forma en que se conciba el papel de las subvenciones y el grado en el que las distintas jurisdicciones miembros aceptan sus responsabilidades comunes o reivindiquen su independencia. Aunque, en líneas generales, pueda parecer que el modelo unitario de Estado es más eficiente, éste, sin embargo, no proporciona el parámetro o estándar adecuado que permita juzgar la calidad de los distintos acuerdos federales.

Las subvenciones intergubernamentales, dependiendo de la naturaleza de la federación, pueden estar al servicio de diversos objetivos. Los servicios que proporcione cualquiera de los estados pueden generar una serie de externalidades que suponen un coste o un beneficio para otros estados, y en este caso las subvenciones podrían servir para internalizar estos beneficios y costes. Los proyectos de gasto público, como, por ejemplo, la construcción de autopistas interestatales puede requerir un esfuerzo integrado de todos los estados, o en caso contrario habría que ajustar las posibles descompensaciones que se produjeran en la distribución de los gastos e ingresos entre los distintos niveles de gobierno. También habría que considerar en esta situación el reparto de los posibles beneficios derivados de la utilización de los recursos naturales. Además, las subvenciones también pueden ser útiles para al-

canzar la igualación fiscal, y este es el aspecto que aquí nos interesa.

### *Subvenciones generales de igualación*

Comenzaremos analizando el papel de las subvenciones generales o incondicionadas (no destinadas a fines específicos) tal y como se emplean en países como Australia, Canadá y Alemania, pero sin considerar el caso de los EE.UU. (6). En este último país, las subvenciones de igualación, definidas como «reparto de los ingresos generales», se utilizaron durante muy poco tiempo a principios de la década de los setenta, pero posteriormente se dejaron de utilizar de forma paulatina. ¿Cuál es el motivo para aplicar este tipo de subvenciones? Todas las federaciones suelen estar compuestas por jurisdicciones que presentan unas capacidades y necesidades diferentes. En este sentido, aunque las políticas del gobierno central hayan podido reducir la desigualdad de las rentas interpersonales a escala nacional, es posible que sigan persistiendo considerables diferencias en la renta per cápita de las jurisdicciones miembros. Ante esta situación, los estados más pobres demandarían la ayuda de los más ricos, ya sea directamente o a través del presupuesto central. Podrían actuar así a cambio de entrar en la federación, o a cambio de no abandonarla. A medida que la federación va desarrollando un sentimiento de nacionalidad, su propia política federal va considerando injustas e indeseables las graves disparidades que puedan observarse entre sus respectivas jurisdicciones, sobre todo cuando éstas ocurren entre jurisdicciones de distinta etnia o identidad cultural. De esta forma, la equidad interjurisdiccional comienza a adquirir importancia para la federación.

Las diferencias de renta entre las distintas jurisdicciones permiten a los residentes de las más ricas disfrutar de unos niveles superiores de servicios públicos y privados, motivo por el cual no resulta lógico que haya que destinar una serie de subvenciones a igualar la capacidad de prestar los servicios, en particular, públicos. Efectivamente, se pueden conceder subvenciones destinadas a reducir los diferenciales de renta, como en el caso de las ayudas que prestó Alemania a los estados del Este después de la reunificación. Existe, no obstante, un caso especial que debe analizarse con respecto a los servicios públicos en particular. Así, los ciudadanos de las jurisdicciones miembros comparten el esfuerzo impositivo necesario para proporcionar un determinado nivel de servicios públicos. El esfuerzo fiscal, o la tasa impositiva exigida, será superior allí donde la renta per cápita sea inferior, de modo que en esta situación la igualdad fiscal puede exigir un modelo de transferencias FCE, con el objetivo de igualar o reducir este diferencial. La magnitud en que se pueda establecer este nivel estándar, y con él la del tipo (medio, posiblemente) impositivo, variará dependiendo de la forma en que la federación contemple sus obligaciones con respecto a sus jurisdicciones más desfavorecidas, surgiendo otros problemas en función de cómo se mida la capacidad fiscal correspondiente a los ingresos y a los gastos (7). Cuando la provisión de un determinado servicio sea la causa que determine la discrepancia entre las capacidades fiscales, esta situación se podrá corregir de un modo más eficaz mediante la aplicación de una subvención selectiva o específica (8).

#### *Subvenciones selectivas*

Otro caso de subvención selectiva surge en el contexto de

los bienes de mérito (Musgrave, 1959, 1987), en cuyo caso la equidad entre los individuos se contempla de una forma categórica (Tobin, 1970). Los bienes en cuestión pueden ser públicos y privados. En el caso de que sean privados, es necesario ofrecer una subvención a sus proveedores o a los consumidores, ya sea directamente o a través de una deducción fiscal. Si son públicos, y las jurisdicciones miembros son las encargadas de proveerlos, o si se proveen a escala local, la equidad categórica se convierte en un asunto interjurisdiccional, en cuyo caso hay que subvencionar a través de transferencias interjurisdiccionales procedentes del presupuesto federal. No todos los bienes provistos públicamente necesitarán este apoyo económico, por lo que en este contexto serán las subvenciones selectivas (o destinadas a fines específicos) los instrumentos políticos que corresponderá aplicar, y no las subvenciones generales.

Mientras que el sistema de los EE.UU. no admite la aplicación de subvenciones generales de igualación, el uso de las subvenciones selectivas sí está muy extendido. Las transferencias pueden realizarse desde el nivel federal a los estados o provincias, de éstas últimas a los gobiernos locales, o directamente desde el nivel central al local. La elección del tipo de subvención más apropiado dependerá del servicio que se vaya a igualar y del lugar en que se provea mejor. Asimismo, el tipo de servicio a subvencionar se puede definir de un modo más o menos restrictivo, en función de si la transferencia considerada está más próxima el significado tradicional de una subvención específica o por el contrario si está más próxima a la clase de las subvenciones generales. El modelo de subvenciones más apropiado será determinado

por la forma en que cada federación, en particular, contemple la distribución de sus responsabilidades con respecto a sus jurisdicciones miembros, y por cómo estas últimas consideren el papel que debe desempeñar su respectivo gobierno local dentro de su territorio. A medida que cambie esta percepción, también irá variando la estructura de las subvenciones de tipo FCE que se considera apropiada. Así ha ocurrido recientemente en Estados Unidos, donde se ha pasado de diseñar y aplicar subvenciones específicas a otras más generales a medida que se ha ido concibiendo el federalismo de un modo más centralizado y menos cohesionado (9).

Ya sea en el contexto de las subvenciones generales o de las selectivas, la base del modelo FCE exige la definición del objetivo de las subvenciones. Uno de los rasgos que lo diferencian del modelo HEE, es que la implementación es posible y también necesaria. Es lógico prever que las jurisdicciones receptoras con una renta menor y una capacidad fiscal también inferior, empleen sus subvenciones en alcanzar un nivel estándar de los servicios públicos, y no en practicar una reducción fiscal. Del mismo modo, las subvenciones selectivas que se destinan a garantizar un nivel mínimo de educación no se van a utilizar para construir autopistas, por ejemplo. Cuando la intención política consiste en subvencionar un servicio público en particular, se supone que se genera el denominado efecto «papel matamoscas» (*fly-paper effect*).

*¿Viola la equidad interjurisdiccional el «primer principio»?*

Los principios fundamentales que subyacen a la nivelación del tipo FCE entre las distintas jurisdicciones

dicciones, implican, en consecuencia, una serie de consideraciones diferentes a las adoptadas en un modelo HEE. Las subvenciones no son un instrumento con una única finalidad. Así, tanto el modelo HEE como el FCE diseñan unos tipos de subvenciones con distintos principios y objetivos. Además, éste último modelo, el FCE, refleja un concepto tradicional y generalmente aceptado de federalismo que, sin pretender reinterpretar el significado de sus postuladores, parece también estar en línea con el recogido en el artículo (de la Constitución de Canadá) referente a la igualdad.

Por tanto, ¿cómo debe valorarse la propuesta que avanzaban los defensores del modelo HEE (v. especialmente Buchanan, 1950, p. 586; Graham, 1964, p. 12; Boadway y Flatters, 1982, p. 9) referente a que hay que rechazar el propio concepto de equidad interjurisdiccional al ofender ésta la ética de los individuos y al estar basada en una visión orgánica del Estado, y de ahí que sea también incompatible con «el primer principio»? Esta reivindicación desvirtúa el modelo de FCE y el papel de los individuos dentro del sistema federal.

Cuando se constituye una federación, los individuos, en su calidad de ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones, deciden cuáles son los objetivos de la federación; es decir, las funciones que se van a desempeñar a escala federal y jurisdiccional. Los individuos al votar en calidad de ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones, deciden la política a este nivel jurisdiccional, mientras que al votar como ciudadanos de la federación determinan la política a escala federal. Asimismo, los individuos, agrupados como miembros de su jurisdicción, pueden tener voz en el estableci-

miento de la política de la federación, como ocurre, por ejemplo, en el Senado de los Estados Unidos, o en las negociaciones de los jefes de gobiernos provinciales con el primer ministro canadiense en las reuniones del gabinete presidencial. En todo momento, los individuos realizan su elección y ejercen su derecho a voto, pero es la decisión de la mayoría la que prevalece en las distintas jurisdicciones. Los individuos, por tanto, poseen un interés compartido, en el que se incluye el nivel común de servicios públicos que se proveen y la forma en que se financian. Las elecciones de grupo y los intereses compartidos de grupo juegan un papel fundamental, aunque es la satisfacción individual de los miembros del grupo (no la de los grupos como tal) la que proporciona la última palabra.

La consideración de la equidad interjurisdiccional, por tanto, no implica un concepto «orgánico» del Estado, ni tampoco anula el papel de los individuos como sujetos que muestran unas preferencias determinadas en el consumo de los servicios públicos. Refleja, más bien, el hecho de que los individuos, que viven en una sociedad democrática perfectamente cohesionada, funcionan como grupo y no de forma aislada. La identidad de estos grupos puede ser muy variada, dependiendo de variables tales como el nivel de ingresos, género, raza, etnia, idioma y religión. En el caso especial del federalismo, que es el asunto que aquí nos ocupa, se define al grupo como ciudadanía, tanto de la federación como de la propia jurisdicción a la que pertenece el individuo. El nexo de unión entre los individuos determina sus decisiones y elecciones, pero es el individuo, y no el grupo, el que en definitiva disfruta o padece. El modelo de HEE ofrece una perspectiva útil del federalis-

mo fiscal, pero hay que señalar que los defensores de HEE están muy equivocados cuando afirman que éste es el único modelo posible de nivelación.

### COMPARACIÓN ENTRE LAS TRANSFERENCIAS TOTALES DERIVADAS DE LA NIVELACIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL (FCE) Y LA NIVELACIÓN DE LA EQUIDAD HORIZONTAL (HEE)

Volvemos ahora la atención a la comparación entre las transferencias totales en los sistemas FCE y HEE, y los factores que determinan sus niveles respectivos.

#### Modelo básico

En primer lugar, vamos a suponer el caso de dos jurisdicciones  $J_1$  y  $J_2$  en las que se pretende alcanzar la igualdad entre iguales. Bajo esta perspectiva, los iguales se definen como individuos que perciben la misma cantidad de renta monetaria. A continuación, se van a especificar para cada jurisdicción unos niveles determinados de renta y el número de individuos que los reciben dentro de cada una.

Para explicar la causa de la existencia de diferencias en el nivel de las subvenciones, debemos comprender qué es lo que determina a cada una de ellas. En el caso de las subvenciones del tipo FCE esta tarea resulta bastante sencilla. Su propósito es igualar los ingresos per cápita que se obtienen en  $J_1$  y  $J_2$  aplicando un tipo impositivo uniforme y estándar. Si los ingresos per cápita de  $J_1$  y  $J_2$  son los mismos, no es necesario que se conceda ninguna subvención. Si la renta per cápita de  $J_1$  es superior, será necesario que se realice una

transferencia igualatoria a  $J_2$ . Esta transferencia será más cuantiosa cuanto mayor sea el diferencial de renta per cápita. Suponiendo que el número de individuos en  $J_1$  y  $J_2$  es el mismo, en este caso lo que importa son sólo sus diferencias en cuanto a la renta per cápita (10). La distribución interna de la renta en  $J_1$  o  $J_2$  no es en absoluto relevante.

Si consideramos el nivel de subvenciones que se concede en un sistema HEE, ni se puede aplicar este ejemplo ni se puede elaborar ninguna fórmula al respecto. Ahora lo que importa son los modelos internos de distribución, ya que esta clase de subvenciones se basan en la cantidad de personas que poseen la misma renta. Personas con la misma renta (pero residentes en distintas jurisdicciones) reciben distinto nivel de beneficios, siendo éste equivalente a la renta per cápita de la jurisdicción en la que residen. Aunque los tipos impositivos sean los mismos en  $J_1$  y  $J_2$ , de ellos se derivan distintos niveles de beneficio neto o NFR, siendo necesario el uso de

transferencias de igualación. Al igual que sucedía en el caso del modelo FCE, las transferencias totales de HEE de nuevo serán iguales a cero si las rentas per cápita de las dos jurisdicciones coinciden. Con unos mismos tipos impositivos, el NFR que recibe el grupo  $H$ , al igual que el que corresponde al grupo  $L$ , será el mismo en todas las jurisdicciones, sin existir ningún tipo de desigualdad horizontal. Pero cuando las rentas per cápita son diferentes, también serán distintas las transferencias totales que se realicen bajo los dos sistemas FCE y HEE, siendo mayores las transferencias del tipo FCE.

Siguiendo el ejemplo de Buchanan, vamos a establecer un escenario sencillo de comparación de transferencias entre jurisdicciones en las que sólo se permiten dos niveles de renta,  $H$  y  $L$ , conteniendo ambas jurisdicciones el mismo número de individuos y compartiendo el mismo tipo impositivo constante, supuestos que se irán relajando poco a poco posteriormente. Las jurisdicciones que presentan rentas per cápita dife-

rentes también poseen una distribución diferente de los individuos asignados a los niveles  $H$  y  $L$ . Si  $J_1$  posee una proporción mayor de individuos del tipo  $H$ , también registrará una renta per cápita superior. A continuación se analizan y comparan los cambios que experimentan los niveles de subvención FCE y HEE a medida que crecen los diferenciales en las dos variables anteriores.

En la tabla 1 se presentan dos tipos de jurisdicciones,  $J_1$  y  $J_2$ , y dos tipos de individuos,  $H$  y  $L$ , que perciben unos ingresos de 2.000 y 1.000 dólares, respectivamente. Hay 10 individuos de cada tipo y una población total de 20, que se divide por igual entre  $J_1$  y  $J_2$ . La columna I presenta la distribución de los individuos  $H$  y  $L$  entre las dos jurisdicciones. Esta distribución, que es la primera variable exógena, junto con los niveles de renta estipulados, determinan todas las demás cifras del cuadro.

En el caso 1, que constituye un importante punto de referencia, las rentas y bases impositivas per

TABLA 1

## TRANSFERENCIAS CON EL MISMO TIPO IMPOSITIVO

CASO		I NÚMERO DE INDIVIDUOS		II BASE IMPOSITIVA PER CÁPITA	III NFR PER CÁPITA ANTES DE TRANSFERENCIAS		IV NFR PER CÁPITA DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS HEE		V TRANSFERENCIAS TOTALES	
		H	L		H	L	H	L	HEE	FCE
1.....	$J_1$	5	5	1.500	-50	+50	-50	+50	0	0
	$J_2$	5	5	1.500	-50	+50	-50	+50		
2.....	$J_1$	6	4	1.600	-40	+60	-48	+48	96	100
	$J_2$	4	6	1.400	-60	+40	-48	+48		
3.....	$J_1$	7	3	1.700	-30	+70	-42	+42	168	200
	$J_2$	3	7	1.300	-70	+30	-42	+42		
4.....	$J_1$	8	2	1.800	-20	+80	-32	+32	192	300
	$J_2$	2	8	1.200	-80	+20	-32	+32		
5.....	$J_1$	9	1	1.900	-10	+90	-18	+18	144	400
	$J_2$	1	9	1.100	-90	+10	-18	+18		
6.....	$J_1$	10	0	2.000	0	0	0	0	0	500
	$J_2$	0	10	1.000	0	0	0	0		

cápita de las dos jurisdicciones son iguales, situación equivalente a la que se produce en un Estado unitario. Partiendo de un tipo impositivo del 10 por 100 que se aplica en ambas, los ingresos per cápita son los mismos en las dos jurisdicciones, por lo que no se hace necesaria ninguna transferencia FCE. Lo mismo ocurre con el modelo HEE, ya que la igualdad de las cifras anteriores implica que no existe ninguna desigualdad horizontal. Como muestra la columna III, el NR que reciben los individuos  $H$  es igual a -50 en las dos jurisdicciones, mientras que para los individuos  $L$  es igual a +50.

Si examinamos el caso 2, comprobamos que ahora es necesaria una subvención del tipo FCE. Hay una persona  $H$  más en  $J_1$ , que se le ha quitado a  $J_2$ , y una persona  $L$  menos que se le ha añadido a  $J_2$ . La base impositiva per cápita sube 100 dólares en  $J_1$  respecto al caso 1, y desciende también en 100 en  $J_2$ , en correspondencia con unas ganancias y pérdidas en los ingresos fiscales de 10. Para mantener la igualdad de los ingresos impositivos per cápita, es necesario que se realice una transferencia de 100 dólares de  $J_1$  a  $J_2$ . Si continuamos examinando los siguientes casos de la tabla, se observa que va repitiendo el mismo ritmo en el cambio de la distribución del número de individuos entre  $H$  y  $L$ , de forma que la transferencia necesaria sigue creciendo de 100 en 100. Como muestra la columna V, en el caso 6, en el que se ha maximizado la estratificación o desigualdad de renta, se alcanza un máximo de 500.

Del mismo modo, la subvención HEE se convierte en positiva al llegar al caso 2. Cuando no se producen transferencias, el NFR de cada uno de los seis miembros del grupo  $H$  en  $J_1$  es igual a -40 dólares, en contraposición a los -60

dólares de los residentes  $H$  de  $J_2$ . Esto iguala sus niveles de NFR en -48 dólares; siendo necesaria una transferencia de 48 dólares ( $6 \times 8$ ) a los 4 residentes  $H$  de  $J_2$ , para que aumente su NFR en 12 dólares cada uno. Del mismo modo, es necesaria una transferencia de 48 dólares desde los residentes  $L$  de  $J_1$  a los de  $J_2$ , para igualar su NFR en 48 dólares, como muestra la columna IV. Por tanto, es necesaria una transferencia total de 96 \$, como indica la columna V. El importe total de las transferencias, como muestra la columna V, primero aumenta y luego disminuye, a medida que vamos descendiendo en la tabla. Este patrón de comportamiento refleja el impacto de las dos fuerzas de compensación. Conforme vamos bajando en la tabla, la desigualdad en la renta per cápita aumenta, lo cual supone una necesidad de incrementar las transferencias per cápita; pero, desciende el número de iguales en  $J_1$  y  $J_2$ , lo que tiende a reducir la transferencia necesaria. Inicialmente, el incremento de la desigualdad tiene un mayor peso, pero luego va descendiendo conforme se reduce del número de desiguales. Al llegar al caso 6, no quedan desiguales, cayendo a 0 el importe de las transferencias HEE.

Como muestra la columna V, el importe total de la subvención FCE supera a la HEE en todos los casos. Investigando las causas de este resultado, se llega al interés que existe sobre cuál es el estado de la redistribución fiscal de la nación en su conjunto, es decir, entre los individuos  $H$  como grupo, y los individuos  $L$  como grupo también, independientemente de su residencia en  $J_1$  o  $J_2$ . Observamos que antes de la introducción de las subvenciones, la redistribución a escala nacional disminuye según nos trasladamos del caso 1 al caso 6. Al descender en

la columna I, los individuos  $L$  en  $J_2$  aumentan, y el número de tipos  $H$  en  $J_2$  desciende. El desplazamiento de otra persona  $L$  de  $J_1$  a  $J_2$ , junto con el desplazamiento de una persona  $H$  de  $J_2$  a  $J_1$ , tiene tres consecuencias. La primera, que desciende la renta per cápita de  $J_2$  y aumenta la de  $J_1$ . La segunda, que hace descender (aumentar) el residuo fiscal neto de los residentes de  $J_2$  ( $J_1$ ) como grupo, como muestra la columna III. La tercera, que mientras aumenta la concentración de residentes  $L$  en  $J_2$ , empeora el bienestar de los residentes  $L$  de  $J_1$ , y mejora el de los residentes  $L$  de  $J_2$ , descendiendo el grado de bienestar global de los individuos  $L$  en las dos jurisdicciones. Cuando se traslada una persona  $L$  a  $J_2$  y se va una persona  $H$  de  $J_2$ , descienden los ingresos fiscales de  $J_2$  en 100 dólares, y aumentan los de  $J_1$  en la misma cantidad, 100 dólares. La redistribución del caso 1, como muestra la columna III, favorece al grupo  $L$ , con una ganancia total de 500 dólares, ó  $5 \times 50$  en  $J_1$ , y  $5 \times 50$  en  $J_2$ . En el caso 2, las ganancias descienden a  $4 \times 60$  más  $6 \times 40$ , o lo que es lo mismo, 480, y sigue empeorando la redistribución nacional a medida que asciende la estratificación en la renta, hasta alcanzar 0 en el caso 6. La redistribución a escala nacional previa a las subvenciones del grupo  $H$  al  $L$  desciende, por tanto, a medida que vamos descendiendo en la tabla.

Ahora vamos a ver cómo afecta a este modelo la introducción de las subvenciones. En el caso de las subvenciones HEE, sólo se realizan transferencias de forma interna entre los grupos  $H$  y  $L$ , de modo que la redistribución del grupo combinado  $H$  al grupo combinado  $L$  posterior a la subvención sigue permaneciendo siempre en su nivel previo a la subvención. Por tanto, la redistribución

bución posterior a las subvenciones del tipo HEE desciende a medida que vamos bajando en la tabla, lo mismo que la redistribución previa a la subvención. La subvención HEE se acerca cada vez más a la que hubiera sido necesaria para restablecer el estado de redistribución del caso 1. Para el caso del modelo FCE, las consecuencias reales sobre la redistribución dependen de cómo se recauden y empleen los fondos, siendo indiferente el modelo exacto utilizado. Lo importante es observar que al igualar los ingresos fiscales per cápita, y, por tanto, la capacidad fiscal de las dos jurisdicciones, la subvención del tipo FCE permitirá en todo momento el restablecimiento de la redistribución del caso 1. De ello se deduce que la subvención FCE debe ser superior (11).

### Relajación de los supuestos iniciales del modelo básico

Vamos a suavizar la rigidez de los supuestos del modelo básico, para establecernos en un escenario más realista.

#### *Diferencias en la cifra de la población*

En el ejemplo anterior, el número de individuos de cada jurisdicción se mantenía constante en 10, aunque en la vida real puede variar considerablemente la población entre distintas jurisdicciones. Suponiendo que la población nacional sea constante, la introducción de jurisdicciones de tamaño desigual reduce el nivel de las transferencias entre jurisdicciones; sin embargo, nuestro razonamiento anterior de que las subvenciones FCE son siempre superiores a las HEE sigue siendo válido. La diferencia entre las sub-

venciones FCE y HEE seguirá siendo pequeña, hasta que la diferencia entre la renta per cápita de las diferentes comunidades alcance una cifra considerable.

La tabla 1 parte también del supuesto irreal de que sólo existen dos tipos de renta, una alta y otra baja. Según se van introduciendo más niveles de renta, la relación estricta entre las diferencias en la renta per cápita y las diferencias en las distribuciones de  $J_1$  y  $J_2$  que subsistían con sólo dos niveles de renta, se relaja de tal modo que se pueden aislar sólo los efectos de los diferentes modelos de distribución (12). A través del ejemplo anterior se demostró que sigue siendo superior la subvención FCE global, así como que las importantes diferencias entre los niveles totales de las subvenciones FCE y HEE van a más sólo cuando los grupos de renta alta están muy concentrados en alguna de las dos jurisdicciones.

#### *Diferenciales fiscales*

A continuación se abandona el supuesto de que los tipos impositivos sean iguales, considerando por tanto la existencia de diferencia impositivas de modo que sea posible analizar sus consecuencias sobre las transferencias FCE y HEE. Para empezar, seguimos manteniendo el supuesto de los tipos impositivos son constantes, aunque permitiendo que sean distintos en  $J_1$  y  $J_2$ . El caso 1 de la tabla 2 repite al caso 2 de la tabla 1, y sirve como punto de partida. Como primer ejemplo, en el caso 2 de la tabla 2 se incrementa el tipo impositivo de  $J_1$  del 10 al 15 por 100, mientras que se reduce del 10 al 5 por 100 en  $J_2$ . El tipo impositivo medio se mantiene constante. Si hacemos coincidir el tipo estándar al que se consigue la igualación con el tipo impositivo

medio, el nivel de transferencias FCE y HEE sigue sin cambiar (13).

Como segundo ejemplo, en el caso 3 el tipo impositivo en  $J_2$  crece del 10 al 15 por 100, a la vez que mantiene constante el de  $J_1$ . Como consecuencia de ello, el tipo medio aumenta del 10 al 12,5 por 100, o en un 25 por 100. Las transferencias FCE crecen en los mismos porcentajes que lo hacen las HEE. La distribución previa desde  $H$  a  $L$  en el caso 3 permanece constante en 240 en  $J_1$ , y crece de 240 a 360 en  $J_2$ . Por tanto, la redistribución total a escala nacional desde  $H$  a  $L$  aumenta de 480 a 600, o lo que es lo mismo, un 25 por 100, y las subvenciones HEE también aumentan en un 25 por 100, de 96 a 120. La ratio de subvenciones HEE en relación a las FCE continúa, por tanto, invariable en un 0,96 por 100 (14).

Como puede verse en la tabla 3, el panorama varía en el caso de tipos impositivos progresivos. Con el caso 2 de la tabla 1 de nuevo como punto de partida, en el siguiente análisis se observa el impacto de sustituir el tipo proporcional por tipos progresivos. Para introducir una progresividad eficaz de los tipos, se excluyen los primeros 1.000 dólares de renta de la base impositiva, a la vez que se sube el tipo en las rentas superiores a 1.000 dólares, para mantener unos ingresos de 160 dólares per cápita. Los casos 2 y 3 de la tabla 3 introducen la progresividad sólo en una jurisdicción, mientras que el caso 4 aplica el mismo nivel de progresividad en ambas. Como los ingresos se mantienen constantes, el nivel de subvenciones FCE no cambia, pero las subvenciones HEE según se muestran en la columna V aumentan notablemente. Conforme vamos descendiendo del caso 1 al caso 2 ó 3 de la tabla 3, aumenta la redistribución, ya que la estructura

TABLA 2

## TRANSFERENCIAS CON TIPOS IMPOSITIVOS DESIGUALES

CASO	TIPO IMPOSITIVO $J_1$ (Porcentaje)	TIPO IMPOSITIVO $J_2$ (Porcentaje)	RESIDUO FISCAL NETO DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS HEE		TRANSFERENCIAS TOTALES	
			H	L	HEE	FCE
1.....	10	10	-48	+48	96	100
2.....	5	15	-18	+487	96	100
3.....	10	15	-52,5	+52,5	120	125

progresiva de tipos exige a los grupos  $L$  de impuestos.

Es necesario, por consiguiente, mayores transferencias del tipo HEE. El diferencial entre ambos tipos de subvenciones se acentúa y las subvenciones HEE pueden superar ahora a las subvenciones FCE, aun cuando los diferenciales de renta sean bajos.

## ESTUDIO DE CASOS

Centramos ahora la atención en dos casos de estudio específicos en los que se comparan los resultados alcanzados de la aplicación de transferencias HEE y FCE con el objetivo de alcanzar este tipo de nivelación entre las principales provincias canadienses y en el área metropolitana de los Estados Unidos.

## El caso canadiense

Se analiza un modelo sencillo de Canadá, basado en los datos detallados de la distribución de la renta en Quebec y Ontario. Con unas rentas domésticas medias de 39.937 dólares y 48.930 dólares, respectivamente (1992), y una renta media de 45.264 dólares para nuestra «nación» de dos provincias, estas dos grandes provincias se toman como representación del escenario canadiense.

Los resultados se recogen en la tabla 4. En la columna I se muestra la renta media de los sucesivos sectores de renta. En la columna II se presenta el porcentaje de distribución por sectores para los residentes en Quebec o, según lo interpretamos, la distribución para una muestra representativa de 100 residentes en Quebec.

En la columna III se muestra el porcentaje de distribución de los residentes en Ontario. Con una población en Ontario 1,453 veces superior a la de Quebec, la columna IV refleja un ejemplo comparativo para Ontario, en el que se tiene en cuenta su mayor magnitud demográfica.

A continuación, se calcula para cada sector el NFR resultante de los residentes en ambas provincias. Para este cálculo, asumimos que las dos provincias imponen un tipo impositivo del 10 por 100. Los beneficios per cápita se igualan entonces al 10 por 100 de renta per cápita de cada provincia, y se dividen equitativamente entre los residentes. Los residuos fiscales previos a la subvención que se reciben en Quebec y Ontario se muestran en las columnas V y VI, respectivamente. Posteriormente

TABLA 3

## TRANSFERENCIAS CON TIPOS IMPOSITIVOS PROGRESIVOS

CASO		I MODELOS DE DISTRIBUCIÓN		II BASE IMPOSITIVA PER CÁPITA	III TIPOS IMPOSITIVOS	IV NFR PER CÁPITA DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS HEE		V TRANSFERENCIAS TOTALES	
		H	L			H	L	HEE	FCE
1.....	$J_1$	6	4	1.600	Proporcional 10 por 100	-48	+48	96	100
	$J_2$	4	6	1.400	Proporcional 10 por 100	-48	+48		
2.....	$J_1$	6	4	1.600	Progresivo	-88	+88	176	100
	$J_2$	4	6	1.400	Proporcional	-88	+88		
3.....	$J_1$	6	4	1.600	Proporcional	-108	+108	216	100
	$J_2$	4	6	1.400	progresivo	-108	+108		
4.....	$J_1$	6	4	1.600	Progresivo	-148	+148	296	100
	$J_2$	4	6	1.400	Progresivo	-148	+148		

TABLA 4

## NIVELACIÓN QUEBEC-ONTARIO (\*)

I RENDA MEDIA MILLARES (\$ 1,000)	II POBLACIÓN QUEBEC	III POBLACIÓN ONTARIO	IV COLUMNA III VECES 1,453	V NFR ANTES DE SUBVENCIONES		VII NFR DESPUÉS DE SUBVENCIONES		VIII NFR DESPUÉS DE SUBVENCIONES	
				Quebec	Ontario	Después de HEE	Después de FCE		
6,0	9,30	5,50	7,99	3.394	4.293	3.809	3.926		
12,5	11,40	9,00	13,08	2.744	3.643	3.224	3.276		
17,5	7,90	7,30	10,63	2.224	3.143	2.751	2.776		
22,5	8,10	7,20	10,46	1.742	2.643	2.251	2.776		
27,5	7,80	6,40	9,30	1.244	2.143	1.733	1.876		
32,5	7,30	5,90	8,57	744	1.643	1.229	1.276		
37,5	6,20	6,80	9,88	244	1.143	706	776		
42,5	6,30	5,70	8,14	-256	643	251	276		
47,5	5,60	5,00	8,43	-756	143	-216	-126		
52,5	5,10	4,40	8,28	-1.256	-357	-713	-724		
57,5	4,10	4,00	7,26	-1.756	-857	-1.182	-1.224		
62,5	3,70	3,20	6,39	-2.256	-1.357	-1.687	-1.724		
67,5	3,20	2,80	5,81	-2.756	-1.857	-2.176	-2.224		
72,5	2,70	4,50	4,65	-3.256	-2.357	-2.687	-2.724		
77,5	2,00	3,50	4,07	-3.756	-2.857	-3.149	-3.224		
85,0	3,10	7,50	6,54	-4.506	-3.607	-3.896	-3.974		
95,0	2,10	—	5,09	-5.506	-4.607	-4.870	-4.974		
100	3,90	—	10,90	-8.556	-11.572	—	-11.939		
120	3,62)	—	4,80)	-8.006	-7.107	-7.494	-7.494		
200	0,28)	3,90	6,10)	10,90	-16.006	-15.106	-15.303	-15.474	
Población .....	100	100							

(\*) Calculado a partir de *Statistics Canada*. En Annual 13, 1992: 207, tabla 34.

se implementa una igualación del tipo HEE y el nuevo modelo de residuos fiscales, ahora idéntico en las dos provincias, se muestra en la columna VII. La columna VIII muestra, a su vez, los residuos fiscales (de nuevo iguales en todas las provincias) que se hubieran obtenido en caso de una igualación de tipo FCE. Con una renta media para la «nación» de 45.264 dólares, la división igual entre los residentes deja un beneficio per cápita de 4.562 dólares. Una familia que tenga una renta media de 6.000 dólares paga 600 dólares de impuestos y recibe un beneficio de 4.526 dólares y un NFR de 3.962 dólares. Por último, se calcula el nivel total de transferencias necesarias en los dos modelos, que asciende a 51.713 dólares con HEE y 53.270 con FCE.

La comparación de las columnas VII y VIII muestra diferencias

entre los totales de las transferencias, aunque sólo ligeras, estando las del tipo FCE sólo un 3 por 100 por debajo de las de HEE. La observación de Buchanan de nuevo se sostiene. Éste al menos es el caso de los datos de la tabla 4, que se basan en el supuesto de que los tipos impositivos son iguales al 10 por 100. Con ello se omiten las diferencias en el nivel real de impuestos de 24,6 y 18,4 para Quebec y Ontario, respectivamente (ingresos expresados como porcentaje del producto nacional), si bien el supuesto de los tipos constantes puede servir como una adecuada aproximación.

Al comparar las columnas VII y V, salta a la vista que todos los residentes de Quebec salen ganando con HEE, y al comparar las columnas VII y VI, que salen perdiendo los de Ontario. También parece que

las ganancias de los residentes en Quebec descienden en términos porcentuales cuando ascendemos en la escala de renta, a la vez que suben las pérdidas de los de Ontario. El efecto neto en la distribución interna dentro de cada sector es, por tanto, la nivelación, aunque no ocurre lo mismo a escala nacional. En el caso del modelo FCE se obtienen los mismos resultados, aunque en menor grado.

### Datos metropolitanos

Aunque los estudios se han centrado principalmente en las subvenciones del gobierno central a las provincias y estados, los problemas que se originan en los niveles inferiores de gobierno son muy parecidos. A este respecto, las tablas 5 y 6 comparan los niveles de subvenciones hipo-



téticas HEE y FCE, cuando se efectúan desde los suburbios de renta alta al centro de la ciudad, de renta baja, como podría ser el caso de Chicago y Detroit.

Basándonos en los datos del censo, los residentes de cada zona se han dividido entre los del centro de la ciudad y los de los suburbios, y luego se han clasificado en nueve grupos de renta. Para calcular las transferencias, de nuevo asumimos un tipo impositivo del 10 por 100, que se aplica en los dos casos. Como muestra la tabla 5 para el caso de Chicago, las transferencias HEE y FCE ascienden a 808 y 1.011 millones, respectivamente. Las transferencias FCE superan a las HEE en un 25 por 100. Como muestra la tabla 6 para el caso de Detroit, las transferencias del tipo HEE y FCE son de 496 y 621 millones, respectivamente, con un exceso similar de las transferencias FCE del 25 por 100. Este exceso de las transferencias FCE es sustancialmente superior al del caso canadiense, lo que refleja un grado más elevado de estratificación suburbana. Sin embargo, no llega a alcanzar ni mucho menos los casos más extremos de la tabla 1.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

En este ensayo se retoma el modelo de Buchanan de federalismo fiscal, y su perspectiva de la nivelación como medio para establecer la equidad horizontal interpersonal entre las jurisdicciones. Presentado a principios de la década de los cincuenta, continuó siendo objeto de discusión en el debate canadiense sobre la reforma fiscal, y fue adoptado en principio por el Consejo Económico de Canadá en 1982. Al mismo tiempo, se inscribía en la Constitución de este país el principio tradicionalmente utilizado de nive-

lación de la capacidad fiscal. La forma en que se debe interpretar la nivelación fiscal sigue siendo un tema de actualidad.

En la primera sección de este documento, se examina el modelo HEE de Buchanan y se expone

el desarrollo que ha experimentado posteriormente en el debate canadiense. En su forma pura, el modelo ofrecía una intrigante nueva perspectiva del federalismo fiscal, aunque era mucho decir que éste era el único modelo respetable. También se han revisado las

TABLA 5

### SUBVENCIONES DE LOS SUBURBIOS A LOS RESIDENTES DE CHICAGO (\*)

GRUPO	RENTA MEDIA POR FAMILIA (dólares)	NÚMERO DE ECONOMÍAS DOMÉSTICAS	SUBVENCIONES HEE POR FAMILIA (dólares)	TOTAL SUBVENCIONES (Millones de dólares)
1 .....	4.000	108.634	284	30,85
2 .....	7.500	104.202	445	46,44
3 .....	12.500	90.406	553	50,00
4 .....	20.000	183.624	664	121,93
5 .....	30.000	157.138	829	130,27
6 .....	42.500	169.045	986	166,68
7 .....	62.500	130.806	1.294	169,26
8 .....	87.500	41.181	1.203	49,54
9 .....	147.994	35.875	1.209	43,37
Totales .....		1.020.911		808.34

(\*) Calculado a partir de los datos de la oficina del censo de los Estados Unidos, *Tracts and Block Numbering Areas for 1990*, Tabla 19 correspondiente a las principales áreas metropolitanas de estadística de Chicago y Detroit, Washington DC, 1993. El censo de los EE.UU. presenta unos datos sobre la distribución de las economías domésticas distribuidas en nueve sectores que incluyen desde (el sector de) inferior a 5.000 dólares (grupo 1) al de más de 100.000 dólares (grupo 9). Incluye los datos correspondientes al centro de la ciudad y los de cada área suburbana. Para simplificar el análisis, hemos agrupado los datos de los suburbios de Chicago y Detroit en cinco grupos: los que poseen una renta media inferior a 40.000 dólares, entre 40.000 y 50.000 dólares, entre 50.000 y 60.000 dólares, renta media superior a 70.000 dólares, y un suburbio «residual» del que no se dispone de datos. A continuación hemos preparado un cuadro de correspondencia entre los nueve grupos y las siete jurisdicciones para cada área metropolitana. Estos datos son el punto de partida para el cálculo de las subvenciones HEE que reciben los residentes de la zona centro de las ciudades, según muestran las tablas 5 y 6.

TABLA 6

### SUBVENCIONES REALIZADAS POR LOS SUBURBIOS A LOS RESIDENTES DE DETROIT (\*)

GRUPO	RENTA MEDIA POR FAMILIA (dólares)	NÚMERO DE ECONOMÍAS DOMÉSTICAS	SUBVENCIONES HEE POR FAMILIA (dólares)	TOTAL SUBVENCIONES (Millones de dólares)
1 .....	4.000	60.104	696	42,83
2 .....	7.500	60.692	985	59,78
3 .....	12.500	40.846	1.197	48,89
4 .....	20.000	61.515	1.386	85,26
5 .....	30.000	348.501	1.552	75,27
6 .....	42.500	50.922	1.709	87,03
7 .....	62.500	36.093	2.006	72,40
8 .....	87.500	10.524	2.412	25,38
9 .....	110.994	4.660	0 (*)	0 (*)
Totales .....		373.857		496.85

(\*) El NFR correspondiente al grupo 9 es prácticamente el mismo en Detroit que el residuo fiscal neto del grupo del área metropolitana. El grupo 9 de Detroit posee una renta relativamente baja, y paga una media de impuestos menor que la de los miembros más opulentos del grupo 9 de los suburbios de renta más alta. Aunque los miembros del grupo 9 no son realmente iguales en todas las jurisdicciones, su tratamiento igual tiene escasa repercusión sobre el cálculo de las subvenciones totales, ya que una parte muy pequeña de este grupo reside en Detroit.

principales deficiencias en cuanto a su aplicación. Asimismo, queda demostrada su impracticabilidad a la hora de determinar los totales de las subvenciones necesarias y de llevar a cabo la ejecución real de los ajustes interindividuales. Se han tenido que utilizar las subvenciones globales con base en el modelo FCE, las cuales se espera que sean de una magnitud parecida, y se han tenido que realizar subvenciones de forma incondicional, sin requerir el cumplimiento interindividual real de la equidad horizontal. Aunque se trata sólo de la segunda mejor solución, Buchanan sugería de todos modos que podría cumplir con el objetivo puro del modelo HEE.

En el debate posterior, la mayoría de los autores canadienses pensaron en seguir la formulación HEE pero sin distinguirla claramente de FCE. Además, se volvió a considerar el caso en el que se depende de las subvenciones incondicionales sin la ejecución real de los ajustes interindividuales. Aunque en el planteamiento inicial de Buchanan ésta se ofrecía como la segunda mejor solución, necesaria a causa de la impracticabilidad real de HEE, en este momento se convierte en un requisito positivo, necesario para proteger el derecho tradicional de las provincias canadienses de gestionar y decidir sus propios asuntos fiscales. Fue bajo esta fórmula modificada como el modelo HEE se adoptó finalmente por el Consejo Económico.

En el siguiente apartado, examinamos algunos problemas e inconvenientes que se derivan de la fórmula HEE, y consideramos los principios fundamentales que subyacen a las subvenciones con base en FCE.

En lo que respecta a HEE, observamos que no está tan claro a

qué grupos hay que extender la igualdad de tratamiento, y cuestionamos el mérito de entregar subvenciones globales con base en HEE sin que se produzca una compensación interindividual. Lo más importante es que se ha demostrado que las subvenciones globales con base en HEE son incompatibles con el hecho de permitir que los estados puedan elegir sus propios modelos de equidad vertical. También demostramos que las subvenciones globales FCE deben superar a las HEE. Por último, observamos que el problema cambia si los bienes públicos son de naturaleza no rival, y si se añade la equidad vertical al contexto de HEE.

Posteriormente examinamos los principios fundamentales de las subvenciones de tipo FCE, y su concepto subyacente de equidad interjurisdiccional. Inherente al compromiso federal, se puede concebir la existencia de una gran desigualdad entre las jurisdicciones miembros en la prestación de los servicios públicos como una situación injusta, siendo necesarias las subvenciones interjurisdiccionales para reducirla. Estas subvenciones pueden ser generales o selectivas, dependiendo de si la equidad se contempla en términos generales o categóricos. Queda rechazada la reivindicación de que el modelo FCE es anti-individualista, orgánico y que no respeta el principio básico, ya que se apoya en una falsa interpretación del papel del individuo en un contexto federal.

En el siguiente apartado se analiza la propuesta de Buchanan de que el total de las transferencias bajo el modelo HEE y FCE no es muy diferente. Por medio de ejemplos numéricos que ilustran este complejo problema, se estudia la función de los diversos factores que determinan a las transferencias bajo uno y otro modelo,

incluyendo los niveles de renta media, los modelos internos de distribución de la renta y los tipos impositivos. La hipótesis de Buchanan tiende a confirmarse. Con unos tipos impositivos iguales y proporcionales, como los que utiliza Buchanan en su ejemplo original, las subvenciones FCE superan a las HEE, si bien surgirán amplias divergencias en los totales de éstas sólo cuando las diferencias en las rentas medias y en los modelos de distribución sean muy acentuadas. Cuando se consideran unos tipos impositivos distintos pero proporcionales los resultados no varían demasiado, sin embargo cuando se suponen tipos progresivos se introducen enormes diferencias en los dos niveles de subvención. Estos resultados y la tendencia al aumento de la estratificación para ampliar la diferencia entre las dos subvenciones se confirman en el último apartado, donde se analiza el caso de las provincias canadienses, así como la experiencia de dos áreas metropolitanas de los Estados Unidos. Pero aun cuando las subvenciones globales HEE y FCE tienden a ser parecidas, el resultado de las FCE dirigido a la ejecución de proyectos determinados, como la construcción de autopistas o la educación, sigue siendo diferente del obtenido si el importe de las subvenciones HEE hubiera sido el mismo, aunque no se hubiera tenido en cuenta si la igualación interindividual es necesaria o no. Sigue siendo importante, por lo tanto, comprender las diferencias analíticas inherentes a los dos planteamientos y sus perspectivas divergentes del concepto de federalismo.

#### NOTAS

(\*) Versión castellana del artículo: «Federalism, Grants, and Fiscal Equalization», aparecido en el *Nacional Tax Journal*, vol. LII, n.º 2, junio 1999: 239-260.

(\*\*) Los autores desean expresar su agradecimiento a Peggy Musgrave por sus valiosos e interesantes comentarios y a dos colaboradores anónimos de esta revista. También agradecen a Doug Clark, del Ministerio de Finanzas de Canadá, por haber aportado datos financieros a este estudio. Robin Boadway presentó sus objeciones a un primer borrador de este artículo, que se presentó en la reunión anual de la Asociación Económica Canadiense de 1995, y también nos ha resultado de una gran utilidad la correspondencia mantenida con él.

(1) V. también pie de página 3.

(2) Esta formulación pasa por alto la extensa oferta de trabajos basados en el modelo FCE que se han elaborado por los especialistas en la materia sobre el papel de las transferencias. En cuanto a la literatura basada en el modelo HEE, debería haber sido más modesta en este sentido. El argumento de que sólo el modelo HEE debe ser tenido en cuenta se analiza más adelante.

(3) BUCHANAN proclama, de forma parecida, que se concedan subvenciones de forma no restringida, aunque el escenario es diferente. Se muestra a favor de ello (como ya hemos leído anteriormente) porque las subvenciones categóricas de tipo ordinario interferirían en la libertad de los estados de utilizar sus propios recursos y de hacerlo sin añadir equidad horizontal.

(4) En los ejemplos que aparecen a continuación, en la parte inferior de la tabla 1, se presenta un caso de cómo divergen los objetivos de equidad horizontal e igualación vertical.

(5) Surgen más o menos los mismos problemas cuando el gobierno local se introduce como tercer agente, especialmente en lo que atañe a la relación entre el estado y los gobiernos locales. Aunque se han dedicado numerosos estudios a este último aspecto en el ámbito de los EE.UU., nuestro interés se centra aquí en la relación con el estado central.

(6) V. *Studies in Comparative Fiscal Federalism* («Estudios sobre federalismo fiscal comparado»), referidos a Canadá, Alemania y Australia; Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington, DC, julio y agosto, 1981.

(7) La igualación significativa de las capacidades requiere unos índices de recursos y necesidades más sutiles a los expresados únicamente por las diferencias en la renta per cápita, en el lado de los recursos, y por el número de residentes, en el lado de las necesidades. La disponibilidad de las bases impositivas, por el lado de los ingresos, puede ser diferente a la de la renta media, variables geográficas, demográficas y otras variables, por el lado de las necesidades. V. *Measuring State Fiscal Capacity*, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, M-156, Washington, DC, diciembre de 1987.

(8) V. «Symposium on Fiscal Equalization», especialmente las contribuciones de William OAKLAND, «Fiscal Equalization, An Empty Box»

y de Helen LADD y John YINGER, «The case for Equalizing Aid», *National Tax Journal*, 47, número 1 (marzo de 1994). V. También USHER, D., (1995).

(9) V. *Special Analysis, Budget of the United States Government Fiscal Year 1988*, Office of Management and Budget, 1987, p. H2.

(10) Las subvenciones FCE per cápita de  $J_1$  a  $J_2$  (las jurisdicciones de renta baja) son iguales a un tipo impositivo común  $t$ , multiplicado por la renta per cápita media de la nación menos el nivel de renta per cápita en  $J_2$ . Este proceso de traduce en la fórmula  $t[y_1 P_2 - \{1 - P_2\} y_2]$ , donde  $t$  es el tipo impositivo;  $y_1$  e  $y_2$  son la renta per cápita media en  $J_1$  y  $J_2$ , respectivamente; y  $P_1$  y  $P_2$  la proporción de población de la nación que reside en  $J_1$  y  $J_2$ , respectivamente. Por tanto, que cuanto mayor sea la diferencia entre  $y_1$  e  $y_2$ , para unos valores dados de  $P_1$  y  $P_2$ , mayor será el importe de la subvención FCE a  $J_2$ .

(11) Según la construcción de la tabla 1, el número de individuos  $L$  de  $J_2$  supera en todo momento a los  $H$ . Por este motivo, es imposible que en el escenario posterior a la subvención HEE se restablezca la posición de los individuos  $L$  en  $J_2$  a la que tenían en el caso 1 sin provocar, al mismo tiempo, que los individuos  $H$  de  $J_2$  empeoren su situación con respecto a la que tenían en el caso 1. Como el escenario posterior a la subvención FCE permite el pleno restablecimiento del caso 1, mientras que el escenario de subvención HEE no lo hace, se deduce que las subvenciones FCE deben ser superiores. Observemos también que a medida que se baja en la tabla, desciende el residuo fiscal de  $L$  según aumenta la estratificación, y aumenta el número de los individuos  $L$  de  $J_2$ , por lo que se amplía el exceso de subvenciones FCE sobre las HEE.

(12) Partimos de un ejemplo de tres niveles de renta, en el que tres tipos de individuos,  $H$ ,  $M$  y  $L$ , que obtienen 2.000, 1.500 y 1.000 dólares, respectivamente; residen en dos comunidades. En principio,  $J_1$  consta de 3  $H$ , 4  $M$  y 3  $L$ , y posee una renta per cápita de 1.500 dólares, mientras que  $J_2$  está formada por 2  $H$ , 4  $M$  y 4  $L$ , con una renta per cápita de 1.400 dólares. En este escenario inicial,  $J_2$  recibiría 50 dólares en concepto de subvención FCE y 48,8 dólares en concepto de subvención HEE, con una diferencia del 2 por 100. Ahora mantenemos la renta per cápita de  $J_1$  y  $J_2$ , así como la distribución de  $J_1$  a estos niveles, a la vez que cambiamos la distribución de  $J_2$  para llamar la atención sobre las consecuencias del cambio del modelo de distribución. Las subvenciones FCE permanecerán sin cambios, todo lo contrario a las HEE. Un nuevo modelo, consistente en mantener la renta per cápita constante en 1.400 dólares en  $J_2$  lo dejará con 1,5  $H$ , 5  $M$  y 3,5  $L$  residentes. La transferencia HEE global desciende de 48,80 dólares a 48,34 dólares, un cambio tan sólo del 1 por 100. El descenso del número de individuos  $H$  hace descender la subvención HEE per cápita que se paga a la población constante  $H$  de  $J_1$ . Sin embargo, este descenso de 12 a 9,9 se compen-

sa con creces con las subvenciones que paga el grupo  $M$  en  $J_1$ .

Este ejemplo sugiere que el modelo de distribución de la renta de una comunidad para un determinado nivel de renta per cápita tiene muy poca repercusión en la subvención global HEE, permitiendo que las diferencias en la renta per cápita sigan siendo el principal factor de importancia. Cuando las diferencias en los modelos de distribución de  $J_1$  y  $J_2$  son mayores, se puede producir, no obstante, un cambio más significativo en las subvenciones HEE. Por ejemplo, un modelo  $J_2$  de 8  $M$  y 2  $L$  con ningún  $H$  disminuye la cifra total de las subvenciones HEE a 38,68 dólares, o el 80 por 100 del nivel inicial. La eliminación del grupo  $H$  en  $J_2$  hace descender las subvenciones HEE en mayor medida que la compensación que experimenta cuando posee un mayor número de individuos  $M$ .

(13) Cuando suben los tipos impositivos de  $J_1$ , los individuos  $H$  sufren una pérdida de beneficios netos, ya que su tributación adicional descompensará el beneficio adicional. Como los tipos impositivos se reducen en  $J_2$ , los individuos  $H$  cosecharán una ganancia neta, originando así un aumento de la transferencia de  $J_2$  a  $J_1$ . Al mismo tiempo, los individuos  $L$  de  $J_1$  verán crecer sus beneficios, mientras que pierden los de  $J_2$ , originando así un incremento de la transferencia de  $J_1$  a  $J_2$ . Teniendo en cuenta los supuestos simétricos de las tablas 1 y 2 (con los mismos totales en  $J_1$  y  $J_2$ , y el número de personas  $H$  ( $L$ ) en  $J_1$  siendo igual al número de personas  $L$  ( $H$ ) en  $J_2$ ) estos dos ajustes se anulan.

(14) Este ejemplo, elaborado para el caso en que ambas jurisdicciones tienen la misma población, ilustra un resultado general; a saber, que al bajar en la tabla, la ratio de subvenciones HEE con respecto a las FCE de cada caso particular es siempre igual a la ratio de redistribución a escala nacional de  $H$  con respecto a  $L$ , en este caso referente a la redistribución que tiene lugar en un estado unitario. Este se deriva del hecho de que la subvención FCE permite que se replique el modelo del estado unitario, mientras que la HEE da por sentada la redistribución a escala nacional. Estas observaciones se aplican también al sistema tributario progresivo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (1981), *Studies in Comparative Federalism*, incluye: Canadá M-156, julio; West Germany M-128, julio; Australia M-129, agosto, Washington, D.C.
- (1987), *Measuring State Fiscal Capacity*, M-15, Washington, D.C., diciembre.
- BOADWAY, Robin (1986), «Federal-Provincial Transfers in Canada», en *Fiscal Federalism*, M. KRASNICK (ed.), Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 65. Toronto, University of Toronto Press.

<p>— (1992), <i>The constitutional division of power: An economic perspective</i>, Ottawa, Economic Council of Canada.</p> <p>BOARDWAY, ROBIN, y Frank R. FLATTERS (1982), <i>Equalization in a Federal State: An Economic Analysis</i>, Ottawa: Economic Council of Canada.</p> <p>BOARDWAY, ROBIN, y Paul A. R. HOBSON (1992), «Intergovernmental Relations in Canada», <i>Canadian Tax Paper</i>, n.º 96, Toronto, Canadian Tax Foundation.</p> <p>BUCHANAN, James M. (1950), «Federalism and Fiscal Equity», <i>American Economic Review</i>, 40, n.º 4, septiembre: 583-99.</p> <p>— (1961), «Comment, Approaches to Fiscal Theory of Political Federalism», en Musgrave: 122-9.</p> <p>ECONOMIC COUNCIL OF CANADA (1982), <i>Financing Confederation: Today and Tomorrow</i>, Ottawa, Economic Council of Canada.</p>	<p>GRAHAM, John F. (1963), <i>Fiscal Adjustmenst and Economic Development: A Case Study of Nova Scotia</i>, Toronto, University of Toronto Press.</p> <p>— (1964), «Intergovernmental Fiscal Relationships: Fiscal Adjustment in a Federal Country», <i>Canadian Tax Foundation Tax Papers</i>, n.º 40, Toronto, Canadian Tax Foundation, diciembre.</p> <p>LADD, Helen F. y John YINGER (1994), «The case for equalizing aid», <i>National Tax Journal</i> 47, n.º 1, marzo.</p> <p>MUSGRAVE, Richard A. (1959), <i>The Theory of Public Finance</i>, New York, McGraw-Hill.</p> <p>— (1961), «Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism», en <i>Needs, Sources, and Utilization</i>: 97-122 y 132-3, Princeton, Princeton University Press.</p> <p>— (1987), «Merit Goods», en <i>The New Palgrave: a Dictionary of Economics 3</i>, John EATWELL, Murray MILGATE, y Peter NEWMAN, (ed.): 452-3. Londres, The MacMillan Press.</p>	<p>OAKLAND, William H. (1994), «Fiscal equity, an empty box?», <i>National Tax Journal</i>, 47, n.º 1 marzo: 199-210.</p> <p>SCOTT, Anthony D. (1964), «The Economic Goals of Federal Finance», <i>Public Finance</i>: 241-88.</p> <p>STATISTICS CANADA (1992), en <i>Annual</i> 13: 207.</p> <p>TOBIN, James (1970), «On limiting the domain of inequality», <i>Journal of Law and Economics</i>, 13: 263-77.</p> <p>USHER, Dan (1995), <i>The Uneasy Case for Equalization Payments</i>, Vancouver, Fraser Institute.</p> <p>U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1987), Special Analysis, <i>Budget of the United States Government Fiscal Year 1988</i>, Washington, D.C., noviembre.</p> <p>U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE (1993), Bureau of the Census, <i>Census Tracts and Block Numbering Areas</i>, Washington, D.C.</p>
---	--	--