

La Serie Universitaria de la Fundación Juan March presenta resúmenes, realizados por el propio autor, de algunos estudios e investigaciones llevados a cabo por los becarios de la Fundación y aprobados por los Asesores Secretarios de los distintos Departamentos.

El texto íntegro de las Memorias correspondientes se encuentra en la Biblioteca de la Fundación (Castelló, 77. Madrid-6).

La lista completa de los trabajos aprobados se presenta, en forma de fichas, en los Cuadernos Bibliográficos que publica la Fundación Juan March.

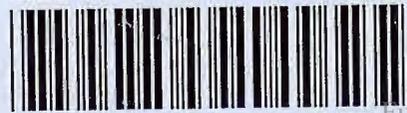
Los trabajos publicados en Serie Universitaria abarcan las siguientes especialidades: Arquitectura y Urbanismo; Artes Plásticas; Biología; Ciencias Agrarias; Ciencias Sociales; Comunicación Social; Derecho; Economía; Filosofía; Física; Geología; Historia; Ingeniería; Literatura y Filología; Matemáticas; Medicina; Farmacia y Veterinaria; Música; Química; Teología. A ellas corresponden los colores de la cubierta.

Edición no venal de 250 ejemplares que se reparte gratuitamente a investigadores, Bibliotecas y Centros especializados de toda España.

Fundación Juan March



FJM-Uni 212-Mol
Ensayos de un geógrafo sobre el federalismo fiscal
Moliní Fernández, Fernando.
1031697



Fundación Juan March (Madrid)

SERIE UNIVERSITARIA



Fundación Juan March

Fernando Moliní Fernández

Ensayos de un geógrafo
sobre el federalismo fiscal
de los Estados Unidos

FJM
Uni
212
Mol
212

Fundación Juan March

Serie Universitaria

212



Fernando Moliní Fernández

Ensayos de un geógrafo
sobre el federalismo fiscal
de los Estados Unidos



Fundación Juan March
Castelló, 77. Teléf. 435 42 40
Madrid-6

Fundación Juan March (Madrid)

*Este trabajo fue realizado con una Beca de la
Convocatoria de Extranjero, 1982, individual
PLAN DE AUTONOMIAS TERRITORIALES
Centros de trabajo: Johns Hopkins University,
Baltimore, Maryland y
George Washington University,
Washington D.C. (USA)*

Los textos publicados en esta Serie Universitaria son elaborados por
los propios autores e impresos por reproducción fotostática.

Depósito Legal: M-5211-1984

I.S.B.N.: 84-7075-288-X

Impresión: Ediciones Peninsular. Tomelloso, 37. Madrid-26

I N D I C E

	<u>Página</u>
AGRADECIMIENTOS	5
COMENTARIOS SOBRE LA MAYOR COMPETENCIA TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EE.UU. EN COMPARACION A LO REGULADO POR LA L.O.F.C.A.	8
I. Aspectos negativos del sistema de los EE.UU.	8
I.1. La insolidaridad y la falta de coordinación entre los Estados	8
I.2. La traslación de elementos incómodos y negativos del sistema social a otros Estados	9
I.3. El peligro de una guerra fiscal y económica entre los Estados	9
I.4. La ineffectividad y anulación de ciertas políticas estatales y locales	10
II. ¿Ha alcanzado la competencia entre los Estados un punto en el que es demostrablemente adversa a la salud económica de la nación?	11
II.1. Metodología de análisis de la Comisión Asesora en Relaciones Intergubernamentales	11
II.2. Conclusiones del estudio de A.C.I.R.	13
II.3. Crítica a las conclusiones de A.C.I.R.	14
II.4. Otros estudios	17
III. Aspectos positivos del sistema de los EE.UU.	19
IV. Conclusiones	23
LA CUESTION DEL COSTE DE LA CAPITALIDAD EN WASHINGTON, D.C.: EL PAGO FEDERAL AL DISTRITO DE COLUMBIA	26
I. Washington, D.C. y la Ley de Autogobierno de 1973.	26
II. El cálculo del monto del pago federal	33
II.1. Impuestos no obtenidos debido a la presencia federal	34
II.2. El coste de los servicios	38
II.3. Consecuencias de la condición de Distrito Federal establecida por la Constitución.	39
III. La política del pago federal	42
IV. Conclusiones	48

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es resultado de una beca, disfrutada en EE.UU., del Plan de Estudios Sobre Autonomías Territoriales de la Fundación Juan March.

Quiero aprovechar la ocasión para agradecer la ayuda que he recibido, tanto de dicha Institución como de las personas que han hecho posible este estudio, entre las que destacan: David Harvey y John Boland, catedráticos del Departamento de Geografía e Ingeniería del Medio Ambiente de la Johns Hopkins University; Dorn C. McGrath, Director del Departamento de Planeamiento Urbano y Regional de la George Washington University; y Carol S. Meyer, Directora de la Oficina de Política Fiscal y Planeamiento del Gobierno del Distrito de Columbia. Por supuesto que ninguno de ellos es responsable de las deficiencias que este estudio pudiera tener.

INTRODUCCION

En España resultará extraño que un geógrafo se dedique al tema del federalismo fiscal, por lo que quisiera explicar las razones de este aventurarme en un campo alejado de los aspectos tradicionalmente tratados por la Geografía.

Ha de tenerse en cuenta que ningún problema complejo puede ser considerado únicamente desde la perspectiva proporcionada por tan sólo una disciplina. Si bien la Geografía Humana enfatiza los aspectos de "dónde", no puede olvidarse que los fenómenos que esta ciencia analiza están insertos en la sociedad. En muchos casos, tal como dice Smith, "por sí misma, la perspectiva espacial difunde muy poca luz en el mundo, y puede oscurecer más de lo que revela"(1). El razonar, el buscar las causas profundas, el tratar de llegar a las raíces, el intentar comprender el "por qué" y el saber el "para qué", es una actitud que no admite encasillamientos estrictos.

Sin embargo, el necesario enriquecimiento interdisciplinar no es posible en el rígido sistema universitario español, en el que se mantienen arcaicas barreras, inexistentes en las mejores universidades del mundo, entre los diversos Departamentos, Facultades y Escuelas. En ocasiones, el que los planes de estudio reflejen una inflexible división entre disciplinas, sitúa al geógrafo ante dos difíciles alternativas: o renuncia a profundizar en la dinámica que explica los fenómenos que se expresan espacialmente, o se atreve a adentrarse en campos sobre los que, cuando obtiene el título de licenciado, está poco o nada formado. Cuando opta por este último camino, la esperanza que le queda es que su educación en una ciencia de síntesis, al permitirle percibir y analizar los hechos de forma distinta, compense su carencia inicial de otros conocimientos más directamente aplicables al tema que está tratando.

(1) Smith, *Where the grass is greener, living in an unequal world*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1982, p.19

En mi caso, estos ensayos han constituido un ejercicio que me ha permitido adquirir conocimientos que en adelante me servirán para entender más en profundidad los procesos que influyen en la organización del territorio. Si bien en ellos abundan más los aspectos alejados de mi disciplina que los cercanos a ella, también existen conexiones con la ciencia del espacio, algunas de las cuáles son:

a) El primer ensayo podría ser considerado un experimento de cómo la Geografía es una ciencia capaz de analizar determinadas políticas fiscales y económicas. Para saber si en EE.UU. la competencia tributaria entre los Estados ha alcanzado un punto en el que es demostrablemente adversa a la salud económica de la nación, se propone la vía de determinar primero si ha sido capaz de afectar a la localización de empresas y habitantes, es decir, saber si ha sido efectiva, lo cual es una cuestión inserta en lo generalmente considerado como geográfico.

b) En el segundo ensayo aparecen a lo largo de su desarrollo diversos aspectos geográficos, como por ejemplo cuando se recogen los principales criterios que pueden ser empleados para justificar diversas políticas de distribución espacial de los fondos públicos, cuando se compara la estructura de gastos e ingresos del Distrito de Columbia con las de las dieciséis ciudades de los EE.UU. con población entre los 500.000 y 999.999 habitantes, en un intento de racionalizar la cuantía del pago federal por razón de la capitalidad, o cuando se habla de las consecuencias negativas respecto a la localización de las empresas de una política fiscal caracterizada por realizar frecuentes cambios en el nivel de los impuestos o en la calidad de los servicios públicos.

COMENTARIOS SOBRE LA MAYOR COMPETENCIA TRIBUTARIA
DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EE.UU. EN COMPARACION
A LO REGULADO POR LA L.O.F.C.A.

I.-ASPECTOS NEGATIVOS DEL SISTEMA DE LOS EE.UU.

Evitando repetir lo dicho sobre el tema por Oates (1) desde el punto de vista de la teoría económica, abordaré este apartado de forma ilustrativa, es decir, describiendo situaciones de hecho (2).

I.1- La insolidaridad y la falta de coordinación entre los Estados:

Los casos relativos a los problemas de contaminación muestran paradigmáticamente la insolidaridad entre los Estados y la necesidad de una coordinación y política a nivel nacional en la que estén involucrados todos los niveles administrativos.

Como ejemplo que afecta a un conjunto de Estados cito la presión que los del Noroeste están ejerciendo sobre el Congreso Federal para que actúe contra la contaminación originada en el Medio Oeste, argumentando que es causante de las lluvias ácidas que están provocando el exterminio de su riqueza piscícola, mientras que los Estados de esta última región niegan cualquier responsabilidad.

(1) Ver, entre otros, Wallace E. Oates, *Fiscal federalism*, Harcourt Bruce Jovanovich, Inc, 1972, pp. 4-11, y, Juan a Gimeno y Jesús R. Huerta, *El nuevo estado fiscal español*, Madrid, H. Blume ediciones, 1981, pp. 248-262.

(2) Muchas de estas situaciones han sido tomadas del artículo de Joanne Omang "In this slump, it's a state-eat-state nation", *Washington Post*, 14 de Junio de 1982, p.A-5

Como ejemplo de ámbito más reducido cito la construcción, por parte de "Public Service Co." de Indiana, de una central térmica de carbón en el borde estatal de Jefersson Ville, en donde los vientos predominantes llevan el hollín y el dióxido de azufre al Estado de Kentucky, que tiene problemas a la hora de recibir las transferencias federales que son negadas a aquellos Estados y Administraciones locales que sobrepasan los estándares de polución máxima permitida por la llamada "Ley del Aire Limpio".

1.2.- La traslación de elementos incómodos y negativos del sistema económico y social a otros Estados:

Hay casos que pueden parecer anecdóticos pero que, sin duda, encierran una filosofía que no se puede ignorar. Algunos de estos son: en Dakota del Sur, en los últimos cinco años, aproximadamente a un centenar de personas acusadas de crímenes comunes les fue dada la alternativa, escogida por todos ellos, de emigrar a California en lugar de ser juzgados. Parece ser que los motivos de esta medida han sido el contestar una extradición no concedida y el ahorrar gasto público; Florida, al quedarse sin subvenciones federales destinadas a los refugiados de Haití, notificó a cada uno de ellos que encontrarían ayuda suplementaria en otros diez Estados; en Texas, las autoridades estatales imprimieron anuncios advirtiendo que la ayuda estatal al necesitado era, tras la de Mississippi, la más baja de la nación.

1.3.- El peligro de una guerra fiscal y económica entre los Estados:

En el capítulo de rivalidades fiscales interregionales resaltan los impuestos estatales sobre la venta de los recursos naturales producidos o procesados en su territorio. Por ejemplo, los Gobernadores del Medio Oeste han planteado el establecimiento de un impuesto sobre el maíz en respuesta a los impuestos sobre el petróleo y el carbón de los Estados ricos en dichos productos.

Respecto a la actividad industrial destacan los intentos de 37 Estados de regular las fusiones, traslados y quiebras de empresas mediante legislación propia que amplía la normativa federal, en un intento de dificultar y hacer menos atractivo su traslado a otros territorios. Esta legislación tendrá que

ser revisada, pues el Tribunal Supremo, en sentencia de Junio de 1982, invalidó la de Illinois por violar la cláusula de comercio interestatal (3).

1.4.- La ineffectividad y anulación de ciertas políticas estatales y locales:

En gran medida la iniciativa privada está dictando, en lugar de los ciudadanos, las políticas de las Administraciones estatales y locales, ya que el Gobierno federal, único nivel capaz de moderar su actuación de forma que su objetivo de maximizar los beneficios se realice sin dañar a los intereses colectivos, no lo está haciendo.

Por ejemplo, ante la falta de control directo federal sobre los tipos de interés y ante la suavización de las regulaciones federales, las instituciones financieras, cuando las condiciones del mercado y la política federal lo han permitido, han conseguido que los Parlamentos estatales eliminen o aumenten los techos máximos impuestos a los intereses de ciertos tipos de créditos a través de la denominada legislación contra la usura. El arma utilizada ha sido la amenaza, en ocasiones consumada (caso de emigración de las sedes de algunos bancos de Maryland a Delaware), de relocalizar las operaciones y oficinas en el Estado vecino que ofreciese mejores condiciones (4).

A nivel local la iniciativa privada no suele encontrar problemas para imponer sus intereses. Normalmente obtiene, gracias a la amenaza de relocalizarse, no ubicarse, o expandirse bajo otra jurisdicción, cambios en los usos del suelo establecidos en el planeamiento urbano, licencias de

(3) Sobre este tipo de legislación ver M. Thomas Arnold, "Existing and proposed regulation of business dislocations", **University of Detroit Journal of Urban Law**, Detroit, Illinois, University of Detroit, 1980, pp. 209-255

(4) El caso de los bancos en Maryland es estudiado por David L. Puryear y Katherine C. Lyall, **Recommendations of the task force on financial deregulation and the financial revolution in Maryland: usury limit and economic development**, Center for Metropolitan Planning and Research, The Johns Hopkins University, December 1981.

construcción cuyo coste no llega a cubrir los gastos de inspección, y otros muchos tipos de beneficios. Frecuentemente estas concesiones llevan la contrapartida de que ciertas obras o servicios públicos correrán a cargo de las constructoras, pero es práctica común que estas no satisfagan los acuerdos.

Si se debe regular, y hasta qué punto, la iniciativa privada en una nación capitalista o de economía mixta dependerá de cuáles sean las corrientes político-económicas dominantes en un momento histórico dado. Las teorías opuestas a casi todo tipo de legislación tendente a limitar la actuación empresarial y financiera, en boga en EE.UU., se basan en el principio de que un entorno abiertamente competitivo es el que ofrece las mejores oportunidades a los consumidores de cada Estado. Las opiniones a favor de limitar la actuación de la libre empresa se suelen sustentar en el análisis de las consecuencias que sobre el hombre y el medio ambiente ha tenido y tiene la política del "laissez faire".

De lo que cabe poca duda es de que, en caso de producirse regulaciones, estas han de tener, si se quiere que sean operativas, un origen y un respaldo nacional. El riesgo y las consecuencias económicas ocasionadas en un territorio por el abandono masivo de capitales hace difícil que la legislación subnacional pueda pervivir.

II.- ¿HA ALCANZADO LA COMPETENCIA ENTRE LOS ESTADOS UN PUNTO EN EL QUE ES DEMOSTRABLEMENTE ADVERSA A LA SALUD ECONOMICA DE LA NACION?:

II.1.- Metodología de análisis de la Comisión Asesora en Relaciones Intergubernamentales:

La cuestión que encabeza este apartado, cuya respuesta afirmativa justificaría una intervención federal, ha sido abordada recientemente por la "Advisory Commission on Intergovernmental Relations" (en adelante A.C.I.R.). Esta Comisión fue creada por el Congreso de los EE.UU. en 1959, con la

finalidad de supervisar el funcionamiento del sistema federal, realizar estudios y recomendar mejoras.

A.C.I.R. partió del principio de que para justificar una intervención de la Administración central era necesario encontrar evidencia de que el sistema federal estaba siendo dañado por la competencia interestatal, y consideró que esta situación se estaría produciendo en caso de detectar Estados que, perdiendo inversiones y empleo por su alta presión fiscal, no pudiesen disminuir sus tipos impositivos por implicar ello el dejar de proveer servicios públicos imprescindibles (5).

Desde estos criterios el primer paso era determinar si las variaciones en la presión fiscal entre los Estados habían afectado a la localización de empresas.

Por limitaciones de tiempo y personal redujo el estudio al comportamiento de las industrias. El método que utilizó para medir si el impacto de los impuestos estatales y locales incide en su ubicación es el de evaluar si entre 1969 y 1976 existió relación entre el número de nacimientos y relocalizaciones de establecimientos industriales en cada Estado y los niveles estatales de presión fiscal.

La fuente que emplearon para identificar los establecimientos industriales que se ubicaron en cada Estado durante el periodo estudiado es, probablemente, la más completa, detallada y exacta, el "Duns Market Identifiers of Dun & Broadstreet, In.", cuyo inconveniente estriba en que resulta relativamente cara, ya que se trata de un fichero elaborado por y perteneciente a una empresa privada que, como resulta lógico, tan sólo proporciona su contenido en respuesta a demandas individualizadas de clientes.

(5) Este y el siguiente apartado están basados en la publicación de A.C.I.R. *Interstate tax competition*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1981.

La presión fiscal en cada Estado la expresó en impuestos por cada mil dólares de renta personal, figura obtenida de, primero, dividir la suma de los impuestos estatales y locales recolectados en cada uno de ellos por el total de la renta personal en dicho Estado y de, a continuación, multiplicar el resultado por mil.

Con estos datos sobre localización de las industrias entre 1969 y 1976, y con cuál es la presión fiscal en cada Estado, averiguaron cuáles son los casos que no cumplen las relaciones, en principio esperadas, de alto número de ubicaciones de empresas en Estados de baja presión fiscal y su opuesta, bajo número de localizaciones de empresas en Estados de alta presión fiscal, hallando ocho casos atípicos.

Consideraron que un Estado tiene un elevado nivel de nacimientos industriales cuando posee una tasa de nacimientos por cada mil establecimientos superior a la media, y que mantiene una presión fiscal alta si sus impuestos por cada mil dólares de renta personal superan la media. Encontraron que esta situación se da en Massachussets, Arizona, Wyoming, California y Hawaii, aunque descartan a Wyoming porque su sistema impositivo grava fuertemente la explotación de sus recursos naturales, haciendo recaer la carga fiscal sobre los usuarios, la mayor parte de los cuáles residen en otros Estados.

Aplicando los mismos criterios para la relación opuesta hallaron que Indiana, Ohio, Missouri y Arkansas tienen ubicaciones e impuestos por debajo de la media, estando además Oklahoma cerca de este grupo. A.C.I.R. indica la falta de éxito de su política de mantener bajos tipos impositivos, y resalta los casos de Indiana y Ohio, ya que estos han hecho gala del uso de este mecanismo como incentivo para la atracción de industrias.

II.2.- Conclusiones del estudio de A.C.I.R.:

En su informe, la Comisión concluyó que las diferencias fiscales interregionales no constituyen un problema para el sistema federal, apoyándose en que:

a) El análisis de las migraciones de empresas muestra que las disparidades fiscales producidas por los impuestos estatales y locales influyen poco en las decisiones de localización industrial.

b) El posible efecto de atracción de empresas de las exenciones fiscales y de una baja presión tributaria local-estatal es suavizado por el hecho de que estos impuestos son deducibles de la base del estatal sobre la renta de las personas físicas y sociedades y, todos ellos, deducibles de la base de los impuestos federales.

c) Bajo la reciente redistribución de personas, capital y trabajo, subyacen factores económicos que han estado funcionando por décadas. La menor presión fiscal de los Estados del Sur, y el que hayan sido pioneros de las concesiones fiscales, no sería la causa principal de que hayan aumentado, desde la Segunda Guerra Mundial, su riqueza a un ritmo más acelerado que los del Norte, muchos de los cuáles se encuentran inmersos en un serio estancamiento económico. Mayor importancia han tenido el menor coste de la mano de obra, el crecimiento del mercado, la expansión demográfica, ciertas innovaciones tecnológicas (sobre todo el aire acondicionado), la disponibilidad de recursos naturales, la accesibilidad proporcionada por el sistema interestatal de autopistas (construido en su mayor parte a través de subvenciones cuyos fondos provinieron en gran proporción de los Estados ahora en recesión), y la disminución de la discriminación racial.

Incluso, reconociendo que dentro de una región, y especialmente en las áreas metropolitanas cuyo territorio abarca parte de dos o más Estados, las diferencias fiscales pueden ser un factor determinante a la hora de conseguir que una empresa se ubique bajo una u otra administración territorial, A.C.I.R. sostiene que ni siquiera esta competencia entre Estados vecinos ocasiona, al menos por el momento, daño al buen funcionamiento del sistema federal.

II.3- Crítica a las conclusiones de ACIR:

No he omitido ninguno de los resultados de A.C.I.R., a pesar de creer que está fuera de lugar la inclusión del reconocimiento del efecto amortiguador

ejercido por la deductibilidad de los impuestos estatales y locales de la base del federal sobre las sociedades, ya que este hecho no prueba si las disparidades fiscales subnacionales influyen o no en la ubicación de empresas. Se trata de un factor más -con frecuencia olvidado- a tener en cuenta en cualquier intento de abordar la cuestión.

Más relevante es el que sus conclusiones parecen no estar suficientemente demostradas, ya que su metodología de análisis presenta las siguientes inexactitudes:

1.- La presión fiscal que miden no es aquella que realmente afecta en cada Estado a las industrias, ofreciendo entre otras las imprecisiones detalladas a continuación:

a) Los Estados que mantienen una presión fiscal respecto a la renta personal por encima de la media no tienen por qué coincidir con los Estados que tienen una presión fiscal sobre las industrias por encima de la media, y los Estados con una baja presión fiscal respecto a la renta personal no tienen por qué ser Estados con una baja presión fiscal respecto a las industrias.

b) El numerador de la ecuación (suma de los impuestos locales y estatales) incluye tanto los gravámenes que recaen directamente sobre las empresas como aquellos que tienen una remota o ninguna incidencia sobre ellas, además de que al no incluir el impuesto federal sobre sociedades, no tiene en cuenta el efecto amortiguador de las diferencias fiscales producido por la deductibilidad de los impuestos locales y estatales de la base del federal sobre sociedades.

Por otro lado, dado que se centran en el comportamiento de ciertas industrias, para hacer su análisis más preciso, el valor del numerador tan sólo habría tenido que incluir todos los impuestos pagados por dichas manufacturas en cada Estado, ya que la presión fiscal estatal y local difiere según tipos de empresas. Por ejemplo, se da el caso de Estados que mantienen una elevada presión fiscal respecto a las industrias manufactureras, pero no respecto a ciertos tipos de servicios a las industrias.

c) El denominador de la ecuación (la renta personal en cada Estado) incluye tanto la generada en dicho Estado como la originada por sus residentes en otros Estados, a pesar de que en muchos casos sea gravada en estos últimos.

d) Cabe la posibilidad de que dentro de los Estados de alta presión fiscal con alta proporción de localización de industrias existan administraciones locales de baja presión fiscal, siendo en éstas en donde se ubicasen las industrias.

Strasma (6) ilustró cómo en Estados con alta presión fiscal existen localidades con baja presión fiscal, y cómo en Estados con reducida presión fiscal existen localidades con alta presión fiscal. La metodología que empleó fue la de medir cuáles serían los impuestos estatales y locales que una industria tipo tendría que pagar en diversas ubicaciones. Su estudio muestra cómo los impuestos estatales variaban desde un mínimo de 4.105 dólares en Illinois a un máximo de 28.468 dólares en Massachusetts. Sin embargo, en determinados casos, una vez que se tenían en consideración los impuestos locales, esta relación se podía llegar a invertir. Por ejemplo, en Chicago (Illinois), esa empresa tendría que pagar 65.862 dólares en concepto de impuestos locales, mientras que en Burlington (Massachusetts), tan solo tendría que pagar 16.788 dólares, resultando un total de 69.967 en Illinois frente a 45.256 en Massachusetts.

2.- Dan carácter general a unos resultados que están basados exclusivamente en el comportamiento de ciertas industrias manufactureras de más de 20 empleados.

3.- Si su metodología no presentase las fisuras anteriormente mencionadas, el hecho de que entre 50 Estados hayan encontrado tan sólo ocho que no cumplen la relación esperada, no tiene por qué debilitar los argumentos de que los impuestos son un factor capaz de afectar la localización de

(6) J. D. Strasma, **State and local taxation of Industry**, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, 1959.

industrias.

4.- Parece ser un estudio apriorístico, orientado a demostrar que las diferencias fiscales entre los Estados no han sido un factor decisivo capaz de explicar el acelerado desarrollo económico del Sur respecto al Norte. Por ejemplo, A.C.I.R. enfatiza aquellas declaraciones publicadas en la prensa que sostienen este punto de vista y resta valor a las que apoyan lo contrario, interpretándolas en otros contextos o diciendo que su razón de ser se debe más a los dolorosos efectos que se producen en las localidades abandonadas por alguna industria que a que se estén generando consecuencias económicas negativas a nivel estatal o regional. En especial parece que trata de restar importancia a los artículos periodísticos que repiten la idea de que es un fenómeno de Estados de crecimiento ("Growth Belt") versus Estados de alta presión fiscal ("Tax Belt") (7).

II.4- Otros estudios

Los resultados contradictorios de numerosos trabajos sobre la materia demuestran que la ambigüedad e inexactitud de la evidencia empírica relativa al tema de la influencia de los impuestos en la localización de empresas no es exclusiva del estudio de A.C.I.R, que es el más reciente y amplio de los realizados hasta la fecha.

Parece ser que la mayoría de los autores apoyan la tesis de que las diferencias en las presiones fiscales no afectan a la localización de las empresas. Las siguientes afirmaciones de Hunker pueden ser consideradas típicas de esta postura: "se puede decir con certeza que los tributos, en sí mismos, raramente juegan un papel significativo en la decisión de localización de industrias" y "prácticamente todas las fuentes solventes defienden que los impuestos no son significativos en la decisión de localización de

(7) Términos popularizados por el artículo "Taxbelt versus growthbelt", *Wall Street Journal*, 21 de Septiembre de 1979, p. 20.

industrias"(8).

Sin embargo, esta opinión no es siempre compartida, como lo muestran, entre otros, los trabajos de Wasylenko (9) y Fox (10), cuyo análisis parece indicar que al menos a nivel de áreas metropolitanas y para ciertos tipos de empresas, una vez que se excluyen las entidades administrativas que no desean que en su territorio se localicen empresas, los impuestos locales tienen una influencia significativa en la ubicación de industrias.

Otros autores, como es el caso de Oakland (11), en revisiones de la bibliografía sobre el tema, no consiguen encontrar evidencia empírica a favor o en contra de si las políticas de niveles de gobiernos subnacionales tienen un impacto relevante en las decisiones de ubicación.

Así pues, si bien la literatura sobre el tema es muy abundante, siguen sin existir estudios definitivos, entre otros motivos porque todas las metodologías utilizadas hasta la fecha tienen su talón de Aquiles, a partir del cual se pueden rechazar sus resultados.

Es decir, nos encontramos una vez más con un interrogante no claramente resuelto.

(8) Henry L. Hunker, **Industrial development**, lexington, Mass., D.C. Heath and Co., 1974, p.136 y p.139 respectivamente.

(9) Michael J. Wasylenco, "Evidence of fiscal differentials and intrametropolitan firm relocation", **Land Economics**, 1980, pp. 339-349

(10) W. Fox, **Fiscal differentials and industrial location: some empirical evidence**, trabajo no publicado citado por Wasylenko, op. cit., p. 339

(11) William Oakland, "Local taxes and intraurban industrial location: a survey", en **Metropolitan finance and growth management policies**, ed. G. Break, p. 28

III.- ASPECTOS POSITIVOS DEL SISTEMA DE LOS EE.UU.

Respecto a los aspectos positivos de una mayor descentralización de gastos e ingresos, resalto los siguientes:

1.- Se pueden evitar los costes de burocratización, esclerosis y distanciamiento característicos de los sistemas centralistas. Estos síntomas se han detectado incluso en EE.UU., nación en la que la evolución de las relaciones intergubernamentales desde los años sesenta, caracterizada por un creciente intervencionismo federal no claramente justificado, parece demostrar que toda competencia federal que no necesite una intervención a dicho nivel tendrá efectos contraproducentes para el buen funcionamiento del sistema.

El proceso de excesiva centralización en el sistema federal de mayor rodaje histórico ha generado en él los siguientes problemas:

a) La complejidad de las relaciones intergubernamentales ha conducido a que muchos programas federales no lleguen a ser operativos, incluso tras dotarles del personal adecuado, del capital necesario y de una categoría de prioridad administrativa (12).

b) El creciente intervencionismo federal ha provocado una excesiva burocracia. Esta es tanto central, para poner en marcha programas y controlar su ejecución, como estatal y local, por la necesidad de personal, a veces altamente especializado, cuya única función es el saber cumplimentar los trámites administrativos necesarios para optar a las subvenciones federales.

(12) Jeffrey L. Pressman y A. Wildausky exponen un notable ejemplo en: **Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland: or why it's amazing that federal programs work at all**, Berkeley, Los Angeles, 1979.

c) Un deterioro de las nociones de "interés nacional" y de "objetivos nacionales" por haber sido utilizadas para justificar la intervención federal en áreas cuya competencia corresponde tradicionalmente a las administraciones locales, como ocurre con las transferencias condicionales cuyos fondos son destinados al control de ratas, lucha contra incendios, rehabilitación de puentes, abusos alcohólicos, amortiguamiento de ruidos, etc. (13).

A continuación expongo algunos datos (14) que sirven para cuantificar la complejidad y magnitud de la expansión federal de los últimos veinte años:

- En 1960 existían aproximadamente 130 tipos de subvenciones federales cuyo monto, algo superior a los 7.000 millones de dólares, representa menos del 2% del P.N.B. y menos del 15% del total de los gastos estatales y locales; por el contrario, en 1980 existían unos 500 tipos de subvenciones federales cuyo coste total, unos 88.000 millones de dólares, representa el 3,4 del P.N.B. y el 23,2% de los desembolsos estatales y locales.

- En las dos últimas décadas el número de receptores directos de las transferencias federales ha aumentado desde los 50 Estados a unas 63.000 de las aproximadamente 80.000 entidades administrativas locales que existen en los EE.UU.

- Mientras que en 1960 los Estados proporcionaban a las Administraciones locales la casi totalidad de los fondos intergubernamentales recibidos por éstas, en 1980 la Administración federal proporcionaba directamente a los

(13) en relación con este tema ver A.C.I.R., **An agenda for american federalism: restoring confidence and competence**, Washington, D.C., Government Printing Office, 1981, pp 38-47.

(14) Tomados de A.C.I.R., **Hearings on the federal role**, Washington, D.C., Government Printing Office, 1981, p.51 y A.C.I.R., **An agenda for american federalism: restoring confidence and competence**, op. cit., p. 3

Gobiernos locales el 21,6% de dichos fondos.

Por las razones anteriormente expuestas, simplificar y descentralizar las relaciones intergubernamentales de los EE.UU., especialmente en la vertiente del gasto, es una necesidad reconocida por la casi totalidad de los estudiosos del tema.

Sin embargo, resulta discutible que el "Nuevo Federalismo", bandera enarbolada por la Administración Reagan, sea el camino adecuado para hacerlo, ya que la disminución de la intervención federal va acompañada de una reducción de los medios económicos con los que afrontar los programas traspasados, recayendo sobre los Estados la responsabilidad de no hacer frente adecuadamente a las crecientes demandas sociales, salvo que, utilizando sus prerrogativas tributarias, adopten la impopular medida de aumentar su propia presión fiscal.

2.- La descentralización puede provocar una mayor innovación y experimentación, no sólo en la producción de servicios públicos, sino también en la gestión de los fondos destinados a sufragarlos y en los mecanismos de financiación utilizados, a la vez que las presiones competitivas incitan a la adopción en dichos campos de técnicas más eficaces y eficientes.

Sin embargo, para que este elemento positivo de los sistemas de corte federal rinda al máximo, es necesario que la Administración federal juegue el papel clave de ser difusora de las innovaciones. Este concepto incluye la importante tarea de promover que los funcionarios de los distintos niveles administrativos sean reeducados continuamente a medida que aparecen nuevas técnicas de evaluación, control y mejora de la producción de servicios públicos, con independencia de que hayan surgido y se hayan experimentado por primera vez en la propia Administración federal o en un nivel de gobierno subnacional (15).

(15) En relación a esta cuestión ver General Accounting Office, "What is the federal role in State and Local Government productivity improvement", *Urban Analysis*, 1980, Vol 6, pp. 123-184.

3.- Mejora el aprovechamiento de los recursos al ofrecer una gama de servicios y un paquete fiscal que corresponde más de cerca a las diversas preferencias de los consumidores.

4.- La más directa vinculación entre el contribuyente y la entidad que realiza el gasto proporciona responsabilidad al proceso de toma de decisiones públicas, ya que los residentes pueden calibrar más exactamente las distintas opciones de ingresos y gastos al poder conocer mejor lo que les va a suponer, en términos de incremento o reducción de la presión fiscal estatal y local, el aumentar, disminuir o mantener el nivel y calidad de los servicios.

5.- Proporciona un cierto margen de maniobra a los Estados y Administraciones locales para afrontar problemas específicos, así como una potencial mejor adaptación de los ingresos y gastos a sus características económicas y sociales.

Por ejemplo, en EE.UU., ante los recortes de la Administración Reagan en las subvenciones federales referentes a cuestiones sociales (especialmente las ayudas destinadas a cubrir costes médicos, de calefacción y de alimentación de personas cuya renta se halla por debajo de un mínimo determinado), las atribuciones tributarias estatales y locales pueden, en aquellos casos en que la base económica lo permita, paliar las consecuencias negativas de esta política en aquellas comunidades en las que dichas medidas están causando mayores costes y conflictos sociales, que son en las que existe una gran proporción de población de raza negra y de otras minorías.

6.- Permite una mayor precisión en las predicciones económicas que pueden afectar a una comunidad, así como una mayor rapidez en la adopción de medidas que corrijan situaciones imprevistas.

IV.- CONCLUSIONES:

En EE.UU., en la crisis actual, cada Estado está procurando que los elementos incómodos y negativos del sistema económico y social recaigan sobre los otros Estados y se despreocupa de cuáles puedan ser las consecuencias para los demás de su política fiscal y económica. Sin embargo, por el momento, parece ser que no ha dañado el buen funcionamiento del sistema, gracias a que existen mecanismos capaces de impedir una guerra económica interestatal.

En la España de las Autonomías, aunque los conflictos sean de otra índole, cabe esperar que, al igual que en EE.UU., cada región trate de resolver sus problemas a espaldas y aún a costa del resto de la nación, por lo que también resulta imprescindible que existan mecanismos que frenen dicha actitud.

En EE.UU., cuya máxima norma jurídica es anterior al desarrollo del modo industrial de producción (data de 1787), y por lo tanto a que se produjese la actual interdependencia económica, en orden a garantizar el eficiente funcionamiento del aparato productivo, ha sido necesario recurrir, como es bien sabido, a la interpretación extensiva por parte del Tribunal Supremo del Artículo I, sección 8.3 de la Constitución, en donde se establece la cláusula de comercio.

En España se ha previsto de forma más explícita una normativa que prevenga las consecuencias negativas de una excesiva competencia entre las regiones en materia económica. La Constitución determina que la solidaridad entre las nacionalidades y regiones es un principio irrenunciable del ordenamiento jurídico y establece (Artículos 139.2 y 157.2), siendo ello ampliado por la L.O.F.C.A. (Artículos 2.1.a y 9.c), que éstas no podrán en ningún caso adoptar medidas, entre ellas las tributarias, que supongan directa o indirectamente obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios, ni implicar privilegios económicos o sociales, ni suponer la existencia de barreras fiscales, ni afectar de una manera efectiva a la fijación de la residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español.

Pero, contando con que se dispongan de unas normas y mecanismos que garanticen la cooperación, coordinación y solidaridad, así como con que la Administración central cuente con las competencias necesarias para desempeñar las funciones que le corresponden, el federalismo de los EE.UU. parece advertir que el sistema económico y social funcionará tanto mejor cuanto mayor sea el grado de descentralización.

Por desgracia, tan sólo se pueden dar conclusiones muy generales debido a que no existen métodos científicamente exactos capaces de precisar qué competencias le han de corresponder a cada nivel de gobierno para optimizar la producción de servicios públicos, y, más en relación con el tema aquí tratado, el desarrollo de las ciencias sociales es insuficiente para valorar si sería más eficaz para España el que las Comunidades Autónomas dispusiesen, aproximándose al tipo de federalismo fiscal de los EE.UU., de competencias tributarias más amplias que las reguladas por el sistema L.O.F.C.A. Sencillamente no tenemos capacidad para determinar qué modelo de reparto de atribuciones fiscales resulta más eficaz para que la Administración central y los niveles de gobierno subnacionales tengan éxito, considerando sus interrelaciones, en la persecución de los objetivos de estabilidad económica, distribución de la riqueza, asignación óptima de los recursos, desarrollo económico, equilibrio ecológico, fomento de la salud física y mental, y cuantos otros se atribuyan al sector público en cada periodo histórico.

Esta dificultad se explica, entre otros motivos, porque el estado de nuestros conocimientos científicos es insuficiente para realizar, a partir de la evaluación de los efectos de las medidas fiscales y económicas, proyecciones certeras que permitiesen determinar con precisión cuáles son las políticas que más adecuadamente resolverían los problemas a los que se enfrentan el hombre y la sociedad de hoy.

La conciencia de esta insuficiencia ha venido marcada fundamentalmente por la pérdida de fe en una ciencia económica capaz de curar los grandes males de nuestro tiempo. Esta fe no tenía ninguna base sólida, porque como el mismo Keynes advirtió, "en economía no hay ninguna verdad absoluta, excepto, quizás, ésta". En la década de los setenta el modelo keynesiano de explicación del funcionamiento de la economía entra en crisis y posteriormente no ha habido ninguno nuevo capaz de dar una respuesta satisfactoria a la

depresión económica, tal y como lo parece demostrar la falta de éxito del experimento monetarista en EE.UU. (16)

A mi entender este fracaso de la teoría científica está motivado, entre otras causas, porque hasta la fecha casi todos los modelos explicativos del sistema económico y social están basados en construcciones de arriba a abajo, sustentadas en inferencias a partir de datos agregados que, por implicar excesivos supuestos y simplificaciones, falsifican la realidad, cuanto menos a efectos de predicción.

Sin embargo, es de esperar que la capacidad de evaluación de los efectos de las políticas de los distintos niveles de gobierno será mejorada sustancialmente en los próximos diez años, gracias a la oportunidad de manipulación de datos y análisis proporcionada por los últimos adelantos en el mundo de las microcomputadoras, avances que por primera vez podrían permitir la construcción de macromodelos partiendo de numerosos micromodelos, lo cual haría posible predecir más fielmente la respuesta de los distintos agentes del entramado económico y social a distintas medidas fiscales y económicas.

(16) Si los objetivos perseguidos por la política económica no se reducen a contener la inflación, parece sólida la tesis de que las recetas derivadas del monetarismo no han sido exitosas, ni siquiera en EE.UU., nación cuya realidad se acerca más a los presupuestos desde los que fue diseñada. En esta línea parece opinar, entre otros, Paul A. Samuelson en su artículo "J. M. Keynes, su aporte de felicidad", cuando, en su colaboración en el suplemento especial de *El País*, de 4 de Junio de 1983, dice: "Los años ochenta han sido un mal periodo para las predicciones de los antikeynesianos. Afortunadamente La Reserva Federal norteamericana, bajo la dirección de Paul Volcker, se apartó el verano pasado del monetarismo que se había impuesto en 1979. Creo que la actual recuperación de la recesión de la época Reagan se puede achacar a este alejamiento del monetarismo". La misma idea es defendida por Jhon K. Galbraith, en ese mismo diario, en su artículo de 18 de Diciembre de 1983, titulado "Reagan, el hombre que mantuvo su rumbo".

LA CUESTION DEL COSTE DE LA CAPITALIDAD
EN WASHINGTON, D.C.: EL PAGO FEDERAL
AL DISTRITO DE COLUMBIA

I.- WASHINGTON, D.C. Y LA LEY DE AUTOGOBIERNO DE 1973

El artículo 1.8.17. de la Constitución de los Estados Unidos estableció que el Congreso (1) tendría competencias plenas sobre el territorio en el que se ubicase la capital nacional: "El Congreso tiene facultades... para legislar exclusivamente sobre cualquier materia referente al Distrito (de extensión no superior a un cuadrado de diez millas de lado) que en su caso se cree por cesión de algunos Estados y que mediante la aceptación del Congreso se convierta en la sede del Gobierno de los Estados Unidos.". Las consecuencias más importantes de este artículo constitucional han sido:

1.- Los representantes nacionales se han visto involucrados en numerosos asuntos de carácter claramente local, entre los que se pueden citar a modo de ejemplo: legislación relativa al vuelo de cometas (2); determinar el procedimiento según el cual se tiene que remover la nieve y el hielo; establecer que hay que pagar una cuota de tres dólares cada vez que se

(1) "Congress", traducido por Congreso, comprende la "House of Representatives", traducido por Cámara de los Representantes, y el "Senate", traducido por Senado.

(2) Este es uno de los casos más citados de cómo el Congreso puede olvidar su dimensión nacional y gastar sus energías en cuestiones anecdóticas. Por ejemplo, ver el debate sobre el pago federal en el que el diputado sin derecho a voto del Distrito menciona con ironía que el Congreso discutió durante ocho horas si se debía permitir que la gente volara cometas en la capital. En U.S. Congress, House, Committee on the District of Columbia, **Federal payment** formula, informe que acompaña H.R. 7558 y H.R. 7845, (serial No. 96-11), Washington, D.C., Government Printing Office, 1980, p.59.

registra un perro; acceder a la petición de los bomberos de que se les permita jugar en el equipo de la policía municipal; consentir que se realicen obras en el estadio local (3); establecer cuáles son las alturas máximas que pueden alcanzar los edificios; regular los anuncios luminosos; etc.

2.- Los habitantes del Distrito de Columbia han sufrido una discriminación política respecto al resto de los ciudadanos de los Estados Unidos. Durante largos periodos de su historia se les ha negado derechos que los demás han disfrutado, entre los que caben destacar el no permitirles disponer de un Gobierno local electo, el no poder votar en las elecciones presidenciales, y el carecer de representantes en el Congreso. Aunque esta situación de marginación ha disminuido en los últimos veinte años, aún no ha terminado por completo, como lo demuestran los siguientes hechos: los más de seiscientos mil habitantes de esta ciudad, en su mayoría negros y de otras minorías étnicas (cerca del 70%), no tienen derecho a delegados en el Senado, y el que tienen en la Cámara de los Diputados carece de poder de voto; están regidos por una Ley de Autogobierno restrictiva, según la cual ninguna regulación de la Cámara Legislativa del Distrito de Columbia es efectiva hasta que el Congreso la ha examinado y consentido; su presupuesto es revisado línea a línea por el Gobierno federal, que lo puede alterar hasta en su más pequeña decisión de gasto.

Los jalones más importantes de la disminución de la discriminación sufrida por los habitantes del Distrito han sido:

- En 1963 se aprueba la enmienda a la Constitución número 23, por la que se permite a los residentes del Distrito de Columbia votar, por primera vez en su historia, en las elecciones para elegir Presidente y Vicepresidente.

(3) Los ejemplos hasta aquí citados están tomados de Jason I. Newman y Jacques B. Depuy, "Bringing democracy to the nation's last colony: The District of Columbia Self-Government Act", *The American Law Review*, Volumen 24, 1975, p. 538

- En 1968 se les concede el derecho a celebrar elecciones para escoger los miembros del Consejo Escolar Local.
- En 1971 eligen un delegado sin derecho a voto para la Cámara de los Representantes.
- En 1973 se aprueba la Ley de Autogobierno y Reestructuración del Gobierno del Distrito de Columbia, aún hoy en vigor, por la que los residentes del Distrito adquieren el derecho de elegir un Alcalde, un Consejo de doce miembros, y al Presidente de dicho órgano. Constituye un tipo de administración híbrida, que tiene funciones y responsabilidades tanto municipales como estatales. Sin embargo, en ambos casos se trata de un poder delegado que puede ser anulado por el Congreso en cuanto éste lo estime conveniente (artículo 601).

En la Ley de Autogobierno la Administración federal se reserva numerosas competencias sobre la capital, entre las que destacan (4):

- Juega un papel activo en la elaboración del presupuesto anual, pudiendo alterar las prioridades de gasto establecidas por el Gobierno del Distrito de Columbia.
- Toda ley aprobada por el Distrito, antes de entrar en vigor, tiene que pasar una revisión de treinta días legislativos en el Congreso, periodo que normalmente supone sesenta días de calendario, pero que en ocasiones puede extenderse hasta seis meses. Si en ese tiempo el Congreso no emprende acción alguna en contra, se considera que ha sido aprobada. Si éste no es el caso, para que muera o sea modificada, es necesario que tanto la Cámara de Representantes como el Senado la rechacen.

(4) Para ver cuáles son las competencias delegadas al Distrito y cuáles son los poderes retenidos por el Congreso, véase: J.I. Newman y J.B. DePuy, op. cit., pp. 548-649.

- A las restricciones y limitaciones impuestas a los Estados en el artículo 1.10 de la Constitución, añade nueve áreas en las que se prohíbe al Distrito cualquier acción legislativa (artículo 602).

Respecto al pago federal, el artículo 501 determina:

"(a) El Alcalde, en la preparación de un presupuesto anual para el Distrito, tendrá el deber de realizar comparaciones significativas respecto a los gastos e ingresos de otras ciudades según datos suministrados por el Departamento del Censo, y el de identificar costes y beneficios ocasionados al Distrito por ser la Capital Nacional. Los resultados de los estudios realizados en cumplimiento de este apartado tendrán que ponerse a disposición del Consejo y de la Oficina Federal de Administración y Presupuesto para que lo utilicen al considerar y revisar la solicitud del Alcalde relativa al monto del pago federal anual al Distrito. Dicho pago federal tendrá que operar promoviendo que el Gobierno del Distrito mantenga y aumente su nivel de ingresos y que persiga tanta eficiencia y economía como sea posible en la administración de sus programas.

(b) El Alcalde, en la medida de lo factible, tendrá que considerar, entre otros, al estudiarlos e identificarlos, los siguientes costes y beneficios que recaen en el Distrito por su papel como Capital Nacional:

- (1) ingresos no obtenidos por la relativa falta de propiedad comercial e industrial susceptible de ser gravada;
- (2) ingresos no obtenidos por la relativa falta de empresas que paguen impuestos sobre la renta de sociedades;
- (3) ingresos potenciales que se obtendrían si fueran eliminadas las exenciones a los impuestos del Distrito;
- (4) coste neto, si hay alguno tras considerar otras compensaciones por la insuficiencia de la base imponible y por los impuestos directos e indirectos pagados, de los servicios prestados a organizaciones benéficas, y a empresas que hagan negocios sólo con el Gobierno federal, exentas de pagar impuestos;
- (5) gastos periódicos y extraordinarios de servicios no pagados prestados al Gobierno federal;
- (6) otros gastos impuestos al Distrito por el Gobierno Federal y que afectan sólo al Distrito;
- (7) beneficios provenientes de transferencias federales en relación a los prestados a otros Estados y gobiernos locales;

- (8) gastos periódicos y extraordinarios de servicios prestados al Distrito por el Gobierno federal;
- (9) la presión fiscal relativa sobre los residentes del Distrito en comparación a la de los residentes en otras jurisdicciones del área metropolitana de Washington; Distrito de Columbia, y a la de otras ciudades de tamaño comparable."

Asimismo, por primera vez en la historia del Distrito, la Ley de Autogobierno anticipa cuál es el techo máximo que podrá alcanzar el pago federal. El artículo 502 establece las cantidades de 230 millones de dólares para el año fiscal 1975, 254 para el año fiscal 1976, 280 para el año fiscal 1977 y 300 para el año fiscal 1978 y en adelante.

Sin embargo, hasta 1980 el Distrito obtuvo cantidades menores a las autorizadas (ver tabla 1). En parte, esto se debe a que el monto concreto recibido continuó estando en función de cual era la cuantía necesaria para que el presupuesto del Distrito no incurriera en déficit.

Tabla 1
El pago federal desde la Ley de Autogobierno
(en millones de dólares)

año fiscal	cantidad autorizada	cantidad pagada	%
1975	230'0	226'2	98'34
1976	254'0	248'9	97'99
1977	280'0	276'6	98'78
1978	300'0	276'0	92'00
1979	300'0	250'0	83'33
1980	300'0	276'5	92'16
1981	300'0	300'0	100'00
1982	336'6	336'6	100'00
1983	361*	361*	100'00

* No incluye 2'3 millones en concepto de pago especial destinado a la lucha contra el crimen.

Fuente: Government of the District of Columbia,
Federal Payment, Fiscal Year 1984,
Washington, D.C., 1983.

Los estudiosos en la materia coinciden en que la disparidad entre la cantidad autorizada y la pagada ha tenido consecuencias negativas para la planificación económica y presupuestaria del Distrito. Por ejemplo, el Dr. Robert D. Ebel opina que no sólo las grandes diferencias como las de 1979, de 50 millones de dólares, son perjudiciales, sino que también lo son las pequeñas, como la de 1977, de 3'4 millones de dólares, ya que muchas decisiones sobre qué nuevos servicios se van a proveer o, más frecuente hoy en día, sobre cuáles son los que se van a recortar, se hacen en el margen, es decir en base a los fondos que quedan o faltan una vez que todos los gastos obligados están cubiertos. Escribe:

"Frente a cualquier otro gobierno de nivel estatal de los Estados Unidos, el Distrito de Columbia continuamente se enfrenta con la posibilidad, y a menudo la realidad, de tener que establecer sus prioridades de gasto en el mismo año en que estos ocurren... La falta de seguridad causada por este proceso del pago federal rompe el criterio de certidumbre fiscal requerido por un sólido presupuesto público.

La incertidumbre presupuestaria que resulta de esta revisión del Congreso también crea problemas para el sector privado en la comunidad de Washington. En casi toda la literatura económica relativa al efecto que tiene la política presupuestaria estatal o local sobre las decisiones de expansión y localización de negocios, hay una advertencia a los poderes públicos: cuando un negocio toma la decisión de operar en una jurisdicción dada, está haciendo una apuesta a largo plazo al futuro económico de esa jurisdicción, por lo que probablemente la característica fiscal del gobierno en que se ubique que más influya en la decisión de localización será el grado de certidumbre fiscal bajo el que la empresa debe operar. Ciertamente, entre lo peor que le puede ocurrir a una comunidad que está tratando de atraer y mantener empresas y, por tanto, trabajos en su territorio, es el desarrollar una reputación de realizar frecuentes cambios de último minuto en el nivel de sus impuestos o en la calidad de los servicios públicos ofrecidos a las empresas" (5).

(5) Robert D. Ebel, en U.S. Congress, House of Representatives, **Federal Payment Formula**, op. cit, p.77.

Parece que el problema de la disparidad entre la cantidad autorizada y la concedida ha desaparecido, ya que desde 1982 ambas han coincidido. En 1981 el techo máximo que podía alcanzar el pago federal fue aumentado a 336'6 millones de dólares para el año fiscal 1982 y en adelante, siendo esa misma cantidad la obtenida por el Distrito en dicho año fiscal. En 1982 el nivel autorizado fue aumentado a 361 millones para el año fiscal 1983, cantidad que le fue pagada al Distrito en su totalidad (tabla 1).

Aún así, el problema de la predicción no está resuelto, dado que, por un lado, se sigue sin saber a ciencia cierta si el techo máximo va a ser alterado para el siguiente año fiscal y, por otro, no existe garantía alguna de que lo ocurrido en los últimos tres años vaya a seguir aconteciendo en el futuro.

Además, el proceso de elaboración del presupuesto del Distrito, establecido por el Congreso, obliga a que la planificación de los gastos se haga unos dos años antes de que éstos tengan lugar, lo cual convierte en mera adivinanza lo que debieran ser decisiones bien calculadas. Hay que tener en cuenta que, al menos en la actual coyuntura económica, los tipos de interés, el nivel de desempleo, la inflación, y todas las demás variables sobre las que se debieran basar la elaboración del presupuesto no pueden ser proyectadas con un mínimo de certidumbre a tan largo plazo.

En relación al total del presupuesto del Distrito de Columbia la proporción financiada por el Gobierno Federal desde 1974 ha fluctuado entre el 18'7 y el 24'4%, tal y como muestra la tabla 2.

Este tanto por ciento contrasta con el recibido entre 1835 y 1925, periodo en el que el pago federal era establecido en base a una fórmula cuya aplicación resultaba en que la contribución de la Administración central representaba entre el 40 y 50% del presupuesto.

Entre los documentos del presupuesto que el Gobierno del Distrito de Columbia prepara cada año se encuentra un folleto titulado "Pago Federal", en el que cumple con los requisitos establecidos por el artículo 501 de la Ley de Autogobierno.

Tabla 2
 % del pago federal respecto al presupuesto
 del Distrito de Columbia
 (en millones de dólares)

	presupuesto	% financiado
1974	841'4	22'3
1975	919'9	24'6
1976	1.042'1	23'9
1977	1.131'0	24'4
1978	1.260'8	21'9
1979	1.335'7	18'7
1980	1.426'0	19'4
1981	1.457'9	20'6
1982	1.586'3	21'2
1983	1.792'1	20'1

Fuente: Government of the District of Columbia,
 Federal Payment, Fiscal Year 1984,
 Washington, D.C., 1983.

Intentando justificar el pago federal estructuran el documento en cinco grandes apartados: el primero trata de la racionalidad del pago federal; el segundo de los impuestos no obtenidos debido a restricciones federales; el tercero es un intento de cuantificar los costes y beneficios asociados con ser la capital nacional; el cuarto compara los gastos municipales y no municipales del Distrito de Columbia con los de otras ciudades; y el quinto compara, por una parte, las fuentes de ingresos del Distrito con las de diversas ciudades, y por otra, la presión fiscal del Distrito con la del resto de las entidades administrativas de su área metropolitana.

II.- EL CALCULO DEL MONTO DEL PAGO FEDERAL

En líneas generales existe en EE.UU. consenso respecto a que la presencia federal supone un coste significativo para el Gobierno del Distrito de Columbia, motivo por el que en teoría se justifica la transferencia

económica por razón de la capitalidad (6).

Sin embargo, no falta debate sobre cuál es, una vez considerados costes y beneficios, la cuantía justa del pago a la capital. El único acuerdo sobre esta cuestión es el que no existe metodología capaz de determinar de manera precisa y objetiva cuál ha de ser el monto del pago federal, conclusión a la que han llegado los estudios realizados por el Congreso desde 1874 hasta la actualidad.

Aún así, siempre se ha intentado encontrar una cierta racionalidad a la cuantía del pago federal, siendo en la actualidad tres los factores considerados:

- a) Impuestos no obtenidos porque el Gobierno federal está exento de pagarlos o por prohibiciones especiales del Congreso, como el no permitir que el Distrito grave la renta de los no residentes que en él trabajan.
- b) Gastos ocasionados a la ciudad por la presencia federal o por acciones específicas del Congreso.
- c) El hecho de que la ciudad, por no estar integrada en ningún Estado, no pueda recibir ayuda económica de dicho nivel administrativo.

II.1- Impuestos no obtenidos debido a la presencia federal

El artículo 501.b de la Ley de Autogobierno, determina que en la solicitud anual del pago federal, el Alcalde tiene que considerar:

"1) Ingresos no obtenidos por la relativa falta de propiedad comercial e industrial susceptible de ser gravada". En 1982, de los aproximadamente 29.700 acres que tras descontar las calles contiene el Distrito, unos 12.200

(6) Véase Advisory Commission on Intergovernmental Relations, **Payments in lieu of taxes on federal real property**, Washington, D.C., Government Printing Office 1981, p.54.

(42%), son propiedad o están ocupados por el Gobierno federal (7).

"2) Ingresos no obtenidos por la relativa falta de empresas que paguen impuestos sobre la renta de sociedades". Regulaciones del Congreso sobre los usos del suelo, prohibiciones especiales como el no permitir que se ubiquen industrias pesadas o el imponer límites a la altura de los edificios, y la masiva presencia federal, son en gran medida responsables de que la base económica de la capital sea deficiente en industrias y ciertos tipos de comercios, además de haber impulsado la localización de muchos servicios en las áreas colindantes de Virginia y Maryland.

"3) Ingresos potenciales que se obtendrían si fueran eliminadas las exenciones a los impuestos del Distrito". Destacan: a) el veto federal a que sean gravadas sus propiedades; b) la prohibición federal de gravar las rentas de los no residentes que trabajan en el Distrito; c) las exenciones concedidas por el Congreso a empresas localizadas en la capital cuyo único cliente es el Gobierno federal y, d) las exenciones concedidas a las embajadas y representantes de gobiernos extranjeros.

En esta lista de factores hay que distinguir entre las restricciones en los poderes tributarios que son aplicables a toda la nación y aquellas que tan sólo afectan a la capital.

En el primer caso tenemos la prohibición del Gobierno federal de que sus propiedades sean gravadas por las administraciones locales y estatales, inmunidad cuyo ámbito ha ido disminuyendo en el último medio siglo, y cuya justificación está en la actualidad en entredicho. Entre las voces en contra cabe destacar la de la Comisión Asesora en Relaciones Intergubernamentales, que opina que no respeta el principio de que contribuyentes en circunstancias similares tienen que ser tratados de forma similar. Afirma que los establecimientos federales generan el mismo tipo de gastos que las empresas privadas, y que aunque tienen una razón de ser diferente, desde la perspectiva intergubernamental, el papel de los gobiernos subnacionales como

(7) The District of Columbia Government, Office of the Budget, **Federal payment, fiscal year 1984**, Washington, D.C., 1983, p.7.

productores y suministradores de servicios es equivalente para ambas instituciones. Por ello recomienda que el Congreso establezca un programa de transferencias en lugar de impuestos, cuyo valor ha de ser equivalente al que sería pagado en caso de que el Gobierno federal estuviese sujeto a los tributos locales (8).

Respecto a las restricciones que tan sólo afectan a Washington, D.C., no cabe duda que su justificación resulta mucho más difícilmente defendible, por lo que el Distrito hace énfasis en ellas cuando quiere recordar que la Administración federal tiene la obligación moral de compensarle por los ingresos que le hace perder.

En términos relativos, el 53% del valor de las tierras del Distrito está exento del impuesto sobre la propiedad, y el 65% de los ingresos obtenidos por la población activa que trabaja en el Distrito, no están sujetos a su impuesto sobre la renta de las personas físicas.

La tabla 3 muestra las proyecciones del Gobierno del Distrito de Columbia respecto a cuáles serían en 1983 los ingresos no obtenidos debido a las exenciones federales.

Respecto a las propiedades federales, la metodología que emplean para calcular los ingresos no obtenidos, es la de asumir que si estuvieran en manos privadas, el tipo de actividad que en ellas se desarrollaría sería el mismo que el que actualmente existe en los terrenos situados a su alrededor. El procedimiento que se sigue es: primero clasificar cada edificio o parcela federal en propiedad de clase uno, dos o tres; segundo, calcular el valor del suelo, edificación y mejoras; y tercero, aplicar la tarifa que corresponda (para el año fiscal 1983, 1'22 dólares por cada cien para las propiedades de clase uno, 1'54 dólares por cada cien si pertenecen a la clase dos y, 2'13 dólares por cada cien si pertenecen a la clase tres).

(8) Véase Advisory Commission on Intergovernmental Relations, op. cit., pp.9-19.

Tabla 3
 Coste de la presencia federal por exenciones,
 año fiscal 1983.

(en millones de dólares)

1-Ingresos que obtendría el Distrito si fueran eliminadas las exenciones a sus impuestos sobre la propiedad:	
Propiedades Federales.....	260'1
Otras (Gobiernos extranjeros y leyes especiales).	19'7
Impuesto sobre la propiedad personal.....	41'2
2-Ingresos perdidos por restricciones en el poder tributario del Distrito:	
Impuestos sobre la renta de los no residentes....	436'9
Empleados del Congreso y ayudantes del Presidente	4'8
3-Otros ingresos no obtenidos debido a las exenciones de los diplomáticos.....	12'6
4-Ingresos no obtenidos debido a las exenciones de los militares.....	32'2
	=====
TOTAL:	798'5

Fuente:Government of the District of Columbia,
 Federal Payment, Fiscal Year 1984,
 Washington, D.C., 1983.

Esta metodología presenta diversos problemas, entre los que destaca el que no se puede verificar la validez de la doble asunción de que, en caso de que la presencia federal no hubiese existido nunca o desapareciese, las parcelas y edificios que habría en lo que hoy son sus propiedades estarían dedicadas al mismo tipo de actividad y tendrían igual valor que los terrenos y construcciones que actualmente las bordean.

En relación a estos supuestos se pueden realizar todo tipo de críticas, contracríticas y especulaciones basadas en los diferentes escenarios que cada cual quiera imaginarse. Unos pueden aducir que si no llega a ser por la presencia federal, no sólo las propiedades tendrían menos valor, sino que además apenas existirían actividades comerciales en la zona. Otros pueden argumentar que por el contrario, la localización del Distrito era favorable, ya

que, estando abierto al mar, existían accesos fáciles con el Oeste, por lo que no hay que asumir que se habría quedado a la zaga de otras ciudades de la costa Este. Es más, si la capital se hubiese ubicado en otro lugar, lo más probable es que la composición social de lo que hoy es el Distrito de Columbia fuera muy distinta, pudiendo ser que sus habitantes fuesen gentes acomodadas, con un gobierno local sin problemas fiscales, algunos de los cuáles podrían combinar actividades agrícolas con un puesto de trabajo en Georgetown o Alexandria.

Resulta evidente que este tipo de planteamientos tan sólo conduce a enzarzarse en discusiones sin sentido, en las que nadie puede probar nada al contrario.

11.2- El coste de los servicios

En parte, el pago federal se considera como una remuneración del Gobierno nacional al Distrito por los servicios que éste le presta. Sin embargo, no se trata del concepto que tiene mayor peso en la determinación del monto del pago, dado que ignora costes significativos de la presencia federal en la capital, tales como gastos locales obligados por el Congreso, o ingresos no obtenidos a consecuencia de decisiones federales.

Además, resulta conceptualmente controvertido cualquier intento de delimitar en qué medida el Gobierno federal es el usuario de los servicios públicos consumidos colectivamente, ya que los beneficios de dichos servicios no se pueden dividir entre dos o más personas o instituciones. No es posible determinar con rigor cual es la proporción que le correspondería pagar al Gobierno federal de los gastos del Distrito en conservación del medio ambiente, en seguridad, en control del tráfico, en el mantenimiento de carreteras, y en tantos otros.

Esta dificultad queda agravada cuando se tiene en cuenta que tan sólo habría que tener en consideración el coste incremental o marginal en el que incurre el Distrito al satisfacer la demanda federal. Es decir, el Gobierno federal únicamente tendría que compensar al Distrito por los gastos ocasionados por encima de los que en cualquier caso se producirían al cubrir

las necesidades y deseos de los residentes y empleados no federales, dato cuya cuantificación resulta altamente problemática.

Una prueba de la escasa relevancia de este concepto es que el pago federal se sigue produciendo, a pesar de que, tras considerar los servicios que ambas administraciones se suministran, la petición anual del pago federal muestra un balance a favor de la Administración central. Por ejemplo, en el documento para el año fiscal 1983, el Distrito estimó que durante el año fiscal anterior había suministrado al Gobierno federal servicios no pagados por un valor de 48 millones de dólares, mientras que, para ese mismo año, la Administración central estimó en 105'8 millones de dólares el coste de los servicios por ella provistos que benefician directa y especialmente al Distrito (9). En ambos casos se trata de figuras no exhaustivas y muy cuestionables, difíciles de comentar porque ni tan siquiera explican cómo han resuelto los problemas metodológicos anteriormente mencionados.

11.3- Consecuencias de la condición de Distrito Federal establecida por la Constitución

La Constitución de los Estados Unidos determina que el asentamiento del Gobierno federal no puede tener una extensión superior a 100 millas cuadradas, y que no puede ser parte de ningún Estado. A continuación enumero algunas de las consecuencias económicas para el Distrito de este mandato:

-No se puede beneficiar de una política estatal de redistribución de ingresos. Dado que el Distrito es el centro del Area Metropolitana de Washington, D.C., con los problemas fiscales y económicos que padecen casi todas las ciudades centrales de los Estados Unidos, lo más probable es que si perteneciese al Estado de Maryland o al de Virginia, sería el destinatario de fondos recolectados en los pudientes condados y ciudades que le bordean.

(9) The District of Columbia Government, Office of the Budget, op. cit., pp. 13-20

-Se trata de una ciudad-estado que tiene que proveer de servicios cuya responsabilidad en otras ciudades está dividida entre la administración municipal, la estatal, la del condado y la de los distritos especiales.

-Para proveer dichos servicios dispone, aunque con ciertas limitaciones, de competencias tributarias estatales y locales, pero con el inconveniente de que su base económica no tiene las características de las de un Estado o ciudad típica.

-Como consecuencia de los dos puntos anteriores, la presión fiscal en el Distrito sobre individuos, familias y empresas es mayor que las de las jurisdicciones que lo bordean, aumentando el éxodo hacia ellas de puestos de trabajo y residentes, lo que provoca que la base económica siga empeorando y que para cubrir sus necesidades de servicios no tengan más remedio que mantener elevados tipos impositivos.

-De esta forma queda cerrado un círculo vicioso del que el Distrito tan sólo puede escapar recurriendo a la Administración federal, único nivel de gobierno que por encima de él existe. En este sentido, el pago federal es en parte considerado como un programa especial de distribución de ingresos a una zona particularmente necesitada, que tiene el agravante de que han sido y son acciones directas del Congreso las que están causando sus dificultades financieras.

Sin embargo, nos encontramos con el problema de que no existe una metodología capaz de cuantificar el coste producido por el concepto desarrollado en este apartado, aunque sí se pueden realizar diversas comparaciones que lo ilustran, entre las que cabe destacar:

-Comparando el Distrito con los dieciséis municipios que se sitúan en el mismo intervalo de población, se observa que la proporción de gastos municipales y no municipales del primero difiere respecto a la media de estos. Las dieciséis ciudades con población entre 500.000 y 999.999 habitantes gastaron en el año fiscal 1981 el 43% de su presupuesto en servicios no típicamente municipales, mientras que en ese año el Distrito

dedicó a esta categoría el 65% de su presupuesto (10). Algunos de estos servicios son: educación pública, que normalmente corre a cargo de distritos especiales; subvenciones a ancianos y a familias con niños cuyos ingresos están por debajo del nivel pobreza, cuyos fondos por lo general provienen en un 50% del Gobierno federal y en otro 50% de los Estados; etc.

-Comparaciones relativas a las fuentes de ingresos. En el año fiscal 1981 los tributos propios proporcionaron el 58% de los ingresos de las dieciséis ciudades con población entre 500.000 y 999.999 personas, mientras que en el Distrito esta categoría supone el 63% de sus ingresos. Es decir, el Distrito obtuvo de transferencias intergubernamentales el 37% de sus ingresos frente al 42% de las ciudades de tamaño comparable, aunque hay que tener en cuenta que en este cómputo se ha excluido el pago federal, ya que unos lo consideran ingresos propios (en tanto que pago en lugar de impuestos), mientras que otros lo consideran una subvención (11).

-Comparaciones entre la presión fiscal de las distintas entidades administrativas del Area Metropolitana de Washington, D.C.

Utilizando una familia tipo (un miembro trabajando y dos hijos en edad escolar), el Gobierno del Distrito de Columbia calcula cuál sería la presión fiscal que sobre ella recaería en caso de ubicarse en el Distrito y cuál sería la que sobre ella recaería si viviese en el área metropolitana. El cálculo lo hace para los ingresos anuales de 10.000, 25.000, 35.000, 50.000, 60.000, 70.000 y 75.000 dólares, resultando que, salvo para el nivel de ganancias más bajo, la presión fiscal sobre la renta de las personas físicas es mayor en el Distrito que en resto del área metropolitana (12).

(10) *Ibidem*, p.22

(11) *Ibidem*, p.29

(12) Department of Finance and Revenue, **Comparision on major state and local tax burdens in selected Washington Metropolitan Area jurisdictions**, The

La Cámara de Comercio del Gran Washington compara la presión sobre diversos tipos de empresas, concluyendo que la que soportarían en caso de localizarse en el Distrito es significativamente mayor a la que soportarían si se ubicasen en otra jurisdicción de su área metropolitana (13).

Si bien no cabe duda que en líneas generales la presión fiscal es más alta en el Distrito, omito los datos concretos que dichos estudios suministran, porque en ambos los resultados están sobrevalorados, ya que no tienen en cuenta que los impuestos federales disminuyen las diferencias entre presiones fiscales subnacionales debido a que los tributos locales y estatales son deducibles de su base.

III.- LA POLITICA DEL PAGO FEDERAL

Washington, D.C. constituye un caso excepcional dentro de Estados Unidos, el de un espacio en el que a nivel político no se dota a sus residentes de los derechos que se disfrutaban en el resto de la nación. En una sociedad que dice creer que son injustos los regímenes en que se priva a los ciudadanos de tener representantes electos, y para la que el sistema democrático constituye uno de sus mayores orgullos, nos encontramos con que en su capital estos valores no se aplican.

¿Por qué se mantiene un territorio fuera de los criterios según los cuáles se rige esa sociedad, y respecto a los que existe un amplio consenso? ¿Por qué los habitantes del Distrito de Columbia sufren una clara discriminación espacial?

District of Columbia Government, Washington, D.C., publicación anual desde la Ley de Autogobierno.

(13) Greater Washington Board of Trade, **Comparative tax reports**, Washington, D.C., publicación anual desde 1969.

El probar empíricamente la validez de cualquier respuesta a este tipo de interrogantes resulta altamente difícil, y el llegar a un acuerdo casi imposible. No obstante, citaré las siguientes causas por ser las que me parecen más sólidamente respaldadas:

1- El miedo a la política excesivamente progresista que presumiblemente emprenderían los representantes negros, mezclado y aumentado por un racismo que aún hiere profundamente la vida social de los Estados Unidos. Dado que en el Distrito de Columbia la minoría étnica es mayoritaria, sus representantes serían con casi toda seguridad negros, y dado que estos han padecido y siguen sufriendo una marginación económica y social muy aguda, lo más lógico es pensar que propugnarían políticas que favorezcan a su raza y grupo social.

Por este motivo, para una gran parte de la clase política, resulta inaceptable el que prospere la iniciativa de los residentes de Washington, D.C., de convertirse en un Estado (14), o su propuesta de enmienda a la Constitución con el fin de poder adquirir pleno derecho de voto en las elecciones a senadores y representantes (15), ya que significaría dos miembros negros más en el Senado, y al menos uno más en la Cámara de

(14) En Noviembre de 1980, los residentes del Distrito aprobaron por referéndum el elegir representantes que redactaran una Constitución. Esta fue ratificada dos años más tarde en un nuevo referéndum, por lo que si el Congreso la aprobara por mayoría de ambas Cámaras, el Distrito se convertiría en el 51 Estado de la Unión. Sin embargo, no hay perspectivas de que esto pueda ocurrir, al menos a corto o medio plazo.

(15) En 1978, el Senado y la Cámara de Representantes la aprobaron con la requerida mayoría de dos tercios. Para que llegue a ser efectiva, es necesario que tres cuartos de los Congresos estatales (o Convenciones convocadas para dicho fin) la ratifiquen, obstáculo que difícilmente será capaz de sortear. Aun si este fuese el caso, los residentes del Distrito seguirían sin haber alcanzado una verdadera igualdad respecto al resto de los ciudadanos, porque el Congreso seguiría manteniendo las prerrogativas recogidas en la Ley de Autogobierno de 1973.

los Representantes, todos ellos vinculados al Partido Demócrata o, con cierta probabilidad, a alguno más a su izquierda.

Resulta dramático el que la situación de rechazo no sea exclusiva del Partido Republicano, cuya base entre las minorías étnicas es muy escasa. A pesar de lo mucho que se han beneficiado del voto del negro, también se da en una gran porción del Partido Demócrata, que preferiría perder escaños a que estos fuesen ocupados por negros. Como ejemplos recientes de esta actitud caben destacar el caso de Tom Bradley, que no consiguió el puesto de Gobernador de California en las elecciones de Noviembre de 1982, perdiendo la oportunidad de ser el primer negro que hubiera ocupado ese tipo de cargo político en la historia de los Estados Unidos, o el de Harold Washington, que aunque sí ganó la elección a Alcalde de Chicago en Abril de 1983, lo hizo con la clara oposición de muchos demócratas que apoyaron públicamente al candidato republicano.

Para entender la prevención contra los negros y el rechazo al que me estoy refiriendo, merece la pena citar el tipo de comentarios que se suscitaron a raíz de la campaña electoral de Harold Washington: "Mucha gente tiene miedo que vaya a ejercer su poder a favor de la comunidad negra, y que la comunidad blanca no vaya a obtener nada. Mi temor es que va a tratar de promover la integración racial, lo cual está bien siempre y cuando yo no pierda dinero cuando decida vender mi casa". Otros recalcan cómo dedicará los fondos a luchar contra la pobreza y se olvidará de la clase media: "Leo en los periódicos que la comunidad negra tiene la impresión de que es la única que está padeciendo en estos tiempos. Todos estamos dañados". Otros tienen terror a lo que pueda pasar: "es la decisión más difícil que se me ha planteado, el votar por un negro. No te voy a mentir. No quiero ver problemas en esta ciudad". Y si incluimos los comentarios extremos, se podían oír algunos del tipo: "si un hombre negro es elegido, ninguna mujer blanca estará a salvo en la calle"(16).

(16) Véase Milton Coleman, "Race clouds the issues for many Chicago voters", The Washington Post, 28 de Marzo de 1983, pp.1-2

2- Los intereses personales de grupos influyentes, entre los que caben destacar:

a) Los de los residentes en las Administraciones locales que bordean el Distrito de Columbia, cuya posición económica, social y política les permite obtener beneficios a costa de la marginación a la que se somete a Washington, D.C. Por ejemplo les resulta muy ventajoso el que el Distrito no pueda gravar las rentas de aquellas personas que, trabajando en su territorio, no residan en él. El mantenimiento de este privilegio fue una condición sin la cual no hubieran permitido que se aprobara la Ley de Autogobierno, que lo garantizó en su artículo 602.a.5. Se trata de un ejemplo más de tratamiento diferenciado: el Gobierno del Distrito es el único que padece tal restricción de su poder tributario, que por lo demás es ampliamente utilizado en el resto de los EE.UU. En 1978 unos 44 Estados, entre los que se encuentran Maryland y Virginia, y 51 de las ciudades más importantes de los Estados Unidos tenían el impuesto sobre la renta de los no residentes que trabajan en su territorio, denominado "Commuter Tax" (17).

Para el Distrito, las pérdidas de ingresos por este concepto son significativas: aproximadamente, el 60% de la renta de las personas físicas generada en su territorio es ganada por residentes en los Estados colindantes. Unas 300.000 personas, que suponen entre el 35 y el 40% de la población activa de los condados y ciudades vecinas, trabajan en la capital sin vivir en ella, beneficiándose de estar exentos de contribuir con sus ingresos a la parte que les correspondería del mantenimiento de carreteras y puentes, de la lucha contra la contaminación producida por sus cientos de miles de coches diarios, etc.

(17) U.S. Congress, House of Representatives, *Commuter Tax*, Washington, D.C., 1978 (95th Congress, 2d session, House Document no.13-B), p.68.

b) Los de numerosos senadores y miembros de la Cámara de los Representantes, a los que les gusta e interesa dirigir la política del Gobierno local en el que transcurre una importante parte de su vida. El gobernar directamente el Distrito les permite:

- Tener la certeza de ser ellos los que deciden en asuntos de su vida cotidiana que les preocupa. Por ejemplo, el Gobierno del Distrito se ha quejado en repetidas ocasiones de que el Congreso le obliga a mantener un cuerpo de policías y bomberos más numeroso de lo que considera necesario (18).

- Sentir, gracias a que los resultados de sus decisiones a nivel local son más claros e inmediatos que los de las decisiones de alcance nacional, que su poder tiene una relación más directa con la realidad (19).

- Asegurarse que aquellos habitantes de su distrito electoral que viajen a Washington, D.C., regresarán a su casa llevándose una buena impresión de la ciudad. Sus representados han de pasear por calles bien pavimentadas y limpias, no puede permitirse que paguen impuestos indirectos muy altos al abonar las cuentas de los hoteles (20), se tienen que sentir orgullosos de su capital, etc.

(18) Véase Council of the District of Columbia, Office of the Secretary, Council of District of Columbia owner's manual, Washington, D.C., 1980, p.26, en donde se cita que en 1980 el Congreso aprobó un presupuesto para el Distrito en el que se requería que este gastara seis millones adicionales de dólares para contratar doscientos policías más de los que el Alcaldé y el Consejo creían necesario.

(19) Comentado por Dan Linhaim, asesor del Comité de la Cámara de los Representantes sobre el Distrito de Columbia, en entrevista realizada por el autor.

(20) Véase los comentarios del representante McKinney, en U.S. Government, House of Representatives, *Federal payment formula*, op. cit., pp. 39-41.

El tener en mente el contexto de tratamiento diferenciado en el que se desenvuelve todo asunto relacionado con el Distrito y el conocer la trama de intereses explicados en el presente capítulo, son requisitos previos para poder entender las razones de fondo y la dinámica del pago federal.

Cuando en 1973 fue aprobada la Ley de Autogobierno, la Administración federal se aseguró que sus criterios iban a ser respetados a través de los siguientes mecanismos:

- 1- La dotación de un pago federal que además de ser una compensación a los ciudadanos del Distrito por la discriminación espacial que sufren, pasa a ser un arma coactiva de gran eficacia, ya que el Gobierno del Distrito no se puede arriesgar a que el Congreso disminuya, como penalización por no haber tenido suficientemente en cuenta los intereses federales, su dotación económica.
- 2- La revisión línea a línea del presupuesto del Distrito, con capacidad de introducir cuantos cambios considere oportunos.
- 3- La prerrogativa de rechazar cualquier ley elaborada por el Distrito.
- 4- El poder de invalidar la Ley de Autogobierno cuando así lo decida.

El empleo de cualquiera de estas tres últimas medidas resulta embarazoso para el Gobierno federal, ya que siempre suscita numerosas críticas y porque fortalece las posiciones de los que califican de colonial la situación política del Distrito. Es por esto por lo que, sin descartar que en ocasiones se vea forzado a modificar el presupuesto o a rechazar leyes, lo más deseable y frecuente desde el punto de vista federal es que el Presidente y el Congreso sean capaces de orientar indirectamente la política del Distrito mediante la amenaza de una disminución o supresión del pago federal, asegurándose así que sus puntos de vista son respetados.

El problema es que se produce un conflicto sobre a qué hay que dedicar los escasos fondos de los que el Distrito puede disponer. Por un lado, las prioridades de la Administración central son que se mantenga una amplia fuerza policial, un extenso cuerpo de bomberos, un exquisito cuidado de

parques, unas excelentes carreteras de acceso, y el resto de los asuntos que la práctica demuestra que son los intereses federales. Por otra parte, los representantes electos de Washington, D.C., se sienten obligados hacia la denominada segunda ciudad, la de altas tasas de desempleo; la de edificios medio en ruinas, la de un elevadísimo porcentaje de niños muertos antes de cumplir el año, la de la miseria, es decir, la de la población negra que les ha votado.

IV.- CONCLUSIONES

En relación a una posible subvención del Estado español a la ciudad de Madrid, la experiencia del pago federal a Washington, D.C., sirve para confirmar que la justificación de un desembolso por razón de la capitalidad, y la metodología a emplear para calcular su cuantía, son dos cuestiones para las que no existe una respuesta objetiva y absoluta.

En la no demasiado racional historia del pago federal al Distrito de Columbia, resulta difícil de captar cuáles han sido los principios utilizados para legitimarlo, entre otros motivos porque nadie quiere explicar públicamente cuáles son las causas que lo generan. Sin embargo, dado que esta cuestión tal vez sea una de las de mayor aplicabilidad en España, expongo a continuación, en relación al caso de Washington, D.C., algunos de los criterios que pueden ser esgrimidos para justificar un pago a la capital:

1) Beneficiarios en circunstancias similares tienen que ser tratados de forma similar o, referido más directamente al tema aquí tratado, instituciones similares que generan a los gobiernos locales gastos equivalentes, tienen que sufragarlos en forma equivalente.

En EE. UU. este criterio es el defendido por la Comisión Asesora en Relaciones Intergubernamentales, y explica por qué en la petición anual del pago federal se calcula cuáles serían los impuestos que el Distrito obtendría si fuesen eliminadas las exenciones establecidas por el Congreso. Igualmente es el criterio que subyace cuando se discute cuáles son los

costes y beneficios de albergar al Gobierno federal. En este caso la Administración central parece aceptar la premisa anterior, pero negociando las condiciones de pago, tal y como lo haría cualquier empresa que tuviese para una entidad local una importancia comparable.

La objeción básica que se puede hacer a este planteamiento es que la razón de ser de la Administración Pública la hace diferente respecto a las empresas privadas, por lo que resulta lícito que reciba un trato distinto.

2) El pago federal es justificable en tanto que los fondos así gastados contribuyen al bien común con un rendimiento mayor de lo que generarían en cualquier otro lugar de la nación, y son necesarios porque el Gobierno de la capital no los puede obtener por sí mismo, o porque, aunque los pueda obtener, no los quiere dedicar a cuestiones consideradas de interés nacional.

Algo de este argumento existe en el pago federal cuando se alega que es necesario para conseguir que el centro del Distrito tenga una grandiosidad digna de la capital de los EE.UU., o cuando una de sus principales funciones es el garantizar que el prestigio de Washington, D.C., no quede en entredicho porque no se proporciona la suficiente protección policial a los dignatarios extranjeros, a los turistas nacionales e internacionales, y a los miembros del Congreso.

En contra de este criterio se puede decir que es difícil de cuantificar, que el bien común es un concepto vago tras el que se suele esconder el que unos salen beneficiados a expensas de otros, y el que no se pueden definir nítidamente cuáles son las cuestiones de interés nacional.

3) El pago al gobierno de la capital es justificable en tanto que le compensa de tener problemas por encima de los usuales en orden a proveer los servicios que tiene encomendados.

En Estados Unidos este criterio se tiene en consideración cuando se alega que, en relación a ciudades de tamaño comparable y a causa de mandatos del Congreso, el Distrito tiene dificultades por encima de las normales para obtener los ingresos que necesitaría para ejercitar sus funciones municipales y no municipales.

Una vez más, se trata de un criterio respecto al que no existe una metodología capaz de expresarlo en dólares, por lo que en la solicitud del pago federal, el Distrito se limita a proporcionar algunas comparaciones entre su presión fiscal y la del resto del área metropolitana, y entre su estructura de gastos e ingresos y la de otras ciudades.

4) La transferencia económica a la capital es justificable en tanto que viene a remediar unas necesidades especialmente agudas de su población.

En contra de la utilización de este criterio se puede alegar que resulta discriminatorio respecto a otras áreas geográficas igualmente necesitadas, ya que sería añadir un programa especial a los mecanismos normales empleados por el Gobierno nacional para la distribución de la riqueza.

En el caso del pago federal al Distrito este criterio no sólo es ignorado (no se hacen comparaciones entre la pobreza de Washington, D.C., y la de otras zonas de los EE. UU.), sino que además lo contradice en la medida en que es utilizado como mecanismo de presión económica encaminado a que el gobierno local relegue a un segundo término las necesidades de esa mayoritaria población negra que vive económica y socialmente marginada.

La opción que se haga en España, entre estos u otros criterios, es una decisión política que está en función de cuáles sean los intereses y sistemas de valores que predominen cuando sea tomada.



FUNDACION JUAN MARCH

SERIE UNIVERSITARIA

TITULOS PUBLICADOS

Serie Azul

(Derecho, Economía, Ciencias Sociales, Comunicación Social)

- 17 Ruiz Bravo, G.:
Modelos econométricos en el enfoque objetivo-instrumentos.
- 34 Durán López, F.:
Los grupos profesionales en la prestación de trabajo: obreros y empleados.
- 37 Lázaro Carreter, F., y otros:
Lenguaje en periodismo escrito.
- 74 Hernández Lafuente, A.:
La Constitución de 1931 y la autonomía regional.
- 78 Martín Serrano, M., y otros:
Seminario sobre Cultura en Periodismo.
- 85 Sirera Oliag, M.ª J.:
Las enseñanzas secundarias en el País Valenciano.
- 108 Orizo, F. A.:
Factores socio-culturales y comportamientos económicos.
- 124 Roldán Barbero, H.:
La naturaleza jurídica del estado de necesidad en el Código Penal Español: crítica a la teoría de la exigibilidad de la conducta adecuada a la norma.
- 128 De Esteban Alonso, J.:
Los condicionamientos e intensidad de la participación política.
- 135 Santillana del Barrio, I.:
Evaluación de los costes y beneficios de proyectos públicos: referencia al coste de oportunidad en situaciones de desempleo.
- 153 Maravall Herrero, F.:
Organización industrial, estructura salarial y estabilidad de la inversión: Un análisis del caso español.
- 155 Alcántara Sáez, M.:
La ayuda al desarrollo acordado a Iberoamérica. Especial referencia al papel concesionario de la C. E. E.
- 162 Vanaclocha Bellver, F. J.:
Prensa político-militar y sistema de partidos en España (1874-1898).
- 170 Solé Puig, C.:
La integración socio-cultural de los inmigrantes en Cataluña.
- 184 Morán Aláez, E.:
La evolución demográfica en España: un test de la teoría de la respuesta multifásica de K. Davis.
- 185 Moreno Feliú, P. S.:
Análisis del cambio en las sociedades campesinas. Un caso de estudio: Campo Lameiro (Pontevedra).
- 187 Lojendio Osborne, I.:
La transmisión por endoso del certificado de depósito.
- 188 Arias Bonet, J. A.:
Lo Codi y su repercusión en España. Los manuscritos 6.416 y 10.816 de la Biblioteca Nacional.
- 192 Embid Irujo, A.:
Las libertades en la enseñanza.
- 198 Escuin Palop, V.:
Análisis de las soluciones italianas a los problemas del denominado regionalismo cooperativo.

- 201 **González Rus, J. J.:**
Bien jurídico y Constitución (Bases para una teoría).
- 204 **Sorribes Monrabal, J.:**
Crecimiento económico, burguesía y crecimiento urbano en la Valencia de la Restauración (1894-1931).
- 209 **López Alonso, C.:**
Los rostros y la realidad de la pobreza en la sociedad castellana medieval (siglos XIII-XV).
- 210 **Iglesias Cano, M.ª C.:**
Paradigma de la naturaleza: Montesquieu, Rousseau, Comte.

