

MODELOS DE DESCENTRALIZACION FISCAL (*)

336

por

Alejandro Pedrós Abelló

Catedrático de «Organización, Contabilidad y Procedimientos de la Hacienda y Empresas Públicas» en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL. — III. LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN LOS PRINCIPALES ESTADOS: 1. ESTADOS UNIDOS. 2. ALEMANIA. 3. ITALIA. 4. REINO UNIDO.—IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA EL CASO ESPAÑOL.

I. INTRODUCCION

A principios de la segunda mitad de la década de los años 1960 se empezó a extender una renovada flexión política en demanda de mayor participación en las decisiones por parte de los gobiernos locales, y especialmente en términos de asignación de recursos, pensando fundamentalmente, y aquí está la justificación en orden a eficiencia, no tanto en orden a deseos políticos, que cuanto más cerca de los problemas se arbitren las decisiones, tanto más acertadas y exactas van a ser estas decisiones, y además oportunas, adecuadas y ajustadas a las posibilidades económicas reales de cada una de las colectividades. Porque cada comunidad local, en

(*) Conferencia pronunciada el 11 de mayo de 1977 en Zaragoza en el curso monográfico sobre «La nueva ordenación de las Haciendas locales», patrocinado por el Instituto de Estudios de Administración Local.

definitiva, es la que mejor sabe cuál es el zapato que más le aprieta y cuánto puede y quiere gastarse para ensanchar el zapato que le está apretando.

En efecto, en orden a lograr una mayor eficiencia en la actividad financiera del sector público, se levantan, a partir de la década de 1960, unas renovadas peticiones concretas, y que llegan a todos los países del occidente europeo, en el sentido de demandar una creciente capacidad para los gobiernos distintos del gobierno central, para cumplir adecuadamente quizá las mismas funciones que en conjunto está resolviendo el sector público, pero de forma distinta y sobre todo instrumentando los procesos de decisión a nivel de gobiernos locales, intermedio o municipal, lo cual en términos fiscales significa atribuir una participación importante a estos gobiernos en el proceso de decidir cómo se va a gastar.

La resolución de las necesidades colectivas, a partir de ahí, procura instrumentarse mediante la puesta en práctica de ensayos de descentralización fiscal para atender a este nuevo estado de la cuestión, que podríamos decir que ofrecen un planteamiento realmente nuevo, distinto de aquellos planteamientos anacrónicos para la descentralización política y también para la descentralización fiscal que en algunos países solían aplicarse. Estos nuevos planteamientos y soluciones para los problemas institucionales y fiscales huyen de las características de raíz decimonónica y en algunos casos incluso me atrevería a decir que medievales.

En definitiva, se trata de establecer los modernos procesos de descentralización de acuerdo con las exigencias políticas y sociales, el nivel de desarrollo tecnológico, el agudo grado de concentración urbana, el entramado actual de las relaciones comerciales, industriales y financieras, y los acontecimientos sociales y de los medios de comunicación, que cada vez nacionalizan más los mercados, acercan más a las poblaciones y dividen menos a todas las personas que forman parte de un Estado o de una moderna Nación. Así las cosas, la descentralización política y en especial la descentralización fiscal, en los principales Estados, digamos que en los diez últimos años, apunta un conjunto importante de nuevas tendencias, hacia las que está convergiendo la problemática de la descentralización fiscal, tendencias que intentaremos resumir a continuación.

II. PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL

En primer lugar, se llega al consenso generalizado de que es necesario ir a una gran descentralización del sector público, en lo que se refiere fundamentalmente a las decisiones respecto al gasto público. En efecto, se están dando de forma considerable en la dirección de que, cada vez más, dentro del concierto total del sector público, sean mayores las competencias que en materia de gasto público posean los gobiernos locales, ya sean municipales o intermedios. Esa tendencia, creciente e importante, hacia una mayor descentralización del gasto público técnicamente se fundamenta en que la descentralización máxima posible permite alcanzar, o aproximarse, a una eficiente asignación de recursos —en términos de prestación de servicios y de actividades públicas en orden al desarrollo económico— de superior entidad que con un sistema de adopción de decisiones más centralizado. Desde el punto de vista político, permite superar el sentimiento de frustración que experimentan los ciudadanos al constatar el deficiente nivel de servicios que se les prestan, y que suelen atribuirlo a la lejanía desde la que se resuelven los problemas, hipótesis que en muchas ocasiones resulta verdaderamente plausible. Lo cierto es que desde el punto de vista del gasto público puede afirmarse la existencia de un importante efecto de descentralización en los últimos diez a quince años.

Una segunda e importante tendencia apunta hacia la aceptación generalizada de que, a pesar de que la acentuada descentralización del gasto público es un proceso que se está consolidando rápidamente, para evitar crear distorsiones sobre el funcionamiento del mercado, es preciso progresar o cuando menos mantener la uniformidad del sistema impositivo. Así se suele aceptar como dato el que la potestad legislativa, exclusiva o primaria, se radique al nivel más elevado de gobierno. Se razona que debe ser así porque de otra forma aparecen, o aparecerían en momentos pretéritos, exageraciones al estilo de lo que podríamos llamar el *taifismo fiscal*: en el que cada nivel de gobierno tiene su competencia legislativa, su potestad tributaria, y que cada cual establece sus impuestos, sin preocuparse lo más mínimo si ello perjudica o no al vecino. El moderno federalismo fiscal propende, en definitiva, a simplifi-

car el sistema impositivo global, para la totalidad del sector público, y tiende a uniformar este sistema impositivo con un reparto de competencias según los niveles de gobierno, que luego veremos que *no* admite demasiadas variedades.

Si se dan simultáneamente, como así parece, las dos tendencias anteriores de una creciente descentralización del gasto público, y una creciente, o un mantenimiento, cuando menos, de la uniformidad del sistema impositivo, se están creando en algunos Estados ciertos problemas que se derivan del hecho de que entonces un ente va a ser el que va a recaudar y otro ente el que va a gastar. Cada vez más, incluso, las funciones recaudatorias son de la responsabilidad política última del gobierno a máximo nivel, pero los gastos públicos son, cada vez en mayor proporción, una responsabilidad de los niveles inferiores-intermedios o municipales de gobierno. Esto quiere decir que si coinciden estas dos últimas tendencias, cuando menos los presupuestos de las distintas Haciendas a los distintos niveles de gobierno deben estar absolutamente coordinados entre sí; porque de otra forma, y llevando el tema a una situación límite potencial si uno recauda y el otro gasta, al nivel de gobierno central se tendría un presupuesto formado tan sólo con un estado de ingresos, y los gobiernos locales sólo tendrían un presupuesto con estado de gastos. De alguna forma, ello exige, y así se resuelve el problema, que la financiación de la totalidad de los presupuestos del sector público, en un marco de creciente descentralización fiscal, tienda a que todos los niveles de Haciendas participen en el conjunto de ingresos que el sector público va a conseguir; sistemas de participación que normalmente tienen traducción a nivel constitucional. La propia Constitución de los distintos países es la que incorpora modificaciones o establece *ex novo* sistemas de participaciones que duran más o menos años, que son susceptibles de ajustarse, que son susceptibles de modificarse, pero que en definitiva nos llevan a que la Hacienda en vías de descentralización fiscal deba financiarse a través de unos sistemas coordinados de participaciones en los ingresos, de participaciones, digámoslo ya de una vez, en los ingresos de la Hacienda al nivel superior, que es la que suele poder establecer, para la totalidad de una Nación, el cuadro de impuestos que menores problemas crean entre las distintas jurisdicciones. Si los gobiernos al nivel intermedio, o los gobiernos al nivel municipal, tuviesen una potestad tributaria ilimitada con respecto a todos sus ingresos, lo que

se estaría creando sería un germen de desequilibrios políticos, de un mal entendimiento político y social entre los distintos gobiernos a los mismos niveles.

En cuarto lugar, como tendencia importante que aparece en el problema de la descentralización fiscal, hay que señalar la mayor libertad en la adopción de decisiones por parte de los gobiernos a niveles inferiores. Esta tendencia se viene favoreciendo como consecuencia del predominio creciente de las subvenciones globales. Hasta ahora el gobierno central había ejercido una cierta función de tutela de los gobiernos locales, de los gobiernos menores, argumentando que todavía deben estar sometidos a una especie de potestad paternalista de cobertura. La Hacienda central no sólo transfería recursos, sino que señalaba, además, en qué debía gastarse y cuáles habían de ser los estándares de satisfacción de estos distintos servicios, en función del dinero que se remitía como subvención. Esta es una tendencia que se ha invertido y modernamente se está progresando hacia un predominio de las subvenciones globales a partir de un sistema de subvenciones condicionadas a determinadas aplicaciones específicas, que se bate en retirada como muestra de la creciente importancia de la descentralización fiscal; por supuesto, que esta modalidad no es una carta en blanco, sino que de alguna forma, aunque no siempre, resulta vinculada con la característica anterior: que la subvención global es en lo que se materializa la participación establecida previamente en los ingresos a nivel estatal. Por lo cual, en la integración vertical de las distintas Haciendas, desde la Hacienda a nivel superior hasta las Haciendas locales o inferiores, lo que se hace es transferir un conjunto de recursos que en términos de contabilidad pública podemos denominar como subvención global, inidentificable, para que los gobiernos, suficientemente mayores de edad, procedan a atender a sus necesidades de acuerdo con sus criterios y no a través de las subvenciones específicas o condicionadas en que se apoyaban anteriormente dichas transferencias, en las que se decía exactamente el qué, cuánto, cómo y dónde, o los sistemas específicos de concierto entre los dos niveles de Hacienda, para realizar el gasto.

Este predominio creciente de las subvenciones globales en las relaciones financieras interestatales, desde la Hacienda central hacia las Haciendas a niveles inferiores, en definitiva no es más que un proceso de liberalización, en cuanto a las decisiones de gasto

público que pueden adoptar las Haciendas menores con el dinero que reciben del mismo gobierno, pero que, en definitiva, en su destino dicho gobierno no influye en absoluto, sino que son los gobiernos locales los que deciden cómo hay que administrar los caudales de que disponen las Haciendas locales, cómo se van a gastar sus fondos, independientemente de que provengan de ingresos propios o que provengan de transferencias que reciben de niveles superiores. Transferencias que permiten liberalizar las decisiones en términos de gastos, contrariamente a lo que venía ocurriendo hasta hace muy poco, cuando las subvenciones venían ya condicionadas en su aplicación a unos gastos, a unos servicios concretos, en unos niveles específicos de cantidad y calidad ya predeterminados.

Otra de las tendencias se cifra en que las participaciones, que se establecen sobre los impuestos del Estado en favor de las Haciendas menores, en definitiva son participaciones que se establecen sobre aquel o aquellos ingresos que dan unos rendimientos más flexibles. En términos económicos, diríamos que la elasticidad-renta de dichos ingresos es superior a la unidad; es decir, que las participaciones suelen establecerse en la imposición sobre la renta, en la imposición sobre sociedades, en la imposición sobre el valor añadido —trasladado a otros países en la imposición sobre las ventas y sobre consumos específicos—, en los ingresos derivados de los monopolios fiscales, impuestos especiales, etc. Es muy importante que esta tendencia se esté abriendo paso, porque de esta forma desaparece el regalo de pobre a pobre, de participaciones en aquellos ingresos estatales, precisamente más petrificados, menos flexibles, y que menores rendimientos vienen dando; se va acentuando, en este proceso de descentralización fiscal que se está registrando, la tendencia de que cada vez más las Haciendas locales son partícipes de los impuestos estatales que proporcionan los ingresos más saneados, y cada vez menos lo son del cementerio de elefantes, de aquellos ingresos impositivos estatales que menos dinero y más complicaciones en su administración comportan a la Hacienda estatal.

En quinto lugar, cabe la posibilidad, y en algunos países se ha utilizado hasta sus últimas consecuencias, de que desde la Hacienda central se cedan impuestos a las Haciendas locales. Por supuesto que los impuestos que se ceden lo son de forma plena; no sólo la recaudación, sino que cabe también ceder la potestad tributaria ple-

na respecto de estos impuestos. Es muy importante que se ceda no sólo la recaudación, sino la legislación y la administración. En todos quienes recaiga la responsabilidad de la ejecución del presupuesto de las ciudades españolas, pensarán que les iría muy bien que se cediese a los Municipios la totalidad, la integridad, de la administración, de la gestión y de la inspección, por completo de la contribución territorial urbana, y no que sólo se ceda prácticamente toda la recaudación, y nada de la administración; con todos los defectos que su administración a nivel estatal comporta. Por supuesto que esto exigiría algunos arreglos a nivel de Hacienda estatal, pero es que en todos los países en que la descentralización fiscal anda en forma positiva, se consiguen grandes resultados recaudatorios para las Haciendas locales, cuando se les cede la totalidad de la administración de aquellos tributos que no crean dificultades interjurisdiccionales; es decir, que la distinta legislación municipal respecto de la determinación de las bases imponibles, las valoraciones, los tipos impositivos, las bonificaciones, las exenciones y demás incentivos, etc., de alguna forma no estarían perjudicando al vecino, excepto si las diferencias entre sistemas vecinos fuesen excepcionalmente elevadas. Todos aquellos tributos que por su administración diferencial a nivel local no crean o no pueden crear dificultades interjurisdiccionales, no pueden molestar a las Haciendas vecinas y son un terreno apropiado para su cesión a los niveles inferiores de Hacienda, tanto a nivel intermedio como a nivel municipal, según los casos.

Como síntesis de lo estudiado a través de las distintas tendencias presentes en el moderno federalismo fiscal, cabe realizar distintas consideraciones. La primera es que estamos asistiendo al fin de los regímenes fiscales de privilegio, en razón, fundamentalmente, a que su generalización resultaría de imposible compatibilización con los principios modernos de la Hacienda pública. La segunda, que es absolutamente necesario instrumentar adecuadamente la cooperación fiscal intergubernamental; es decir, establecer claramente cuáles son los sistemas de participaciones, cuáles son los niveles de gobierno a los que se acuerda el gasto, cuáles los servicios atribuibles a cada uno de estos niveles, cuáles son las cesiones de impuestos, cómo se distribuyen las distintas competencias tributarias entre los distintos niveles de gobierno. El nivel local, el nivel intermedio y el nivel estatal de la Hacienda pública deben actuar coordinadamente, deben cooperar a resolver sus problemas fiscales,

porque son los de todos. No es posible crear entre los distintos niveles de gobierno la conciencia de que hay que instrumentar un proceso importante hacia una descentralización fiscal, seria y bien administrada, si no hay un sentimiento claro y concreto de cooperación fiscal entre los distintos niveles de gobierno; que cuando uno de los tres niveles, o los tres, tengan problemas insalvables, los otros entiendan que la resolución de los problemas de un nivel, aunque no sea el suyo, es imposible a largo plazo que pueda materializarse, si no es con una observancia y cumplimiento concreto de las bases de cooperación fiscal para resolver los problemas de forma común integrada, y bien resuelta, incluso. Esta exigencia es tanto más necesaria cuanto más progresa la descentralización fiscal. Menos necesaria es esta exigencia cuando cada cual va por su lado; incluso una experiencia a nivel de varios países, también en el nuestro, nos dice que entonces no hay ningún nivel de Hacienda cuyos resultados globales puedan considerarse como satisfactorios.

III. LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN LOS PRINCIPALES ESTADOS

No es necesario que vayamos a ver lo que ocurre en Australia o lo que pasa en Canadá, que están muy lejos, o lo que hacen en Suiza, cuyo planteamiento es muy distinto del español, pero sí, quizás, en esta consideración de sistemas comparados, debemos ocuparnos de estudiar lo que hacen en los Estados Unidos y en Alemania (que son los sistemas más completos, y en los que más modernamente se vienen realizando más ajustes y mejoras en su propio proceso de descentralización fiscal), y de tomar en consideración el caso de Italia, siempre más parecida al caso español. En las circunstancias actuales también puede ser útil realizar una excursión al caso de Inglaterra, porque aun cuando la organización político-administrativa de este país no es muy parecida al caso español, en este momento las reivindicaciones nacionalistas de Escocia y de Gales quizás nos pueden servir de alguna forma de espejo al que debemos mirarnos todos los españoles, para intentar ensamblar una resolución de toda la problemática, no sólo en la línea de la descentralización fiscal, con que nos podemos encontrar a la vuelta de la esquina.

1. ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos, que constituyen una Nación organizada administrativamente en base federal, también padecieron el proceso posbélico de centralización de la Hacienda pública. Asimismo, como reacción frente a esta centralización, a partir de 1960 se produjeron un sinnúmero de quejas, especialmente de parte de las grandes ciudades que atravesaron graves crisis fiscales, como es harto notorio en el caso de Nueva York, y también de los Estados en razón a que se encontraban con un desequilibrio de naturaleza permanente entre los fondos que necesitaban para hacer frente a los servicios, que constitucionalmente debían resolverse bajo su responsabilidad, y las posibilidades de ingresos de que disponían. Después de largas y extensas discusiones, en 1972 se aprobó la *State and Local Fiscal Assistance Act*, en la que fundamentalmente se acuña un sistema de participaciones en la imposición sobre la renta.

Los objetivos de la Ley que introduce el sistema de *Revenue Sharing* pueden concretarse en tres. El primero de ellos consiste en intentar resolver los problemas de la estructura fiscal de una federación, que fundamentalmente radican en que la situación de las figuras impositivas más flexibles al nivel del gobierno federal crea una latente situación de desequilibrio entre las posibilidades a los distintos niveles de gobierno, al tiempo que también los presupuestos de gastos del gobierno federal tienden a ofrecer relativamente menos dificultades.

En segundo lugar, se intenta ir reduciendo los programas vinculantes que el gobierno federal tenía con los Estados y con los Municipios, liberalizando progresivamente los programas de subvenciones específicas —condicionadas o para objetivos obligatorios—, lo que habría de liberalizar también la actuación en materia de gastos de los gobiernos estatales y locales.

En tercer lugar, con el sistema de *Revenue Sharing* se pretendía ofrecer una solución a la creciente regresividad en el sistema impositivo local y estatal, dado el marco de sus competencias tributarias y la creciente importancia que año a año iban adquiriendo los presupuestos de estos niveles de gobierno, lo que llevaba paralelamente a fuertes incrementos en el cuadro tributario disponible por los mismos, y a acentuar el señalado carácter regresivo de sus ingresos tributarios.

El *Revenue Sharing* consta de dos partes perfectamente diferenciadas: el *Special* y el *General*. El *Special Revenue Sharing* se ha dedicado a sistematizar, coordinar y refundir la amplia gama de programas que se venían financiando mediante sistemas de subvenciones condicionadas o específicas, y de participación concertada entre los distintos niveles de gobierno. Actúa en seis grandes áreas de actuación que seguirán financiándose mediante subvenciones condicionadas, pero de naturaleza global, lo que está permitiendo una mayor flexibilidad en la aplicación de los respectivos programas, y también unos grados crecientes de libertad en los gobiernos receptores de tales fondos, si bien el destino —ahora global, antes específicamente predeterminado— de los fondos así asignados sigue siendo objeto de control por parte del gobierno central.

El *General Revenue Sharing*, que se ha establecido globalmente como un fondo de una cuantía determinada, a la vez que modesta, ha reclamado una gran atención por parte de la doctrina, sobre todo como instrumento moderno y de grandes posibilidades, en orden a apoyar fundamentalmente en él los desarrollos futuros de los procesos de descentralización fiscal. Consiste en un sistema de participaciones en los ingresos en favor de los Estados y Municipios, buscando dos objetivos: uno, aumentar los recursos a disposición de estos niveles inferiores; segundo, dándoles una mayor libertad en cuanto a la asignación de sus recursos para proceder a la financiación de sus servicios. En definitiva, este sistema de participación en la cifra global procede a repartirse en forma directamente proporcional a la población y al esfuerzo fiscal que los distintos Estados realizan con sus ingresos propios, aparte de lo que ocurra con los ingresos federales que allí se obtengan, y en tercer lugar, inversamente proporcional a la renta por habitante. Con lo cual, aunque sea fundamentalmente en base a la población, se tiene en cuenta asimismo el esfuerzo fiscal realizado para resolver sus problemas, y también se tiene en cuenta cuál es la potencialidad de cada unidad de gobierno para ayudarse a sí misma. A través de este sistema de participaciones se consigue transferir recursos hacia aquellos Estados que tienen un nivel de renta inferior al promedio, con lo cual la capacidad para generar ingresos fiscales se transfiere a los Estados más pobres, o menos ricos, en orden a conseguir el cumplimiento del principio de solidaridad nacional entre todos los norteamericanos. Hay que decir que este sistema, que parece académicamente muy correcto, no ha tenido resultados

muy satisfactorios, aunque en general está mereciendo la aprobación con su establecimiento, y ello es así porque se ha encontrado con un amplio cúmulo de dificultades. Estas dificultades se presentan incluso como consecuencia de las variables elegidas para establecer el sistema de participaciones. En efecto, establecer las participaciones en base a la población quiere decir que casi todo el dinero va a parar a los Estados más poblados, que además suelen coincidir casi siempre con los Estados más ricos; Estados en los que las subvenciones que necesitan recibir del gobierno federal deberían ser menores que las de otros lugares. En segundo lugar, a algunos de los Estados ricos se ha transferido tanto dinero, que entonces, y al ser de destino libre, se ha dedicado, por ejemplo, a montar pistas de tenis, cuando en otros Estados más pobres lo que no pueden es, ni siquiera, cumplir con sus obligaciones mínimas en forma satisfactoria. En definitiva, lo que se está acometiendo es un sistema de prueba y ensayo; piénsese que es una Ley aprobada en el año 1972, que se viene corrigiendo y matizando y en la que los índices a aplicar a cada una de las variables —la población, el esfuerzo fiscal y la renta por habitante— deben irse corrigiendo para conseguir llegar a alcanzar resultados satisfactorios y aceptables para todos. Se tiene plena conciencia de que el procedimiento tiene limitaciones, y ello explica que la participación establecida con respecto a los ingresos federales, y por tanto el proceso de sustitución de subvenciones globales o libres con cargo a las subvenciones condicionadas anteriores, sea de naturaleza limitada. Lo que significa que todo el proceso se va haciendo paulatinamente, y la importancia del método, la participación en los ingresos impositivos a nivel federal, no conseguirá un resultado cuantitativo importante, sino a medida que se vayan corrigiendo los defectos con el funcionamiento del programa.

Cabría decir también, y esto es una cualificación muy importante, que la administración de los impuestos federales en los Estados Unidos es una administración en base federal; es decir, el Gobierno de Washington y sus funcionarios son quienes administran en todos los Estados Unidos los impuestos federales. En otros países no ocurre así y suele aceptarse que la administración tributaria resulta mucho más eficaz, tanto más cuanto más descentralizada está la administración de los tributos. Ello refuerza todavía más la idea de que el sistema de *Revenue Sharing* introducido ha sido muy poco ambicioso. Esta es la crítica que, después de su

caída, se ha hecho a NIXON y a su Ley: que intentó resolver el problema de la descentralización fiscal, más o menos bien, a su manera. Se dice que el sistema de participaciones establecido no es más que una mera declaración de principios, dado que, efectivamente, ni por su cuantía, ni por los instrumentos incorporados, ni tampoco por el hecho de que el ejercicio de los máximos poderes en el terreno fiscal están en su totalidad en manos y a nivel del gobierno federal y de sus instituciones. En definitiva, puede afirmarse que estamos en presencia de un modelo de descentralización fiscal que puede ser técnicamente correcto, que se irá ajustando, que numéricamente va funcionando o puede ir funcionando, pero que en razón a las limitaciones de índole política que lleva implícitas, difícilmente puede ser un modelo válido en que basar el proceso hacia la descentralización fiscal en nuestro país.

2. ALEMANIA

Cabe decir que el sistema de descentralización fiscal aplicado en Alemania funciona de forma harto excelente. Quizás ello sea debido fundamentalmente al hecho de que se partió en su establecimiento de una situación de privilegio. En efecto, cuando inmediatamente después de la segunda guerra mundial se pasa a diseñar un país completamente nuevo, la República Federal Alemana se organiza como un Estado federal, pero con un federalismo que podríamos definir como de agregación de los distintos Estados; ello explica que en el equilibrio de poderes entre los distintos niveles de gobierno el poder último de decisión fiscal no está en manos del Parlamento federal, ni del Gobierno federal, sino en manos del *Bundesrat*: el Consejo de los Estados. Son los Estados los que de hecho intervienen de forma importante en cualesquiera tipo de legislación básica y también en el terreno de la descentralización fiscal.

Ello es así a pesar de que, con el fin de garantizar un adecuado cumplimiento del objetivo de la estabilización del nivel de actividad económica, se procedió en 1969 a modificar el artículo 105 de la Constitución, lo que motivó la aprobación de la Ley Financiera básica, por la cual se conferían una serie de competencias adicionales al Gobierno federal. Competencias básicas en el sentido de

que, fundamentalmente desde 1969, la totalidad de la legislación fiscal es de exclusiva competencia federal, lo cual hizo pensar en una concentración de funciones fiscales en el Gobierno federal que podría, con el paso del tiempo, hacer peligrar el esquema de amplia descentralización fiscal con que se maneja espléndidamente bien la federación alemana. Sin embargo, por el hecho de que esta legislación fiscal no puede progresar si no recibe el visto bueno del *Bundesrat*, en definitiva, si los Estados no están de acuerdo, estas mayores competencias no podrán aplicarse. Hay que señalar también que los Estados no tienen más que una competencia legislativa fiscal de naturaleza residual, es decir, que sólo la pueden ejercitar si la federación no cubriese la totalidad de su terreno en este sentido, pero sólo en ese momento. Por supuesto que la federación sigue legislando y los Estados sólo dan el *placet*, y ello hace que, aunque sea formalmente, en la República Federal Alemana la competencia en materia de legislación fiscal está básicamente en manos de la federación, incluso en mayor medida a partir de la reforma del año 69 que antes de la misma.

En este sentido, y para mayor abundamiento, hay que decir que a los Estados les preocupa muy poco que sólo legisle la federación, siempre y cuando, primero, ellos hayan de dar la conformidad a todo lo que se legisle; en segundo lugar, y sobre todo, cuando de esa legislación se derivan ingresos importantes, y de naturaleza flexible, en favor de los Estados, con lo que tienen garantizada una fuente permanente e importante de ingresos que les permite asegurar la suficiencia financiera, para hacer frente a la adecuada cobertura de sus necesidades, les preocupa realmente muy poco que la supremacía formal corresponda al nivel federal.

Todo ello explica que en el caso de Alemania estemos en presencia de lo que se suele denominar federalismo cooperativo. Esta es la fórmula en la que todos los gobiernos, en sus distintos niveles, actúan al unísono. También ello es especialmente cierto al considerar que los Estados dan más competencias a la federación en la Ley de 1969, precisamente porque son otros niveles de gobierno —el de los Municipios— los que tienen dificultades. En estas circunstancias los Estados se hacen partícipes, defensores, de las necesidades de los Municipios, concediéndole más competencias a la federación, para que ésta proceda, a través del proceso de unidad en la soberanía fiscal, a modificar la legislación en lo que sea conveniente, pero para que todos participen de forma hermanada, de

forma cooperativa, de los mayores ingresos impositivos, que de esa mayor atribución de competencias a la federación se consigue.

Hay alguna peculiaridad importante a tener en cuenta en el caso alemán. A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos, la administración tributaria está en manos, es competencia administrativa, de los Estados. Ello significa que son los gobiernos estatales los que recaudan y los que dan, si acaso, la participación que establecen las leyes a la federación; no lo contrario, como ocurría en Estados Unidos. Por supuesto que en esta atribución de competencias hay una excepción por razones de naturaleza técnica que radica en que los ingresos derivados de las aduanas y de los monopolios fiscales son de administración federal. Cabe insistir que ello es así sólo en razón a exigencias técnicas; de otra forma, toda la administración tributaria estaría en manos de los Estados, que como es de suponer se preocupan especialmente de que sus recaudaciones sean realmente satisfactorias, para que su participación en esas mismas recaudaciones también lo sea.

Hay que conceder que si bien el procedimiento alemán viene dando mejores resultados, quizás ello sea así porque su sistema lleva más años de funcionamiento que el americano. En la línea de principios es muy parecido a éste, pero con el aditamento —aditamento importante— de que la administración de los tributos está confiada a los Estados, cosa que no ocurre en los Estados Unidos. Hay también una segunda diferencia importante en razón a la juventud y en razón al sistema de federación por agregación, que es el caso de la República Federal Alemana, que consiste en que el equilibrio del poder siempre cae del lado de los Estados, lo que constituye una diferencia sustancial respecto de lo que sucede en el caso de los Estados Unidos, donde el equilibrio del poder sigue estando en favor de la federación, lo que permite concluir que dado que la descentralización fiscal no es independiente del equilibrio en el ejercicio del poder político, si la descentralización en el poder político no avanza, sino que retrocede, por supuesto que la descentralización fiscal no avanza, sino que también retrocederá. Ello explica la sustancial diferencia que en este sentido existe entre el caso alemán y el caso americano.

3. ITALIA

Al estudiar el caso italiano siempre estamos pensando en su posible aplicación potencial al caso español. En efecto, el modelo italiano resulta muy próximo al caso español, en especial por sus características latinas, y no sólo nos referimos a las fiscales, aunque también a las fiscales; sobre todo por el paralelismo importante en las características políticas, las sociales y humanas, todo ello quizás en razón a que los niveles económicos son más parecidos, y por tanto la resolución de la instrumentación administrativa y política de las distintas Regiones podría permitirnos trasladar con una cierta facilidad al caso español las soluciones italianas y, además, por el hecho de que recientemente se está creando un estado de conciencia en España, en el sentido de que se afirma que unas Regiones son más que Regiones, y que otras son simplemente Regiones o menos que Regiones y, entonces, independientemente de que nos guste o no este planteamiento, el método italiano que enfoca su descentralización política y su organización administrativa, y también la descentralización fiscal, en los distintos niveles en forma diferenciada para las Regiones de régimen común y para las Regiones de régimen especial, quizás sería un método de aproximación aceptablemente aplicable a nuestro caso. Sin embargo, si se tiene en cuenta que las Regiones especiales afectan a áreas pequeñísimas, como el Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio, o con características muy específicas como Sicilia y Cerdeña, la conclusión sería que el doble régimen regional italiano no es exactamente aplicable al caso español. Por supuesto que éste no es un caso exactamente trasladable, también en razón a que las Regiones que en España aspiran a tener un estatuto especial al estilo italiano, no son ni las más atrasadas, ni las más minúsculas. Entonces, por tanto, la resolución difícilmente sería trasladable en términos económicos y en términos fiscales, en orden a las dificultades que esto podría crear con las demás Regiones españolas, sometidas a estatuto ordinario. De todas formas, el caso italiano es más interesante como hipótesis de trabajo que no por otra causa. Y lo es en razón a las posibilidades que el sistema presenta. En efecto, las Regiones especiales, en el caso italiano, tienen una ligera mayor libertad en el orden tributario: pueden crear un cuadro de impuestos para sí, sólo con la restricción de que armonicen su cuadro

fiscal con el del Estado, aparte de las participaciones que perciben de los impuestos de toda la Nación italiana. En cambio, las Regiones de régimen común están taxativamente obligadas a que su sistema impositivo sea el previsto para la totalidad del Estado italiano.

4. REINO UNIDO

Aunque el Reino Unido no tiene hasta la fecha una solución concreta en texto legal a su problema de descentralización y al problema de la identificación regional o nacional que en aquel reino existe quizás podamos pensar en encontrar algún tipo de solución, que pueda servir para una solución no uniforme, para el caso español. Gales y Escocia, efectivamente, además de que ya tienen un régimen administrativo especial y cada territorio tiene uno su Asamblea y el otro su Cámara legislativa, los dos tienen un ministro en *Whitehall*. Escocia y Gales están pidiendo unas autonomías importantes, sobre todo en el caso de los escoceses. La Real Comisión para el estudio de la Constitución que se creó en 1969 y cuyas tareas duraron cuatro años y medio, hasta finales de 1973, como consecuencia de estas peticiones, llegó a concluir un esquema de descentralización administrativa, política y también fiscal para la totalidad del Reino Unido. Cabe decir que hasta entonces, y también ahora, el Reino Unido tenía su organización local de base a nivel municipal, y a continuación el Gobierno central; es decir, no existía el nivel de gobierno intermedio. Si bien en la última reforma de la Administración local inglesa, y como consecuencia de los estudios que se iban forjando para la reforma de la Constitución, ya se preveían estudios en base comarcal, y se estaba procediendo a atender a una más amplia regionalización, hay que advertir que esto no estaba resuelto. De cualquier forma, es muy importante que se tenga en cuenta que, de acuerdo con las conclusiones de la Comisión de la Constitución, si bien se acepta que la descentralización es necesaria y conveniente, y se rompen todas las lanzas que son necesarias en favor de la descentralización, se recomienda una descentralización *uniforme* para todo el Reino Unido, no sólo en Escocia y Gales.

En el caso de Escocia y Gales estamos de nuevo, aunque no de forma tan acentuada como en el caso italiano, ante unas Regiones que son poco importantes o que son relativamente pobres en el

contexto económico inglés. Ello explica que la inglesa y la española sean unas situaciones muy distintas. En el caso inglés, son unas Regiones, las más pobres, las que piden unas autonomías especiales; quizás la situación sea exactamente la contraria a la que viene produciéndose en nuestro país, y por tanto la solución difícilmente sea aceptable. Pero en segundo lugar, y esto quizás sea más importante y más difícil en el terreno fiscal, a diferencia de lo que ocurre con la regionalización del presupuesto en España, donde la Administración central obtiene importantes y positivos superávits en las Regiones más ricas, en el caso de Escocia y de Gales el saldo presupuestario que obtiene la Administración central inglesa es positivo para esas Regiones, o negativo para el presupuesto inglés; es decir, que Escocia y Gales están recibiendo más dinero del que están pagando a la caja del presupuesto inglés, con lo cual estamos ante una segunda diferencia importante, en la línea de que sus planteamientos puedan ser trasladables hacia nuestro país.

Dicho esto, cabría elaborar unas conclusiones, las tres más importantes. En primer lugar, independientemente de los distintos sistemas de administración de impuestos, la competencia legislativa en todos los casos radica, si no exclusiva, por lo menos muy principalmente a nivel de Gobierno central. Esto permite que se alcance la uniformidad en el sistema impositivo; ello impide, y así renovamos unas de las conclusiones de las tres partes de esta conferencia, pensar hoy en día en la pervivencia de sistemas fiscales de privilegio.

En segundo lugar, cada vez se están levantando más voces y se están haciendo más ensayos, y ensayos con resultados positivos, sobre todo en el caso de Alemania, lo que permite concluir que la administración tributaria es ampliamente descentralizable, y que como consecuencia de ello la administración tributaria se desplaza hacia la periferia. La administración de los distintos tributos sobre los que legisle el centro puede perfectamente estar en manos de los gobiernos al nivel intermedio, con lo cual se consigue un mejor ejercicio de las funciones de la administración tributaria, y en definitiva identificar más aquellos gobiernos que recaudan los ingresos con los perceptores de las participaciones que sobre esas mismas recaudaciones existen.

En tercer lugar, y eso es lo que nos dice la historia de todos los procesos de descentralización fiscal acometidos en todos los países que ensayan, trasladan, copian, adaptan modelos experimen-

tados con éxito en otras latitudes, que en definitiva es necesario ser conscientes y modestos en el sentido de que la introducción de cualquier modelo, o proceso de descentralización fiscal, en cualquier país necesita un período de prueba y ensayo, y sobre todo al principio hay que contar con la posibilidad de realizar ajustes con una periodicidad relativamente breve y previamente establecida, para corregir todas aquellas dificultades que en razón a su puesta en práctica aparecen o pueden aparecer, y que es difícil o muy difícil. por no decir imposible, prever realmente cuando se está meramente legislando.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA EL CASO ESPAÑOL

Después de todo esto, ¿cómo podríamos aplicar lo expuesto al caso español? Cabe pensar que casi ya lo hemos dicho. Implícitamente, por lo menos, ya se ha establecido.

En primer lugar, también en el caso español debiéramos pensar en respetar la unidad del sistema impositivo, lo cual quiere decir que la competencia, en la esfera de la legislación fiscal, la potestad tributaria primaria, ha de estar situada a nivel de Gobierno central.

En segundo lugar, que se requiere una creciente —plena— autonomía para la administración tributaria a los niveles de gobierno intermedio, ya tengamos un estatuto regional o un estatuto federal, para la descentralización política y administrativa del país. Para mí constituyó una sorpresa, al examinar los acuerdos tomados por unanimidad en el texto de recomendaciones, que la Comisión que estudió el Régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa aceptase (la mitad de los miembros eran representantes de la Administración del Estado; la otra mitad, representantes o notables de la Administración provincial) que la totalidad de la administración tributaria (gestión, inspección, recaudación y ciertos procedimientos económico-administrativos) se atribuyese a las Diputaciones provinciales de Vizcaya y Guipúzcoa, con las excepciones técnicas de monopolios fiscales y renta de Aduanas. Entonces, con estas excepciones técnicas, como en el caso alemán, el hecho de esta aceptación creo que plantea la tesitura de pensar que, a menudo, vemos más fantasmas o más problemas de los que

de veras hay, y que todo el mundo está dispuesto a ceder su parcela de poder, su parte de competencias. Así cabe confiar en que de forma cooperativa, ordenada, conseguiremos progresar en el camino de la descentralización fiscal. Es un síntoma importante que los representantes del Ministerio de Hacienda aceptasen unánimemente, sin consideraciones técnicas de naturaleza obstruccionista, que la totalidad de la administración tributaria pudiera llevarse hacia esas Provincias, porque ello significa una apreciación de que no habría problema alguno respecto a hacerlo con todas las Provincias, a todas las Regiones o a todos los niveles en el caso español.

En tercer lugar, tanto en este caso como en los estudios llevados a nivel más general, más de principios, y menos de detalle, que se realizaron por la Ponencia de Hacienda de la Comisión para el estudio del régimen especial de las Provincias catalanas, en la que participé activamente, se acepta unánimemente el principio de solidaridad interprovincial, que si lo sumamos, y eso es lo normal, al hecho de la plena autonomía de la administración tributaria, a nivel máximo, y si se establece la uniformidad del sistema impositivo, sin que se afecte la soberanía fiscal del ámbito estatal, con las prevenciones y con todos los ajustes periódicos que se tengan que realizar, parece que en el orden de los principios básicos para llevar la descentralización fiscal hacia adelante en nuestro país, posiblemente no se encontrarían dificultades insalvables. También cabe señalar que todos los estudios formulados por ambas Comisiones, tanto la que se refiere al Régimen administrativo especial para Cataluña como para las dos Provincias vascas, intentan obviar la existencia de regímenes de privilegio y ahí posiblemente pueda estar la dificultad en orden hacia una descentralización fiscal que prevea una solución uniforme para la totalidad española, dado que no todas las formulaciones autonómicas están de acuerdo en esta solución de uniformidad.

En cuarto y último lugar, sobre todo en aquellos países como el nuestro en que el sector público tiene una participación relativamente reducida dentro de la economía nacional, es posible que algunas de las Regiones, o algunos de los Municipios, tengan necesidades especiales, o que las personas que forman parte de estos grupos políticos de alguna forma demanden mayores y/o mejores niveles de servicios públicos. Entonces, para conseguir una prestación de servicios diferencial, se requiere también que diferencial-

mente estas personas, que forman parte de la población que decide mejorar sus servicios públicos, sean gravadas de forma diferencial, para que de acuerdo con el principio del beneficio —adicional— que van a recibir por los mejores servicios que no se les puede prestar gratuitamente, mediante el establecimiento de una tributación diferencial que, como términos de principio y para evitar dificultades entre las distintas jurisdicciones, debiera decirse, y el criterio de las Comisiones de Vizcaya, Guipúzcoa y Cataluña por ambos lados, y por separado, eran en definitiva coincidentes, que la mejor manera de arbitrar esos medios sería vía establecimiento de recargos sobre algunos tributos, o lo que es alternativamente equivalente: posibilitar una amplia cesión de tributos, que presentarían unos tipos impositivos diferenciales, más altos que los originales. En otro orden de cosas, y como posición complementaria al principio de solidaridad interprovincial, hay que concluir este trabajo puntualizando que tanto los recargos antes mencionados, como los tipos diferenciales, tienen su ámbito técnico y lógico de actuación circunscrito en aquellos tributos que no son susceptibles de traslación hacia otras áreas económicas.