

GEORGE ANDERSON
Presidente y CEO del Foro de Federaciones

UNA INTRODUCCIÓN COMPARADA AL FEDERALISMO FISCAL

Traducción de
MARIO KÖLLING

Prólogo de
JULIO LÓPEZ LABORDA

Marcial Pons
MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES
2010

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
PRÓLOGO	11
PREFACIO Y AGRADECIMIENTOS	15
CAPÍTULO I. UNA VISIÓN GENERAL DEL FEDERALIS- MO FISCAL	19
1. El federalismo político.....	19
2. El federalismo fiscal.....	20
3. La variedad institucional del federalismo	22
4. Los acuerdos fiscales y la flexibilidad	23
5. La evaluación de los regímenes fiscales de las federacio- nes.....	24
CAPÍTULO II. LA RESPONSABILIDAD DE GASTO	29
1. Los modelos de gasto en gobiernos	29
2. Los principios de la asignación del gasto	30
3. Sistemas federales integrados o dualistas	32
4. El poder de gasto.....	33
5. Distribución de las competencias de gasto.....	36
6. Mandatos: financiados y no financiados.....	38
CAPÍTULO III. LA ESTRUCTURA DE LOS REGÍMENES TRIBUTARIOS	41
1. Recursos propios, ingresos compartidos y transferidos..	41
2. La recaudación de ingresos descentralizada versus cen- tralizada.....	42
3. La asignación de fuentes de ingresos.....	44
4. Las bases y espacios impositivos concurrentes.....	47

	<u>Pág.</u>
5. La competencia fiscal.....	48
6. La armonización de los impuestos	49
7. La administración tributaria.....	51
CAPÍTULO IV. LA ATRIBUCIÓN DE IMPUESTOS ESPECÍFICOS Y FUENTES DE INGRESO	56
1. Los tipos y el valor de las fuentes de ingreso	56
2. El impuesto sobre la renta de personas físicas	57
3. Los impuestos sobre la renta de sociedades.....	59
4. Los impuestos sobre las ventas, el valor añadido y la facturación	60
5. Las contribuciones a la Seguridad Social y los impuestos sobre la nómina.....	65
6. Los impuestos sobre la propiedad	66
7. Los ingresos procedentes de los recursos naturales	67
8. Licencias y cuotas de uso	73
9. Otras fuentes de ingresos.....	74
CAPÍTULO V. EL REPARTO TRIBUTARIO Y LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES	77
1. El rol del reparto tributario y de las transferencias.....	77
2. Las disposiciones legales que determinan los ingresos compartidos y las transferencias.....	78
3. Las participación impositiva versus las transferencias fiscales.....	79
4. Los criterios de la participación impositiva	82
5. El reparto de los ingresos procedentes de los recursos naturales	84
6. Transferencias condicionadas frente a transferencias no condicionadas	86
7. Las desigualdades fiscales horizontales.....	89
8. Los programas de nivelación.....	91
9. Las transferencias a los gobiernos locales.....	96
CAPÍTULO VI. LA GESTIÓN ECONÓMICA EN LAS FEDERACIONES	99
1. El federalismo fiscal y la gestión macroeconómica	99
2. Los bancos centrales y la política monetaria	101
3. La coordinación y la estabilización de la política fiscal ..	103
4. La gestión de la deuda pública y las leyes de responsabilidad fiscal.....	105
5. La política microeconómica.....	107
6. El desarrollo regional	109

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO VII. ACUERDOS Y RELACIONES INSTITUCIONALES	111
1. Los foros fiscales y las comisiones asesoras	111
2. Los tribunales y las resoluciones de conflictos	115
3. Los acuerdos asimétricos	116
4. Las capitales, territorios y pueblos aborígenes	117
5. Las empresas públicas	119
6. La corrupción	121
CONCLUSIÓN	125
BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA	127
ÍNDICE ANALÍTICO	129

PRÓLOGO

Como el mismo George Anderson afirma en el capítulo de conclusiones, su propósito es que los lectores de este libro —con el que el autor continúa la labor emprendida con «Una introducción al Federalismo»— se puedan hacer una idea de cuáles son el alcance y la naturaleza de los problemas que aborda el federalismo fiscal y cómo se puede pensar críticamente sobre ellos. Según define de manera impecable el propio Anderson, el federalismo fiscal estudia, desde un punto de vista positivo y normativo, las competencias y la interacción de los gobiernos en un sistema federal, con una atención especial a la obtención de ingresos y realización de gastos públicos.

Como resultaría impropio, además de llamativo, escribir un prólogo muy extenso a un trabajo tan conciso, permítanme que entre directamente en materia reconociendo la enorme sorpresa que me ha provocado este ejemplar librito. Empecé su lectura pensando que me iba a encontrar con una mera exposición sumaria de unos cuantos conceptos ya conocidos de federalismo fiscal, dirigida, como modestamente reconoce George Anderson en el prefacio, a «políticos, funcionarios, ciudadanos y estudiantes», y cerré el volumen convencido de encontrarme ante un magnífico prontuario sobre la materia, entendido éste en su sentido preciso de «compendio de las reglas de una ciencia o arte», y altamente recomendable, también, para los especialistas en federalismo fiscal, que obtendrán no poco provecho de su consulta.

¿Qué aporta este texto a la muy extensa —y ya algo reiterativa— literatura «generalista» sobre federalismo fiscal? Me limita-

ré a apuntar algunos de los muchos motivos que invitan a su lectura.

En primer lugar, la estructura del libro es muy atractiva. Se organiza en siete capítulos muy breves, pero que presentan de manera sistemática y bastante completa cada uno de los temas que se abordan. El lenguaje empleado no es, en general, técnico, pero sí muy preciso.

En segundo lugar, la exposición combina ágilmente el enfoque normativo con la realidad de los países federales, que se destaca a través de útiles recuadros. Anderson no adopta una postura dogmática en la discusión de los principios teóricos. Reconoce, cuando es preciso, la existencia de diversas aproximaciones a un mismo problema y subraya que, aunque la teoría está presente cuando se debaten las reformas, al final, lo que explica el modelo de federalismo fiscal vigente en cada país son sus circunstancias históricas, culturales, institucionales y políticas.

En tercer lugar, el libro cubre todos los problemas «clásicos» del federalismo fiscal, desde el reparto de las funciones del sector público entre niveles de gobierno hasta las transferencias de nivelación, deteniéndose especialmente en algunos, como la asignación de los ingresos procedentes de los recursos naturales. Pero además ofrece apuntes muy iluminadores sobre algunos aspectos menos tratados en la literatura, pero igualmente relevantes, como el poder de gasto de los gobiernos, la imposición por parte del gobierno central de obligaciones de gasto a los gobiernos subcentrales, la garantía de la unidad de mercado o la intervención a través de empresas públicas.

En último término, este volumen extiende notablemente nuestro conocimiento de la experiencia comparada, ya que no se limita a traer a colación, una vez más, a los países federales que son habituales en los textos de federalismo fiscal (Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Suiza; en menor medida, Argentina, Brasil, India), sino que también ofrece información muy provechosa procedente de otros modelos menos conocidos, como Etiopía, Malasia, Nigeria, Rusia o Sudáfrica.

¿Y además de lo anterior, que no es poco, qué ofrece esta obra a un lector español interesado en el federalismo fiscal? A mi entender, básicamente, la constatación de que el modelo español de descentralización constituye —y así es entendido desde fuera—

una experiencia federal más, con sus peculiaridades, desde luego, pero como también las tienen todos los demás países federales. En consecuencia, el lector encontrará en este libro discusiones sobre temas que quizás pensara que eran exclusivos de nuestro país, pero que en realidad tienen un alcance general, como el intervencionismo central en las competencias de los niveles subcentrales, la elección entre impuestos propios regionales, participaciones impositivas y transferencias, la determinación del grado de nivelación, la medición de los flujos fiscales interregionales, el tratamiento asimétrico de algunas jurisdicciones o la utilización de sistemas judiciales o políticos para la resolución de conflictos entre niveles de gobierno.

Termino ya. Me gustaría haber sido capaz de transmitir adecuadamente la riqueza de este librito, tras cuya lectura estoy seguro de que convendrán conmigo en que se trata de bastante más que una introducción al federalismo fiscal.

Julio LÓPEZ LABORDA
Catedrático de Economía Pública
de la Universidad de Zaragoza

PREFACIO Y AGRADECIMIENTOS

El dinero es un elemento central para el funcionamiento de las federaciones, al igual que para otras formas de gobierno democrático. En las federaciones se debate, al igual que en otras democracias, sobre el dinero: quién y qué puede ser gravado, cómo gastar los recursos y si hay que mantener superávit o déficit. No obstante, las federaciones tienen un nivel de complejidad adicional, ya que se constituyen como mínimo en dos niveles de gobierno, cada uno con sus poderes constitucionales, responsabilidades y perspectivas.

Los debates sobre los recursos financieros son permanentes en las federaciones y los resultados conseguidos con los diferentes partidos en el poder reflejan los cambios en la riqueza regional y los cambios en las preferencias dominantes. La dinámica y el rol específico del «federalismo fiscal» lo convierten en uno de los aspectos más estudiados del federalismo. Mientras las constituciones federales son relativamente estables, ya que se exigen mayorías especiales para su modificación, los dispositivos financieros, al contrario, son más inestables ya que el porcentaje y las fuentes de ingresos, las prioridades del gasto público y el superávit o déficit de los gobiernos, pueden cambiar de manera drástica en cortos periodos de tiempo. Además, los acuerdos financieros en numerosas federaciones han favorecido acuerdos constitucionales y políticos, en el sentido de que el poder sigue a la riqueza. Así, parece natural que los temas fiscales se encuentren en el corazón del debate político en las federaciones.

Un gran número de académicos trabajan en el estudio del federalismo fiscal, sin embargo sus publicaciones son, en muchos casos, inaccesibles para un amplio público, que concluye que este tema es demasiado complejo para ser entendido por ellos. Pero no es así. Este pequeño libro se ha escrito para facilitar a políticos, profesionales de la administración, ciudadanos y estudiantes una concisa y no técnica versión general sobre el federalismo fiscal. El libro se basa en trabajos académicos de economistas y politólogos, si bien se ha escrito en un tono comprensible evitando tecnicismos y utilizando un lenguaje claro y asequible.

Este libro complementa mi volumen *Una introducción al federalismo*, donde el lector puede encontrar un profundo análisis de los aspectos no fiscales del federalismo. El presente libro consta de siete capítulos subdivididos en diferentes secciones, que comienzan con un párrafo en letra negrita que resume los puntos esenciales de la sección. Posteriormente se desarrollan estos puntos, principalmente con apartados que ilustran diferentes experiencias federales o que resumen estudios de caso. El lector interesado en profundizar sobre el tema puede consultar las recomendaciones que se aportan en la parte final de este volumen. La página web del Foro de Federaciones (www.forumfed.org) proporciona también importantes fuentes de información y una amplia bibliografía.

De la misma manera que el libro *Una introducción al federalismo* (que ha sido traducido a numerosos idiomas, entre ellos al castellano, editado como en esta ocasión por Marcial Pons), la presente obra se va utilizar en el día a día del trabajo del Foro de Federaciones en todo el mundo. Por supuesto, estamos abiertos a comentarios y sugerencias de los lectores que podrían ayudar a mejorar futuras ediciones.

Para un libro tan pequeño, tengo un número muy amplio de agradecimientos.

En primer lugar, me gustaría agradecer a Coel Kirkby, que fue mi asistente de investigación durante varios meses, por su labor en la preparación de gran parte de la bibliografía y las referencias de los diferentes capítulos, de la misma manera que contrastó diferentes datos. Agradezco también a Robin Boadway su inestimable y afectuosa ayuda como asesor y lector del primer borrador y dos manuscritos, a los que contribuyó con

consejos y un conocimiento admirable en cada paso. Indira Rajaraman, que originariamente hubiera sido el autor, y yo, trabajamos estrechamente en el primer borrador; su nombramiento en la Comisión Financiera de la India la llevó a otros compromisos, no obstante revisó también atentamente el primer borrador, especialmente los temas relacionados con la India.

Mis colaboradores canadienses Ron Watts, André Plourde, David Peloquin y Anwar Shah (del Banco Mundial) revisaron cuidadosamente todo el manuscrito y contribuyeron con valiosas sugerencias. Un número amplio de compañeros de otros países leyeron el trabajo y realizaron útiles comentarios, al tiempo que contribuyeron a un mejor entendimiento por mi parte contestando a preguntas sobre los, a veces arcanos, dispositivos y políticas en sus países: Miguel Angel Asensio y Juan Antonio Zapata en Argentina; Michael Crommelin en Australia; Fernando Rezende en Brasil; Henrik Scheller en Alemania; Ligia Noronha en la India; Wee Chong Hui en Malasia; Victor Carreon en México; Rotimi Suberu en Nigeria; Gulfaraz Ahmed en Pakistán; Galina Kurylanskaya y Michel Subotin en Rusia; Peter Mieszkowski y Ron Soligo en los Estados Unidos; y Osmel Manzano en Venezuela. Además aprendí sobre pequeños y grandes aspectos de estos países en un seminario patrocinado por el Foro de Federaciones sobre los recursos de petróleo y gas en las federaciones. De este seminario surgirá próximamente una publicación con una perspectiva comparativa sobre estos temas.

Aproveché también la excelente ayuda de Rod Macdonell del Foro y de David Stover de Oxford University Press. Marta Tomins realizó como siempre una labor excelente en la edición. Por supuesto soy el único responsable de los errores que aún pueden aparecer en el libro.

George ANDERSON
Presidente y CEO del Foro de Federaciones

CAPÍTULO I

UNA VISIÓN GENERAL DEL FEDERALISMO FISCAL

1. EL FEDERALISMO POLÍTICO

El federalismo es un sistema constitucional con al menos dos órdenes de gobierno, cada uno con un grado de auténtica autonomía respecto del otro. Los gobiernos de cada nivel son responsables ante sus respectivos electorados.

Dos docenas de países se autodenominan federales o se les considera en general como federales. El 40 por 100 de la población mundial vive en estos países. Normalmente democracias con territorios muy extensos (Canadá, Estados Unidos, Brasil, Australia) o con una población muy numerosa (India, Pakistán, Nigeria) son federales, y de la misma manera, algunos países con una población muy diversa (Suiza, Bélgica, Bosnia-Herzegovina) y algunos Estados insulares (las Comores, Micronesia, la Federación de Saint Kitts y Nevis). Algunas federaciones tienen sus raíces en el siglo XVIII (Estados Unidos) o en el siglo XIX (Canadá, Suiza, Alemania, Australia), mientras otras se han convertido en países federales recientemente (Malasia, España, Sudáfrica, Etiopía) o están aún en proceso de transformación (Irak, Sudán).

Estos países y sus sistemas políticos son muy variados. La esencia de una federación es la existencia de por los menos dos órdenes constitucionales de gobierno —normalmente un gobierno *federal* y los gobiernos de las *unidades constitutivas* (denominados frecuentemente estados o provincias, pero también *Länder*, comunidades, islas u otras denominaciones)—, cada uno de los cuales con una cierta autonomía basada en la constitución y una relación electoral directa con sus ciudadanos. En algunas federaciones (Brasil, la India, Nigeria, Sudáfrica), la constitución establece también el gobierno a nivel municipal o local. (Las confederaciones, al contrario, tienen un gobierno central formado por los estados miembros que no es elegido directamente. La Unión Europea es una combinación única de elementos confederales, federales y tratados). Algunos países que se consideran federales (España, Sudáfrica) no se autodenominan de esta forma. El rol fundamental de las constituciones en las federaciones, el Estado de Derecho y la democracia son normalmente características de una federación, no obstante, algunos países que reclaman ser federales no cumplirían posiblemente dichos criterios. Las federaciones varían enormemente en su forma y funcionamiento, cubriendo una amplia gama que va desde muy descentralizada a altamente centralizada.

2. EL FEDERALISMO FISCAL

El federalismo fiscal estudia el papel y las interacciones de los gobiernos en los sistemas federales, con especial atención a la recaudación, el endeudamiento y el gasto de lo ingresado. Se analiza el funcionamiento de estos sistemas y se intenta ofrecer un marco de principios para evaluarlos. El estudio del federalismo fiscal puede ser también relevante para la organización fiscal en regímenes descentralizados que no son estrictamente federales.

Mientras los límites del federalismo fiscal son difícilmente localizables, el núcleo de la cuestión se encuentra claramente en la recaudación, el endeudamiento y el gasto en las federaciones. Éste es un tema muy relevante que incluye necesariamente en los métodos a través de los que se recauda el dinero, el propósito para el que se gasta y el rol del gobierno federal y de los

gobiernos de las unidades constitutivas en este proceso, respectivamente, y se puede analizar de manera explicativa y valorativa: ¿Cómo y porqué ocurren ciertas situaciones? ¿Qué solución podría ser la óptima o la mejor?

Por ejemplo, la recaudación de dinero. El federalismo fiscal puede centrarse en un estudio sobre quién tiene las competencias para incrementar diferentes tipos de impuestos en una federación, pero puede considerar también la recomendación de una distribución concreta de las competencias tributarias. ¿Afecta la asignación de competencias tributarias a la política tributaria de un gobierno o de otro? Si es así, ¿ocurre esto en interés público? ¿Se corresponde la competencia tributaria con la del gasto? ¿Deberían las regiones ricas transferir recursos para proporcionar ingresos a las regiones más pobres? ¿Que gobiernos deberían tener derecho al endeudamiento?

De la misma manera, el gasto y los ingresos compartidos son un tema fundamental. ¿Tienen las unidades constitutivas suficientes competencias para recaudar sus propios ingresos y cumplir con sus responsabilidades de gasto? Si no, ¿qué dispositivos existen para la participación impositiva o para recibir transferencias del gobierno federal? ¿Incluyen las transferencias federales condiciones y, en su caso, qué implicaciones tienen éstas para la autonomía de las unidades constitutivas, el funcionamiento de los programas o la coherencia de las políticas? ¿El gasto gubernamental en la federación es centralizado o descentralizado y cómo afecta esto a las relaciones y las políticas?

La regulación es también un tema importante dado que ambos niveles de gobierno podrían realizar regulaciones con implicaciones económicas, por ejemplo, con respecto a las instituciones financieras, el mercado laboral y el comercio de bienes y servicios en el mercado interior de la federación.

El federalismo fiscal analiza el proceso de toma de decisiones. ¿Se toman las decisiones fiscales por separado, en común o de forma colectiva? ¿La federación se caracteriza por tensiones o consenso en temas tributarios y de gasto? ¿Existen acuerdos administrativos colectivos para desarrollar programas o recaudar ingresos? ¿Cómo afectan los acuerdos políticos y económicos federales en el rendimiento de la economía?

Por supuesto, algunos estados *unitarios* descentralizaron también importantes competencias tributarias y de gasto a gobiernos regionales. Mientras esta descentralización no tiene por qué basarse en el federalismo constitucional, puede parecer federal en la práctica. Por ello, las cuestiones del federalismo fiscal pueden ser aplicadas también a los países nórdicos, China y Japón (todos ellos tienen algunas características de la descentralización fiscal).

3. LA VARIEDAD INSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO

Las federaciones difieren en sus raíces históricas, en el número de unidades constitutivas, en sus instituciones legislativas y ejecutivas, en sus sistemas electorales y en los sistemas de los partidos políticos y su división de poderes. Las preguntas sobre quién, cómo, cuánto y para qué recaudar ingresos, el intercambio y el reparto de gasto entre gobiernos, determinan el carácter de un régimen federal. Todos estos factores pueden ser importantes a la hora de considerar las disposiciones fiscales en una federación.

Aunque este libro se concentra en las disposiciones fiscales de las federaciones, éstas están determinadas por un contexto histórico, institucional, político y social más amplio. Cabe analizar, por ejemplo, el número de las unidades constitutivas, que podrían ser únicamente dos (el antiguo Pakistán), tres (la original Nigeria) o tantos como 83 (Rusia) o 50 (Estados Unidos). Mientras las federaciones con pocas unidades tienen la tendencia a ser inestables y difíciles de gestionar, las federaciones con un mayor número de unidades parecen favorecer la centralización y las relaciones intergubernamentales débiles. Las instituciones centrales tienen también un papel central: los gabinetes en los regímenes parlamentarios tienen normalmente más control sobre los presupuestos que los presidentes en regímenes presidenciales; las cámaras altas puede tener un rol central —o ningún rol— en asuntos presupuestarios; los partidos políticos pueden ser altamente disciplinados o representar coaliciones relativamente libres. Todos estos factores afectarán al dinamismo fiscal de una federación.

Las federaciones difieren mucho en la asignación de competencias:

- En el llamado federalismo clásico o de *modelo dual* (como Canadá o los Estados Unidos), cada nivel de gobierno gestiona normalmente sus leyes a través de su propia administración, mientras que en el federalismo de *modelo integrado* (como en Alemania, Suiza o España) el gobierno federal aprueba leyes que posteriormente son administradas por las unidades constitutivas.
- En algunas federaciones predomina el poder legislativo *concurrente*, donde cada nivel de gobierno puede legislar sobre el mismo asunto (la ley federal tiene normalmente primacía), mientras otras suelen tener una división de competencias más clara entre los diferentes niveles de gobierno.
- En la mayoría de las federaciones, los gobiernos toman sus propias decisiones, pero algunas son resultados de un llamado *joint decision making* (toma de decisión conjunta) entre los gobiernos (Alemania y hasta cierto grado Sudáfrica y Etiopía).
- La *asignación de competencias específicas* difiere de manera significativa entre las federaciones. Algunas son altamente centralizadas y otras descentralizadas. Las competencias tributarias básicas y los poderes económicos pueden ser asignados de maneras muy diferentes entre las federaciones.

Una federación en la que el gobierno federal recaude la mayoría de los ingresos y financie a las unidades constitutivas a través de transferencias condicionadas, es bastante diferente a una donde las unidades constitutivas se financian a través de impuestos y de préstamos que deciden ellas mismas. Mientras algunos consideran solamente al último modelo como realmente federal, la práctica y el pensamiento federal incluyen ambos.

4. LOS ACUERDOS FISCALES Y LA FLEXIBILIDAD

Mientras algunos acuerdos fiscales básicos, como las competencias tributarias, son establecidos en una constitución fiscal, otras importantes características no lo son. Los acuerdos fiscales suelen ser más flexibles que la división básica entre

competencias legislativas y administrativas entre los dos niveles de gobierno. Esta flexibilidad significa que los acuerdos fiscales son frecuentemente centrales en los debates políticos de las federaciones.

Normalmente la Constitución establece la mayoría de las características de una federación —el número de unidades constitutivas, sus instituciones más importantes, las divisiones de las competencias legislativas y administrativas—. Estas características son normalmente difíciles de modificar ya que las enmiendas constitucionales requieren mayorías especiales (aunque algunas federaciones permiten delegar competencias entre los diferentes niveles de gobierno). No obstante, las constituciones no pueden especificar las principales características fiscales de una federación, como cuánto hay que invertir y en qué, qué impuestos serán los más importantes y los detalles de las transferencias fiscales desde el gobierno central a los gobiernos de las unidades constitutivas. Estas características tienen que ser desarrolladas en el día a día del proceso político, que puede ser tanto competitivo como cooperativo.

5. LA EVALUACIÓN DE LOS REGÍMENES FISCALES DE LAS FEDERACIONES

El estudio del federalismo fiscal incluye la evaluación de las organizaciones fiscales. Los criterios de evaluación incluyen la eficiencia económica, la equidad, la simplicidad administrativa, los incentivos para la innovación, la responsabilidad fiscal, el balance entre responsabilidades e ingresos, la previsibilidad y la estabilidad. Algunos criterios son difíciles de conceptualizar y otros pueden estar en conflicto entre sí. Muchos de estos criterios pueden ser aplicados de la misma manera también a sistemas unitarios. No se encuentra un sistema modélico de federalismo fiscal: la elección preferida depende del valor y de la interpretación de diferentes criterios.

La eficiencia económica es una inquietud central de la economía que se centra en el análisis del uso racional de recursos

escasos. El federalismo fiscal analiza diferentes dimensiones de la eficiencia económica:

- En primer lugar la eficiencia de los mercados interiores. En las federaciones, los diferentes gobiernos podrían distorsionar el mercado interior a través de *políticas que protegen o favorecen a productores locales*, por ejemplo, en decisiones sobre la oferta pública, regulaciones, o en la legislación de inversiones, y crear barreras para el movimiento eficiente de inversiones o de trabajadores entre las unidades constitutivas.
- De la misma manera, las unidades constitutivas relativamente prósperas podrían usar su *ventaja fiscal*, además de sus claras ventajas competitivas, para reducir impuestos y ofrecer prestaciones atractivas con el fin de atraer inversores y mano de obra.
- Y finalmente, las disposiciones federales podrían afectar a la provisión eficiente de bienes públicos y servicios, incluidos sus *costes y beneficios*, así como a la *simplicidad administrativa*. En estos casos la eficiencia hace referencia a consideraciones de la economía de escala, a los efectos secundarios —*spillovers*— de los costes y de los beneficios más allá de las propias fronteras de las unidades constitutivas, y a las diferentes preferencias de las distintas poblaciones.

La equidad o imparcialidad son temas centrales en numerosos debates fiscales. El concepto de la equidad no está siempre muy bien definido, si bien se refiere en su significado básico a la necesidad de tener que tratar casos similares y casos diferentes con la misma medida de proporcionalidad. En los sistemas federales destacan dos aspectos:

- En primer lugar, la equidad tanto entre el gobierno federal y las unidades constitutivas, debido a sus responsabilidades (*equidad vertical*), y entre los gobiernos de las unidades constitutivas, debido a sus diferentes recursos y necesidades (*equidad horizontal*).
- En segundo lugar, la equidad entre los ciudadanos. Equilibrar las diferencias entre los ciudadanos en una federación implica un rol más intervencionista del gobierno central que equilibrar las diferencias entre los gobiernos. Si el gobierno central asume un rol más directo con los

ciudadanos podría intervenir en áreas donde las unidades constitutivas pueden tener más responsabilidades.

Algunos creen que la equidad debería ser aplicada solamente entre individuos, y no entre gobiernos, lo que fortalece el argumento de que un régimen debería proporcionar los estándares similares de los servicios públicos en todas las unidades constitutivas.

La eficiencia y la equidad pueden estar en conflicto o en armonía: por ejemplo, una interpretación de equidad que distorsiona las recompensas para trabajos duros, distorsiona el funcionamiento eficaz de la economía. Por otro, inversiones en provisiones equitativas en educación, salud pública e infraestructura en regiones menos desarrolladas, pueden contribuir a generar riqueza para la nación y ser eficientes. Vamos a encontrarnos reiteradamente con los aspectos de eficiencia y equidad, ya que dominan el pensamiento del federalismo fiscal (al igual que en la política pública en general). No existen respuestas sencillas ante estos conceptos complejos, y los adversarios políticos usan los términos de eficiencia y equidad para justificar posiciones muy distintas.

Un argumento central para justificar el federalismo es que permite un sistema de gobierno más *receptivo*, en el sentido de que los diferentes gobiernos —federal o regional— pueden responder a las prioridades particulares de su población. Otra justificación a favor del federalismo es que proporciona *incentivos para la innovación*, porque los diferentes gobiernos pueden competir e intentar aplicar enfoques alternativos y aprender unos de otros. No obstante, modelos erróneos de distribución de competencias podrían crear distorsiones por sí mismos.

Algunos criterios de evaluación hacen referencia a los principios operativos de una federación, como:

- La *adecuación* de los acuerdos fiscales, en el sentido de localizar un punto razonable entre responsabilidades de gasto e ingresos o competencias sobre los ingresos (otra manera de pensar sobre la equidad vertical).
- La *previsibilidad y estabilidad*, especialmente para los gobiernos de las unidades constitutivas, que podrían depender mucho de la ayuda federal y tener un acceso limitado a bases impositivas o mercados de créditos.

- La *responsabilidad*. Los gobiernos federales recaudan recursos que transfieren a las unidades constitutivas. ¿Ante quién deberían las unidades constitutivas rendir cuentas sobre estos recursos, ante el gobierno federal, ante su propia población o ante ambos?

Los gobiernos centrales en las federaciones pueden tener importantes competencias en relación con las unidades constitutivas —competencias para anular/rechazar legislación, para imponer mandatos legales, establecer condiciones a las transferencias fiscales, e incluso suspender los gobiernos de las unidades constitutivas—. A menudo se critican estas disposiciones como no federales o *cuasifederales*, pero la decisión última con respecto a estas disposiciones la toma cada país según sus propias prioridades y valores y el equilibrio entre la comunidad nacional y las comunidades subnacionales. Federaciones como Canadá y la India comenzaron con algunos aspectos cuasifederales y se desarrollaron con el tiempo en sistemas federales más descentralizados y clásicos, mientras otras federaciones se volvieron más centralizadas.

Como conclusión de esta perspectiva general de los criterios evaluadores de los regímenes fiscales en un contexto federal, se podría resaltar que no existe un modelo ejemplar, ni siquiera para una federación particular.