

# EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION ANTE EL MERCADO UNICO EUROPEO

La integración económica europea va aparejada a un proceso, más lento, de vertebración política, lo que quiere decir que está vinculada a dos fenómenos políticos de distinto signo que afectan a la organización del sector público: el proceso hacia la creación y consolidación de una estructura gubernamental supranacional, y el de reestructuración descentralizadora, en cada Estado, de los niveles subcentrales de gobierno. El objetivo de este artículo de **Antoni Castells** y **Ferran Bel** es analizar ambos procesos con la referencia común del mercado único. Los autores estructuran su análisis en dos partes. En primer lugar, estudian la situación actual de los gobiernos subcentrales en varios países de la CEE, sus tendencias comunes y sus elementos diferenciales. En segundo lugar, exponen un conjunto de consideraciones sobre los reajustes necesarios en las competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno, en cada país, durante el avance del conjunto hacia el mercado único, que supone un mayor protagonismo del gobierno supranacional.

## I. INTRODUCCION

**E**L proceso de integración económica europea —del que la entrada en vigor del Acta Unica en enero de 1993 constituirá, sin duda, uno de los puntos de referencia más destacados— va aparejado a un proceso, que se desarrolla a una menor velocidad, hacia la unidad y la vertebración política. Todo ello coexiste, además, con la evolución específica de las distintas realidades nacionales originarias, en las que pueden manifestarse, a su vez, tendencias propias —que en algún caso, como el español, revisten especial relevancia— hacia la descentralización de sus estructuras políticas.

Quiere ello decir que el pro-

ceso de unidad económica aparece históricamente vinculado a dos fenómenos políticos, de signo distinto, que afectan igualmente a la estructura del sector público por niveles de gobierno. El primero es el proceso, de signo ascendente, hacia la creación y consolidación de una nueva realidad gubernamental de carácter supranacional. El segundo es el proceso, éste de carácter descentralizador, que en los distintos países se puede estar produciendo hacia la reestructuración de los diferentes niveles de gobierno subcentral. Uno y otro procesos tienen lógicas distintas y, probablemente, responden a objetivos diferentes. Pero ambos se manifiestan al mismo tiempo, y tienen en común un aspecto tan esencial como es el de obligar a re-

plantear la distribución de recursos y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno que integran el sector público.

El objetivo de este trabajo es examinar ambos procesos a partir del punto de referencia común que constituye el horizonte del mercado único. Tras este apartado introductorio, la segunda parte está destinada a examinar la realidad de los gobiernos subcentrales en los distintos países de la CEE. Analizamos, a tal efecto, aspectos básicos de las características institucionales y hacendísticas de estos gobiernos, y se apuntan las tendencias comunes, así como las grandes diferencias que existen en los distintos países. La tercera parte, a su vez, está dedicada a formular algunas reflexiones sobre los reajustes que deben tener lugar entre las competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno —en la línea de dotar de mayor protagonismo al gobierno supranacional— al tiempo que se avanza hacia el mercado único. Finalmente, pretendemos extraer algunas conclusiones de índole general.

## II. LA REALIDAD ACTUAL DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD EUROPEA

La realidad de los niveles subcentrales en los países miembros de la CEE presenta diferencias significativas. En este apartado, se analizan los diferentes aspectos que configuran esta realidad. En primer lugar, se examinan las estructuras político-institucionales de los países comunitarios. En segundo lugar, se analiza el grado de centralización del sector público. En tercer lugar, se efec-

túa un repaso a la estructura de financiación de las haciendas locales comunitarias. Y, finalmente, en cuarto lugar, se analizan las desigualdades regionales en la CEE.

El análisis de estos diferentes aspectos permitirá constatar la existencia de una gran diversidad de situaciones entre los niveles subcentrales de los países comunitarios, que se manifiestan tanto en la forma de financiación por los gobiernos de estos niveles como en su ámbito competencial, aunque esta diversidad no debe ocultar, como se pondrá de relieve, la existencia también de grandes tendencias comunes en estos distintos países.

### 1. Estructura político-institucional

Las estructuras políticas vigentes en los países comunitarios presentan entre sí una gran diversidad. En cuanto a la forma de gobierno, algunos países se han dotado de un régimen de monarquía, otros de regímenes republicanos. Dentro de éstos, algunos han optado por sistemas que refuerzan muy claramente los poderes presidenciales, mientras que otros han seguido los patrones más habituales de las repúblicas parlamentarias. En cuanto a la descentralización territorial del poder político, algunos son países unitarios, y otros, países federales. Dentro de los primeros, existen, a su vez, países que reconocen las autonomías regionales o locales y países más claramente centralistas. Además, la organización y la tipología de los gobiernos locales muestran, en general, una gran diversidad.

Un breve análisis de las distintas estructuras políticas permite

agrupar los países comunitarios en tres grandes bloques. Cuatro países (RFA, Italia, España y Bélgica) disponen de niveles intermedios de gobierno, aunque éstos tengan un reconocimiento político y un peso presupuestario muy diferentes en cada país. La RFA es el único país con una estructura constitucionalmente federal, y es donde el nivel intermedio adquiere un mayor protagonismo. Italia y España disponen también de un nivel intermedio reconocido constitucionalmente, aunque en Italia este reconocimiento no se traslade de forma importante a la práctica. Finalmente, en Bélgica se asiste durante los últimos años a un muy importante proceso de descentralización y fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno.

Otros cuatro países (Dinamarca, Reino Unido, Holanda e Irlanda) presentan una estructura en la que el nivel local desempeña un papel importante, y por tanto, aunque no tengan un nivel intermedio, igualmente presentan grados de descentralización considerables.

Los cuatro restantes países (Francia, Luxemburgo, Grecia y Portugal) son países con un elevado grado de centralización, en los que los niveles intermedios son inexistentes y los niveles locales tienen escasa importancia.

Más concretamente, resulta conveniente subrayar los aspectos esenciales de la estructura política de cada uno de los países comunitarios.

En *Bélgica*, la estructura política ha estado tradicionalmente centralizada, aunque en los últimos años ha evolucionado hacia formas descentralizadas, en las que, junto al nivel local, aparece un nivel intermedio formado por

tres regiones (Valona, Flandes y Bruselas). El protagonismo del nivel local es escaso.

*Dinamarca* dispone de una estructura política unitaria, en la que existen dos niveles de gobierno: central y local. El nivel local goza, dentro de esta estructura unitaria, de una tradicional relevancia, que es la causa de que Dinamarca presente un grado de descentralización importante.

La estructura política de *España* se basa en la Constitución de 1978, que establece tres niveles de gobierno: gobierno central, comunidades autónomas y corporaciones locales. Dentro de cada uno de ellos existe, a su vez, una importante diversidad de situaciones.

*Francia* ha sido siempre considerada como el paradigma de país fuertemente centralizado. En 1986, se llevó a cabo una reforma regionalizadora, que incrementó la descentralización administrativa y mantuvo la importancia relativa de los gobiernos locales.

La estructura política de *Grecia* también responde al modelo de país unitario centralizado. Al igual que en el caso francés, existe una descentralización de carácter administrativo, y un nivel local poco importante.

*Holanda* dispone de una estructura unitaria, en la que el nivel municipal adquiere una importancia considerable. No obstante, en los últimos años, el papel de un nivel local supra-municipal —las provincias— se ha reforzado sensiblemente.

En *Irlanda*, la estructura política también tiene un carácter unitario, y el nivel local posee una importancia similar a la del caso anterior.

El modelo político de *Italia* des-

**CUADRO N.º 1**  
**GRADO DE CENTRALIZACION DEL SECTOR PUBLICO EN LOS PAISES MIEMBROS DE LA CEE**

	Grado de centralización (a)	GASTO CONSOLIDADO				GASTO SIN CONSOLIDAR			
		Central	Estatal	Local	Total	Central	Estatal	Local	Total
Bélgica (1988) .....	0,902	90,20	0,00	9,80	100,00	90,59	0,00	9,41	100,00
Dinamarca (1988) .....	0,496	49,61	0,00	50,39	100,00	59,11	0,00	40,89	100,00
España (1989) (b) .....	0,656	65,60	21,14	13,26	100,00	66,95	19,65	13,40	100,00
Francia (1988) .....	0,833	83,34	0,00	16,66	100,00	83,32	0,00	16,68	100,00
Grecia (1988) .....	0,893	89,39	0,00	10,61	100,00	90,15	0,00	9,85	100,00
Holanda (1988) .....	0,703	70,31	0,00	29,69	100,00	75,35	0,00	24,05	100,00
Irlanda (1985) .....	0,753	75,39	0,00	24,61	100,00	79,15	0,00	20,85	100,00
Italia (1988) .....	0,757	75,75	0,00	24,25	100,00	80,74	0,00	19,26	100,00
Luxemburgo (1986) .....	0,844	84,45	0,00	15,55	100,00	85,86	0,00	14,14	100,00
Portugal (1986) .....	0,943	94,35	0,00	5,65	100,00	94,50	0,00	5,50	100,00
Reino Unido (1987) .....	0,749	74,35	0,00	25,05	100,00	78,21	0,00	21,79	100,00
RFA (1988) .....	0,627	62,71	22,25	15,04	100,00	63,22	23,16	13,62	100,00

(a) Grado de centralización calculado utilizando el gasto consolidado.

(b) Fuente: Castells (1990).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados en *National Accounts 1976-1988*, OCDE, 1990.

cansa sobre tres niveles de gobierno: el central, el intermedio (regiones) y el local. Dentro de las regiones, es preciso distinguir entre las de estatuto especial y las de estatuto ordinario. Estas últimas no tienen gran relevancia desde la perspectiva de los recursos financieros gestionados. La existencia de tres niveles de gobierno, aunque el intermedio sea poco importante, hace que Italia presente índices de descentralización importantes.

*Portugal* es también un país de estructura unitaria, fuertemente centralizado. Existen algunos territorios (Azores y Madeira) que gozan de cierta autonomía regional. El nivel local es poco importante.

La estructura política del *Reino Unido* se articula en base a dos niveles de gobierno: el central y el local. El nivel local (que incluye los municipios, así como los *counties* y *districts*, gobiernos supra-municipales) representa una parte importante del sector público británico.

En la *República Federal de Alemania*, existe una estructura política federal, con tres niveles de gobierno. Estos tres niveles gozan de una considerable autonomía política y financiera. El nivel intermedio (*Länder*), el más desarrollado de los países comunitarios, representa una parte importante del sector público alemán, mientras que el nivel local (que, a su vez, incluye una tipología relativamente compleja de gobiernos municipales y supra-municipales) significa otra parte considerable.

La realidad político-institucional de los doce países que componen la Comunidad Europea se caracteriza, pues, por la diversidad de situaciones. Es partiendo de esta diversidad como habrá que examinar, en los próximos epígrafes, los aspectos presupuestarios y financieros (tanto por lo que se refiere al peso de los distintos niveles de gobierno en el conjunto del sector público como en lo que atañe a su estructura de financiación) de los gobiernos subcentrales.

## 2. Centralización del sector público

Los países que integran la Comunidad presentan apreciables diferencias en el grado de centralización del sector público. El cuadro n.º 1 muestra el valor de esta variable, medido por el peso del gasto del gobierno central neto de transferencias intergubernamentales, sobre el gasto consolidado del conjunto del sector público.

Cinco países (Portugal, Luxemburgo, Francia, Grecia y Bélgica) presentan *ratios* de centralización muy por encima de la media sin ponderar de los países comunitarios (0,7634), así como de la media de una muestra de países miembros de la OCDE (1) considerados unitarios (0,6482). En estos países, más del 80 por 100 del gasto público total es efectuado por el nivel central. Esta situación se acentúa de forma especial en los casos de Bélgica y Portugal.

El grado de centralización más

CUADRO N.º 2

## VARIABLES EXPLICATIVAS DEL GRADO DE CENTRALIZACION EN LOS PAISES DE LA CEE

VARIABLES EXPLICATIVAS						
	Grado de centralización (a)	Población 1989 (en miles)	Densidad 1987 (b)	Superficie (en Km <sup>2</sup> )	PIB per capita 1990 (c)	Tamaño del sector público (d)
Bélgica	0,902	9.927,6	323,4	30.518,1	103,0	0,489822
Dinamarca	0,496	5.129,8	119,0	43.080,0	107,2	0,591581
España	0,656	38.794,6	76,9	504.790,0	76,3	0,416799
Francia	0,833	56.017,0	102,3	543.964,6	108,6	0,510307
Grecia	0,893	10.019,0	75,7	131.957,0	53,0	0,457104
Holanda	0,703	14.805,2	350,3	41.863,0	103,1	0,580369
Irlanda	0,753	3.515,0	51,4	68.894,6	67,3	0,528682
Italia	0,757	57.504,7	190,3	301.278,1	105,2	0,50611
Luxemburgo	0,844	374,9	143,9	2.586,4	128,7	0,531383
Portugal	0,943	10.305,3	111,4	91.970,5	55,4	0,478461
Reino Unido	0,749	57.135,2	233,2	244.111,0	103,7	0,38918
RFA	0,627	61.715,0	245,6	248.709,3	113,4	0,432784

(a) Grado de centralización calculado utilizando el gasto consolidado para 1988, excepto en España (1989), Irlanda (1985), Luxemburgo (1986) y Portugal (1986).

(b) En habitantes por Km<sup>2</sup>.

(c) PIB *per capita* expresado en PPA, siendo la media comunitaria igual a 100.

(d) Tamaño del sector público: gasto público total consolidado dividido por el PIB a precios corrientes. Año 1988, excepto para España (1986), Irlanda (1985), Luxemburgo (1986), Portugal (1986) y Reino Unido (1987).

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos aportados en *National Accounts 1976-1988*, OCDE, 1990; *Estadísticas Demográficas*, EUROSTAT, 1990, y CEE 1991.

reducido entre los países comunitarios corresponde a Dinamarca y a la RFA. En el primer caso, este hecho tiene un especial valor, puesto que se trata de un país unitario, y es debido al gran protagonismo de los gobiernos locales en este país. En cambio, en el caso alemán, la explicación reside en la existencia de un nivel intermedio importante.

Finalmente, los restantes países comunitarios (España, Holanda, Irlanda, Italia y Reino Unido) cuentan con un grado de centralización del sector público intermedio entre los de estos dos bloques de países. En la mayor parte de ellos, se sitúa entre el 70 y el 80 por 100. La característica común más destacable reside quizás en la considerable importancia de los niveles locales (en torno al 25 por 100 del gasto público). El caso de España presenta características propias, puesto que se trata de un pro-

ceso de descentralización relativamente reciente, y aún no culminado. Hay que dejar, pues, todavía que los distintos niveles de gobierno se vayan asentando. En estos momentos, cabría destacar, con todo, que ocupa el tercer lugar en cuanto a grado de descentralización.

Estos diferentes grados de centralización se deben, sin duda, a diferentes factores. Entre ellos, desempeñan un papel relevante los de carácter histórico, cultural o político. Sin embargo, también pueden considerarse otros factores explicativos.

Distintos estudios empíricos han tratado de profundizar en esta dirección (2). Aunque sus resultados no permiten extraer conclusiones definitivas, sí puede desprenderse de ellos que existe cierta relación entre algunas variables explicativas, tales como la población, la densidad, la renta *per capita*, el tamaño del sector

público y el gasto de centralización. En este epígrafe, se estudian las importantes diferencias existentes en estas variables para los países comunitarios, así como las hipótesis que relacionan cada una de ellas con el grado de centralización. Estas diferencias deberían contribuir a explicar los diferentes grados de centralización existentes en el seno de los distintos países que componen la Comunidad. La realidad demuestra, sin embargo, como se verá, que sólo en muy escasa medida estas variables parecen explicar las diferencias de grado de centralización del sector público entre los distintos países de la CEE.

#### Población

Los resultados de algunos estudios parecen apreciar la existencia de una relación significativa, y de signo negativo, entre la

población y el grado de centralización del sector. El nivel de descentralización aumenta a medida que lo hace la población (3).

El cuadro n.º 2 pone de relieve las grandes diferencias existentes en cuanto a población entre los países de la CEE. Son cinco (Francia, Italia, Reino Unido, RFA y España) los que tienen un peso poblacional importante y muy similar. Estos países representan más del 80 por 100 de la población comunitaria, mientras que hay tres países comunitarios que no alcanzan, cada uno de ellos, ni el 2 por 100 del total (seis millones de habitantes).

Las diferencias de población entre las regiones de cada país son también considerables, como indican las cifras del cuadro n.º 5. Existe, en cambio, homogeneidad entre la mayoría de países comunitarios en las importantes diferencias regionales dentro de cada país.

Los resultados de la regresión simple entre el grado de centralización y la población, para los doce países comunitarios, sugieren la existencia de una relación de signo negativo, tal y como cabría esperar, si bien es poco significativa (cuadro n.º 3).

### Densidad de población

Con una argumentación similar a la anterior, también se establece la hipótesis de una relación significativa, y de signo positivo, entre el grado de descentralización y la densidad de población (4).

La diversidad constituye también el elemento característico del análisis de la densidad en los países miembros de la Comunidad. Algunos de ellos (Bélgica y Holanda) tienen una densidad poblacional alta, muy por encima de la densidad media, mientras que en otros (Grecia, Irlanda y España) es reducida.

Los resultados de la regresión simple entre el grado de centralización del sector público y la densidad muestran, más acusadamente que en el caso anterior, una relación escasamente significativa.

### Renta per capita

La renta *per capita* es otra de las variables consideradas habitualmente en los estudios (5) que intentan explicar la descentralización. En ellos, se suele plantear la existencia de una relación significativa, y de signo positivo, en-

tre la renta *per capita* de un país y el grado de importancia de sus administraciones subcentrales. La fundamentación teórica de esta hipótesis reside en la concepción de la descentralización como un bien superior, cuya demanda aumenta, por tanto, al incrementarse la renta (6).

El cuadro n.º 2 muestra el PIB *per capita*, expresado en paridades de poder de compra, de los distintos países de la CEE. Tres países (Grecia, Irlanda y Portugal) se sitúan muy por debajo de la media, alcanzando apenas un índice equivalente a 66; Luxemburgo tiene un índice superior a 125; seis (Francia, Dinamarca, Italia, Reino Unido, Holanda y Bélgica) se sitúan entre 100 y 110; la RFA supera en poco este umbral.

Los resultados de la regresión muestran en este caso, como preconizaría la hipótesis más habitual, una relación de signo negativo (cuadro n.º 3). El valor del coeficiente de regresión obtenido al realizar un ajuste logarítmico (que equivale a la elasticidad) es  $-0,22716$ , lo que vendría a significar que una disminución del orden del 10 por 100 de la renta *per capita* va aparejada a un aumento del orden del 2,3 por 100 del grado de centralización.

CUADRO N.º 3

**RELACION ENTRE EL GRADO DE CENTRALIZACION Y LAS VARIABLES EXPLICATIVAS: RESULTADOS (a)**  
(Relación contrastada:  $\text{Ln } C = a + b \text{ Ln } X$ )

	Población	Densidad	Superficie	PIB per capita	Tamaño sector público
Coefficiente regresión .....	- 0,01798	- 0,01208	- 0,01655	- 0,22716	- 0,26668
Estadístico «t» (b) .....	1,245708	0,128247	0,434114	1,245708	0,599713
R 2 .....	0,022449	0,001642	0,018496	0,134333	0,034717

(a) Siendo C el grado de centralización y X cada una de las diferentes variables explicativas.

(b) El valor de los estadísticos «t» indica que ningún coeficiente de regresión es significativo para un intervalo de confianza del 90 por 100.

Fuente: Cuadros n.ºs 1 y 2.

CUADRO N.º 4

**ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE LOS PAISES DE LA CEE**  
(Porcentaje sobre el total de ingresos)

	<i>Impuestos</i>	<i>Tasas</i>	<i>Otros ingresos</i>	<i>Transferencias intereses</i>	<i>Total</i>
Bélgica (1987) .....	34,51	0,00	5,78	59,71	100,00
Dinamarca (1988) .....	50,22	5,35	4,43	40,00	100,00
España (1986) .....	42,82	13,01	8,50	35,67	100,00
Francia (1988) .....	43,98	15,83	4,96	35,23	100,00
Grecia (1981) .....	9,31	31,65	16,56	42,48	100,00
Holanda (1987) .....	2,31	4,86	8,37	84,46	100,00
Irlanda (1986) .....	5,91	10,79	10,61	72,69	100,00
Italia (1987) .....	6,79	2,13	4,83	86,25	100,00
Luxemburgo (1987) .....	37,82	6,63	9,33	46,22	100,00
Portugal (1983) .....	47,00	0,00	0,00	53,00	100,00
Reino Unido (1987) .....	32,59	5,89	14,50	47,02	100,00
RFA (1988) .....	34,75	22,02	15,43	27,80	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Government Finance Statistics Yearbook (Vol. VIII)*, Fondo Monetario Internacional, 1989.

Aunque mayor que el obtenido con otras variables, el grado de significatividad sigue siendo, con todo, muy reducido.

### *Superficie*

También en este caso, distintos estudios han contrastado satisfactoriamente la hipótesis de que existe una relación significativa, y de signo negativo, entre superficie y grado de centralización del sector público.

La Europa comunitaria tampoco presenta excesivas coincidencias en la extensión territorial de cada Estado ni en la superficie territorial que ocupa cada una de las teóricas regiones dentro de cada país.

Cinco países (cuadro n.º 2), los de mayor superficie territorial, totalizan más del 80 por 100 del territorio comunitario. Estos países son, como cabría esperar, los más poblados, aunque con densidades sensiblemente desiguales.

Los resultados de la regresión

simple entre superficie y grado de centralización del sector público (cuadro n.º 3) son similares a los de las primeras variables analizadas: el signo del coeficiente es el esperado, pero la relación no es significativa.

### *Tamaño del sector público*

Un conjunto de estudios han tratado de analizar la relación existente entre el tamaño del sector público y su grado de centralización. Según algunos de estos estudios empíricos (7) —especialmente los desarrollados de acuerdo con la denominada teoría del Leviathan—, esta relación tiende a ser significativa y de signo positivo. Cuanto mayor es el grado de centralización, mayor tiende a ser el tamaño del sector público.

Las diferencias en el tamaño del sector público de los países miembros de la CEE quedan reflejadas en el cuadro n.º 2. El *ratio* tamaño del sector público, definido como el gasto público total consolidado dividido por el PIB

a precios corrientes, no alcanza el valor 0,5 en cinco países (Bélgica, España, Grecia, Portugal y Reino Unido). En cambio, en otros dos países comunitarios (Holanda y Dinamarca) la presencia del sector público en la economía es muy superior, situándose este *ratio* en torno al 0,6. En los demás países, se sitúa por encima del 50 por 100.

Los resultados de la regresión realizada no corroboran las hipótesis de trabajo examinadas: el signo (negativo) es el contrario al esperado, si bien la relación no es, tampoco en este caso, significativa.

### **3. Estructura de ingresos de las haciendas locales**

También existen fuertes diferencias, como indican las cifras del cuadro n.º 4, entre las estructuras de financiación de los gobiernos locales de los países comunitarios.

En primer lugar, se observan situaciones muy distintas por lo

que se refiere al peso de los ingresos tributarios (ingresos impositivos más tasas) en los ingresos totales. Para los gobiernos locales de algunos países (Holanda, Irlanda e Italia), estos ingresos apenas superan el 15 por 100 del total.

En cambio, en otro grupo de países (Dinamarca, España, Francia y la RFA), los ingresos tributarios suponen más del 55 por 100 del total de recursos de las haciendas locales, si bien en el caso de la RFA una parte importante de estos ingresos son tasas.

En el resto de países comunitarios (Bélgica, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Grecia), los ingresos tributarios, aunque en menor medida, también representan una parte importante del total de ingresos de los gobiernos locales.

En segundo lugar, las diferencias también son apreciables si se analiza la importancia relativa de las distintas figuras tributarias (8). Un primer motivo de diversidad reside en el hecho de que en algunos países (RFA y Grecia) las tasas son muy importantes, mientras que en el resto la parte fundamental de los tributos son ingresos impositivos. Una segunda fuente de diferenciación tiene su origen en la diversidad de las figuras impositivas en manos de los niveles locales comunitarios. Finalmente, un tercer nivel de diversidad se halla en la configuración concreta que pueden adoptar estas distintas figuras tributarias. Puede ocurrir, en efecto, que su importancia cuantitativa sea relativamente similar en dos países y que, sin embargo, su regulación normativa presente grandes diferencias.

En tercer lugar, también exis-

ten importantes diferencias en el grado de dependencia financiera (medido por el porcentaje que representan las subvenciones intergubernamentales sobre el total de ingresos) de los niveles locales. En Italia y Holanda, por ejemplo, en torno al 85 por 100 de los ingresos de los gobiernos locales proceden de subvenciones, mientras que en la RFA las transferencias intergubernamentales recibidas por los gobiernos subcentrales sólo suponen una cuarta parte de sus ingresos. Entre estos dos extremos se sitúa el resto de países, que presentan grados de dependencia financiera diversos, los cuales se sitúan, por regla general, entre el 30 y el 40 por 100. También debe indicarse, finalmente, que las diferencias son importantes si se analizan las modalidades de subvenciones recibidas por los niveles locales (9). En algunos países, si bien este tipo de ingresos son importantes, la mayor parte de las subvenciones son de carácter incondicionado. Mientras que en otros, aunque las subvenciones representan un porcentaje menor sobre el total de ingresos, éstas son, en su mayor parte, de carácter condicionado.

#### 4. Desigualdades regionales en la CEE

Por último, resulta conveniente analizar las diferencias regionales en cada país miembro de la CEE. El cuadro n.º 5 presenta, a partir de la información facilitada por la Comisión (10), los indicadores de desigualdad entre las rentas *per capita* regionales (medias de 1986-1987-1988) expresadas como índices, tomando la media europea como base igual 100.

Al analizar estos resultados, es conveniente tener presente al-

guna limitación que puede presentarse. El tamaño de las regiones es un elemento clave en este tipo de análisis, y éste es muy desigual en los diferentes países al utilizar la información en niveles Nuts 2; así, por ejemplo, mientras que el Reino Unido está dividido en 35 unidades territoriales y la RFA en 31 (al no considerarse los *Länder*, sino las *Regierungsbezirke*), Dinamarca sólo aparece dividida en tres unidades territoriales.

Las cifras del cuadro n.º 5 indican que las desigualdades regionales son importantes, esencialmente, en cuatro países (Francia, Holanda, RFA e Italia) si nos fijamos en los índices más sencillos: renta máxima/mínima y desviación *standard*. Esto es debido a que la renta *per capita* de las unidades territoriales presenta valores extremos muy acusadamente distintos. Si se analizan los resultados de indicadores de desigualdad un poco más complejos, y que consideran también la población relativa de cada unidad territorial, como el índice de Theil y el índice de Gini (11), los resultados son diferentes. Italia continúa apareciendo como un país poco igualitario, como Portugal, y en cambio Grecia parece ser el más igualitario. En el resto de países, los resultados de estos dos índices de desigualdad no siempre coinciden.

Las cifras del cuadro n.º 5 indican que España no se sitúa entre los países más desigualitarios de la Comunidad, conclusión ya subrayada por diferentes estudios (12). El problema en España reside en que la renta *per capita* es reducida en la mayoría de las regiones, como lo demuestra el hecho de que sólo una de ellas (Baleares) se sitúa por encima de la media comunitaria.

CUADRO N.º 5  
DATOS BASICOS DE LAS REGIONES DE LOS PAISES DE LA CEE

	Número Nuts 2 (a)	POBLACION 1987 (en miles)			SUPERFICIE (en 1.000 Km <sup>2</sup> )			RENTA PER CAPITA(b)				
		Mínimo	Máximo	Media	Mínimo	Máximo	Media	Máxima	Mínima	Desvia- ción estándar	Índice Theil	Índice Gini
Bélgica .....	9	226	2.221	1.097	2,40	4,40	3,40	124,80	77,60	14,89	0,005072	0,170547
Dinamarca .....	3	587	2.825	1.709	2,90	33,30	14,40	132,60	94,70	16,13	0,003596	0,130231
España .....	18	126	6.773	2.158	0,03	94,20	28,00	109,20	49,70	14,70	0,006338	0,109679
Francia .....	26	87	10.290	2.190	1,10	91,00	24,60	165,60	41,60	20,58	0,015421	0,087431
Grecia .....	13	179	3.492	768	2,31	19,10	10,10	67,30	39,90	6,92	0,002268	0,037251
Holanda .....	12	190	3.197	1.222	1,40	5,30	3,50	183,10	68,10	28,40	0,009228	0,118156
Irlanda .....	1	3.543	3.543	3.543	68,90	68,90	68,90	—	—	—	—	—
Italia .....	20	114	8.881	2.867	3,30	25,70	15,10	137,30	58,70	24,89	0,01519	0,152268
Luxemburgo .....	1	372	372	372	2,60	2,60	2,60	—	—	—	—	—
Portugal .....	7	253	3.577	1.464	0,80	26,10	13,10	69,70	41,90	9,84	0,011093	0,241032
Reino Unido .....	35	274	6.770	1.627	0,70	31,70	7,00	164,00	80,60	15,27	0,009116	0,048713
RFA .....	31	472	5.068	1.970	0,40	17,50	8,00	182,70	77,50	21,67	0,006838	0,057523
TOTAL .....	176	87	10.290	1.839	0,03	94,2	15,3	183,10	39,90	—	—	—

(a) Segundo nivel de unidades territoriales de los tres considerados por la CEE.

(b) Renta *per capita* expresada en PPA, siendo la media comunitaria de 1986-1987-1988 igual a 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Estadísticas Generales*, EUROSTAT, 1990; de *Estadísticas Demográficas*, EUROSTAT, 1990, y de CEE (1991).

## 5. Grandes tendencias en la evolución de las haciendas locales europeas

Durante los últimos años, se pueden apreciar unas grandes tendencias en la evolución de las haciendas locales de los países comunitarios que coinciden, en su mayor parte, con las observadas en la mayoría de países industrializados.

a) Los gobiernos locales desempeñan un papel importante dentro del conjunto de las actividades del sector público (cuadro número 1). La media sin ponderar de los gastos totales del nivel local de gobierno representa en torno al 20 por 100 del total de los gastos públicos sin consolidar. Tras unos años en que el protagonismo de este nivel de gobierno disminuyó de forma importante, se aprecia una notable recuperación, que en la mayoría de países europeos se consolida durante la última década (13).

b) Los gobiernos de nivel intermedio, en los países en que existen, también consolidan su importancia relativa. A su vez, en la última década este nivel intermedio surge con fuerza, y adquiere una especial relevancia en algunos países comunitarios como España, o incluso Bélgica.

c) La estructura de financiación de las haciendas locales comunitarias se caracteriza por un aumento constante del peso de las subvenciones como principal recurso financiero de estas haciendas (cuadro n.º 4). Esta tendencia provoca un incremento considerable del grado de dependencia financiera de estos niveles de gobierno, especialmente si se tiene en cuenta la incidencia que, dentro de las subvenciones, tienen las de tipo condicionado (14). Las transferencias intergubernamentales suponen, en media sin ponderar, algo más de la mitad del total de ingresos de los gobiernos locales en los países miembros de la CEE.

d) Los principales recursos tributarios de los gobiernos locales se concentran en un número reducido de figuras impositivas (15). En la mayoría de países comunitarios, las haciendas locales disponen de un impuesto sobre la propiedad y de tasas. Otro recurso importante en algunos países (Bélgica, Dinamarca, Italia y Alemania) es la participación, a través de diferentes modalidades, en los rendimientos de la imposición sobre la renta de las personas físicas.

## III. DESCENTRALIZACION Y MERCADO UNICO: EL AVANCE HACIA UN GOBIERNO EUROPEO

### 1. El proceso de unidad política como un caso práctico de federalismo fiscal

Es indudable que el proceso de integración económica europea plantea problemas de pri-



mer orden relacionados con la existencia de estructuras políticas descentralizadas. Dicho en otras palabras: parece claro que la existencia de distintos niveles de gobierno en un espacio económico en vías de unificación obliga a plantearse cuestiones de gran importancia. Sin embargo, ello es así más como consecuencia de la todavía muy débil estructura política supra-nacional europea que de las características de las estructuras subcentrales (regionales y locales) existentes en los distintos países europeos.

El problema fundamental, que cada vez se manifiesta con más intensidad, a medida que la unidad económica y monetaria va dando sucesivos pasos, es el de la debilidad del sector público europeo para poder actuar como un poder efectivo real sobre el ámbito económico sobre el que se extiende su jurisdicción, así como el de la permanencia, por el contrario, de poderes políticos nacionales que mantienen responsabilidades importantes en distintos campos, en los que no pueden actuar eficazmente a causa de que los efectos de tal actuación se extienden más allá del territorio sobre el que tienen jurisdicción. El problema es, cada vez más, la falta de un gobierno europeo que tenga competencias efectivas (en materia fiscal y en otros campos a los que se extiende la actividad funcional del sector público) sobre el espacio económico en el que debe actuar, así como la creciente ineficacia de las políticas que pueden impulsar los gobiernos nacionales, en la medida en que sus efectos no pueden ser internalizados dentro del ámbito territorial sobre el que estos gobiernos tienen competencia.

Existe, pues, un problema de falta de correspondencia entre el

ámbito económico que requieren las decisiones políticas para ser efectivas y el ámbito jurisdiccional de los gobiernos que las toman. Es un problema de internalización de las decisiones. El gobierno que podría internalizarlas no tiene suficiente poder. Los gobiernos que las toman no pueden internalizarlas.

Desde este punto de vista, el proceso de unidad política y económica europea plantea un caso práctico, sin duda apasionante, de federalismo fiscal. Se concentran en él las grandes cuestiones que esta disciplina se plantea; en especial, los problemas centrales de decidir cuáles son las funciones y responsabilidades que deben asumir los distintos niveles de gobierno, y cuáles los recursos públicos (y, muy fundamentalmente, los impuestos) con que deben contar para ello. Descentralización y mercado único aparecen, pues, interrelacionados; y es probablemente en este terreno —más que en el de la eventual homogeneización de las estructuras políticas descentralizadas de los distintos países, que es una cuestión que hoy todavía parece relativamente lejana— en el que más interés revestirá, en los próximos años, tener presentes algunas de las reflexiones y enseñanzas que nos pueden proporcionar el estudio de la experiencia comparada y el análisis económico.

## 2. Reflexiones sobre algunos problemas básicos

### 2.1. *Los problemas de la fiscalidad*

Como es sabido, la existencia de sistemas fiscales diferenciados puede producir disfunciones importantes —en el terreno de los intercambios comerciales, en el

de los movimientos del capital y del trabajo y en el de la localización de la actividad económica, fundamentalmente— en los procesos de integración económica (16). Habitualmente, para prevenir este tipo de efectos, suelen adoptarse dos grandes clases de medidas protectoras (17). La primera es la aplicación del principio de tributación en destino a la imposición indirecta; de acuerdo con él, las exportaciones quedan exentas de los impuestos indirectos establecidos en el país exportador, y se les aplica —mediante los correspondientes ajustes en frontera— el tipo impositivo en vigor en el país importador. De esta forma, se garantiza, en teoría, la neutralidad del sistema impositivo, que no debería interferir en los precios relativos entre los productos; y así los precios netos, antes de impuestos, tenderán a igualarse.

La segunda gran medida protectora es la aplicación del principio de residencia en la imposición sobre las rentas del capital. Las rentas del capital obtenidas en el extranjero no son gravadas en el país en que se obtienen, sino en el de residencia del contribuyente. Este principio conduce, en teoría, a que los tipos de interés brutos, antes de impuestos, tiendan a igualarse entre sí, y a que se produzca una asignación eficiente del ahorro.

La progresiva materialización del proceso de integración económica, con la eliminación de las fronteras y la liberalización de los movimientos de capital, introduce serias dificultades sobre la virtualidad de la aplicación de estas dos medidas protectoras. Por una parte, la eliminación de las fronteras hace imposible continuar aplicando los antiguos mecanismos de ajuste en frontera. Una de las alteraciones propuestas es

la denominada cámara de compensación (*clearing house*), según la cual el IVA soportado por las importaciones sería deducible, por el importador, en el momento de efectuar su liquidación en el país de destino. Pero este sistema, como ha sido señalado repetidamente (18), presenta graves inconvenientes, y a la larga acaba siendo incompatible con el principio de imposición en destino. Los residentes en zonas fronterizas irían a comprar al país en el que fuera más reducido el tipo de IVA; y no hay que olvidar, como apunta Crossen, que cerca del 15 por 100 de los habitantes de la Comunidad viven en áreas fronterizas (19). A medio plazo, tendería a producirse una igualación de los precios brutos, IVA incluido, con la consiguiente incidencia sobre las decisiones de localización de la actividad económica.

Como destaca Sinn, «bajo el principio de imposición en origen, los impuestos indirectos se convierten en impuestos sobre la producción más que sobre el consumo, y existe una tendencia a igualar los precios brutos, más que los netos, de los mercados» (20). Ello tendría una incidencia negativa en el terreno asignativo. Por esto, existe una creciente coincidencia en aceptar que la única forma de evitar estos efectos sería la armonización de los tipos impositivos, y por ello es ésta la dirección en la que se está avanzando, a pesar de las evidentes dificultades que existen, tanto de tipo técnico como de tipo político.

La liberalización de los movimientos de capital plantea también incuestionables problemas para la aplicación del principio de residencia en la imposición sobre las rentas del capital. En primera instancia, los ahorrado-

res tenderán a colocar sus ahorros en los países en los que el tipo de interés ofrecido resulte más atractivo. Si los mecanismos de información entre administraciones tributarias funcionaran correctamente, debería poder seguir aplicándose el principio de residencia de forma compatible con la existencia de tipos impositivos diferentes entre los países. Pero si, por el contrario, como apunta Sinn, los contribuyentes piensan que las rentas del capital obtenidas en el extranjero pueden escapar a sus obligaciones tributarias más fácilmente que las generadas en el propio país (21), entonces el principio de residencia dejaría de funcionar eficazmente.

La alternativa sería la imposición en la fuente. La retención en origen devendría de esta forma la imposición sobre las rentas del capital. Pero esta solución tiene, como ha sido repetidamente señalado, numerosos inconvenientes (22). En primer lugar, conduciría a la igualación entre los tipos de interés netos de impuestos (es decir, después de impuestos), y no de los tipos de interés brutos, con lo que los tipos impositivos dejarían de ser neutrales en la asignación del capital. Además se produciría, probablemente, el típico efecto de competencia fiscal a la baja, con los consabidos efectos en forma de sub-imposición del capital. Asistiríamos así, progresivamente, a una des-tributación de las rentas del capital

Sin la existencia de contrapesos políticos, y de una voluntad política que imponga una lógica de cooperación en la armonización de estas figuras tributarias, la unidad económica va a impulsar mecanismos de competencia fiscal. Algunos países propugnan que sean estos mecanismos los

que establezcan su propia lógica en el proceso de avance hacia la armonización fiscal. Esta armonización acabaría, tal vez, produciéndose; pero, por ejemplo, en el caso de la imposición sobre las rentas del capital, no sería sin graves consecuencias en el terreno de la equidad y en el de la eficiencia, en la medida en que acabaría imponiéndose un principio de imposición en la fuente (23).

Por ello, la vía de la cooperación impositiva resulta necesaria. La cooperación puede ir desde, en su mínima expresión, el intercambio de información entre las administraciones tributarias (24) hasta, en su expresión máxima, la atribución de facultades impositivas al gobierno europeo, que podría establecer un impuesto sobre las rentas del capital considerándolo deducible, mediante las fórmulas de crédito fiscal adecuadas, de los impuestos establecidos por los países miembros. Entre estos dos extremos, existiría toda una amplia gama de posibilidades de cooperación, tanto en el terreno de la armonización de los tipos y las bases como en el de la administración tributaria (25).

En cualquier caso, la conclusión es la misma. El tratamiento adecuado de los problemas que plantea la integración económica en el terreno de los sistemas fiscales exige reforzar y dar un mayor protagonismo a un nuevo nivel de gobierno, que es el gobierno europeo. La unidad económica reclama su necesario contrapeso político para que los grandes objetivos económicos de eficiencia y equidad puedan ser alcanzados. Y este reforzamiento puede producirse por dos vías: por la de la armonización tributaria *ex-ante* (es decir, por la armonización como resultado de

una decisión política), lo que viene a suponer la atribución de poder normativo en el terreno tributario al nivel europeo de gobierno, o por la de la diversidad impositiva acompañada del reforzamiento de la coordinación tributaria, lo que viene a significar, en la práctica, la atribución de poder administrativo, en el terreno tributario, al nivel europeo de gobierno.

Desde el punto de vista estrictamente impositivo —en el sentido de garantizar que no se produzcan problemas en los terrenos de la eficiencia y de la equidad a consecuencia del sistema impositivo—, estas dos alternativas son igualmente válidas. Las dos resuelven los problemas de eficiencia y equidad que no soluciona la vía de la competencia fiscal. Y las dos requieren, como se ha señalado, avanzar en la configuración de un nuevo nivel de gobierno a escala supra-nacional. La cuestión de cuál de estas dos vías es preferible no puede, en cambio, dilucidarse en los términos estrictos de la función impositiva. Hay también que considerar otros aspectos. Sustancialmente, hay que valorar la conveniencia de reforzar presupuestariamente el peso del nivel de gobierno europeo para que pueda llevar a cabo eficazmente políticas fundamentales que el proceso de unidad económica hace difícil que puedan continuar desempeñándose a escala nacional.

## 2.2. *Los problemas de las políticas redistributivas*

Son conocidas las razones que aconsejan que, en un sistema político descentralizado, la función redistributiva de carácter más general sea atribuida al gobierno central (26). Los argumentos adu-

cidos en este sentido sostienen, fundamentalmente, que la atribución de la función redistributiva a los gobiernos subcentrales plantea serios problemas en el terreno de la eficiencia, es ineficaz y provoca efectos redistributivos de signo contrario de los que pretende. La causa reside, en todos los casos, en la libre movilidad interjurisdiccional de los factores gravados. Sólo la existencia de barreras a la movilidad, la internalización de las políticas redistributivas por un gobierno de ámbito superior (europeo, en nuestro caso) o el establecimiento de poderosos sistemas de subvenciones de nivelación podrían evitar este efecto. Pero el proceso de integración supone, por definición, la eliminación de las barreras. Y las dos últimas alternativas conducen, inexorablemente, a la necesidad de potenciar un gobierno supra-nacional.

Este planteamiento resulta, pues, en la actualidad perfectamente aplicable al proceso de integración económica europea, tanto por lo que se refiere al factor trabajo como, sobre todo, al capital. Clossen ha subrayado las implicaciones de la imposición sobre bases con alta movilidad (27), y Sinn, al examinar esta cuestión, cree necesario destacar que «la lección básica de la teoría de la imposición óptima es que un país no puede, y no debería hacerlo, establecer elevados impuestos sobre actividades cuya oferta y demanda son elásticas respecto al precio. Las actividades elásticas escapan de la imposición, y ello implica un elevado exceso de carga en relación a los rendimientos recaudados. Este es un problema nuevo para Europa. La caída de las barreras incrementará la posibilidad de evasión fiscal y proporcionará más elasticidad a un buen nú-

mero de actividades económicas» (28).

La permanencia de sistemas impositivos no coordinados —y, en definitiva, la opción por la competencia fiscal como método para adaptar en la práctica los sistemas impositivos a una nueva realidad— convertiría en ineficaces las medidas impositivas adoptadas por los estados miembros, ineficacia que sería tanto mayor cuanto mayor fuera la movilidad de las bases gravadas. Sinn ha apuntado que en este proceso habrá, inevitablemente, ganadores y perdedores (29). Entre los ganadores se incluirán la parte más móvil de la fuerza laboral, los propietarios del capital (30) y, probablemente, los consumidores. Por el contrario, los perdedores de la competencia impositiva serían, por una parte, aquellos que no pueden eludir la carga fiscal —entre los que se incluyen los «trabajadores inmóviles» (aquellos que, especialmente por su nivel de cualificación, no disponen de un mercado de trabajo extenso geográficamente, y aquellos que, por su nivel de retribución, no pueden permitirse fácilmente afrontar los costes de desplazamiento y de instalación que supone un cambio de lugar de trabajo) y los propietarios de bienes inmuebles (en la medida en que se trata de un factor rígido)— y, por otra parte, las personas de renta baja (31).

Es en este punto en el que Sinn advierte que el modelo de competencia fiscal —inspirado en la formulación de Tiebout de «votar con los pies»— tendría efectos claramente contraproducentes en el terreno redistributivo. Las medidas redistributivas aplicadas a escala de un solo país generarían, ciertamente, un doble efecto: por una parte, provocarían una huida de renta y capacidad

fiscal, al incrementar la presión sobre las bases y factores más móviles, y que más fácilmente pueden eludir la carga fiscal desplazándose geográficamente; por otra parte, los beneficios netos concedidos a los residentes de renta baja en una jurisdicción «atraerían gente pobre de todas partes y harían esta política insostenible» (32). En definitiva, apunta Sinn, tendería a producirse lo que denomina el «efecto de la ciudad de New York», y este efecto sería «la muerte de los estados de bienestar europeos si una inmitigada competición de sistemas impositivos es permitida» (33).

Es evidente que puede haber personas y colectivos que opinen, tanto en el ámbito de la política como en el académico, que éste es un resultado deseable; que piensen que el Estado del bienestar debe ser desmantelado y que las políticas redistributivas suponen un problema que debe ser resuelto. En tal caso, la defensa del sistema de competencia fiscal sería una postura coherente con este criterio. Sin embargo, aquellos que piensen que —no sólo por razones de equidad, sino también de eficiencia— estas políticas redistributivas han jugado un papel positivo y necesario, y que, con las necesarias correcciones y con la indispensable revisión a que debe ser sometida toda acción pública, deben ser mantenidas, habrán de tener bien presentes estos nuevos problemas a los que deberán enfrentarse.

La función redistributiva general, que utiliza, entre otros instrumentos, obviamente, el sistema impositivo, y que implica la aplicación de políticas que proporcionan residuos fiscales distintos entre las personas, deberá ser, cada vez más, una compe-

tencia básicamente del gobierno europeo, y para que este nivel de gobierno pueda llevarla a cabo deberá disfrutar de unos recursos de los que ahora carece. La opción más adecuada es, como señala Sinn, «armonizar los tipos impositivos a través de acuerdos colectivos entre los gobiernos europeos o, más o menos equivalentemente, atribuir todas las actividades redistributivas a un gobierno central europeo. Con una armonización planificada colectivamente, antes que con una forzada por la competencia fiscal, Europa no debería renunciar a sus logros sociales y no tendría que sufrir las distorsiones inducidas fiscalmente antes descritas» (34).

La necesidad de considerar esta nueva dimensión europea de las políticas redistributivas ha sido también señalada por Wildasin, quien destaca dos aspectos esenciales (35). El primero, ya tratado en las líneas precedentes, es la posibilidad de que los crecientes vínculos de mercado entre los países resultantes de la integración económica puedan limitar la cuantía de redistribución conseguida a escala nacional en la CEE, y que esto pueda crear presiones para incrementar la redistribución en el ámbito de la Comunidad. El segundo, relativamente distinto, hace referencia a la «fungibilidad» de los fondos estructurales, a consecuencia de lo que Wildasin denomina los «condicionantes políticos internos». El problema sustancial que se trata de recoger con este eufemismo es la posibilidad de que, ante la percepción de recursos procedentes de los fondos estructurales, los gobiernos nacionales reaccionen —mediante la disminución del gasto propio en la actividad subvencionada y el incremento del gasto

en otras actividades, o mediante la disminución de impuestos— con medidas que, en la práctica, desvirtúen los propósitos de las políticas redistributivas que están en el origen del establecimiento de dichos fondos.

### *2.3. Los problemas de los desequilibrios regionales*

Un problema que afecta a una de las vertientes —la territorial— de las políticas de redistribución es el de los desequilibrios territoriales. La integración económica y monetaria, y la supresión de las barreras económicas, tendrán un efecto expansivo de gran importancia sobre la actividad económica. Según algunos de los principales estudios existentes (36), el efecto, en forma de liberalización de energías, que comportará este proceso supondrá, por sí solo, un crecimiento adicional del PIB del orden del 4 al 6,5 por 100. Se trata de un impacto de gran importancia, que tendrá lugar por diferentes causas: supresión de barreras comerciales, homogeneización de normas técnicas diferenciadas, incrementos estrictos de competitividad, efecto de las economías de escala, etc. Estos efectos han sido estudiados cuidadosamente, y existen valoraciones del impacto específico de cada uno de estos factores.

Sin embargo, y junto a este primer efecto, la mayoría de estudios también coinciden en destacar que el proceso de integración económica y monetaria producirá un efecto, éste de tipo negativo, en forma de aumento de las desigualdades regionales en el seno de la Comunidad. A pesar de la falta de análisis pormenorizados (37), existe una preocupación evidente por esta cuestión, de gran importancia, puesto

que «la distribución real de estos beneficios afectará al proceso político y a la viabilidad global del proyecto» (38).

El temor a que la integración del mercado comporte un aumento de las desigualdades territoriales se fundamenta en razones relativamente conocidas: la liberalización de los mercados, lo que hace es favorecer básicamente a las regiones más competitivas, al eliminar barreras que antes impedían que estas regiones pudieran entrar con toda su fuerza en otros mercados (39). Los estudios y las estimaciones existentes muestran que, desde el punto de vista económico-territorial, este fenómeno favorecerá básicamente a las regiones más adelantadas de Europa, y en concreto a la zona territorial que se extiende desde el Sur de Londres (a la que toca tangencialmente) hasta las regiones del norte de Italia, y que se proyecta a lo largo de todo el eje del Rhin, con pequeños ramales, cortos, hacia otras zonas (uno, naturalmente, hasta París; y otro, en el Sud-Oeste, hacia el arco Mediterráneo).

Las perspectivas existentes indican, pues, que el impulso al crecimiento del PIB que, sin duda, proporcionará la integración económica y monetaria irá acompañado de fuertes desequilibrios desde el punto de vista territorial. Si estos desequilibrios no se corrigen, y se deja que sea la propia lógica del mercado la que, sin paliativos de ningún tipo, actúe como factor de regulación, las regiones menos competitivas y de menor productividad se verán abocadas a un proceso, más o menos rápido, de pérdida de peso relativo. Estas regiones se van a encontrar, en primera instancia, con que —si desean retribuir el capital y el trabajo igual

que en otras partes— los precios de los productos y los servicios producidos por sus empresas no resultarán competitivos. En consecuencia, disminuirá su capacidad exportadora y, a falta de instrumentos monetarios y de tipo de cambio que puedan restablecer la competitividad, el mercado se encargará de restablecer las condiciones de equilibrio reduciendo sus precios. Pero ello afectará, inevitablemente, bien a la rentabilidad de los capitales invertidos, bien a la retribución del trabajo. Naturalmente, de nuevo el mercado tenderá a restablecer el equilibrio, ahora reasignando los factores productivos, que se desplazarán de las zonas menos productivas a las más competitivas. Asistiríamos así a un proceso de re-situación de la localización empresarial y de emigración de trabajadores, siempre en esta dirección; aunque esta tendencia será, lógicamente, tanto más atenuada cuanto mayor sea el esfuerzo endógeno de las regiones afectadas para incrementar su productividad, a lo que indudablemente les incentivará el conjunto del proceso.

El mercado, por tanto, acabaría conduciendo, ciertamente, a un nuevo equilibrio. Pero el coste de este proceso sería elevado en términos políticos y sociales, y supondría, en cualquier caso, un incremento, y no una reducción, de los desequilibrios regionales que ya existen actualmente. Por esta razón se pone tanto énfasis en la cohesión económica y social entre las regiones europeas. Uno de los grandes retos que se plantearán será, indiscutiblemente, el de hacer compatibles los efectos expansivos que, sobre la producción y la productividad, tendrán la integración económica y la liberalización del mercado europeo con la necesaria preocu-

pación por mantener el equilibrio y reducir las diferencias entre las distintas regiones.

Ahí, de nuevo, el papel del sector público aparece como fundamental; y en concreto, el papel insustituible que debería desempeñar un gobierno de ámbito europeo con competencias sobre el conjunto del territorio en el que puedan producirse los desequilibrios. En este punto, y a propósito de lo que se ha señalado, es preciso realizar tres tipos de consideraciones. En primer lugar, los actuales gobiernos nacionales no son los adecuados para llevar a cabo las políticas de reequilibrio regional. Estas políticas exigen destinar mayores ayudas y un mayor soporte a las zonas económicamente más débiles. Y si hubieran de llevarlas a cabo los gobiernos nacionales, se verían obligados a exigir un mayor esfuerzo a sus ciudadanos, lo que comportaría efectos contraproducentes parecidos a los que se veía que originaban las políticas redistributivas.

En segundo lugar, y como conclusión lógica de lo que se acaba de apuntar, se trata de políticas que, típicamente, deben llevar a cabo los gobiernos de ámbito superior; en este caso, el gobierno europeo. Sólo el todo puede reequilibrar a las partes. En respuesta precisamente a esta preocupación, la Comunidad Europea ha impulsado los fondos estructurales orientados a este objetivo (FEDER) y, recientemente, se ha planteado la necesidad de ir hacia la creación de un auténtico Fondo de Compensación Interterritorial a escala europea. Indudablemente, los sistemas de subvenciones intergubernamentales deben jugar un papel activo. Tanto los específicamente orientados a promover el reequilibrio regional (como los que aquí se

han señalado) como los sistemas de subvenciones de nivelación.

Estos últimos tienen un propósito distinto que los anteriores, pero resultan indispensables cuando en un espacio económico integrado el territorio está dividido entre distintas unidades de gobierno. Su papel es insustituible tanto en el terreno de la eficiencia como en el de la equidad (40), y resultan compatibles con la existencia —que durante mucho tiempo resultará inevitable— de una diversidad relativamente importante entre los sistemas fiscales nacionales. En este punto, queda mucho por hacer. Mientras que se ha avanzado apreciablemente en el problema de la formulación y el desarrollo de instrumentos específicos de reequilibrio regional, se ha hecho en mucha menor medida en el de los sistemas de subvenciones de igualación. Es impensable, ciertamente, que en un período breve de tiempo éstos puedan llegar a establecerse de una forma significativa. En cambio, es preciso empezar a estudiar los inconvenientes y las ventajas que esta cuestión plantea.

En tercer lugar, finalmente, hay que tener presente que en un país integrado, normalmente, los flujos económicos que afluyen hacia los territorios de menor capacidad económica —y que, muy aproximadamente, permiten equilibrar sus cuentas con el resto del país— no proceden de las subvenciones que reciben los gobiernos subcentrales (sean de nivelación, sean de reequilibrio regional), sino, muy principalmente, del propio circuito fiscal del gobierno central. Es decir, de la diferencia entre los recursos que obtiene en forma de impuestos y los gastos que realiza en este territorio el gobierno central. Este suele ser un modelo relati-

vamente conocido, que funciona en la mayoría de los países (41): las regiones más prósperas tienen un saldo comercial positivo con el resto del país (exportan más de lo que importan), que equilibran con un saldo fiscal negativo con el sector público (sobre todo, con el gobierno central); las regiones menos prósperas, por el contrario, tienen un saldo comercial negativo que equilibran, en parte, gracias al saldo fiscal positivo que tienen con el sector público (muy en especial con el gobierno central, aunque también con el autonómico).

Ese mecanismo de equilibrio, o de compensación, opera de esta forma, aunque no está diseñado como tal. No hace falta que el gobierno central, al ejecutar su Presupuesto, se plantee este objetivo de reequilibrio. Sin embargo, si utiliza un patrón de distribución de los impuestos más progresivo que el del gasto público, el resultado será, inevitablemente, éste. El efecto de este resultado es positivo para la cohesión económica y social. No frena los procesos de ajuste precisos en el terreno de la eficiencia, pero en cambio los hace menos traumáticos; y no estimula, sino que atempera, la tendencia natural del mercado a acentuar los desequilibrios regionales.

Se trata de un papel, a veces no suficientemente valorado, que puede desempeñar la política fiscal. Sus efectos sobre la demanda agregada se distribuyen de forma desigual —y, normalmente, con carácter estabilizador— a lo largo de los distintos territorios (42). Pero para que el gobierno central pueda realizar esta función, debe tener un peso presupuestario muy superior al que tiene actualmente el gobierno europeo.

Por una o por otra vía, pues, los problemas examinados nos remiten a una cuestión central: el proceso de integración económica nos sitúa ante un conjunto de casos típicos de federalismo fiscal en los que parece necesario reforzar las funciones y las competencias de un gobierno de ámbito territorial superior.

### **3. Federalismo europeo y mercado único**

El mercado único europeo obligará, como se ha visto, a un replanteamiento de las funciones y competencias de los distintos niveles de gobierno que se integran en el sector público. Constituye, así, un caso práctico extraordinariamente sugerente de federalismo fiscal. Desde este punto de vista, existen numerosos aspectos que relacionan este proceso de integración económica y monetaria con el grado de centralización del sector público. Sin embargo, la principal conclusión que cabría extraer es la necesidad —para que el sector público pueda seguir desempeñando eficazmente algunas de sus funciones básicas— de avanzar decididamente hacia la potenciación de un gobierno europeo de ámbito supra-nacional, y no de homogeneizar los actuales sistemas políticos nacionales.

Parece claro que es necesario que el proceso de integración política avance al mismo ritmo que el de la integración económica y monetaria. Si no sucede así, se verá profundamente debilitada la eficacia de algunas de las políticas básicas que actualmente desempeñan los gobiernos nacionales. Sin embargo, hay que ser conscientes de que el avance hacia esta integración política tiene lugar con grandes dificultades,

que proceden tanto de la complejidad del punto de partida como de la incertidumbre que todavía pesa sobre cuál debe ser el punto de llegada.

Existen, en efecto, factores de gran relieve que desaceleran este proceso:

1) En primer lugar, la propia diversidad de las estructuras políticas «nacionales», examinada en el segundo apartado de este estudio.

2) En segundo lugar, la indefinición del proyecto institucional al que se tiende, lo que incluye, entre otras muchas cuestiones, algunas de tanto relieve como el carácter (federal, o confederal en una primera etapa) del gobierno europeo, con las inevitables transferencias de soberanía que ello supone, o el papel del Parlamento y la ubicación de los actuales gobiernos regionales.

3) Finalmente, los retrasos en el proceso de unidad monetaria, que son consecuencia tanto de los temores que suscitan, en unos y otros, las consecuencias que se pueden producir si previamente no ha tenido lugar la necesaria convergencia entre niveles de inflación, déficit público y productividad como de los efectos prácticos que está teniendo en este campo el coste de la unificación alemana.

Todos estos elementos contribuyen a configurar un panorama que no se caracteriza, precisamente, por la perspectiva de una aceleración en el proceso de integración política. Nos encontraremos, así, a partir de 1993, en una situación de fuerte asimetría: el mercado único y la integración económica no tendrán el contrapeso de la autoridad política y de un sector público europeo su-

ficientemente consolidado. En esta situación, podría ocurrir que fuera el mercado el que acabara imponiendo sus propios equilibrios a través de mecanismos de competencia fiscal, en el caso de los sistemas fiscales, o de re-localización traumática de la actividad productiva, en otro terreno. Probablemente, por esta vía quedarían debilitadas y desvirtuadas algunas de las principales funciones que actualmente desempeña el sector público en los distintos países. Pero también podría ocurrir, y tal vez es más probable que así suceda, que, a remolque de los hechos, el gobierno europeo vaya a tener que ir asumiendo nuevas competencias y responsabilidades, como única forma de dar respuesta a los problemas a medida que éstos se vayan planteando.

En definitiva, la realidad de nuestros actuales sistemas políticos también es más el fruto, seguramente, de procesos complejos y contradictorios de decantación histórica que de la formulación *in vitro* de un modelo acabado. La acción de los constituyentes europeos encaminada a consagrar los límites y perfiles del gobierno europeo será así, probablemente, el resultado tanto de la necesidad de ordenar lo que ya existe como de la voluntad de orientar el futuro. Pero esto no representa ninguna novedad, sino que constituye, de hecho, la propia esencia de la acción política.

## NOTAS

(1) Muestra integrada por Dinamarca, Francia, Holanda, Noruega, Reino Unido y Suecia, y correspondiente a 1984; *vid.* CASTELLS (1988b).

(2) Del conjunto de trabajos que analizan estas relaciones pueden resaltarse los siguientes: PRYOR (1967), OATES (1972), POMMERHNE (1977), GIERTZ (1983), OATES (1985), NELSON (1986), WASYLENKO (1987), PATSOURATIS (1990) y CASTELLS (1991).

(3) *Vid.* CASTELLS (1991) para un análisis detallado de las argumentaciones teóricas que sustentan estas hipótesis, así como de las críticas recibidas.

(4) *Vid.* PATSOURATIS (1990).

(5) OATES (1972), POMMERHNE (1977), WASYLENKO (1987) y CASTELLS (1991).

(6) *Vid.* CASTELLS (1991) para un desarrollo de esta fundamentación, así como de sus limitaciones.

(7) *Vid.* OATES (1972) y CASTELLS (1991).

(8) *Vid.* INTERNATIONAL BUREAU OF FISCAL DOCUMENTATION (1985) y CASTELLS (1989) para un análisis más detallado de las figuras tributarias de los países comunitarios.

(9) *Vid.* CONSEJO DE EUROPA (1990), páginas 20 y ss., para un análisis detallado de las subvenciones de los gobiernos locales comunitarios.

(10) CEE (1991). La información disponible aparece al nivel denominado Nuts 2, que no corresponde exactamente al nivel regional en el caso de la RFA, Reino Unido, Holanda y Bélgica.

(11) Siendo  $x$  la renta *per capita* y  $p$  el porcentaje de población de la unidad territorial  $i$ , los dos índices se formulan de la siguiente forma:

— Índice de Theil:

$$I.T. = 1 \cdot \bar{x} \left[ \sum_i p_i \ln \left( \frac{x_i}{\bar{x}} \right) \right]$$

— Índice de Gini:

$$I.G. = 1 \cdot \bar{x} \left[ \sum_i p_i \left( \frac{x_i}{\bar{x}} \right)^2 \right]$$

(12) *Vid.* ESTEBAN (1991), pág. 20.

(13) *Vid.* CASTELLS (1991) para comprobar la evolución en los últimos años del grado de centralización de los principales países comunitarios.

(14) Para un análisis detallado de las subvenciones percibidas por los gobiernos locales de los países comunitarios, *vid.* CONSEJO DE EUROPA (1990).

(15) *Vid.* CASTELLS (1989).

(16) SINN (1990), pág. 490.

(17) SINN (1990), págs. 490-491.

(18) *Vid.*, entre otros, CNOSEN (1990), págs. 475-476, y SINN (1990), págs. 491 y siguientes.

(19) CNOSEN (1990), pág. 476.

(20) SINN (1990), pág. 492.

(21) SINN (1990), pág. 499.

(22) GIOVANNINI (1990), págs. 484-485, y SINN (1990), págs. 499 y ss.; también, GIOVANNINI (1989).

(23) Como apunta CNOSEN (1990), «a medida que aumenta la movilidad del capital, tienden a converger las tasas de rendimiento después de impuestos, pero dadas diferencias en los sistemas impositivos, los rendimientos después de impuestos no corresponden a los rendimientos antes de impuestos. Esto implica una mala asignación de recursos que los estados miembros con bajos tipos pueden trasladar a los estados con altos tipos a través de políticas de "empobrecer al vecino" (*beggar-thy-neighbor*) (pág. 477); *vid.* también, GIOVANNINI (1990), pág. 484.

(24) CNOSEN (1990), pág. 478.

(25) CNOSEN (1990), pág. 478. En este sentido, incluso las políticas de diversidad impositiva (como alternativa a la armonización) con coordinación fiscal que propugnan algunos autores, como el propio CNOSEN, no dejan de ser una variante de esta alternativa, en la medida en que exigen un mayor esfuerzo de cooperación fiscal. Como lo es, evidentemente, la propuesta de GIOVANNINI de aplicación estricta del

principio de residencia en la imposición sobre las rentas del capital, que requeriría una perfecta coordinación entre las administraciones tributarias de los distintos países y, por lo tanto, la existencia de un principio de administración tributaria europea.

(26) *Vid.*, para un tratamiento más extenso de esta cuestión, CASTELLS (1988b), págs. 32 y siguientes; MUSGRAVE y MUSGRAVE (1980), página 524; McLURE (1971), pág. 461; BOADWAY (1979), págs. 410 y ss.; y OATES (1972), páginas 178 y siguientes.

(27) CNOSEN (1990), pág. 478.

(28) SINN (1990), págs. 500-501.

(29) SINN (1990), pág. 501.

(30) Como señala SINN (1990), los impuestos sobre el capital establecidos en la fuente son impuestos sobre la inversión que pueden ser evitados invirtiendo fuera, y los impuestos establecidos según un principio de residencia son impuestos sobre el ahorro que pueden ser eludidos cambiando de residencia. Aunque los ahorradores individuales puedan ser reacios, en la mayoría de los casos, a considerar una alternativa tan radical, está claro que ésta podría ser tomada en consideración por los grandes ahorradores, sociedades o personas físicas (pág. 501). Además, no hay que olvidar que —como el mismo SINN señala en otro sitio (página 499)— los propietarios del capital pueden ser reacios a cumplir sus obligaciones tributarias si piensan que podrán incumplirlas sin riesgo, y, en ausencia de sólidos mecanismos de coordinación de la administración tributaria, la aplicación del criterio de residencia hace muy difícil la tributación de los capitales invertidos en otros países.

(31) SINN (1990), pág. 501.

(32) SINN (1990), pág. 501.

(33) SINN (1990), pág. 501.

(34) SINN (1990), pág. 502.

(35) WILDASIN (1990b), pág. 73.

(36) *Vid.*, por ejemplo, el informe CECCHINI

(1988), así como SMITH y VENABLES (1988), BALDWIN (1989), NORMAN (1989) y NEVEN (1990).

(37) Señala NEVEN (1990) que «la cuestión de cómo estos beneficios se distribuirán entre los distintos países no ha sido ampliamente estudiada, y ciertamente, la Comisión Europea se ha mostrado llamativamente silenciosa sobre este tema» (pág. 14).

(38) NEVEN (1990), pág. 14.

(39) *Vid.* CEE (1991), cap. 9.

(40) Estos sistemas tratan de evitar la existencia de residuos fiscales distintos en el territorio, con todos los efectos negativos que éstos tienen en términos de asignación y de redistribución. Muy elementalmente, tratan de garantizar que si todos los gobiernos utilizan el mismo patrón distributivo para el gasto público (por ejemplo, la misma presión fiscal) y el mismo patrón distributivo para el gasto público (por ejemplo, igual gasto por habitante) no habrá residuos fiscales distintos ni, por tanto, movilidad inducida fiscalmente. Obviamente, si estos patrones no son iguales entre los distintos gobiernos (a causa, por ejemplo, de que éstos siguen llevando a cabo políticas redistributivas), entonces el resultado no está garantizado.

(41) *Vid.*, entre otros, McDougall (1977), y CASTELLS, COSTAS y PARELLADA (1981).

(42) EICHENGREEN (1990), págs. 138 y ss., y SACHS y SALA MARTIN (1989).



## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BALDWIN, Richard (1989), «The growth effects of 1992», *Economic Policy*, octubre, páginas 247-281.
- BOADWAY, Robin (1979), *Public sector economics*, Little, Brown and Co., Boston.
- CASTELLS, Antoni (1988a), «El proceso de descentralización del sector público en España», *Hacienda Pública Española*, n.º 110-111, páginas 247-257.
- (1988b), *Hacienda autonómica*, Ariel, Barcelona.
- (1989), «De la hacienda local a la hacienda europea: principios de coordinación», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 41, págs. 286-298.
- (1990), «Transición democrática y descentralización del sector público», en GARCÍA DELGADO (1990).
- (1991), *Descentralización y gasto público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- ; COSTAS, J. Carlos, y PARELLADA, Martí (1981), «Efectos redistributivos regionales de las finanzas del gobierno central, y flujos de mercancías y servicios en España», *Investigaciones Económicas*, septiembre-diciembre, páginas 151-170.
- CECCHINI REPORT (1988), *The European Challenge 1992*, Gower.
- CEE (1991), *Las regiones en la década de los 90*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- CNOSSEN, Sijbren (1990), «The case for tax diversity in the European Community», *European Economic Review*, 2-3, págs. 472-479.
- CONSEJO DE EUROPA (1990), *Types of financial control exercised by central or regional government over local government*. Estrasburgo.
- EICHENGREEN, Barry (1990), «Currency union», *Economic Policy*, abril, págs. 117-187.

- ESTEBAN, JOAN M. (1991), *La distribución personal de la renta a España i les Comunitats Autònomes*, Institut d'Anàlisi Econòmica (CSIC), Bellaterra.
- GARCÍA DELGADO, José L. (ed.) (1990), *Economía española de la transición y la democracia*, CIS, Madrid.
- GIERTZ, J. Fred (1983), «State-local centralization and income: A theoretical framework and further empirical results», *Public Finance*, 3, páginas 398-408.
- GIOVANNINI, Alberto (1989), «National tax systems versus the European capital market», *Economic Policy*, octubre, págs. 346-386.
- (1990), «International capital mobility and capital-income taxation», *European Economic Review*, 2-3, págs. 480-488.
- INTERNATIONAL BUREAU OF FISCAL DOCUMENTATION (1985), *Local taxes in Europe*, Amsterdam.
- MCDUGALL, Donald (ed.) (1977), *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne*, Commission des Communautés Européennes, Bruselas.
- MCLURE, Jr., Charles E. (1971), «Revenue sharing: alternative to rational fiscal federalism?», *Public Policy*, verano, págs. 457-478.
- MUSGRAVE, Richard A., y MUSGRAVE, Peggy B. (1980), *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill - Kogakusha, Londres.
- NELSON, Michael A. (1986), «An empirical analysis of state and local tax structure in the context of Leviathan model of government», *Public Choice*, vol. 49, págs. 283-294.
- NEVEN, Damien J. (1990), «EEC integration towards 1992: some distributional aspects», *Economic Policy*, abril, págs. 14-62.
- NORMAN, Víctor, D. (1989), «EFTA and the international European market», *Economic Policy*, octubre, págs. 423-465.
- OATES, Wallace E. (1968), «The theory of public finance in a federal system», *Canadian Journal of Economics*, febrero, págs. 37-54.

- (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York (v.c.: *Federalismo fiscal*, IEAL, Madrid, 1977).
- (ed.) (1977), *The political economy of fiscal federalism*, Lexington Books, Lexington (Mass.).
- (1985), «Searching for Leviathan: An empirical study», *American Economic Review*, septiembre, págs. 748-757.
- PATSOURATIS, V. (1990), «Fiscal decentralization in the EEC countries», *Public Finance*, n.º 3.
- POMMEREHNE, Werner W. (1977), «Quantitative aspects of federalism: A study of six Countries», en OATES (1977).
- PRYOR (1967), «Elements of a Positive Theory of Public Expenditure», *Finanzarchiv*, diciembre, págs. 405-430.
- SACHS, J., y SALA-MARTÍN, X. (1989), «Federal fiscal policy and optimum currency areas», Harvard University.
- SINN, Hans-Werner (1990), «Tax harmonization and tax competition in Europa», *European Economic Review*, 2-3, págs. 489-504.
- SMITH, A., y VENABLES, A. (1988), «Completing the internal market in the European Community: some industry simulations», *European Economic Review*.
- WASYLENKO, Michael (1987), «Fiscal decentralization and economic development», *Public Budgeting and Finance*, invierno, páginas 57-71.
- WILDASIN, David F. (1990), «Budgetary pressures in the EEC: A fiscal federalism perspective», *American Economic Review*, mayo, páginas 69-74.