

Las políticas de redistribución, estabilidad y desarrollo en las autonomías fiscales*

EMILIO ALBI IBÁÑEZ

(Universidad Complutense, Madrid)

I. INTRODUCCION

Las autonomías regionales se encuentran en el candelero académico y político, con un juego de luces y sombras intenso al que se debe dar adecuada respuesta. Este trabajo plantea algunos de los problemas económicos del amplio campo de las autonomías regionales, fundamentalmente desde el punto de vista hacendístico. Este enfoque constituirá un hilo conductor de las páginas siguientes.

Una segunda directriz básica del artículo proviene de cómo en el mismo se entiende la autonomía regional. La contemplación y entendimiento del fenómeno autonómico no es único, sino variado. En ocasiones se piensa que la autonomía de las regiones es un simple proceso descentralizador de carácter meramente administrativo. Por otro lado, también se puede pensar en la autonomía en términos federales, o incluso confederales.

El planteamiento que se sigue en este ensayo es considerar la autonomía como un procedimiento para negociar y resolver las divergencias que se producen entre las diversas regiones de un Estado, sin que la forma política del mismo, federal o unitaria, sea variable determinante de tal negociación. También se conceptúa como importante tener en cuenta la exigencia, estrictamente política de autonomía por parte de las Unidades del Estado. En otras palabras, la exigencia de que los poderes de decisión pública estén descentralizados. El núcleo de la solución automática está en la negociación institucionalizada de los problemas relevantes entre los diversos niveles políticos de decisión (gobiernos locales, regionales y central). En definitiva: la consideración económica de la autonomía regional no puede olvidar sus aspectos políticos.

* Ponencia presentada en el Seminario «Aspectos económicos y financieros de las Autonomías Regionales», celebrado bajo la dirección del profesor Barea Tejero en el Centro de Estudios Constitucionales.

Es ya tradicional en el estudio de la economía del sector público distinguir una serie de grandes objetivos que cualquier gobierno moderno ha de intentar cumplir. Siguiendo la clasificación de Richard A. Musgrave (1), útil cuando menos en términos de ordenación, se pueden diferenciar los siguientes cuatro grandes objetivos del sector público de una economía:

- Establecer una asignación eficiente de los recursos económicos del país y lograr satisfacer las necesidades de servicios públicos de sus ciudadanos.
- Alcanzar un alto grado de equidad en todas las relaciones fiscales (tanto de ingresos como de gastos) y fomentar una sociedad menos desigual a través de la redistribución de renta y riqueza.
- Facilitar la estabilidad de la economía nacional en sus diversos frentes.
- Promover el crecimiento y desarrollo económico.

De estos cuatro grandes objetivos que debe intentar cumplir un sector público actual, el primero engloba un contenido mayor de posibilidades descentralizadoras. La teoría y la práctica fiscales nos muestran razones básicas para preferir *a priori* una descentralización parcial de la función pública de asignación de los recursos —en cuanto a los bienes y servicios públicos que afecten a subsectores de la población y para los que se produzcan problemas de congestión—. Los restantes objetivos también cuentan con posibilidades descentralizadoras —menores— y, sobre todo, son origen de problemas importantes en el contexto de la solución política autonómica. Al estudio de estos últimos objetivos le dedicaremos una atención especial en las páginas siguientes.

La estructura general del trabajo se compone de tres partes. En la primera se trata de los problemas de Equidad en su doble contexto de Equidad individual y regional. A su vez, la Equidad individual se contempla desde el enfoque horizontal y el vertical. Posteriormente, se consideran los temas de estabilidad y crecimiento, terminando el trabajo con una aproximación a ciertos aspectos institucionales de la adopción pública de decisiones descentralizada.

(1) RICHARD A. MUSGRAVE: *The Theory of Public Finance*, Mc Graw-Hill, New York, 1959, cap. 1; traducción al castellano por José María Lozano Iruete, con introducción de Enrique Fuentes Quintana, Aguilar, Madrid, 1967.

II. EQUIDAD INDIVIDUAL Y EQUIDAD REGIONAL. POLITICAS REDISTRIBUTIVAS

La idea de Equidad en las relaciones fiscales suele reunir el apoyo total de estudiosos, políticos, funcionarios y, en general, de la opinión pública, pero, no obstante, resulta difícil de definir. Se trata de un concepto quizá excesivamente usado, sin que habitualmente se le dé una definición clara y concreta.

Para llevar a cabo la tarea propia de este apartado debemos partir, sin embargo, de alguna noción de Equidad. En el mundo hacendístico, los principios que sobre justicia fiscal tienen una aceptación más general son conocidos con las denominaciones de Equidad Vertical y Equidad Horizontal que, en realidad, no son más que «caras diferentes de la misma moneda» (2). Por Equidad Horizontal se entiende que los ciudadanos que se encuentren en circunstancias semejantes deben ser tratados igualmente, y por Equidad Vertical que quienes se hallen en situaciones diferentes sean tratados adecuadamente de acuerdo con sus diferencias. Todo ello, naturalmente, a efectos fiscales, y con la posibilidad de aplicar estas definiciones a unidades relevantes distintas de las personales: la familia, la región, etcétera. Son nociones con un alto nivel de abstracción y generalidad —en realidad, se encuentran en el mismo orden que el principio de igualdad de las personas ante la Ley—, pero que nos resultarán útiles para desarrollar nuestra discusión.

En el contexto de esta ponencia será, además, de interés separar los problemas de la Equidad individual y de la Equidad regional. Esto surge inevitablemente del marco territorial en el que debemos situarnos. Dentro de la Equidad individual distinguimos también el enfoque horizontal del estrictamente redistributivo. Estas distinciones nos ayudarán a ordenar y clarificar la exposición, aunque no debe olvidarse que la realidad combina los problemas, resultando en ocasiones difícil su diferenciación práctica.

Equidad individual: el enfoque horizontal

Ya hemos definido la Equidad horizontal personal como concepto general. Si ahora nos adentramos en su consideración en un contexto fiscal descentralizado, podemos plantear el problema de la forma siguiente.

(2) R. A. MUSARAVE: *The Theory...*, op. cit., pág. 160.

La Hacienda Pública descentralizada tiene muchas posibilidades de violar el criterio de Equidad horizontal en las relaciones fiscales, incluso si éste se cumple en los diversos niveles de gobierno. Este tema, planteado por Buchanan (3) en 1950, surge de las diferencias existentes entre la capacidad contributiva de unas comunidades regionales o locales y de otras.

Supongamos que el gobierno central trata análogamente a quienes se considera iguales fiscalmente; consideremos que, al mismo tiempo, los gobiernos regionales y locales ofrecen un tratamiento fiscal uniforme e igual, en sus respectivas jurisdicciones, a los ciudadanos de las mismas considerados como iguales a efectos fiscales. Pues bien, el impacto global —efecto fiscal conjunto del gobierno central y de los intermedios y locales— es probable que no respete el principio de Equidad Horizontal. Es muy posible que las personas físicamente semejantes sean tratadas de una manera desigual.

La dificultad se origina en las diferencias de riqueza existentes en el ámbito geográfico. Si dos comunidades locales proporcionan a sus ciudadanos el mismo conjunto de bienes y servicios públicos, aquella que sea más rica necesitará utilizar, *ceteris paribus*, tipos impositivos menores para financiar el coste social producido. Dadas unas diferencias de riqueza —capacidad contributiva—, resulta obvio que la presión fiscal será superior en unas regiones, o comunidades locales, que en otras, si se pretende proporcionar en todas ellas servicios públicos similares. Alternativamente, podemos plantear el problema diciendo que, dadas las diferencias de capacidad contributiva, si la presión fiscal es homogénea en todas las regiones, o comunidades locales, los niveles de servicios públicos serán mejores en unas que en otras.

Ante esta situación, parece necesaria la intervención del gobierno central con el fin de lograr el respeto al principio de Equidad Horizontal en cuanto a los impactos fiscales agregados que reciben los ciudadanos según cuál sea su lugar de residencia. Este es un argumento normativo, con fuerte carga ética, basado en el imperativo moral de proporcionar un trato fiscal igual a quienes son fiscalmente semejantes, reforzado por la opinión de que es más razonable preocuparse por las deficiencias de la Equidad Horizontal individual que por las diferencias regionales estrictamente. Sin embargo, y mostrando la enorme carga de juicios de valor que engloba el tema, se

(3) JAMES BUCHANAN: «Federalism and Fiscal Equity», *American Economic Review*, 40, 1950, págs. 583-599, reimpresso en *American Economic Association, Readings in the Economics of Taxation*, Homewood, Ill., págs. 93-109.

han planteado posturas distintas. Así, Scott (4) defiende que el tratamiento igual de los iguales por parte del gobierno central y de los regionales y locales, independientemente, es suficiente para cumplir los requisitos de la Equidad Horizontal. La Equidad Horizontal agregada no se alcanza simplemente porque no se trata de un objetivo primordial del sistema fiscal federal o descentralizado.

También se ha argumentado que el problema se resuelve con el concurso de la movilidad ciudadana. En el caso de que una comunidad muestre ventajas fiscales claras sobre otras, a causa de su mayor riqueza o de su mejor eficacia en la provisión de servicios públicos, o la «movilidad fiscal a la Tiebout» serviría para igualarlas. Si los ciudadanos pueden desplazarse de una comunidad a otra, las diferencias fiscales se verán «capitalizadas» en los valores de la propiedad local. La «movilidad fiscal» asegura el cumplimiento del criterio de Equidad Horizontal.

Esta última posición presenta dos debilidades fundamentales. En primer lugar, el juego del fenómeno de la «movilidad fiscal» como medio de contrarrestar las transgresiones al principio de la Equidad Horizontal, puede surtir efectos en un área metropolitana de gobierno, donde la movilidad personal no es excesivamente costosa, pero difícilmente en un marco regional, por ejemplo. Los obstáculos a la movilidad en este caso son importantes y ésta no podrá actuar como instrumento de «cuasi-mercado» para solventar el problema de Equidad.

La segunda debilidad de esta posición se deriva de los aspectos de eficacia que muestra el problema de la Equidad Horizontal en el contexto descentralizado. Aspectos que forman parte importante, por otro lado, de la argumentación de Buchanan. El ciudadano se verá atraído, *ceteris paribus*, hacia las comunidades más ricas en respuesta a incentivos fiscales obvios —la obtención de mejores «menus» fiscales por un precio tributario menor—. Esto resulta razonable, como ya se indicó, sobre todo en el ámbito metropolitano. Sin embargo, tal «movilidad fiscal» tiene unos costes, por ejemplo, de congestión en unas áreas y desertización de otras. Las diferencias de riqueza intercomunitarias ocasionan incentivos artificiales a la localización personal, que nada tienen que ver con diferencias de productividad o de cualquier otra variable económica relevante. En realidad, la «movilidad fiscal» puede originar distorsiones indeseables en la asignación de los recursos. Si consideramos que tanto el mecanismo habitual de mercado como el mecanismo de «cuasi-mercado» que constituye la «movilidad fis-

(4) ANTHONY D. SCOTT: «The Economic Goals of Federal Finance», *Public Finance*, 3, 1964, págs. 241-288.

cal», no producen necesariamente una movilidad personal entre las regiones de carácter eficiente, las intervenciones públicas centrales no sólo servirán para atender a los requisitos éticos de la Equidad Horizontal, sino, también, su componente de eficacia (5).

Por tanto, son razones éticas y de eficacia las que nos obligan a preocuparnos del tema de la Equidad Horizontal en el contexto descentralizado. Si continuamos con la argumentación original de Buchanan para seguir nuestra aproximación al tema, el siguiente paso es contemplar su enfoque conceptual al mismo (6). Para aproximarse analíticamente al problema, Buchanan utiliza el concepto de «residuo fiscal». El «residuo fiscal» de un individuo se define como la diferencia entre la carga tributaria del contribuyente y el beneficio que deriva de la provisión de bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos central y locales. Con este concepto se puede medir la presión fiscal que soportan individuos similares sujetos a jurisdicciones diferentes. La Equidad Horizontal individual sólo quedará satisfecha si todos los ciudadanos fiscalmente semejantes disponen de un residuo fiscal igual, cualquiera que sea su residencia.

Es evidente que la noción de «residuo fiscal» es utilizada por Buchanan como forma de aproximarse, conceptual y analíticamente, al problema de la Equidad Horizontal individual en el marco descentralizado. Las posibilidades de cuantificar con alguna exactitud los «residuos fiscales» son escasas, por lo que la aplicación práctica del concepto no se pretende directamente. El concepto de «residuo fiscal» es útil como guía abstracta de la discusión.

Las soluciones propuestas por Buchanan son dos. Por un lado, propone igualar los residuos fiscales diferenciando debidamente las tarifas progresivas de la imposición personal sobre la renta entre las diferentes regiones.

(5) Los aspectos de eficacia del problema de la Equidad Horizontal en un marco descentralizado se estudian en J. M. BUCHANAN: «Federal Grants and Ressource Allocation», *Journal of Political Economy*, 60, 1952, págs. 208-217 y 536-538; A. D. SCOTT: «Federal Grants and Ressource Allocation», *Journal of Political Economy*, 60, 1952, págs. 534-536; A. D. SCOTT: «A Note on Grants in Federal Countries», *Economica*, N. 5, 17, 1950, págs. 416-422; C. TIEBOUT: «An Economic Theory of Fiscal Decentralization», en National Bureau of Economic Research, *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton, N. J., 1961, págs. 76-86, con traducción al castellano en E. ALBI IBÁÑEZ: «La teoría económica y la descentralización fiscal», *Hacienda Pública Española*, núm. 35, 1975; R. A. MUSGRAVE: «Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism», en National Bureau of Economic Research, *op. cit.*, páginas 120-122, con comentarios de Buchanan, págs. 122-129, y contestación de Musgrave, págs. 132-133; A. D. SCOTT: «The Economic Goals of Federal Finance», *art. cit.*

(6) En este punto, como en otros, seguimos: E. ALBI IBÁÑEZ: «El Federalismo Fiscal», *Hacienda Pública Española*, núm. 51, 1978, págs. 43-86.

Por otro, caso de que la solución anterior no fuera factible, debido a alguna barrera constitucional, Buchanan sugiere que el gobierno central subvencione diferencialmente a los gobiernos regionales de acuerdo con las necesidades fiscales relativas de los ciudadanos de estos gobiernos regionales.

La primera solución propuesta por Buchanan tiene el mérito aparente de resolver el problema de la Equidad Horizontal dentro del contexto fiscal descentralizado. Sin embargo —siguiendo en un plano abstracto y olvidándonos de las dificultades de medición de los residuos fiscales que se han de igualar—, consideramos que la crítica a esta solución se debe basar en su posible falta de aceptación política. Además de las factibles barreras constitucionales a su implantación, ya señaladas por Buchanan, un sistema fiscal de carácter federal, o simplemente descentralizado puede rechazar la *delegación de autoridad* en el gobierno central que esta solución implica. En otras palabras, la solución de Buchanan puede resultar excesivamente «centralista» a los gobiernos regionales que no ponderen demasiado el objetivo de la Equidad Horizontal individual en relación a otros objetivos de la descentralización fiscal.

Este rechazo a una situación centralizada puede desaparecer con la segunda solución de Buchanan, pero, en este caso, lo que no es seguro que se alcance es el cumplimiento estricto de las condiciones de Equidad Horizontal individual. La segunda solución de Buchanan exige que el gobierno central ofrezca subvenciones diferenciales e incondicionales a los gobiernos regionales. Esta es, por ejemplo, la práctica fiscal seguida por los gobiernos centrales de países como Canadá o Australia desde hace muchos años. También la tendencia se muestra en la misma dirección en Estados Unidos, donde las subvenciones condicionales han tenido un papel preponderante a este respecto hasta el presente, con la inclusión de variables igualizadoras en las fórmulas de reparto de subvenciones incondicionales.

La dificultad de la utilización de subvenciones incondicionales con finalidades de igualación horizontal surge de la incertidumbre sobre la utilización final de los fondos por parte de los gobiernos regionales. Las subvenciones incondicionales pueden no utilizarse para compensar la presión fiscal diferente que soportan individuos semejantes según su lugar de residencia. Un gobierno regional receptor de la subvención igualatoria puede decidir que su baja renta por residente exige aumentar la productividad de su industria y trasladar la subvención a los propietarios del capital basándose en un argumento de eficacia. También, puede ocurrir lo contrario. El gobierno regional, de acuerdo con argumentos de eficacia, puede destinar la subvención a mejorar ciertos niveles de servicios públicos —sanidad o

educación—, que afectan directamente al bienestar de los ciudadanos. El resultado, por tanto, es imprevisible y no es posible conocer con seguridad si las subvenciones igualatorias incondicionales logran hacer cumplir el criterio de Equidad de acuerdo con el enfoque de Buchanan.

Como último punto de este apartado sobre Equidad Horizontal en su vértice individual, podemos referirnos a otro de los grandes objetivos hacia los que en la práctica tienden, a veces, las subvenciones igualatorias: garantizar un nivel mínimo de servicios públicos en todo el territorio nacional. Esta garantía también se puede contemplar como parte de los requisitos de la Equidad Horizontal.

La garantía de que cualquier ciudadano, sea cual sea su lugar de residencia, obtenga del Sector Público un nivel de servicios, presenta respaldos políticos y económicos. En lo político, como forma de fortalecer la democracia evitando desigualdades regionales indeseables, al menos en cuanto a la actuación pública. En lo económico, que es el tema que nos interesa fundamentalmente ahora, por razones de eficacia y por razones de equidad.

El argumento de eficacia se basa en las características de efectos externos que presentan numerosos bienes y servicios públicos. La provisión de un servicio público en una jurisdicción —la educación, por ejemplo— afecta los niveles de bienestar y de producción de otras jurisdicciones, dados los efectos externos del servicio. Más aún, la movilidad personal que se da en el mundo actual, al menos dentro de las fronteras nacionales, aumenta considerablemente las posibilidades de residir en diversos lugares a lo largo de una vida. Esto ofrece un cierto valor económico a disponer de un mismo nivel mínimo de servicios públicos en cualquier localización geográfica.

En cuanto a las razones de equidad, parecen derivarse del principio abstracto general de la igualdad de todos los ciudadanos. La idea de que cualquiera persona debe de tener a su disposición un nivel mínimo de bienes o servicios públicos reúne un consenso amplio en las sociedades modernas. Otra alternativa se considera injusta. Las diversas jurisdicciones han de ser iguales al menos en su nivel más bajo de provisión de servicios públicos.

Sin embargo, lo que importa ahora resaltar es que el uso de las subvenciones incondicionales como medio de garantizar niveles mínimos de servicios públicos a escala interjurisdiccional, uso relativamente extendido en la práctica fiscal federal, no es apropiado. Este tipo de subvenciones presentan efectos igualatorios respecto de la capacidad contributiva relativa, pero no garantizan directamente la provisión de un nivel mínimo de ciertos servicios públicos. Para este último fin se requieren subvenciones especí-

ficas —para un determinado tipo de servicio público—, y con tope máximo.

Equidad individual: las políticas redistributivas

La Equidad individual en su dimensión vertical se corresponde, en el tratamiento moderno del tema, con las políticas redistributivas. La Equidad Vertical buscaba originariamente dar un tratamiento adecuado —«justo»— a personas consideradas diferentes a efectos fiscales. En la actualidad, el tema se ha ensanchado trasladándose al campo de la distribución de renta y riqueza (7).

En este sentido redistributivo, una primera observación importante es que el problema se contempla adecuadamente desde el punto de vista personal y no desde el interjurisdiccional. El tema de la distribución de renta y riqueza a considerar como socialmente más adecuado se define normalmente respecto de los individuos —o de grupos específicos de individuos, como asalariados *versus* perceptores de rendimientos del capital—. Los grupos de individuos según las diversas jurisdicciones geográficas de un país no constituyen variables adecuadas del problema, pues se perfilan en otra dimensión. Por ejemplo, una jurisdicción con renta y riqueza superiores a la media del país también cuenta con individuos pobres entre sus componentes. Por otro lado, también existirán personas con un nivel alto de renta y riqueza en las jurisdicciones más pobres. Si establecemos políticas redistributivas desde un grupo geográfico hacia otro no solucionaremos el problema, pues la incidencia de tales políticas repercutirá arbitrariamente en los individuos. La redistribución de renta y riqueza es un problema fundamentalmente personal, o como mucho factorial.

(7) Véase para una historia de este proceso: R. A. MUSGRAVE: *The Theory of Public Finance*, op. cit., caps. 4 y 5; G. MYRDAL: *The Political Element in the Development of Economic Theory*, traductor P. Streeten, Routledge and Kegan Paul Ltd., Londres, 1953, cap. 7, traducción española en Editorial Gredos, Madrid, 1967; H. C. SIMONS: *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press, 1938, págs. 1-29; también en R. W. HOUGHTON (ed.): *Readings in Public Finances*, Penguin Modern Economic Readings, 2.ª edición, 1971, págs. 17-37; E. D. FAGAN: «Recent and Contemporary Theories of Progressive Taxation», *Journal of Political Economy*, vol. 46, agosto 1938, págs. 457-498; también en R. A. MUSGRAVE y C. S. SHOUP (eds.): *Readings in the Economics of Taxation*, págs. 19-23, traducción en español en Fondo de Cultura Económica, México, 1964; W. J. BLUM y H. HALVEN, Jr.: *The uneasy case for progressive Taxation*, University of Chicago Press. Traducción en Instituto de Estudios Fiscales, Libro de Bolsillo, núm. 12, 1972.

Una vez aclarado este primer punto de importancia decisiva, podemos pasar a considerar el tema de si la organización y planteamiento generales de la política redistributiva individual puede realizarse a nivel regional, o sólo a nivel de gobierno central.

El obstáculo fundamental a la existencia de políticas redistributivas regionales surge de la movilidad de los factores de la producción dentro de las fronteras de un Estado. Los movimientos interregionales de factores de la producción invalidan la posibilidad de plantear políticas redistributivas diferenciadas regionalmente.

Con la movilidad de los ciudadanos y de su capital entre las diversas regiones de un país —que podemos suponer alta—, la implantación de políticas redistributivas regionales favorecería la emigración de parte de la población y la inmigración de nueva población. Un argumento análogo se plantea respecto de los movimientos de capital. Existe un claro incentivo económico para que los «ricos» y el capital emigren de las jurisdicciones que impongan políticas redistributivas fuertes, y para que personas con bajo nivel de renta procedentes de otras jurisdicciones formen una corriente inmigratoria. En otras palabras, la movilidad resultante de la incidencia de las políticas redistributivas las neutraliza casi automáticamente. Es en este sentido cómo se ha de entender la conclusión de la Teoría Económica del Federalismo Fiscal que indica que la función redistributiva del Sector Público es misión específica del gobierno central.

Con todo, esta conclusión no nos resuelve completamente el tema. Existe otro punto básico en el mismo. La redistribución de renta y riqueza gira fundamentalmente en torno al eje de la filosofía social del momento y país correspondientes. Son los criterios sociales imperantes sobre justicia y desigualdad los que darán, en definitiva, una forma específica a las políticas redistributivas. Ahora bien, dado que el planteamiento y dirección de la política redistributiva general es campo acotado para el gobierno central, ¿podemos afirmar que son sólo los criterios de filosofía social centrales los que deben conformar tal política?

Este punto, que podemos considerar esencial para la puesta en marcha y funcionamiento adecuados de los regímenes autonómicos, ya se ha tratado en otro trabajo. En el mismo se escribía (8):

«Consiguientemente, si contamos con una situación donde la movilidad en respuesta a los incentivos fiscales es alta, parece claro que las políticas redistributivas —el tratamiento fiscal adecuado de los ciudadanos que ocu-

(8) E. ALBI IBÁÑEZ: «El Federalismo Fiscal», art. cit., págs. 69-70.

pan posiciones sociales diferentes—, deberán ser tareas a realizar por el gobierno central. No obstante, creemos que esta afirmación necesita de alguna matización importante. En esencia, importa subrayar que, si bien resulta *necesario* llevar a cabo los programas redistributivos al nivel central, esto no implica que los *juicios de valor y criterios éticos que los informan sean los del gobierno central, al menos exclusivamente.*

Un gobierno regional no podrá disponer de una política redistributiva propia y diferenciada de las establecidas por los demás gobiernos regionales, mientras exista movilidad personal y del capital en respuesta a un incentivo fiscal. Ahora bien, de esta situación no se deriva necesariamente que las diferentes regiones, o estados, no puedan tener una política redistributiva *común, negociada* (y aceptada) entre todos los gobiernos de este nivel. Los conceptos éticos sobre el grado de igualdad deseable pueden variar entre el gobierno central y el conjunto de gobiernos regionales. No pretendemos entrar en el tema de discutir qué tipo de filosofía social será preferible, si la representada por el gobierno central o por los regionales. Esto dependerá de numerosas variables y, además, implicará introducir nuevos juicios de valor que no cuadran dentro de nuestro contexto. Lo que importa poner de manifiesto en este momento es la simple e importante matización de que la necesidad de una política redistributiva central no lleva necesariamente consigo la conclusión de que tal política redistributiva deba ser *dictada* por el gobierno central. Es lógico que la *decisión conjunta de los gobiernos regionales, negociada posteriormente con el central, ofrezca un mayor respeto a las autonomías locales.*»

Equidad regional

En cuanto a la Equidad, contemplada estrictamente en su contexto regional sin considerarla desde el prisma personal, se puede enfocar de forma independiente, aunque en la realidad los temas se entremezclan.

La Equidad regional se ocupa de la posición de cada región respecto de las demás y respecto de la Hacienda Pública Central. En cambio, no tiene en cuenta las posiciones relativas, después de la actuación del Sector Público, de los individuos análogos físicamente. El problema es, en esencia, de naturaleza ética. La pregunta a responder es: ¿deben las regiones disfrutar de una posición fiscal igual respecto de ciertas características de su economía pública? La respuesta afirmativa o negativa dependerá, en este contexto, simplemente de la filosofía social predominante.

Las características económicas que con más habitualidad se pretenden igualar en los países descentralizados fiscalmente son: la capacidad contributiva de las regiones, las necesidades de servicios públicos de las mismas, y su esfuerzo fiscal (9). La forma más eficaz de lograr tal igualación es la utilización de subvenciones intergubernamentales no selectivas y con carácter graduado —cubriendo sólo un porcentaje del gasto público regional, debiendo completar la correspondiente región la totalidad de coste social generado—. Con esta última característica se evita que las regiones sustituyan su propia financiación por la financiación que les ofrecen otras jurisdicciones.

III. LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO

En el marco de la política estabilizadora, los gobiernos regionales o locales no tienen el recurso de utilizar los instrumentos de carácter monetario. El poder de crear y destruir dinero queda siempre bajo el control del gobierno central. Sólo son los instrumentos fiscales los que se reparten entre los diversos niveles de gobierno, quedando aquellos gobiernos de nivel intermedio o local relegados, por esa carencia de poder respecto de los instrumentos monetarios, en la lucha por el logro de una estabilidad satisfactoria de la economía. Es general la opinión de que en la política estabilizadora la responsabilidad y el poder son fundamentalmente centrales.

Incluso se ha adelantado la opinión de que la actividad presupuestaria de los gobiernos regionales y locales actúa de forma pro-cíclica, en vez de anti-cíclica. Tal es la proposición básica de la conocida «Hipótesis de la Perversidad», de Hansen y Perloff (10), que se considera seguidamente.

La «Hipótesis de la Perversidad», de Hansen y Perloff, se basa, fundamentalmente, en un conjunto de argumentos:

1. Los sistemas de ingresos de los gobiernos de nivel intermedio y local suelen presentar una elasticidad-renta baja. Consiguientemente, dados unos gastos a financiar, la citada baja elasticidad-renta de sus sistemas de ingresos puede impedir alcanzar un déficit de carácter automático en

(9) Sobre este tema se puede consultar: R. A. MUSGRAVE: «Approaches to a fiscal Theory of political federalism», art. cit.

(10) A. H. HANSEN y H. S. PERLOFF: *State and Local Finance in the National Economy*, Norton, New York, 1949.

épocas de depresión o un superávit, también automático, en períodos de auge.

2. Los sistemas fiscales intermedios y locales suelen mostrar una elasticidad-renta alta en la vertiente del gasto, lo cual también puede dificultar las acciones estabilizadoras por argumentos análogos a los del punto anterior.

3. La competencia inter-regional para atraer a sus respectivas jurisdicciones más factores económicos, sobre todo capital, resulta en una reducción de niveles impositivos y, por tanto, en una carencia de medios anti-cíclicos.

4. Al existir una diversidad de gobiernos y de Cámaras de representantes, las actitudes ante los problemas estabilizadores varían y la realización de una buena política coyuntural a corto plazo se hace más difícil.

5. La «apertura» de las economías regionales que origina dificultades casi insalvables a la política estabilizadora, ocasiona que los gobiernos regionales no tengan interés en este tipo de política (11).

Toda esta serie de argumentos muestran serios peligros para una política estabilizadora en un contexto descentralizado, pero no creemos que de los mismos se pueda derivar la conclusión de que la política estabilizadora ha de estar totalmente centralizada. Son argumentos desarrollados *a priori* y en ellos se pueden encontrar otras facetas. Así, por ejemplo, la baja elasticidad-renta de los sistemas tributarios menores puede indicar que éstos tienen escasa fuerza estabilizadora, pero no que actúen «perversamente». También, si la elasticidad-renta del gasto es alta, pueden surgir peligros de estabilización en épocas de expansión —originando un crecimiento demasiado grande del gasto público local y regional—, pero no en épocas de recesión —cuando los gastos locales y regionales no se reducirán fuertemente y actuarán contra el ciclo.

En definitiva, el tema parece depender en gran medida de la estructura de cada economía y de las características y «calidad» de las políticas estabilizadoras. Existen países con organización federal que tienen un éxito considerable con sus políticas coyunturales, en realidad más éxito que otros

(11) Este argumento se utiliza especialmente en el Informe Carter: *Report of the Royal Commission on Taxation*, vol. 2, Queen's Printer, Ottawa, 1966; traducción al castellano por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975.

con organización unitaria (12). Por tanto, la experiencia económica mundial no parece confirmar la «Hipótesis de la Perversidad».

Con todo, la idea básica del tema: que la política estabilizadora es tarea a llevar a cabo fundamentalmente por el gobierno central, se mantiene. Como ya se ha indicado, además de la carencia de resortes monetarios por parte de los gobiernos intermedios y menores, la apertura de las economías regionales y locales constituye una base económica importante de esta idea. Wallace E. Oates (13) ha racionalizado este punto con claridad en un artículo, cuyos resultados pasamos a comentar.

Oates formula un modelo de renta y pagos locales en el que describe las economías locales con las siguientes simplificaciones:

a) Sus economías son pequeñas y están considerablemente «abiertas» en el sentido de que muestran una propensión marginal y media a importar altas.

b) Supone que la demanda de exportación de los bienes y servicios de cada comunidad es exógena y que está determinada por las condiciones económicas nacionales.

c) Supone que el capital financiero se desplaza con facilidad por toda la nación. Por tanto, no existen diferencias de tipos de interés entre las diversas comunidades. Además, el tipo de interés se determina exógenamente para toda la comunidad.

El modelo incluye una ecuación para el mercado de bienes y servicios, una ecuación de balanza de comercio de la comunidad local y, lo que resulta importante, una ecuación para el mercado de activos financieros. Con esta última ecuación se puede tener en cuenta el básico fenómeno de los movimientos de activos financieros en respuesta a los flujos comerciales.

Con la siguiente notación:

Y = renta real.

Y_d = renta disponible.

i = tipo de interés (determinado exógenamente).

X_o = flujo de exportaciones (determinadas exógenamente).

(12) Ver a este respecto, BENT HANSEN (con la colaboración de WAYNE SNYDER): *Fiscal Policy in Seven Countries, 1955-1965*, OECD, París, 1969. En la actualidad piénsese en Alemania Federal, Estados Unidos o en la Confederación Helvética.

(13) WALLACE E. OATES: «The Theory of Public Finance in a Federal System», *Canadian Journal of Economics*, vol. 1, 1968, págs. 37-54.

I = flujo de importaciones.

Go = gasto público local (determinado exógenamente).

A = valor real de las tendencias netas de activos financieros por parte del sector privado.

Las ecuaciones del modelo son:

Ecuación del mercado de bienes y servicios:

$$C(Y_d, i_o, A) + Go + X_o - I(Y_d, i_o, A, Go) - Y = 0$$

Ecuación del mercado de activos financieros:

$$L(Y_d, i_o, A) - A = 0$$

Ecuación de la balanza de comercio:

$$X_o - I(Y_d, i_o, A, Go) = 0$$

Se supone que la renta real Y se ajusta al nivel de la demanda agregada siguiendo las idas keynesianas, y que es perfectamente elástica al nivel dado de precios. La demanda en el mercado de bienes y servicios y en el de activos financieros depende de la renta disponible, del tipo de interés y del valor real de las tenencias netas de activos financieros por parte del sector privado. La ecuación (restricción) de la balanza de comercio se utiliza como condición necesaria de equilibrio de los «stocks» y flujos del modelo, ya que si no se satisface se producen flujos de activos financieros que harían variar a A y, por tanto, el equilibrio en los mercados de bienes y servicios y de activos financieros. De las tres ecuaciones transcritas, sólo dos son independientes y determinan las dos variables dependientes: Y y A .

Un primer resultado de Oates se refiere a lo que ocurre en el modelo si se produce un incremento exógeno en el «stock» de activos financieros, A . Esto origina un exceso de demanda de bienes y servicios y un exceso de oferta de activos financieros, lo cual aumenta el nivel de renta real, Y . Sin embargo, al aumentar Y , aumentan las importaciones y se produce un déficit de balanza de comercio que absorbe el exceso de oferta de activos financieros. Consiguientemente, el resultado final es que el aumento de renta real Y es sólo temporal, dado que el incremento exógeno de activos financieros fluye hacia otras economías debido al déficit de la balanza de comercio.

En cuanto al caso, tan usual en los gobiernos locales, del impacto que produce un gasto originado en un presupuesto equilibrado ($dG = dT$), podemos indicar que, a resultas del gasto, se inicia un déficit comercial y, por ello, un flujo de activos financieros que abandonan la economía local. Este flujo contrae el gasto y la renta de la economía local hasta que se equilibra la balanza de comercio. El multiplicador del presupuesto equilibrado es nulo si todo el gasto se dirige al exterior. Si el gasto del gobierno local se dirigiera sólo en parte hacia la importación de bienes y servicios desde otras comunidades, el multiplicador sería positivo, pero menor que la unidad. Sólo en el caso de que la totalidad del gasto se realizara en el interior de la comunidad local tendríamos un multiplicador unitario.

Por último, si ahora consideramos el caso de un gasto público local financiado por endeudamiento, observamos que, de nuevo, la renta aumenta, se origina un déficit de comercio y los activos financieros fluyen hacia otros lugares. Con todo, en este caso, la diferencia surge porque al mismo tiempo se inyectan activos financieros en el sistema a una tasa igual a dG . El multiplicador del gasto financiado por endeudamiento depende, en definitiva, de la «apertura» relativa del sistema. Cuanto más «abierto» sea la economía local, menos expansivo será el gasto originado en el déficit presupuestario. La conclusión de Oates es que, incluso en el caso de gastos financiados vía endeudamiento, el multiplicador no es grande para las economías locales.

En resumen, los intentos coyunturales de las políticas presupuestarias locales se «diluyen» en la generalidad de la economía nacional. Por otro lado, otros métodos de lograr atraer capital y empleo a determinadas jurisdicciones —la concesión de beneficios fiscales o préstamos a bajo interés— son peligrosos si se manejan descoordinadamente, pues pueden acarrear auténticas «guerras» interregionales y un desequilibrio general. De aquí parece sensato concluir que en el tema estabilizador el trabajo de dirección y coordinación debe ser patrimonio del gobierno central.

Esta conclusión, sin embargo, requiere una última matización respecto de los criterios que deben guiar la política estabilizadora central. Estos pueden ser sólo los que parezcan razonables al gobierno central, y también pueden incluir la opinión de las regiones. Nuestra opinión sobre este punto ya se puso de manifiesto en otro trabajo (14), en el que se escribía:

«Es evidente que en un contexto federal, sólo si todos los estados adoptan unas mismas directrices macroeconómicas y si aceptan que el gobierno

(14) E. ALBI IBÁÑEZ: «El Federalismo Fiscal», art. cit., pág. 72.

central controle el tamaño y estructura de los ingresos públicos locales, se podrá llevar a cabo una política estabilizadora efectiva. Sin embargo, el respeto a las autonomías locales no está reñido con tal conclusión. La coordinación de políticas macroeconómicas dirigida desde el centro puede determinarse con la *participación* de los diferentes estados o regiones en la discusión. De esta manera se podrá, además, tomar en cuenta de forma efectiva en la toma de decisión el diferente impacto regional, con sus beneficios y sus costes, que las políticas estabilizadoras producen.»

El otro tema a considerar en este apartado es el correspondiente a las responsabilidades públicas respecto del crecimiento económico y a su puesta en práctica en un contexto fiscalmente descentralizado.

El punto más central del tema quizá sea el referente a los sistemas de subvenciones, implantados con la finalidad de modificar las tasas corrientes de crecimiento económico en las diversas regiones de un Estado. En este contexto, se ha argumentado en la literatura profesional sobre el tema que poner en marcha tales sistemas de subvenciones es perjudicial para el crecimiento económico total del país. Las subvenciones con fines de igualación del crecimiento suponen una carga para las regiones a las que se detrae recursos para ponerlos a disposición de otras menos desarrolladas y, en todo caso, distorsionan la libre asignación de los recursos.

Este tipo de argumentos pueden ser ciertos si contemplamos la actividad económica desde un punto de vista exclusivamente privado; sin considerar más costes o beneficios, en cualquier toma de decisión, que los privados. No obstante, aunque es evidente que las economías de escala o la infraestructura de ciertas regiones originan una mayor productividad de los factores económicos en las mismas, también resulta obvio que existen otros factores externos negativos que modifican el balance al tenerlos en cuenta.

Por poner un ejemplo, pensemos en la considerable deseconomía externa que representa la congestión de servicios públicos en las áreas con fuertes concentraciones urbanas. O el despilfarro social que supone la infrautilización de servicios públicos en las áreas deprimidas que se desertizan paulatinamente. En otras palabras: si consideramos los costes y beneficios sociales, además de los privados, es muy probable que se den razones económicas para igualar las tasas de crecimiento económico regionales, por medio de un sistema de subvenciones.

Este sistema de subvenciones, por otro lado, ha de separarse, por razones de eficacia, de las que se originan en argumentos igualatorios de Equidad. Separación necesaria al menos en cuanto a su planeamiento. La razón

es que una región puede deber ser «igualada» a otras en términos de Equidad, y quizá no contar con posibilidades de crecimiento. Además, es probable que las jurisdicciones «políticas» que reciban subvenciones igualatorias basadas en principios de Equidad, no coincidan con las áreas económicas más adecuadas a efectos del crecimiento.

Una vez aclarados estos puntos, podemos pasar a considerar cómo será más eficaz la ayuda a las regiones menos desarrolladas; el tema de los incentivos al crecimiento regional.

Consideramos como aspecto básico de todo este amplio tema la discusión de si los incentivos al desarrollo regional son más beneficiosos en la forma de subvenciones a la inversión —de una modalidad o de otra—, o en la forma de subvenciones y fomento del empleo en regiones determinadas. En esencia, la contestación depende del objetivo prioritario que se pretenda alcanzar. Si éste es el aumento de la producción y la renta de la región, las subvenciones a la inversión son recomendables. Si, por el contrario, el objetivo se refiere fundamentalmente al incremento del empleo y a la mejora de los niveles de vida de la población, la subvención al factor trabajo es superior, sobre todo si existe una reserva de mano de obra desempleada que puede encontrar trabajo cuando los costes de este factor se reduzcan.

Este aspecto es importante en la actual situación general de crisis y en el contexto de las enseñanzas que se derivan de los procesos de crecimiento que muestran que el uso intensivo del capital no genera un aumento paralelo del empleo —debido básicamente a las tecnologías intensivas en el uso del capital y «ahorradoras» de trabajo—. Esta situación se produce, con toda seguridad, a causa de las distorsiones de precios que infravalúan el coste del capital y sobrevaloran el del trabajo. Las subvenciones y fomento al empleo pueden, desde el punto de vista fiscal, corregir esas distorsiones, al menos parcialmente, y promover una mayor utilización del factor trabajo en áreas deprimidas.

Por último, consideraremos brevemente el tema de la política de gasto público regional para promover el crecimiento. No es el momento de abundar en la importancia estratégica que el gasto público tiene en la promoción de las regiones retrasadas. Quizá sólo sea necesario poner de relieve dos puntos esenciales del tema. En primer lugar, que los gobiernos regionales, dentro de un planeamiento general del crecimiento, estarán en mejor situación para conocer sus necesidades de gasto. Esto simplemente por su cercanía a los problemas concretos y reales. En segundo lugar, importa resaltar que la cercanía mencionada no resulta un buen método sustitutivo del

empleo racional de técnicas de análisis. En la evaluación del gasto público realizado con la finalidad de promover el crecimiento económico, la utilización, por ejemplo, de las técnicas del análisis coste-beneficio es un buen modo de evitar despilfarros de los recursos del Sector Público.

IV. ALGUNOS ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA ADOPCION PUBLICA DE DECISIONES EN ESTOS CAMPOS

En este último apartado del trabajo merece la pena plantear un tema que no se ha discutido suficientemente y que tiene una importancia considerable. Se trata del punto concreto de la conveniencia, o incluso la necesidad, de establecer algunos nuevos procedimientos o instituciones para la adopción pública de decisiones cuando se pasa de un Sector Público centralizado a uno descentralizado. Hemos visto en páginas anteriores que en un contexto descentralizado se originan problemas nuevos de coordinación, de transferencias intergubernamentales, de formulación de criterios generales de política económica, que requieren instituciones nuevas para su solución. El tema me parece importante y poco tratado. Al mismo tiempo, es un tema difícil, y hasta el momento sólo cuento con algunas ideas generales sobre su planteamiento, que intentaré resumir. Por otro lado, dada la amplitud de este tema, me ceñiré a algunos aspectos del mismo.

El punto de partida de la preocupación por este tipo de cuestiones institucionales es que cuando se lee, o se discute, sobre la teoría pública de decisiones en un contexto federal, o descentralizado, se suele adoptar el siguiente supuesto implícito: las conclusiones «eficientes» de análisis se llevarán a la práctica sin coste alguno y de forma misteriosamente directa (quizá por algún «dictador benévolo»). Desde luego, no se presta ninguna atención a cualquier aspecto institucional del problema.

Más aún, la literatura habitual del Federalismo Fiscal de escasa ponderación, como ya se señaló en la introducción, al punto central del tema descentralizador: la demanda estrictamente política de autonomía por parte de ciertas unidades del Estado. En síntesis: establecer, siguiendo fundamentalmente el criterio de Pareto, ciertas reglas para llevar a cabo una práctica fiscal eficiente en un contexto de toma de decisiones a diversos niveles puede ser muy útil, pero olvida la realidad política de los problemas y las dificultades de coordinación, establecimiento de sistemas de subvenciones y de toma compartida de decisiones ya indicadas.

Ciertamente que la discusión de la toma pública de decisiones en un marco descentralizado no puede desarrollarse sin tener en cuenta los aspectos políticos e institucionales de ese marco. Al mismo tiempo, es deseable subrayar que la esencia última del Federalismo, o de la descentralización auténtica, es la negociación de las divergencias existentes entre los diversos niveles de gobierno en instituciones y por procedimientos adecuados. Desgraciadamente, la consideración de estas instituciones y procedimientos está ausente de la literatura.

Dentro de este marco inicial podemos plantear como un problema básico de un Estado que tenga una actividad pública descentralizada, el establecer instituciones para negociar los objetivos divergentes de los diversos niveles de gobierno y organizar los problemas del sistema descentralizado. Una de las tareas importantes de los economistas en este área es dedicar algún esfuerzo a la construcción de un modelo de adopción pública de decisiones, a través del cual se negocien las divergencias de las unidades de gobierno y se organice y coordine el sistema.

Ahora bien, una característica diferencial de la adopción pública de decisiones en el Federalismo es que debe considerar no sólo el impacto de las diferentes políticas sobre los individuos, sino también sobre las regiones. De esta manera las divergencias sobre objetivos, ponderaciones, nivel de gobierno que debe llevar a cabo una política, coordinación, fondos de transferencia de unas regiones a otras, etc., se multiplican, y se hacen necesarios nuevos procedimientos de decisión. Sin embargo, dada la gran complejidad del presupuesto moderno y la diversidad de objetivos a reconciliar, no sería muy sensato tratar de alcanzar compromisos eficaces para cada objetivo y cada período de tiempo.

En cambio, el tipo de ordenación o planificación fiscal (y económica) que se necesita debe tener un carácter general. Una ordenación que origine cambios en la economía, en las instituciones fiscales y en sus procedimientos, según una estrategia descentralizadora general.

Veamos las características generales que puede tener tal ordenación:

— En primer lugar, hay que contar con la estrategia descentralizadora general, como se acaba de indicar. Es, por tanto, necesario que se definan explícita y claramente los objetivos políticos de la descentralización. Para ello se tiene que partir de una cierta forma de descentralización que ha de dar la Constitución y el contexto político. En este sentido hay que resaltar que las instituciones que puedan resultar de la ordenación o planificación general, no tienen como función especificar objetivos, sino ofrecer la posi-

bilidad de que se alcance «el mejor compromiso posible» que se decidirá definitivamente en el Parlamento.

— En segundo lugar, la función coordinadora de la ordenación a que nos referimos debe desarrollarse verticalmente, horizontalmente y, además, entre numerosos y diversos objetivos. Esto es así, ya que la pugna de intereses se manifestará entre el centro y las demás unidades de gobierno, entre éstas, y por causas muy diferentes: igualación fiscal debida a la Equidad Horizontal, políticas redistributivas, de estabilización y crecimiento, etc.

— Por tanto, y en tercer lugar, es necesario que la mayor parte posible de temas relevantes, con sus diversos aspectos, se incluyan en la negociación. De aquí se sigue que la política de establecer Comisiones «ad hoc» para diversos temas y con cada una de las unidades de gobierno no centrales— como, por ejemplo, una Comisión para el paro con un gobierno regional, u otra para estimular el crecimiento de cierta región— no sea eficaz en una planificación general. La ordenación ha de recoger un amplio abanico de objetivos y proporcionar puntos de interconexión entre las diversas políticas.

— En cuarto lugar, para que los niveles de gobierno diferentes al central cooperen con éste en la determinación de las diversas políticas, han de participar en la ordenación según una base de igualdad. Por ejemplo, se ha demostrado con claridad que la política redistribuidora general o la de estabilización se deben planificar a nivel central. Sin embargo, ello no quiere decir que los criterios que informen tales políticas sean exclusivamente los del gobierno central, y las regiones pueden participar en la toma de decisiones en igualdad de condiciones con el centro.

— Por último, y en quinto lugar, otra característica básica de la ordenación es que sea permanente o cuasi-permanente. Si hay que coordinar diversos objetivos, teniendo en cuenta todos los relevantes y relacionándolos entre sí, sólo un *status* de permanencia ofrecerá la base de unas decisiones eficaces.

En conclusión, sabemos perfectamente bien, por la teoría y la práctica, que no existe la fórmula para determinar un único objetivo del grupo a través de los objetivos divergentes de sus componentes. Pero, sin embargo, podemos esforzarnos en ordenar o planificar las cosas de forma que se genere una información útil para una adopción eficaz de decisiones por parte de los políticos. Una ordenación con las características que se han resumido podría tomar la forma institucional de una serie de Comisiones —de Coordinación Tributaria, si los poderes tributarios son diversos; de Igualación Regional, de Estabilización, de Crecimiento Regional, etc.—

con una Comisión Coordinadora (en lo fiscal una Comisión del Presupuesto). Estas Comisiones, vuelvo a repetir, actuarían vertical y horizontalmente deberían tener en cuenta todos los temas relevantes en sus diversos aspectos y mostrar sus interrelaciones, sus miembros deberían tener un *status* de igualdad y ser de carácter permanente.

El papel de estas Comisiones se vislumbra no con poderes de decisión, sino de ayuda en la toma final de decisiones que corresponde, en un régimen democrático, a Gobierno(s) y Parlamento. Con todo, esto es sólo el punto de partida del tema. La inserción de estas Comisiones en el contexto político, los diversos procedimientos o técnicas de discusión y de eliminación de alternativas inválidas, las formas de organizar la interconexión entre las diversas políticas, etc., son temas importantes que brindo para el trabajo de los reunidos en este Seminario.