

HUMANITAS

ANUARIO DEL CENTRO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS

18



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

1977

materia de Derecho del Espacio a partir del Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por daños causados por objetos espaciales (1972) y el Convenio sobre distribución de señales portadoras de programas transmitidas por satélites (1974), designa como depositario del instrumento al Secretario General de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental, esto es, a la Organización y no a determinados o determinados gobiernos.

35. Podría decirse que, frente a su precedente, el sistema y los instrumentos internacionales del INTELSAT no aporta mayores "novedades jurídicas". Pero hay un sentido de mayor equilibrio, que en definitiva es equidad, frente a dichos precedentes.

36. Si bien lo que llevó a elaborar estos proyectos de instrumentos internacionales ha sido principalmente atender a las necesidades de la marina mercante internacional,¹⁸ su carácter universal y humanitario, aparte del aspecto económico de la explotación de las actividades del sistema, lo abren a toda la navegación marítima, independientemente de su actividad mercantil.

37. La concreción de los instrumentos jurídicos del sistema marítimo internacional de satélites representa, en definitiva, un paso significativo en la consolidación del Derecho del Espacio y en la codificación del *Corpus Juris Spatialis*.

Buenos Aires, Julio 1976.

¹⁸ KOLODKIN A. L., y VOLOSOV, M. E., "Some international law questions on the establishment of an international maritime satellite communication", en "Proceedings of the Seventeenth Colloquium on the Law of Outer Space", Amsterdam, 1974, University of California School of Law, Davis, California, 1975, p. 221.

UNA INDICACIÓN ACERCA DEL COMPORTAMIENTO DE LOS IMPUESTOS CENTRALES Y ESTATALES-LOCALES EN SISTEMAS FEDERALES DE GOBIERNO

DR. DAVID G. DAVIES
Duke University

Introducción

EL OBJETIVO PRINCIPAL de esta disertación es el examinar el comportamiento de los impuestos estatales-locales y de gobierno central en varios países federales a manera de estudiar la tesis de que la tendencia de centralización fiscal en el gobierno ha incrementado durante los últimos 25 años. Se comenzará el análisis mediante un examen del sector federal, el cual se verá seguido por una investigación y explicación de los datos sobre las tendencias estatales-locales.

Razones Plausibles para Predecir Centralización Fiscal

En su trabajo en el sector público A. Peacock y J. Wiseman¹ discuten muy convincentemente que como resultado de disturbios sociales como las guerras, las naciones se verán sujetas a un proceso de concentración.² Este proceso puede ser caracterizado por el crecimiento más rápido de las responsabilidades del gobierno central que aquéllas al nivel estatal-local.³ Peacock

¹ PEACOCK, Alan T. y WISEMAN, Jack, *El Crecimiento de los Gastos Públicos en el Reino Unido*, Allen y Unwin, Londres, 2da. ed., 1967, Cap. 6.

² Para una idea similar pero previa ver COLM, Gerhard y HELZNER, Manuel, *La Estructura de Rentas Públicas y Gastos Gubernamentales en Relación al Desarrollo Económico de los Estados Unidos* (disertación preparada para el Congreso de l'Institut International de Finances Publiques, Bruselas, Bélgica, septiembre 15-18, 1958), p. 4.

³ PEACOCK y WISEMAN, *op. cit.*, pp. 117-18.

y Wiseman hacen hincapié en que el crecimiento económico también influye el tamaño de la unidad gubernamental asumiendo funciones públicas.⁴ Varias razones específicas que parecen formar bases lógicas para esperar observar una centralización de finanzas son las siguientes:

1. El crecimiento económico es asociado con adelantos en los sistemas de transporte y comunicaciones. Este tipo de progreso le permite a individuos en varias áreas del país el estar más informados acerca de los problemas y condiciones de sus conciudadanos. Las diferencias en la cantidad y la calidad de tales servicios públicos como educación, asistencia social, y salud entre Victoria y Tasmania, Nueva York y Mississippi, y Ontario y Nueva Escocia por ejemplo, son más fáciles de discernir. Como resultado de la creciente sabiduría de las diferencias, las presiones aumentan para lograr normas nacionales más altas y más uniformes. El gobierno central empieza a asumir más y más responsabilidades en la provisión de servicios públicos que anteriormente eran proveídos por los gobiernos locales y estatales.
2. Cambios en la tecnología y en métodos de organización que son mutuamente interdependientes del crecimiento económico, frecuentemente proveen técnicas que permiten la provisión de materias y servicios a costos más bajos por unidad a medida que el volumen aumenta. Se ha discutido que los gobiernos centrales son las unidades gubernamentales apropiadas para cosechar las ventajas económicas que corren en economías por escala.
3. El Crecimiento económico juntamente con sus cambios en tecnología frecuentemente traen consigo aumentos en exterioridades negativas o efectos secundarios. Por ejemplo, las instalaciones de manufactura modernas pueden ser la causa de polución que afecta grandes áreas geográficas. Los problemas asociados con polución frecuentemente causan desacuerdos inter-jurisdiccionales entre ciudades y aun entre estados. Cuando estos problemas no pueden ser solucionados económicamente y a la satisfacción de los varios gobiernos y ciudadanos implicados, dichos problemas son escalados a un nivel más central de gobierno para su resolución.
4. El Profesor W. Riker, un científico político y estudiante del federalismo, explica el proceso de centralización o lo que a él le llama el problema del engrandecimiento de los gobiernos por recurso a un diferente as-

⁴ *Ibid.*, p. XXXV.

pecto de nuestra tecnología cambiante.⁵ Riker sostiene que los adelantos en la tecnología hacen posible lo siguiente:

- a) el gobernar un área geográfica mucho mayor desde un solo centro;
- b) el llenar la tesorería del gobierno central más efectivamente;
- c) el mantener una burocracia mayor; y
- d) el formar fuerzas armadas mayores.

Riker cree, con amplia evidencia de historia antigua, reciente y actual, que siempre existen suficientes políticos ambiciosos en el mundo para garantizar que por lo menos uno de ellos usará la nueva tecnología para tratar de engrandecer el área bajo su control. Los estados vecinos normalmente se verán forzados a hacer lo mismo para evadir agresión. La tecnología cambiante, juntamente con un sentido de competencia y el instinto de sobrevivir, garantizan competencias de armas periódicamente y garantizan que el gobierno central crecerá.

En una tendencia más o menos similar, el Profesor K. C. Wheare razona que la función del gobierno central crece en relación a las jurisdicciones estatales-locales porque los gobiernos centrales comenzaron de la nada, pero fueron dotados con responsabilidades de asuntos administrativos tan importantes como lo son guerra y defensa.⁶ Un examen superficial del record histórico parece apoyar la idea de Riker y Wheare en que las guerras y los cambios en tecnología asociados con ellas han sido influencias centralizadoras.

5. El Profesor W. Prest en su discurso Fisher de 1954 hizo notar dos razones adicionales por la preponderancia financiera de los gobiernos centrales en una federación:

- a) Un factor es el impacto de la economía Keynesiana que predica que la forma de combatir el desempleo es el generar gran cantidad de gastos públicos.⁷ Es de aceptación general en la política fiscal que los gobiernos locales y estatales no tendrían éxito al tratar de mitigar las variaciones cíclicas de las entradas nacionales.⁸ Las enormes filtraciones de gastos entre gobiernos no-centrales combinadas

⁵ RIKER, William H., *Federalismo: Origen, Operación, Significado*, Little, Brown y Co., Boston, 1964, p. 2.

⁶ WHEARE, K. C., *Gobierno Federal*, Prensa de Oxford University, Nueva York y Londres, 1947, p. 252.

⁷ PREST, W., *La Economía de las Finanzas Federales-Estatales*, Advertiser Printing Office, Adelaide, 1955, pp. 18-26.

⁸ Es justo decir que la política fiscal Keynesiana fue aceptada por la mayoría de

con su inabilidad de crear y controlar el abastecimiento de moneda arruina cualquier esfuerzo que el gobierno local o estatal haga para estabilizar la economía nacional.

- b) Prest hace notar que la organización y administración de concesiones es un segundo factor que aumenta la importancia fiscal de los gobiernos centrales.⁹ Debido a las consideraciones que se merecen el principio de igualdad, las transferencias masivas de entradas y riquezas dentro de una nación casi necesariamente tienen que ser llevadas a cabo por una agencia central, específicamente una agencia del gobierno federal.

6. Peacock y Wiseman hacen notar otro factor que tiende a engrandecer la posición financiera del gobierno federal. Ellos señalan que durante períodos de levantamientos sociales tales como guerras, las necesidades de defensa, por ejemplo, se vuelven más importantes que temas como los derechos de los estados. La revocación de la independencia estatal local durante disturbios internacionales es tolerada por los electores, cosa que bajo condiciones más estables sería inaceptable.¹⁰

Ya que la administración central asume la responsabilidad de incrementar los gastos públicos en tiempo de trauma nacional, es también ese nivel de gobierno el que se encarga de encontrar y explotar nuevas fuentes de ingresos. La concentración federal de ingresos durante disturbios nacionales forma la base para el crecimiento de los gastos públicos centrales en el período de post-emergencia.

K. C. Wheare descubrió que las fuentes de ingresos cambian de más bajos a más altos niveles de gobierno por dos mecanismos específicos.¹¹ Esos mecanismos son:

- a) Los gobiernos centrales pueden remover restricciones legales sobre sus poderes para coleccionar impuestos. Wheare cita como un ejemplo excelente de este proceso el éxito que lograron los oficiales del gobierno de Estados Unidos en 1913 cuando la constitución fue revisada para permitirle a la administración central que coleccionara im-

academias al igual que por varios políticos desde fines de los años 1930 hasta los 1960. Recientemente los monetaristas han recibido varios convertidos, pero ningún grupo analítico ha tenido éxito en fijar la combinación de desempleo e inflación que han sido un problema tan general durante la primera mitad de esta década.

⁹ PREST, *op. cit.*, pp. 18-26.

¹⁰ PEACOCK Y WISEMAN, *op. cit.*, p. 30.

¹¹ WHEARE, *op. cit.*, pp. 252-53.

puestos sobre la renta personal, un impuesto directo que legalmente se le había prohibido coleccionar a las autoridades federales.¹²

- b) Los gobiernos nacionales pueden asumir mayores responsabilidades fiscales al asumir poderes de impuestos los cuales originalmente se encontraban en manos estatales y locales. Wheare en apoyo de su tesis cita el caso de Australia en el cual los estados cedieron su derecho constitucional de coleccionar impuestos sobre la renta al gobierno central en 1942.¹³

7. El proceso de centralización fiscal se ve engrandecido por el hecho que los gobiernos logran conseguir, si es que aún no lo tienen, casi un monopolio de impuestos progresivos. Las entradas no solamente aumentan con el incremento de las entradas nacionales, sino que suben más rápidamente que las entradas reales privadas debido a la progresión de la estructura de tarifas. El aumento de rentas está garantizado para la tesorería central.

El fenómeno de inflación también ayuda al proceso de centralización fiscal. Los individuos que mantienen entradas reales constantes ven que sus rentas con la inflación se ven sujetas a tarifas de impuestos marginales y promedias más altas. Ese movimiento a tarifas más altas aumenta los impuestos que llegan a la tesorería nacional.¹⁴

8. Otro asunto de impuestos que puede llevar al aumento de centralización fiscal debe ser mencionado. A medida que una economía se vuelve más compleja, y a medida que crece la parte de recursos escasos absorbidos por el sector público, se desarrollan presiones para una más eficiente forma de coleccionar impuestos. Se dice, y la evidencia apoya, que es más económico que un gobierno central reciba los impuestos sobre la renta y no tener varios estados, provincias y municipalidades haciéndolo y teniendo cada uno de ellos sus propias leyes de impuestos.

9. Otro factor interesante detrás del proceso de centralización fiscal se enfoca en la cuestión de los precios de impuestos con los que los ciu-

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Un índice apropiado dañaría los efectos de la inflación sobre los impuestos sobre la renta de individuos y compañías. Ver *Inflación y los Impuestos, Reporte al Comité de Inquisición sobre Inflación y los Impuestos*, Gobierno de Australia, Canberra, mayo, 1975.

dadanos se encuentran entre los gobiernos locales-estatales y los federales.¹⁵ El ejemplo siguiente ilustra lo anterior:

Primero, hay que asumir que cada uno de los estados en una federación comienzan un nuevo programa de gobierno que será financiado por impuestos estatales que en la mayoría de países son regresivos. Un método alternativo para proveer al público de productos y servicios sería que el gobierno central provea y financie el programa con impuestos federales, los cuales son normalmente progresivos. Los ciudadanos con rentas bajas y medianas en todos los estados claramente preferirían el programa federal ya que los beneficios bajo cualquiera de las dos alternativas son los mismos, pero el costo de los impuestos es más bajo si se usa un sistema progresivo de impuestos federales para financiar el programa.

Aun si las entradas promedio *per capita* son diferentes entre todos los estados, como lo son en todos los países federales, los individuos con entradas bajas y medianas en un estado rico preferirían financiamiento federal a pesar que su estado en totalidad cargaría con un impuesto federal más alto *per capita* que un estado pobre, dichos individuos en el estado rico pagarán impuestos federales más bajos que estatales para apoyar programas públicos.

Debido a que el precio-impuesto del programa a cada uno de estos individuos es más bajo, ellos prefieren y apoyan la centralización de la provisión de servicios públicos y de la colección de impuestos para pagar por ellos.

La Evidencia Estadística sobre Centralización Fiscal, 1947-73

Al tomar en cuenta todos los factores mencionados se defiende una posición fuerte al creer que ha aumentado la centralización de finanzas gubernamentales en países federales. Mientras que esta es una hipótesis razonable, necesita probarse empíricamente con hechos y datos estadísticos. La Tabla I presenta evidencia de impuestos federales y estatales-locales en las federaciones económicamente avanzadas de Australia, Canadá, Suiza, Alemania Occidental y los Estados Unidos. Los años respectivos pueden verse en la Tabla I.

¹⁵ GREEN, Kenneth, "Algunas Consideraciones Institucionales en Relaciones Fiscales Federales-Estatales", *Public Choice*, Otoño, 1970, pp. 14-17.

TABLA I
RAZÓN ENTRE IMPUESTOS CENTRALES Y EL TOTAL
DE IMPUESTOS GUBERNAMENTALES

Año	Estados Unidos		Alemania ^(b)			
	Australia ^(a)	Unidos ^(b)	Unidos ^(c)	Canadá ^(c)	Occidental	Suiza ^(b)
1947		.751	.767			
1948		.728	.742			
1949	.882	.681	.701			
1950	.874	.718	.734	.688		
1951	.891	.761	.771	.723		
1952	.895	.740	.751	.738		
1953	.875	.742	.752	.732	.593	.488
1954	.865	.692	.708	.712		
1955	.858	.695	.718	.704	.594	.492
1956	.855	.698	.718	.704		
1957	.849	.691	.711	.672		
1958	.843	.666	.689	.628	.553	.516
1959	.828	.567	.702	.644		
1960	.826	.683	.711	.641	.538	.497
1961	.836	.647	.679	.632	.532	.473
1962	.824	.661	.680	.586	.529	.495
1963	.814	.649	.685	.576	.537	.470
1964	.815	.628	.667	.578	.539	.499
1965	.825	.635	.670	.569	.548	.469
1966	.827	.632	.677	.559	.544	.486
1967	.820	.619	.669	.557	.544	.452
1968	.821	.631	.676	.550	.534	.464
1969	.820	.625	.672	.555	.548	.447
1970	.826	.580	.638	.552	.556	
1971	.835	.554	.620	.542	.551	
1972	.810	.563	.627	.542		
1973	.787	.549	.628	.546		

Notas:

- (a) Australia no tiene impuesto de seguro social.
- (b) No incluye contribuciones al seguro social.
- (c) Incluye contribuciones al seguro social.

Fuente de Referencia: Centro de Censos y Estadística y Centro Australiano de Estadística, Cuentas Nacionales Australianas, Rentas y Gastos Nacionales, varios años; Departamento de Comercio de Estados Unidos, Las Entradas Nacionales y Cuentas de Productos de los Estados Unidos, 1929-65, y Estudio de Negocios Actuales, varios años; Centro de Estadística del Dominio, Canadá, Cuentas Nacionales, Entradas y Gastos, 1926-56, Cuentas Nacionales y Gastos por Trimestre, 1947-61, y Cuentas Nacionales y Gastos, varios trimestres; Naciones Unidas, Anuario de Estadística de Cuentas Nacionales, 1969 y 1972 y OECD, Estadísticas de Impuestos de Naciones Miembro de la OECD, 1965-1971.

Cálculos basados en parte sobre los datos en la Tabla I indican que la elasticidad o porcentaje de cambio de impuestos del gobierno central con respecto al porcentaje de cambio en el producto bruto nacional es menor que la elasticidad de los impuestos centrales más estatales-locales en cada uno de los cinco países estudiados. Lo anterior revela que los impuestos federales han aumentado más lentamente que los impuestos estatales-locales, y contradice la hipótesis que la centralización fiscal ha crecido durante el período post-Guerra Mundial II.

Un análisis adicional de los datos muestra que la razón entre impuestos centrales e impuestos totales disminuye a manera que el producto bruto nacional crece. Además, esta proporción ha disminuido durante los últimos años.

La evidencia mostrada en la Tabla I es bastante reveladora. A pesar de varios argumentos presentados, las estadísticas no apoyan la hipótesis de que ha habido centralización de impuestos durante los últimos 25 años.

Razones Lógicas para Esperar Descentralización Financiera en Países Federales

Hemos visto que el peso de nuestra evidencia estadística desmiente la creencia que se ha creado centralización financiera en países federales. Por lo tanto, debe ser posible el concebir varias razones que nos lleven a desarrollar una contra-hipótesis basada en la creencia que los gobiernos estatales-locales se comportan de una manera que causa descentralización fiscal en los países federales todo el tiempo menos durante los períodos de disturbios sociales. Algunas de dichas razones son las siguientes:

1. Los gobiernos estatales-locales en un país de estructura federal se ven asignados y tienden a mantener una gran variedad de funciones gubernamentales que requieren recursos para llevarse a cabo. Unas de las áreas que ilustran las importantes responsabilidades que son asignadas a los gobiernos estatales-locales por medio de autoridad constitucional son educación, carreteras, salubridad, bienestar social, bomberos y policía. Las jurisdicciones estatales y locales crecerán más rápidamente que los gobiernos centrales si la elasticidad de sus rentas de demanda por sus servicios aumenta más rápidamente que por los programas federales. Este factor ha operado en la mayoría de países desde que acabó la Segunda Guerra Mundial. Grandes aumentos en población y su densidad han auspiciado fuertes y crecientes demandas por esos productos y servicios que los gobiernos estatales-locales proveen.

2. Un segundo factor que nos llevaría a suponer que la descentralización ha aumentado es el llamado "efecto Baumol".

El Profesor W. Baumol ha observado que los gobiernos estatales-locales, distintamente que el sector privado, se ven afectados muy poco por los cambios tecnológicos.¹⁶ Él cita como ejemplo la educación en las escuelas como una actividad que casi no ha sido afectada por la tecnología. Todavía se emplea un maestro para una clase con una cantidad normal de alumnos. Los pequeños cambios que han afectado la educación de los niños no han alterado apreciablemente la proporción de maestros y alumnos.¹⁷

Al mismo tiempo, se han realizado grandes aumentos en la producción y productividad en el sector privado de la economía. Es lógico que si existe movilidad de individuos en el mercado laboral, la relación de sueldos de los empleados estatales-locales requerirá que la sociedad contribuya una creciente porción de sus recursos a las funciones estatales-locales que casi no se ven afectadas por la tecnología. De otra manera, el nivel de servicios de gobiernos no-centrales declinaría.¹⁸

3. La tercera razón que puede causar descentralización se ve relacionada con el tema de eficiencia. Se implica que los factores políticos son más importantes que el mérito en el reclutamiento del personal estatal-local que en el de los trabajadores federales. Además, los empleados estatales-locales normalmente no poseen el grado de entrenamiento, capacidad y eficiencia de sus contrapartes que trabajan en el gobierno nacional. Mientras que ésta es únicamente una hipótesis, si estas afirmaciones son verificadas empíricamente, entonces una cantidad apreciable de trabajadores se verían obligados a obtener un cierto nivel de productividad estatal-local. El aumento en nómina de sueldos sería un factor importante detrás de la creciente importancia financiera de los gobiernos no-centrales.

¹⁶ BAUMOL, W. J., "Macroeconomía del Crecimiento No Balanceado", *Recuento Económico Americano*, LVII (Junio, 1967), pp. 415-426.

¹⁷ Un punto interesante es el que existe cierto movimiento interesado en reducir la proporción de alumnos por maestro. La comisión de escuelas en Australia ha recomendado que se aumente en un 20% ó 27,000 la cantidad de maestros en un período de 3 años (1976-78).

¹⁸ Se asume que el efecto Baumol es menos pronunciado en los gobiernos centrales que en las jurisdicciones estatales-locales. En apoyo de esta posición es de notar que la proporción de capital por trabajador en el gobierno federal de los Estados Unidos es mayor que la de los gobiernos estatales-locales.

4. La exportación de impuestos de un estado o de una unidad local a los residentes de otro gobierno aumenta la posibilidad que esas jurisdicciones crezcan muy relativamente al gobierno nacional. Ya que los no-residentes del Estado "A" están ayudando a financiar los gastos del Estado "A", los programas y servicios de dicho estado son una ganga para sus residentes que pagan impuestos. El costo de esos servicios es más bajo para los residentes del Estado "A" debido a la exportación de impuestos y por consiguiente, esos residentes aprovecharán más dichos servicios.

Con los ciudadanos de cada jurisdicción razonando de una manera similar, el total de impuestos y gastos de los gobiernos estatales y locales juntos crecerán más rápidamente sin el fenómeno de exportación de impuestos. *Ceteris paribus*, sería de esperar que a medida que las actividades del gobierno aumentan, hubiera mayor crecimiento en las tarifas de gastos de los gobiernos locales que en las del gobierno nacional.¹⁹

5. Otra razón que nos puede llevar a probar el crecimiento en la relativa importancia de los gobiernos estatales-locales es la creciente estima que se tienen a sí mismos las minorías en esos países. Las demandas por servicios públicos posiblemente serán estables y más o menos iguales en un país de población homogénea, pero en países con una población diversa pasa lo contrario. La desilusión de grupos étnicos, raciales, etc., por la falla por parte del gobierno federal en reconocer o servirles sus necesidades ha causado que varios grupos heterogéneos soliciten a los gobiernos locales la provisión de una variedad de servicios. Los votos de las minorías tienen más peso en las elecciones locales donde el total de los votantes es menor que el de la nación en total.²⁰

Podemos observar el fenómeno de creciente desarrollo de poder político en los niveles más bajos de gobierno como por ejemplo los "nuevos australianos" en Australia, los canadienses franceses en Canadá, negros, indios, puertorriqueños y mexicanos-americanos en los Estados Unidos y varias minorías en África, India, Gran Bretaña y otras partes de Europa.

¹⁹ Ver McLURE, Charles E., Jr., "Exportación de Impuestos en los Estados Unidos: Cálculos para 1962", *National Tax Journal*, XX Marzo, 1967, 49-77.

²⁰ El canadiense francés, por ejemplo, obtiene servicios del gobierno más ajustados a su preferencia bajo los existentes arreglos federales comparados con la situación que no eran únicamente Quebec, sino simplemente un gobierno unitario para todo el Canadá.

6. Un último tema debe notarse en nuestra lista de razones plausibles por las que el proceso de descentralización fiscal pueda esperarse que crezca. Este factor llega a debatir la discusión del precio en impuestos expresada en la primera parte de este artículo para apoyar la idea convencional de la creciente centralización.

La ganga del precio en impuestos que mencionamos anteriormente se está volviendo menos ganga para los ciudadanos a medida que el gobierno central toma una parte mayor y creciente de la producción nacional. Según aseverá el Sr. Geoffrey Brennan. "Si, entonces, un sistema de impuestos es razonablemente progresivo desde un principio, e impone una tarifa de impuestos marginal que se aproxima (o es igual) a la considerada máxima aceptable, es virtuosamente inevitable que los gastos *adicionales* sean financiados de una manera menos progresiva que los gastos actuales y que la progresión de los impuestos sobre la renta deban rebajar con aumento en las demandas por rentas.²¹ A medida que el proceso de rebaja de esa progresión continúa, el financiamiento federal de proyectos públicos se vuelve menos atractivo comparado con el sector estatal-local. La ganga en precio de impuestos de los productos y servicios de gobierno provistos a los ciudadanos con bajas y medianas entradas por medio de impuestos sobre la renta federales progresivos ya no es tal ganga, y *ceteris paribus*, las jurisdicciones estatales-locales se vuelven más importantes en la provisión de productos sociales.²²

Aun si el gobierno central llega a violar la coartación de la tarifa marginal de impuestos²³ y aumenta las tarifas de impuestos, por ejemplo de 0 a 5% de la clase baja y 50 a 55% de la clase alta en producción de entradas, tal impuesto es únicamente proporcional en el margen. A pesar de que la estructura de impuestos en general sigue siendo progresiva después de alterar las tarifas, el sistema de impuestos federales es menos progresivo que anteriormente.

²¹ BRENNAN, Geoffrey, "Sobre el Índice del Impuesto Sobre la Renta Personal", mimeografía del artículo preparado para el Comité de Inquisición Acerca de la Inflación e Impuestos, marzo, 1975.

²² El Sr. Geoffrey Brennan desarrolló esta idea y yo estoy endeudado con él por haberla compartido conmigo.

²³ La percepción de una sociedad sobre lo que constituye un límite aceptable ciertamente puede cambiar con el tiempo. Sin embargo, a cualquier punto hay límites relativos para las tarifas de impuestos, y a la larga probablemente habrán efectos que causen que los ciudadanos se desinteresen en tomar riesgos y realizar esfuerzos a medida que las tarifas de impuestos marginales y promedios se acercan al 100%.

Como resultado la ganancia en el precio de los impuestos por los servicios proporcionados centralmente se vuelve menos atractiva para muchos ciudadanos votantes. Si el aumento en gastos de gobierno es financiado por inflación en lugar de por medio de impuestos discrecionales, a pesar que el efecto es caprichoso y no tan seguro como con los cambios en tarifas de impuestos, la mayoría de individuos verán que sus entradas nominales aumentarán. Por resultado, se verán afectados por impuestos más altos a pesar que sus entradas brutas estén disminuyendo. Una vez más la ganancia en el precio de impuestos de servicios proporcionados se vuelve menos atractiva para muchos contribuyentes-consumidores.

Hemos presentado varias razones plausibles del porqué uno puede desarrollar la hipótesis que, guerra en baja o alta escala, el proceso de descentralización fiscal es suficientemente fuerte como para dañar los factores de centralización que citamos en la primera parte de este artículo. Este tema fiscal que pruebe si el gobierno federal o el estatal-local ha crecido más rápidamente no puede ser solucionado por un acuerdo *a priori*. Nos volvemos entonces a examinar el récord empírico para poder probar explícitamente la validez de la hipótesis de que ha habido descentralización fiscal en los países federales durante los últimos 25 años.

La Evidencia Estadística sobre la Descentralización Fiscal, 1947-73

Cálculos basados en parte sobre la información en la Tabla II indican que la elasticidad o cambio en porcentaje de los impuestos estatales con respecto al cambio en porcentaje en el producto nacional bruto es mayor que uno en todos los países. Los impuestos estatales-locales han ido aumentando más rápidamente que los impuestos del gobierno central. La Tabla II muestra que los impuestos estatales-locales generalmente han aumentado entre los años 1947 y 1973. La situación de los impuestos del gobierno central no es así, la proporción de impuestos estatales-locales a la de los impuestos totales ha aumentado en todos los países durante los últimos 25 años. Los datos estadísticos en la Tabla II fuertemente apoyan la idea de que ha habido descentralización fiscal.

TABLA II

PROPORCIÓN DE IMPUESTOS ESTATALES-LOCALES COMPARADOS CON IMPUESTOS GUBERNAMENTALES TOTALES

Año	Australia ^(a)	Estados Unidos ^(b)	Estados Unidos ^(c)	Canadá ^(c)	Alemania ^(b) Occidental	Suiza ^(b)
1947		.249	.233			
1948		.272	.258			
1949	.118	.319	.299			
1950	.126	.282	.266	.312		
1951	.109	.239	.229	.277		
1952	.105	.260	.249	.262		
1953	.125	.258	.248	.268	.407	.512
1954	.135	.308	.292	.288		
1955	.142	.305	.282	.296	.406	.508
1956	.145	.302	.282	.296		
1957	.151	.309	.289	.328		
1958	.157	.334	.311	.372	.447	.484
1959	.182	.322	.298	.356		
1960	.174	.317	.289	.359	.462	.503
1961	.164	.353	.321	.368	.468	.527
1962	.176	.339	.320	.414	.471	.505
1963	.186	.351	.315	.424	.463	.530
1964	.185	.372	.333	.422	.461	.501
1965	.175	.365	.330	.431	.452	.531
1966	.173	.368	.323	.441	.456	.514
1967	.180	.381	.331	.443	.456	.548
1968	.179	.369	.324	.450	.466	.536
1969	.180	.375	.328	.445	.452	.553
1970	.174	.420	.362	.448	.444	
1971	.165	.446	.380	.458	.449	
1972	.190	.437	.373	.458		
1973	.213	.451	.372	.454		

Notas:

- (a) Australia no tiene impuesto de seguro social separado.
- (b) No incluye contribuciones al seguro social.
- (c) Incluye contribuciones al seguro social.

Fuente de referencia: Igual que la Tabla I.

Conclusión y Notificación

El peso de la evidencia claramente indica que se ha visto un fuerte movimiento hacia la descentralización financiera en todos los países usados en nuestro ejemplo. Mientras que las cantidades absolutas de rentas públicas han aumentado para todas las unidades de gobierno, éstas han crecido más rápidamente al nivel estatal-local de gobierno que al nivel federal. Se debe hacer hincapié que este patrón de creciente importancia fiscal para los gobiernos locales ocurrió en la misma era en la que el mundo ha observado la continuación de las presiones de la guerra fría, una seria amenaza de guerra nuclear, la guerra de Corea, varias guerras en el Medio-Oriente, la guerra de Vietnam, otras guerras locales, y una continua incertidumbre mundial debido a asuntos internacionales, factores *ceteris paribus* que tienden a mover impuestos, recursos y responsabilidades hacia los gobiernos centrales.

A pesar de la fuerte evidencia aquí presentada, se debe llevar cautela al extrapolar las tendencias reportadas. El proceso de descentralización puede tener consigo semillas y fuerzas necesarias para generar cambios. Mientras que en muchos casos las autoridades estatales-locales pueden atender de mejor manera las necesidades de sus ciudadanos miembros de grupos homogéneos, los efectos de una política pública descentralizada pueden generar disparidades entre varias unidades gubernamentales y sus ciudadanos. A medida que el tiempo pasa, esas diferencias en la forma de tratar a los individuos puede estimular una reacción y un movimiento para intervención de autoridades centrales para la restauración de la igualdad y para fijar normas mínimas que todas las jurisdicciones estatales y locales deben obedecer. Un poco de descentralización se puede sacrificar para lograr otros objetivos.²⁴

Lo que se sugiere es la posibilidad de que existan ciclos del proceso de centralización y descentralización. A medida que el producto nacional bruto crece y el tiempo pasa, la cantidad de impuestos gubernamentales, entradas y gastos aumentan, pero a veces la parte estatal-local crece a costa de la parte federal mientras que en otros tiempos las fuerzas sociales causan que los planos se reverseen.

Yo no he probado esta hipótesis empíricamente pero a medida que los investigadores acumulen datos del pasado y el futuro nos supla con información adicional, será posible ya sea desacreditar o verificar esta idea.

²⁴ Este tipo de reacción puede haber sido la raíz de algunas de las políticas del gobierno Australiano en el período de 1971-75.

LA DESNUCLEARIZACIÓN MILITAR DE LA AMÉRICA LATINA Y LA SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE TRATADOS *

Por el DR. HÉCTOR GROS ESPIELL,
Secretario General del Organismo para
la Proscripción de las Armas Nucleares
en la América Latina.

1. EN LA RICA y compleja problemática actual, referente a la sucesión de Estados en materia de Tratados,¹ presenta un interés muy peculiar, por sus características atípicas, la cuestión de la sucesión de Estados en el sistema internacional vigente para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina.

Como es sabido, este sistema se integra por tres instrumentos internacionales multilaterales distintos: a) Un tratado conocido Tratado de Tlatelolco,

* La crítica de la poco feliz expresión "sucesión de Estados", inadecuadamente tomada del derecho privado, ha sido hecha de manera insuperable por Charles Rousseau Principes de Droit International Public Recueil des Cours, Academie de Droit International, 1958 (Répartitions des competences dans le tem, Théorie de la succession d'Etats, pp. 437-449). Sin embargo su utilización general y su aceptación por las Naciones Unidas, hace ineludible su uso. (Ver Sir Humphrey Waldock, Segundo Informe sobre la sucesión de Estados y de Gobiernos en materia de tratados, términos empleados, art. 1, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1960, II, p. 50).

¹ La complejidad de este proceso y su interés actual resultan de los trabajos de las Naciones Unidas en materia, iniciados en 1962 y que, aparte de una serie de importantísimos estudios de la Secretaría, se hallan en los informes del Relator Especial. Sir Humphrey Waldock, (Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1969, II, p. 45; Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1970, Vol. II, p. 27; Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1971, Vol. II, p. 151; Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1972, Vol. II, p. 1).