

María Antonia MORENO<sup>1</sup>

## NOTAS SOBRE LA COMPENSACIÓN FISCAL INTERTERRITORIAL

### UNA PRECISIÓN SOBRE EL CONCEPTO DE EQUIDAD

#### 1/

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 contempla la compensación fiscal interterritorial como parte de las funciones públicas. La pertinencia de este tema en el país es difícilmente objetable, no sólo por las evidentes disparidades socioeconómicas en los niveles estatal y local<sup>2</sup> sino también porque su instrumentación todavía está pendiente. En ese contexto, se plantea la necesidad de un debate sobre el sistema de compensación que convendría aplicar, por cuanto su diseño institucional y la calidad de sus resultados dependen en gran medida del tipo de equidad interterritorial buscada o deseada.

En Venezuela, la Constitución vigente funda la necesidad de un fondo de compensación fiscal interterritorial en los objetivos de la promoción del desarrollo equilibrado de las regiones, en la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las entidades públicas territoriales, y en el apoyo a la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo<sup>3</sup>. Como se ve, esta manera formal de plantear el objetivo del fondo se sustenta en una idea de solidaridad interterritorial irrestricta y sin ninguna relación con la dinámica del proceso de descentralización vigente. Sin embargo, las lecciones de los análisis empíricos y teóricos de los mecanismos de compensación muestran que la equidad incondicional puede tener costos muy altos en términos de eficiencia y de bienestar.

En estas breves reflexiones se presentan algunos aspectos de esta discusión con la idea de contribuir al debate anteriormente sugerido. Exponemos los rasgos conceptuales básicos de la compensación fiscal interterritorial y los hechos más resaltantes de la experiencia en esa materia como antesala para la discusión de sus efectos sobre la eficiencia y el bienestar, de la insatisfacción sobre esos resultados, y de los avances de la reflexión hacia un concepto de equidad interterritorial más afinado.

El análisis se basa en la experiencia de casos con una larga tradición en materia de descentralización en los que el concepto de equidad interterritorial adquiere distintos grados, lo que parece explicar la divergencia de resultados de la compensación fiscal que ellos muestran, las inquietudes que surgen en torno a los incentivos perversos a que dan lugar los modelos inspirados en el concepto absoluto de equidad y el viraje hacia el enfoque de la equidad "responsable". Independientemente de que las referencias se basen en la experiencia de países más avanzados, las lecciones de dicha reflexión son de gran interés para aquellos en los que las políticas descentralizadoras son más recientes o están por implantarse.

La contribución de esta revisión consiste en mostrar que el diseño institucional de los esquemas de compensación interterritorial puede hacer la diferencia en los resultados de la descentralización en términos de eficiencia y equidad. Concretamente, se evidencia que la descentralización no es incompatible con la solidaridad interterritorial

1/ Agradezco a Irene Niculescu sus comentarios sobre un borrador anterior. Los errores y omisiones siguen siendo del autor.

2/ De acuerdo con cifras OCEI/PNUD, ha habido pocas variaciones en las posiciones relativas de los estados en el índice de desarrollo humano desde el inicio de la descentralización en 1989 (véase OCEI/PNUD, varios años).

3/ Art. 185 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. En dicho artículo, se le define como Fondo de Compensación Interterritorial y en el art. 49 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno —aprobada por la Asamblea Nacional el 30 de junio de 2005, pero pendiente de promulgación por el Ejecutivo, se dispone la elaboración de su ley.

siempre que esté claro que los objetivos de la compensación deben estar dirigidos, no a eliminar las desigualdades interterritoriales, sino a reducirlas, y es precisamente esa reducción, conjuntamente con la autonomía que permite la descentralización, lo que constituye la oportunidad de las jurisdicciones menos desarrolladas para desplegar sus potencialidades en la producción de servicios públicos.

## II/

En términos generales, la compensación fiscal interterritorial atiende al objetivo de la reducción de la desigualdad en la calidad y cantidad de los bienes públicos provistos por los gobiernos locales. Desde la perspectiva de la teoría económica (Stiglitz, 1980) esa compensación obedece a la necesidad de los gobiernos de responder a: la tendencia a la conformación de comunidades ricas y pobres como resultado de los procesos de descentralización, las que dan cuenta de la diversidad de capacidades fiscales locales tanto en el ámbito tributario como en el de la producción de bienes públicos, así como también de diferencias estructurales determinadas por factores culturales, demográficos y geográficos; al impacto negativo de las acciones de unas comunidades sobre otras (externalidades); y a las ineficiencias atribuibles a la producción de bienes públicos. Desde el punto de vista de la economía política, las desigualdades interterritoriales constituyen un costo de los arreglos contractuales de naciones en las que se privilegia el mayor valor democrático de la descentralización (por la más estrecha cercanía de los electores con los representantes

### CUADRO 1

Disparidades de capacidad fiscal en ingresos y necesidades de gasto (medidas en desviaciones estándar de los valores respectivos en US\$ per capita valorados a PPP)

	Año	Pre-compensación	Post-compensación	Variación (en %)
<b>Australia</b>	2000-2001			
Ingresos		136	0	100
Necesidades de gasto		303	0	100
<b>Alemania</b>	1999			
Ingresos		463	142	69,3
<b>Estados Unidos</b>	1996			
Ingresos		392	392	0,0
Necesidades de gasto		482	482	0,0
<b>Canadá</b>	2001-2002			
Ingresos		1.020	640	37,3
<b>Suiza</b>	1999			
Ingresos		1.510	1.175	22,2

En todos los casos se incluyen los gobiernos estatales y locales, excepto en el de Australia.  
Fuente: Pélouin and Chong, 2002 (citado en McLean, 2002).

políticos locales) y el incremento de la eficiencia de la gestión pública a que dicho proceso da lugar (mejor contexto de revelación de preferencias)<sup>4</sup>.

La compensación fiscal se sostiene con el aporte de recursos de las jurisdicciones locales provenientes de su recaudación tributaria, que van a un fondo nacional que se redistribuye posteriormente. Es, en teoría, un juego suma cero. La definición del modelo de compensación depende del tratamiento político de la equidad interterritorial, es decir, de la forma en que se planteen las garantías ciudadanas de acceso a los bienes y servicios públicos; por ejemplo, si son constitucionales o si, más bien, están sujetas a políticas fiscales discrecionales; y de la convención sobre la forma que deben adoptar esas

garantías, i.e., si son condicionadas o no, si el acceso es en igualdad de condiciones independientemente de la localización de los individuos, si las condiciones refieren al acceso a un estándar de provisión de bienes públicos o al desarrollo de capacidades tributarias locales, etc. Igualmente, la forma en que se traten las preferencias locales de individuos y de representantes o, más concretamente, los métodos de votación o de elección colectiva en los distintos niveles de gobierno (calidad de la democracia)—y la distribución de las competencias entre los distintos niveles de gobierno—lo cual tiene consecuencias importantes tanto en el quehacer político como en el comportamiento de las finanzas públicas locales y nacionales—inciden en el diseño del modelo de compensación.

4/ La erradicación de las desigualdades interterritoriales podría lograrse por la vía de la eliminación de la autonomía de los gobiernos locales, pero al costo de la imposición de las preferencias del planificador central. El debate de las consecuencias de esta decisión trasciende los objetivos de estas reflexiones.

5/ La discusión de estos aspectos trasciende los objetivos de este trabajo.



### III/

El éxito del sistema que se adopte se mide por el grado de acercamiento de sus resultados a los objetivos de equidad planteados y por la magnitud de los costos derivados de la pérdida de eficiencia que supone la distracción de recursos para los fines de la compensación fiscal. Recientemente ha surgido un intenso debate sobre los esquemas de compensación aplicados en diferentes países, en vista de la falta de consenso sobre la calidad de sus resultados. Los principales argumentos remiten a los incentivos perversos y a las distorsiones en el diseño de las políticas fiscales locales a que dichos métodos estarían dando lugar y a la necesidad de la revisión del tipo de equidad que ellos promueven. En el análisis de dicho debate se pone de manifiesto el dilema entre equidad y eficiencia que caracteriza a los procesos de descentralización y a los mecanismos utilizados para llevarlos a cabo.

En principio, la revisión empírica de la equiparación fiscal horizontal en países con larga tradición en dicha materia, verbigracia Australia, Suiza, Canadá y Alemania, muestra que la compensación ha reducido los desequilibrios horizontales. En efecto, el cuadro 1 muestra que, con excepción del caso de Estados Unidos, donde no existe sistema alguno de compensación, las diferencias horizontales varían entre 100% (Australia) y 22,2% (Suiza).

La divergencia de esos resultados puede obedecer en alguna medida a problemas de diseño institucional de los sistemas de compensación en los países considerados y/o a factores exógenos<sup>5</sup>, pero se pueden detectar diferencias en los aspectos que los definen, como son: a) la manera en que definen sus objetivos —promoción del desarrollo de las capacidades fiscales (Australia y Suiza) u obtención de un nivel estándar de provisión de bienes y servicios (Canadá y Alemania)— y, con ello, el condicionamiento de las transferencias; y b) la distribución de las competencias tributarias entre los distintos

niveles de gobierno —ninguna en el caso de Australia y compartidas en los otros tres, aunque con diferentes mecanismos de votación—.

En todos estos casos, los sistemas de compensación han sido cuestionados y sometidos a reformas con efectos casi nulos en cuanto a los niveles de equiparación alcanzados después de muchos años de aplicación, con el argumento básico de que la solidaridad interterritorial da lugar a incentivos que afectan negativamente la eficiencia económica de la función pública. El problema plantea un dilema entre eficiencia y equidad que sólo lo resuelve el compromiso político de las partes involucradas como lo muestra la revisión de la experiencia que presentamos de seguidas.

En Australia, la revisión del sistema implantado por la Commonwealth Grant Commission (CGC)<sup>6</sup> desde 1933 ha sido solicitada por estados que permanentemente han sido perdedores<sup>7</sup> (New South Wales, Victoria and Western Australia<sup>8</sup>). En dicho sistema, la compensación atiende al objetivo de la reducción de la inequidad horizontal mediante la equiparación de las capacidades fiscales de los gobiernos subnacionales con respecto a niveles nacionales estándares de necesidades de bienes y servicios y de recaudación de ingresos calculados por la CGC<sup>9</sup>. Los diferenciales entre la capacidad fiscal observada y la estándar, que deben obedecer a factores fuera del control de los estados —geográficos, demográficos, económicos, culturales, etc.— determinan el monto de la compensación. La misma no está sujeta a condiciones de desempeño, pues, en opinión de la CGC, se perdería la habilidad para monitorear las diferencias regionales en gustos y preferencias, además de que se violaría la autonomía de los estados para la provisión de bienes y servicios locales consagrada en la Constitución.

De acuerdo con algunos autores (Dixon et al., 2002), este sistema de compensación es ineficiente en la medi-

da en que los gobiernos ganadores muestran lo que se conoce en la literatura sobre descentralización como *flypaper effect*, hecho que alude a los incentivos al bajo esfuerzo fiscal que las transferencias no condicionadas tendrían sobre la conducta de los estados beneficiados con ellas. Los estados perdedores han argumentado incluso que la equidad y transferencia de las funciones públicas de los estados mejorarían si el sistema de compensación fuese abolido (McLean, 2002). A este tipo de críticas, la CGC ha respondido señalando que las ineficiencias atribuibles al sistema de compensación tienen su propio sistema de corrección, pues los estados que no generen recursos tributarios suficientes proveen servicios por debajo del nivel estándar y para competir con otros estados están obligados a elevar sus impuestos; o si gastan demasiado para producir el nivel estándar de referencia, deben enfrentar los costos del endeuda-

6/ El sistema de compensación australiano nace de la insatisfacción de los estados con la federación creada en 1901 con el propósito de la unificación de las tarifas del comercio exterior y del incremento del comercio interno. Se concreta en 1933 con la creación de la CGC, organismo independiente encargado de la redistribución de una parte de los recursos provenientes de la recaudación tributaria —de una amplia gama de impuestos— a los estados y territorios. El monto promedio que la compensación alcanza en la actualidad es equivalente a cerca de 5% del PIB.

7/ A los efectos de un sistema de compensación, perdedora es una jurisdicción que aporta recursos al mismo y, por tanto, no recibe transferencias del mismo.

8/ WA ha pasado al grupo de perdedores por el incremento de sus ingresos provenientes de las regalías mineras (McLean, 2002).

9/ En su Reporte de 1999, la CGC ratifica el principio de compensación que ha utilizado desde el momento de su creación en 1933 y que establece que "... State governments should receive funding from the Commonwealth such that, if each made the same effort to raise revenue from its own sources and operated at the same level of efficiency, each would have the capacity to provide services at the same standard..."



miento (CGC, 1999). Algunos autores dudan sobre la factibilidad de la abolición del sistema de compensación actual, por la capacidad de veto que los estados ganadores tienen para bloquear cualquier reforma que los perjudique (McLean 2002; Collins, 2001).

En el caso de Alemania, la insatisfacción con el sistema de compensación está parcialmente asociada con las tensiones entre estados ganadores y perdedores, estos últimos consistentemente representados por dos estados (Baden-Württemberg, Bavarian y Hesse). Parte de esas tensiones están asociadas con la transferencia de recursos a los estados del Este que se incorporaron totalmente al sistema de compensación en 1995. El funcionamiento de dicho sistema está inspirado en la disposición constitucional que establece el principio de uniformidad

10/ En efecto, una parte de las transferencias está dirigida a amortiguar las diferencias en la capacidad de recaudación estatal del impuesto al valor agregado (IVA) hasta un 92% del promedio del IVA per cápita promedio de los estados, para lo cual se utiliza 25% de la recaudación total de dicho impuesto (el resto se distribuye de acuerdo con la población de los estados); otra parte de las transferencias se hace en el contexto de un esquema interestatal de equiparación fiscal en el que no participa el gobierno federal y que funciona básicamente como el sistema australiano, pero que sólo garantiza hasta 95% del promedio de la medida de referencia (la cual considera la suma de los impuestos estatales y locales ajustados por densidad poblacional y grado de urbanización, entre otras variables); un tercer componente está representado por las transferencias del gobierno federal que favorecen solamente a estados financieramente débiles aun después de la compensación inicial, a estados con necesidades especiales y/o a estados fuertemente endeudados (Bernd and Föttinger, en Ter-Minassian, 1997).

11/ Dixon et al (2002) desarrolla un modelo de equilibrio general en el que muestra que serían considerables las ganancias de bienestar que se obtendrían con un cambio del mecanismo actual a uno de transferencias sobre la base de igual per cápita (sistema en que el objetivo de la equiparación es el individuo y no el estado o la localidad).

de las condiciones de vida para toda la nación, aunque no la refiere a algún estándar. El que el nivel de equiparación sea menor que el 100% alcanzado en Australia podría tener que ver con las diversas líneas de compensación que integran el sistema y con los objetivos cuantitativos de equiparación establecidos en sus reglos<sup>10</sup>.

Se ha establecido que la solidaridad interterritorial alemana ha llegado al punto en que el monto de las necesidades per cápita promedio de los estados ganadores es mucho más alto que el de los estados perdedores o contribuyentes de la compensación (Spahn, 2001), lo que ha llevado a estos últimos a revelarse contra las bases constitucionales de su arreglo. La incomodidad se ha acrecentado luego de que después de más de una década de la integración con Alemania oriental, no se han materializado las metas de estabilidad política y de equiparación económica. Los argumentos básicos refieren, como en el caso australiano, al *flypaper effect*<sup>11</sup>, a la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y a problemas de riesgo moral, ambos en razón del "exceso" de solidaridad del sistema de compensación. La adopción del principio de subsidiaridad en los acuerdos del Tratado de Maastricht favorece las propuestas de reforma del sistema alemán de equiparación fiscal planteadas por los países perdedores, pero su concreción, que implica cambios en la norma constitucional, se considera altamente improbable por el mayor peso político de los países ganadores.

En Canadá también se han presentado detractores del mecanismo de equiparación horizontal, en este caso las provincias permanentemente perdedoras, Alberta y British Columbia. Además del *flypaper effect*, de la profundización de la dependencia de las transferencias por parte de las provincias ganadoras y de los avances marginales en términos de compensación en las dos últimas décadas —el sistema tiene ya casi 50 años—, se destaca el argumento que refiere a la ampliación de los diferencia-

les tributarios entre las provincias y a su impacto negativo sobre el crecimiento.

Las recomendaciones se orientan hacia la sustitución de lo que se considera sería el carácter "solidario" irrestricto de las transferencias de compensación por un principio de igualación que permita el logro de un más alto grado de independencia fiscal y de eficiencia desde el punto de vista económico. Por esta razón, el centro del debate lo constituye el cuestionamiento del objetivo del sistema de compensación fiscal, respaldado por el compromiso constitucional de los gobiernos federal y estatales para promover la reducción de las disparidades de oportunidades y la provisión de bienes y servicios públicos de calidad razonable a todos los canadienses, pero que en la práctica se ha sesgado hacia el acceso a un nivel estándar de bienes y servicios públicos y ha descuidado la eliminación de los diferenciales de capacidad fiscal (de generación de ingresos y de provisión de bienes públicos) entre las provincias (Martin, 2001).

Efectivamente, el hecho de que la fórmula de compensación se base en un ingreso tributario per cápita estándar a partir del cual se establece el monto a equiparar, no necesariamente indica que la igualación puede lograr de manera efectiva la nivelación de las capacidades fiscales. Contra ese objetivo atenta la autonomía tributaria de los estados, lo que implica la posibilidad de modificación de tasas sin más restricciones que las establecidas en las leyes aprobadas en ese nivel de gobierno. Esto explicaría las diferencias en el menor alcance de la equiparación horizontal entre Canadá y Alemania, después del pago de las transferencias de compensación, pues en este último país los distintos niveles de gobierno se comprometen a mantener inmodificadas las tasas tributarias, a pesar de sus respectivas autonomías en esa materia.



El análisis del caso suizo<sup>12</sup> es interesante porque combina autonomía tributaria (aunque sólo con respecto a las competencias de los gobiernos subnacionales, pues el gobierno federal tiene la facultad de recaudar el IVA, a diferencia de Australia) con transferencias no condicionadas y, por tanto, orientadas a incrementar la capacidad fiscal (a diferencia de Canadá). Se parece al sistema alemán en cuanto a su funcionamiento, porque combina dos tipos de transferencias: una que proviene del gobierno federal y la otra que proviene de los propios estados. La ausencia de un compromiso de la compensación para alcanzar un nivel estándar de satisfacción de necesidades públicas (a diferencia del caso alemán) explica, probablemente, la más alta inequidad que Suiza tiene con respecto a los otros casos considerados.

El sistema ha sido objeto de reformas<sup>13</sup> respaldadas en los criterios de eficiencia comentados para los otros casos con pocos avances, pero sin los efectos del modelo canadiense. El equilibrio del sistema resta sobre un rasgo fundamental del proceso de decisión política, que pasa por mecanismos de votación que inhiben a los cantones y al gobierno central de modificar la estructura de distribución de los ingresos, así como también a alterar su sistema de reparto (Wälti, 2001).

#### IV/

Independientemente del camino concreto que hayan tomado o tomen las reformas de los mecanismos de compensación en los casos considerados, es posible intuir que las ineficiencias en los sistemas australiano, suizo y alemán pueden ser identificadas y cuantificadas de manera directa pues, al no alterarse los parámetros tributarios, ellas se manifiestan en la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos producidos en los niveles subnacionales de gobierno. En cambio, en el caso canadiense, la situación es más compleja por cuanto no solamente están los efectos de la compensación sobre la provisión de bienes y servicios públicos, sino también los

efectos sobre el sistema tributario y los de ambos en los resultados macroeconómicos. El estudio de estos efectos muestra con mayor rigor los alcances de las consideraciones básicas sobre los sistemas de compensación, especialmente en lo que concierne al dilema entre eficiencia y equidad interterritorial. A continuación se presentan los aspectos básicos de esta discusión.

El análisis se basa en un modelo económico que parte de suponer que los políticos alinean sus preferencias con las de sus electores para alcanzar posiciones de gobierno y que los gobiernos locales maximizan una función de utilidad que se resuelve para el nivel óptimo de provisión de bienes y servicios. En la solución de equilibrio, la transferencia de recursos a las localidades proveniente de la compensación fiscal es una variable exógena, razón por la cual es de suponer que antes de las transferencias de recursos la provisión de bienes públicos está limitada por la capacidad tributaria de los residentes, y que después de las transferencias dicha provisión aumenta<sup>14</sup>. El impacto positivo de una mayor disponibilidad de bienes públicos en la capacidad productiva local y la mayor estimación relativa que adquieren los bienes privados permiten a los gobiernos locales autónomos el incremento en las cargas tributarias, en vista de la disminución del costo marginal de los fondos públicos<sup>15</sup> con respecto a la tasa marginal de sustitución de bienes privados por bienes públicos, creándose así el incentivo para que los gobiernos locales aumenten las tasas tributarias en su jurisdicción. Este efecto desvirtúa la intención original de la compensación fiscal (para un estudio más detallado de este problema, véanse Dahlby, 2000 y Büttner, 2005).

Con las transferencias también puede surgir una sobreprovisión o una sub-provisión de bienes y servicios públicos, dependiendo de cuáles sean las condiciones técnicas que rijan su producción en el nivel local y de la existencia de impuestos locales sobre el trabajo y el capital. En presencia de rendimientos constantes habrá sub-pro-

visión de bienes públicos locales porque parte de la renta generada por la productividad de los bienes públicos en el proceso productivo local es sustraída para la contribución al fondo de compensación fiscal<sup>16</sup>. En cambio, cuan-

12/ Suiza es considerado como uno de los países más descentralizados en el mundo, debido al principio de subsidiaridad que establece que las competencias en materia de provisión de bienes públicos deben ser otorgadas al más bajo nivel de gobierno en la jerarquía fiscal.

13/ La equidad del mismo ha resultado mitigada por los programas fiscales del gobierno federal que han favorecido a los cantones económicamente más importantes en razón de su mayor capacidad fiscal, así como también por la imposición de estos cantones en las decisiones colectivas que envuelven el reparto de los recursos de las transferencias.

14/ Supóngase que antes de las transferencias la fórmula ingresos de cada jurisdicción es  $R_i = t_i B_i$  ( $R$  denota ingreso, el subíndice "i" la jurisdicción,  $t_i$  y  $B_i$  son la tasa tributaria y la base tributaria per cápita locales, respectivamente). Después de las transferencias del gobierno central,  $R_i = t_i B_i + E_i$  (en donde  $E_i$  son las transferencias recibidas por la localidad "i"). Si  $E_i = t_i(B_c - B_i)$ , en donde  $t_i$  y  $B_c$  son los valores de referencia de la tasa tributaria y la base tributaria per cápita, respectivamente, establecidos por el gobierno central, entonces  $R_i = t_i B_i + (t_i - t_i)B_i$ . (Ver Dahlby, 2000).

15/ El costo marginal de los fondos públicos mide la carga impuesta sobre el sector privado cuando el gobierno aumenta sus ingresos tributarios en una unidad.

16/ Asumiendo que la función de producción de la jurisdicción "i" es  $F_i = F(L_i, K_i, G_i)$ , en donde  $F$ ,  $L$ ,  $K$  y  $G$  denotan producto, trabajo, capital y bien público, respectivamente, rendimientos constantes a escala, y una dotación fija de trabajo, entonces, cualquier incremento de bien público en la función de producción se traduce en una mayor renta marginal para el trabajo. Bajo estas circunstancias, entonces, la renta laboral adicional se constituye en la fuente de la contribución al fondo de compensación fiscal, determinada por la tasa tributaria de referencia que el gobierno central fije para la determinación de las transferencias a las localidades. Esta contribución, que altera la remuneración relativa del trabajo y el capital, es lo que determina la sub-provisión de bienes públicos, en relación con la meta trazada por el programa de compensación fiscal del gobierno central.



do la incorporación de bienes públicos permite la obtención de beneficios puros, la remuneración del trabajo aumenta más que proporcionalmente con respecto a la del capital, lo que incentiva la sobre-producción local de bienes públicos<sup>17</sup>. También en este caso se afecta la intencionalidad original de la política de compensación fiscal.

Los efectos anteriores tienden a disminuir en la medida en que las tasas tributarias de referencia usadas en los esquemas de compensación se acercan a las de los gobiernos subnacionales. En la medida en que ello ocurra el programa de compensación deja de tener sentido, con

17/ Al contrario del caso anterior, la mayor productividad del bien público compensa las pérdidas provenientes de una menor base tributaria en el caso del ingreso del capital y de las obligaciones locales de contribuir al fondo de compensación fiscal, determinadas por la mayor base tributaria del factor trabajo.

18/ La idea del "voto con los pies" alude a la situación en que los ciudadanos se movilizan hacia aquellas jurisdicciones que ofrecen bienes y servicios públicos al más bajo costo posible; i.e., a una situación de descentralización extrema en la que las jurisdicciones locales tienen autonomía para levantar recursos que les permitan financiar la oferta local de bienes y servicios públicos.

19/ El modelo puede representarse como  $E_i = p_i G_i - t_i B_i$ , en donde  $E$ ,  $p$ ,  $B$  e  $i$  denotan, respectivamente, el monto de la transferencia por compensación, el precio de los bienes públicos, la base tributaria y la localidad; por su parte  $G_i$  y  $t_i$  son las metas estándares de la provisión de bienes públicos y de tasas tributarias (Cappelen y Tungodden, 2004).

20/ El modelo puede representarse como  $E_i = t_i p_i (B_i/p_i - B/p)$ , en donde  $j$  representa a otras jurisdicciones subnacionales,  $j^*$  a una localidad de referencia.

21/ Si se observan las ecuaciones de los modelos presentadas en las notas 19 y 20, se constatará que en el primer modelo las jurisdicciones que se beneficiarán serán las que tengan una base tributaria baja y precios locales altos; mientras que en el segundo modelo, se beneficiarán aquellas jurisdicciones en que las tasas tributarias sean altas si la capacidad fiscal de referencia es alta, y viceversa.

lo cual se vuelve al punto de partida, es decir, a las desigualdades interterritoriales y a la operación del "voto con los pies"<sup>18</sup>. Sin embargo, llegar a este punto no está planteado cuando la equidad interterritorial ocupa un lugar importante en las preferencias de votantes y de políticos. Partiendo de que ello sea así, es decir, que la solidaridad interterritorial constituya una meta política, entonces el dilema entre eficiencia y equidad debe dirimirse con la elección del límite a la solidaridad interterritorial, pues la solidaridad irrestricta también es una suerte de inequidad que actúa contra la eficiencia que se busca con la descentralización o, lo que es lo mismo, con el ejercicio de las autonomías subnacionales y su mayor acercamiento a las preferencias ciudadanas sobre los servicios públicos.

En atención a ese requerimiento, la reflexión introduce el principio de *responsabilidad* al que deberían atender los sistemas de compensación —que establece que los gobiernos subnacionales deberían ser responsables de las decisiones que están bajo su control— por oposición al principio de *igual capacidad fiscal* que hace referencia a estándares de capacidad tributaria y de necesidades públicas. Un sistema de descentralización eficiente, de acuerdo con este enfoque, debería satisfacer ambos principios. El análisis muestra que, aunque en la práctica el grado de solidaridad interterritorial en los sistemas de compensación fiscal se decide en la esfera política, es posible distinguir modelos de compensación que se aproximan mejor hacia ese objetivo.

Por ejemplo, cuando se establece que el objetivo de un modelo de compensación debe garantizar que cada jurisdicción subnacional o local produzca un mismo nivel de provisión de bienes y servicios si todas adoptan una tasa tributaria de referencia<sup>19</sup>, las transferencias de recursos a las jurisdicciones serán independientes de su esfuerzo tributario particular. En este caso se satisfacen los dos principios, pues si efectivamente los gobiernos

subnacionales hacen lo esperado se reducen los diferenciales de capacidad fiscal y porque, además, se apropian de los recursos provenientes de los cambios en su política tributaria al no haber motivos para que los ciudadanos se muevan a otras jurisdicciones ante dichos cambios. Sin embargo, estos modelos tienen problemas porque, al estar la capacidad fiscal (en lo que refiere a la base tributaria y a los precios locales) fuera del control de los gobiernos subnacionales y poder estos cambiar las tasas tributarias, el supuesto sobre la responsabilidad sobre el cual descansan es demasiado fuerte. Por esta razón sus resultados no necesariamente se ajustan adecuadamente a la satisfacción de los principios de igual capacidad y de responsabilidad. Esto es lo que, efectivamente, muestra el caso canadiense.

En cambio, cuando los modelos de compensación se plantean como objetivo que los gobiernos locales deberían tener las mismas oportunidades o poder para proveer bienes y servicios públicos para todos los niveles de esfuerzo tributario, se les trata como si fueran idénticos con respecto a los factores que están fuera de su control<sup>20</sup>. En este caso se admite que los niveles de provisión de bienes públicos pueden diferir siempre que los esfuerzos tributarios locales sean distintos. Igualmente se acepta que cuando esto último ocurre no se cumplirá el que los ingresos adicionales de tasas tributarias más altas sean percibidos por la jurisdicción que las aumenta (es decir, se admite que opera el "voto con los pies"). No obstante, el funcionamiento de estos modelos satisface mejor los principios de igual capacidad y de responsabilidad, porque lo primero es posible cuando, por la libre competencia entre las jurisdicciones, las divergencias entre los niveles de esfuerzos tributarios locales tienden a reducirse; y lo segundo, porque los gobiernos son responsables por la divergencia de resultados en materia de satisfacción de las necesidades de bienes y servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones. Las implicaciones para la estabilidad del arreglo de compensación



son importantes, particularmente el cambio de la naturaleza del concepto de equidad, al reconocerse la coexistencia de diferentes esfuerzos tributarios.

La escogencia entre esos tipos de modelos no es tan directa porque una misma jurisdicción podría beneficiarse de los dos al mismo tiempo, ya que los parámetros que definen las transferencias en ambos casos son distintos<sup>21</sup>. Algunos criterios ayudan, no obstante, en la escogencia sin ambigüedad del sistema de compensación: la autonomía que implica que los gobiernos locales deberían ser libres de escoger sus sistemas tributarios, el conjunto de oportunidades dominante que alude a que las oportunidades de una jurisdicción no debería dominar a las de ninguna otra jurisdicción, y la neutralidad que implica que ningún sistema tributario o de provisión de bienes públicos de una jurisdicción debería considerarse mejor que el cualquier otra.

El primer tipo de modelo comentado no es compatible con el criterio de autonomía, ya que los gobiernos locales pueden alterar con sus decisiones los resultados esperados de las políticas de compensación; es compatible con el criterio de conjunto de oportunidades dominante, pero no con el principio de neutralidad, porque busca la equiparación de resultados fiscales. El segundo tipo es consistente con los criterios de autonomía y neutralidad, pero no con el conjunto de oportunidades dominante. Si el principio de responsabilidad es importante en el diseño de los mecanismos de compensación, estas consideraciones sugieren que el segundo tipo de modelos es superior al primero.

## V/

La revisión de la experiencia de la compensación interterritorial presentada en las secciones anteriores deja varias lecciones. Primero, la solidaridad interterritorial y la autonomía local irrestrictas no parecen ser compatibles. Segundo, esa incompatibilidad no excluye la posi-

bilidad de sistemas de compensación interterritorial, los que, en un contexto de autonomía local, deberían estar dirigidos a reducir las desigualdades, más que a eliminarlas. En efecto, si con la descentralización se busca el acercamiento de las políticas fiscales a las preferencias de los ciudadanos, y se admite la diversidad en dichas preferencias, entonces el concepto de equidad implícito en el mecanismo de compensación no puede ser uno que anule la diversidad, pues de esa manera la descentralización deja de tener sentido. Finalmente, la compensación interterritorial montada sobre principios de responsabilidad, en los que la autonomía y la neutralidad privan por encima de la solidaridad irrestricta (criterio de conjunto de oportunidades dominante), no tendrían que ser incompatibles en casos en los que las jurisdicciones locales son utilizadas como agentes del gobierno central, siempre que con la ausencia de autonomía política local exista algún mecanismo que permita expresar a los ciudadanos sus diversas preferencias sobre los bienes públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

BARON, I. And HOSP, G.

2001

*Fiscal Federalism for Emerging Economies: Lessons from Switzerland?* Swiss University of Fribourg – Department of Economics Lacea. Montevideo, Uruguay.

BÜTTNER, T.

2005

The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy Discussion Paper 37, Georg-August-Universität Göttingen.

CAPPELEN, A. y TUNGODDEN, B.

2004

*Local autonomy and interregional equality* Memorandum N° 24, Department of Economics, University of Oslo.

CGC-COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION (Australia)

1999

*Report on General Revenue Grant Relativities 1999* Vol. 1, Main Report.

COLLINS, David J.

2001

The 2000 Reform of Intergovernmental Fiscal Arrangements in Australia.

Paper prepared for the International Symposium organised by the Commission sur le déséquilibre fiscal Québec, September 13 - 14, 2001.

**Marco Legal Venezolano**

<p>DAFFLON, B.</p> <p>2000-2001 <i>Fiscal Federalism In Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalization</i> Department of Political Economy University of Fribourg, Switzerland.</p>	<p>OCEI/PNUD</p> <p><i>Índice y entorno del Desarrollo Humano en Venezuela, varios años.</i> Oficina Central de Estadística e Informática. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Caracas.</p>	<p>WÄLTI, S.</p> <p>2001 <i>Balance and imbalance in the Swiss federal system.</i> Paper presented at the International symposium organized by the Commission on Fiscal Imbalance established by the Québec government, Québec City, September 13-14, 2001. Lausanne University and Georgetown University.</p>	<p>CRBV-Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.</p> <p>1999 Caracas.</p> <p><i>Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.</i></p>
<p>DAHLBY, B.</p> <p>2000 The incentive effects of fiscal equalization grants Paper presented at the AIMS/MEI/FCPP Conference on Equalization: <i>Welfare Trap or Helping Hand?</i> Montreal, 25-10-2001. Canadá.</p>	<p>PETCHEY, J. Y LEVTCHENKOVA, S.</p> <p>2004 Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency Paper presented at the Conference on <i>The challenges in the design of fiscal equalization and intergovernmental transfers</i>, sponsored by the Andrew Young School of Policy Studies, Georgia, Atlanta, Oct. 3-5.</p>		
<p>DIXON, P.; PICTON, M. and RIMMER, M.</p> <p>2002 <i>Australian Federalism: a CGE analysis of inter-government transfers</i> Centre of Policy Studies, Monash University.</p>	<p>STIGLITZ, A.</p> <p>1980 <i>Lectures on Public Economics</i> McGraw-Hill.</p>		
<p>MCLEAN, I.</p> <p>2002 <i>Fiscal Federalism in Australia</i> Visitorship in the Social and Political Theory Programme, Research School of Social Sciences, Australian National University.</p>	<p>SPAHN, P.</p> <p>2001 Maintaining Fiscal Equilibrium in a Federation: Germany, Mimeo_pspahn@wiwi.uni-frankfurt.de</p>		
<p>MARTIN, R.</p> <p>2001 <i>Equalization: Milestone or Millstone?</i> The AIMS Equalization Papers Brian Lee Crowley, Series Editor Atlantic Institute for AIMS Market Studies.</p>	<p>TER-MINASSIAN, T. (ed.)</p> <p>1997 <i>Fiscal Federalism in Theory and Practice</i>, IMF.</p>		