

LUIS A. CARAMES VIEITEZ (*)

Consideración espacial de la actividad financiera: Aproximación a un sistema Tributario Local ()**

1. Introducción

Es comunmente aceptado que al conjunto de problemas relacionados con el proceso Ingreso-Gasto del Estado se les englobe bajo la denominación de Hacienda Pública. Las Haciendas locales, en tanto que subordinadas, participan restrictivamente de este enfoque. Ahora bien, la caracterización más completa de su contenido ha de buscarse en el ámbito funcional. En este sentido, ¿cuál es la amplitud y cuáles las posibilidades de actuación eficaz de las Haciendas locales? Evidentemente, existen unas determinadas jurisdicciones territoriales en consonancia con los esquemas de organización institucional de cada país. Con criterio general, no obstante, se han de añadir a los límites físicos otros factores que cohiben igualmente su campo de acción, tales como las restricciones a las funciones que le están encomendadas y los techos fijados a su actividad tributaria y crediticia (1). Estos simples rasgos sirven, a nuestro juicio, para evidenciar que el horizonte de la problemática hacendística a nivel local incide de lleno en campos que van de la política económica a la política sin adjetivos, pues no en vano el problema de la financiación es medular en cualquier proyecto descentralizador o federalista.

(*) Profesor de Economía Política y Hacienda de la Facultad de Derecho. Universidad de Santiago.

(**) Este trabajo recoge, de forma resumida, un epígrafe del primer capítulo correspondiente a la Tesis Doctoral del autor.

(1) Vid. MARGOLIS, J. "Metropolitan Finance Problems: Territories, functions and growth", en Universities National Bureau Committee for Economic Research, "Public Finances: needs, sources and utilization", Princeton University Press, 1961, pp. 229 y ss.

El contenido de este trabajo pretende ofrecer alguna guía acerca de la posibilidad, por parte de las Haciendas no centrales, de desempeñar un papel significativo en orden a los objetivos convencionales de asignación, estabilidad y redistribución. Nos parece lógico, de cualquier forma, dedicar una mayor atención a los aspectos relacionados con la asignación, habida cuenta de la caracterización de nuestra Hacienda local como una Hacienda de servicios. Por último intentaremos una aproximación a un sistema tributario local en la que se ofrecerá un esbozo o diseño de ingresos que sea consistente con las conclusiones del apartado anterior.

2. Aspectos funcionales

2.1 Hacienda local y asignación

En el mundo ideal de la competencia perfecta la asignación de recursos queda asegurada por el funcionamiento óptimo del mercado. Pero la confrontación de las hipótesis del esquema teórico con el mundo real evidencia que la ruptura entre el equilibrio general y la asignación óptima de recursos se produce como consecuencia de la existencia de bienes y servicios colectivos –puros o mixtos– y de las imperfecciones en el comportamiento de los agentes económicos. Aparece así la oportunidad de una intervención pública en el dominio de la asignación.

Desde el punto de vista institucional, la función de asignación se vuelve compleja en la medida en que la inercia histórica y la realidad política componen un mosaico –no siempre eficiente y a menudo complicado– en orden a la determinación del óptimo. Pero hemos de preguntarnos por la peripecia teórica recorrida por este aspecto de la economía pública tras la ruptura con la asimetría dominante hasta fines del siglo XIX. Es entonces cuando los ingresos y gastos se consideran determinados conjuntamente, integrando el Presupuesto en un sistema pareto-walrasiano de equilibrio general. Wicksell propone soluciones de mercado –y, en su defecto, parlamentarias, vía regla de unanimidad– para alcanzar el óptimo, conociendo su idea-madre una vida fértil en el camino hacia la operatividad, atrayendo a los investigadores al camino de los procesos de decisión de naturaleza política (2). Las aportaciones keynesianas, por su

(2) Al mismo tiempo que en el continente progresaban estas ideas, el pensamiento económico británico las ignoraba prácticamente hasta la revolución keynesiana, pues si bien son reseñables los trabajos de Pigou y Dalton, no sobrepasaron nunca el principio presupuestario general basado en la teoría de la utilidad

misma naturaleza inicial —atención al volumen global de gasto público como instrumento de política coyuntural (3) consideran al sector público como un dato. Sólo la fuerza de los hechos, corriendo los años cincuenta, obligará a centrar adecuadamente la cuestión, con los trabajos pioneros de Samuelson y Musgrave. Utilizando la teoría económica tradicional como marco conceptual, se desarrolla la llamada *teoría pura del gasto público*, tanto en su componente normativa (4) como en la vertiente positiva (5). Pero el modelo concurrencial, al fin y al cabo, no será viable en presencia de bienes y servicios públicos, sintiéndose la necesidad de una teoría de la elección colectiva, concretada en tres líneas de investigación: aproximación no institucional (6), teoría orgánica del Estado (7) y aproximación institucional individualista (8). Si exceptuamos los trabajos de

marginal, según el cual, el gasto público debe alcanzar el punto en el que el beneficio social marginal y el coste social marginal por él provocados, se compensen.

(3) Vid. TERNY, G.—*Economie des services collectifs et de la dépense publique*, Dunod, Paris 1971, p. 13.

(4) Vid. SAMUELSON, P. A.—*The Pure Theory of Public Expenditures*, en *The Review of Economics and Statistics*, noviembre 1954 pp. 387-389. y *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures*, en *The Review of Economics and Statistics*, noviembre 1955, pp. 350-356. Igualmente Vid. JOHANSEN, L.—*Some notes on the Lindhal theory of determination of public expenditures*, en *International Economic Review*, vol. IV, n.º 3, septiembre 1963 pp. 346-358.

(5) Vid. BUCHANAN, J. "The demand and supply of public goods", Rand McNally, Chicago, 1968 pp. 29-32. También pueden consultarse SHARP, A. M. y ESCARRAZ, D. R., *A Reconsideration of the Price or Exchange Theory of Public Finance*, en *Southern Economic Journal*, octubre 1964-65, pp. 132-139 y BURKHEAD, J. y MINER, J.—*Public Expenditure*, MacMillan, London 1971, pp. 56-58.

(6) Vid. BOWEN, H.—*The interpretation of voting in the allocation of economic resources*, en *The Quarterly Journal of Economics*, noviembre 1943, pp. 27-48. ARROW, K. J.—*Social Choice and Individual Values*. John Wiley and Sons, New York, 1951.

(7) Vid. COLM, G.—*The Public Interest: Essential Key to Public Policy*, en FRIEDRICH, C. J. (Ed.), *The Public Interest*, Nomos V, Atherton Press, New York, 1962, pp. 115-128. WILDAVSKY, A., *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown and Co., Boston, 1964. BRAYBROOK, D. y LINDBLOM, Ch. E., *A Strategy of Decision, Policy Evaluation as a Social Process*, The Free Press, New York, 1963.

(8) DOWNS, A.—*An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York, 1957 (Hay trad. española, ed. Aguilar, Madrid). McKEAN, R. N.—*The Musen Hand in Government*, en *American Economic Review*, n.º 55, 1965, pp. 496-506. BUCHANAN, J. y TULLOCK, C.—*The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Michigan, 1962. BRETON, A.—*The Economic Theory of Representative Government*, MacMillan, London, 1974.

Colm, Braybrook y Wildavsky, el resto de las aportaciones pueden englobarse bajo el rótulo general de *aproximación individualista del gasto público y de la elección colectiva*, en cuya descripción no nos detendremos, atendiendo preferentemente a los aspectos que inciden en la problemática del sector público local.

En síntesis, el núcleo teórico y sus desarrollos se mediatizan a las siguientes hipótesis:

- 1) Aceptación de la soberanía individual.
- 2) Posibilidad de traslación de esa soberanía a una función de utilidad social.
- 3) Concepción aséptica del papel del Estado.

Es casi un tópico afirmar que la naturaleza del consumo colectivo restavalidez a muchas de las soluciones ofrecidas, como, por ejemplo, la de Böwen. La no revelación de preferencias es el talón de Aquiles que sólo se supera relativamente cuando se reduce la dimensión del grupo o comunidad concernida. Aprovechando, precisamente, ese mayor realismo, creemos que es fructífera la aproximación individualista en el terreno de la Hacienda Local (9). En efecto, los beneficios de la descentralización aumentan con la diversidad de preferencias constatada entre los ciudadanos que habitan áreas distintas, configurándose como más eficiente

(9) Pero aún a este nivel somos reticentes, puesto que pensamos existe una función de preferencias de la autoridad local. No es este el lugar para extendernos sobre un tematan controvertido, ya que, entre otras cosas, las críticas a la teoría normativa individualista requerirían un marco más general, suministrando por la economía del bienestar, y ello supone una investigación independiente. Puede consultarse al respecto, entre otros, TERNY, G.—*D'une rationalisation des décisions économiques de l'Etat à la fonction de préférence étatique*, en *Analyse et Prévision*, Vol. X, julio-agosto 1970, n.º 1-2, pp. 457-507 y GREFFE, X.—*L'Approche contemporaine de la valeur en Finances Publiques*, Economica, Paris, 1972. De este último entresacamos un párrafo significativo: *Elle (la pratique contemporaine des Finances Publiques) met en place de manière systématique l'idéologie néoclassique dans un domaine qui lui avant échappé jusqu'alors. En ce sens, elle n'est ni plus ni moins vide que toute l'analyse économique dominante. En débouchant sur la forme fantasmagorique d'un Etat Association de coopérants volontaires, qu'elle met à la place de l'appareil de classe qu'il est objectivement, elle constitue dans ce domaine une production idéologique aussi cohérente qu'adaptée à son objet.* Cfr. p. 245.

en la medida en que: a) El número de personas que intervienen en la decisión colectiva es menor; b) el conocimiento de costos y beneficios es mayor y c) el seguimiento o control es potencialmente más efectivo. Incluso puede llegar a afirmarse que la descentralización llevaría a una intensificación de la innovación, puesto que se ejercería una cierta presión sobre las unidades locales para emular o igualar la eficacia demostrada por los grupos vecinos (10).

Por otra parte los bienes y servicios públicos suelen poseer una componente espacial, siendo esta característica relevante, no tanto por el coste de transporte —como ocurre en el sector privado— como porque *los bienes públicos tienen una extensión espacial en la vertiente de sus beneficios* (11), con distribución generalmente desigual. Por ello, el supuesto teórico que recoge la hipótesis de correspondencia ideal o perfecta entre la jurisdicción competente acerca del nivel de provisión de bienes y servicios públicos y el grupo de ciudadanos consumidores de esos bienes y servicios garantizará una asignación óptima en el sentido de Pareto a través de la aplicación del principio de equivalencia fiscal (12). Ahora bien, ¿cuáles son las desviaciones potenciales respecto al modelo? Podría ocurrir, por ejemplo, que la existencia de economías de escalas requiriese una provisión más centralizada que la que sería óptima guiándose por el criterio exclusivo de la homogeneidad de las preferencias. También es plausible la ausencia de discrepancias significativas en los esquemas de preferencias de las distintas comunidades, o, dicho de otro modo, la existencia de mínimas variaciones en los niveles Pareto —eficientes de out-put entre tales jurisdicciones (lo cual es cierto para bienes que se han estandarizado a medida que los grupos se interrelacionan y se rigen por pautas de consumo y sistemas de valores similares). En la misma línea de hipotéticas perturbaciones del modelo teórico hay que referirse a las dificultades para establecer adecuadamente la comparación entre los beneficios potenciales obtenidos de la descentralización y los beneficios potenciales de la centralización, en ausencia de la cual no se

(10) Vid. DUE, J. F. y FRIEDLAENDER, A. F.—*Government finance. Economics of the Public Sector*, Richard D. Irwin, Inc., Illinois 1973. cap. 19.

(11) Cfr. TIEBOUT, Ch.—*An Economic Theory of Fiscal Decentralization*, en National Bureau for Economic Research, *Public Finance: Needs, sources and utilization*, op. cit. p. 80.

(12) Vid. OATES, W. E. "Fiscod Federalism", Harcourt, New York, 1972 pp. 34-36. También OLSON, M. *The principle of fiscalequivalence: the division of responsibilities among different levels of government* en *American Economic Review*, mayo 1969, pp. 479-487.

puede llegar a la determinación del nivel óptimo de gobierno. Pero quizá la presencia de externalidades interjurisdiccionales sea el problema de mayor entidad.

Es evidente que las haciendas subordinadas tropiezan frecuentemente con el problema de la internalización de los efectos externos. Podría la solución consistir en agrandar el tamaño de la jurisdicción hasta englobar la externalidad. De este modo recibiría todos los beneficios y sufragaría todos los costes de un servicio público dado, cumpliendo el principio de equivalencia fiscal. Pero este planteamiento nos recuerda demasiado las deficiencias de orden práctico del modelo tieboutiano: la modificación discrecional del tamaño de las jurisdicciones es, en muchos casos, pura especulación teórica (13). Cabría sin embargo, recurrir a las subvenciones interjurisdiccionales o al arbitraje central en forma de suministros de nivel mínimo (14). Un ejemplo podría ser el caso de una comunidad rodeada por otras que efectúan políticas de saneamiento y que se beneficia sin contribuir: deberían ser gravados los de la comunidad absentista para luego distribuir lo recaudado entre los restantes. El nivel mínimo de suministro vendría a sustituir a esas transferencias intercomunitarias. De cualquier modo, la conclusión más evidente al respecto es que la fragmentación excesiva de las jurisdicciones lleva pareja la dificultad de internalizar los efectos externos. Pero no sólo eso, puesto que un número muy grande de grupos, diseñados aproximadamente de acuerdo con los criterios del principio de equivalencia, se acompañará de elevados coste de decisión. Se presenta así un clásico *trade-off* de difícil salida en muchos casos.

Por último, señalaremos los inconvenientes surgidos de la movilidad geográfica individual, que conllevan costes de congestión. En efecto, a nivel local es frecuente el fenómeno por el cual el consumo de un bien público entraña la disminución en la disponibilidad de ese bien para los demás. Y aún más, ya que el fenómeno de congestión da lugar a un deterioro de la calidad, surgiendo deseconomías externas tecnológicas (15) que presentan la característica de que *mientras, en general, una deseconomía externa se analiza como un efecto perverso impuesto a un agente*

(13) A ello habría que añadir el problema de la modificación del bienestar motivada por la alteración de la distribución jurisdiccional, puesto que parte de la población se encontraría con servicios que no se ajustan a sus funciones de preferencia.

(14) Vid. TIEBOUT, Ch.—*An Economic Theory...*, op. cit. p. 95.

(15) Vid. TERNY, G.— op. cit. pp. 116-122.

por otro que no sufre ningún daño, en el caso de la congestión todos los usuarios son a la vez actores y víctimas (16). Se ha argüido que una solución podría encontrarse a través del diseño de clubs receptores de servicios públicos (17). Su tamaño aumentaría mientras que su crecimiento supusiese un mayor bienestar para sus miembros, consiguiéndose el óptimo en el momento en que un nuevo socio, con su entrada, provoque un beneficio marginal (medio en términos de reducción del impuesto) igual al coste marginal de congestión. Otro camino sería el de la discriminación fiscal (18), imponiendo cargas tributarias diferenciales para absorber la renta de localización –excedente– obtenida por los individuos en sus actuales localizaciones en comparación con su segunda localización más favorable. Tanto en un caso como en otro se trata de impedir la movilidad fiscal, pero, a pesar de que ya existen modelos de jurisdicciones óptimas para el suministro de bienes públicos en base a la teoría de los clubs (19), los mismos autores de las teorías no dudan en calificarlas de *nihilistas* (20).

Esbozando una síntesis, podríamos concretar lo anterior diciendo que la existencia de bienes y servicios públicos con efectos externos espacialmente limitados posibilita la aplicación del principio de equivalencia fiscal a nivel del grupo concernido. Este enfoque se ve reforzado cuando la comunidad nacional está integrada por subgrupos con pautas de preferencias muy diferenciadas entre sí. Sin embargo, la búsqueda del tamaño óptimo de la jurisdicción es entorpecida por fenómenos reales tales como los límites institucionales que el momento histórico de cada país impone a la proliferación de comunidades, los efectos externos, los costes de decisión, la movilidad geográfica y la congestión (21).

(16) *Ibíd.* p. 119. Sobre los costes sociales y el análisis del equilibrio puede verse KAPP, K. W. –*Los costes sociales de la empresa privada*. Oikos-Tau, Barcelona, 1966, pp. 273-289.

(17) *Vid.* BUCHANAN, J. –*A Theory of Clubs*, en *Economica*, 1965, vol. 32. pp. 1-14.

(18) *Vid.* BUCHANAN y GOETZ, C. J. –*Efficiency limits of fiscal mobility: an assesment of the Tiebout Model*, en *Journal of Public Economics*, 1972, pp. 25-44.

(19) *Vid.* MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P. –*Public Finance in the theory and practice*. Mc. Graw Hill, New York, 1976, pp. 615 y ss.

(20) *Vid.* BUCHANAN, J. y GOETZ, C. J. *op. cit.* p. 43. Todas estas cuestiones se tratan de forma excelente en MORAL MEDINA, F. S. “Eficiencia económica y actividad financiera de la Hacienda Local”, en *“Hacienda Pública Española”*, n.º 35, pp. 19-50.

(21) Una de las mayores preocupaciones de los investigadores se ha centrado en el papel de las transferencias en la corrección de alguna de estas dificultades, tanto en orden a la eficiencia como a la equidad.

2.2 Hacienda Local y estabilidad.

La función de estabilización, de neta raíz keynesiana, es la llamada a conducir —en situación de subempleo— el nivel de demanda global hasta el nivel de la oferta de pleno empleo. Si existe un proceso inflacionario, ha de manejar esa demanda para llevarla al nivel de la oferta, medida en precios estables. Si, por contra, es el pleno empleo la situación dada, incluyendo estabilidad de precios, la función estabilizadora promoverá una expansión de la demanda que prevenga la aparición del paro y la inflación, a través de adaptaciones a la expansión de la capacidad de producción (22). Decir esto equivale a asignar a la función de estabilidad el cometido de asegurar un crecimiento equilibrado. Podemos preguntarnos ahora en qué medida la actividad económica pública a nivel local puede influir en la estabilidad. La postura ortodoxa, cristaliza en torno al paradigma musgraviano (23), sostiene la atribución a la Hacienda Central de la función estabilizadora. Sin embargo, creemos que el problema debe plantearse en varias etapas, cada una de las cuales se corresponde con la evolución presupuestaria local en el tiempo. Así, históricamente, el peso real fue insignificante, pero a medida que se incrementaron los presupuestos de capital (Véanse cuadros n.º 1 y 2) de las Haciendas Locales, éstas pasaron a jugar un papel más relevante en el terreno de la estabilidad, lo que, no obstante, pudo provocar comportamientos paralelos al ciclo (24).

(22) Vid. STOLERU, L.—*L'équilibre et la croissance économiques*, Dunod, Paris, 1973. p. 34.

(23) Una contestación de tal paradigma puede encontrarse en CASAHUGA, A.—*Aspectos de la descentralización fiscal: una visión crítica del enfoque de Musgrave*, en *Hacienda Pública Española*, n.º 50, pp. 311-324.

(24) Nos referimos a la hipótesis de perversidad. Vid. HANSEN, A y PERLOFF, H.—*State and Local Finance in the National Economy*, WW. Norton, New York, 1944. ENGERMAN, S.—*Regional aspects of stabilization policy* en MUSGRAVE, R. (ed.) *Essays in Fiscal Federalisms*. The Brookings Institution, Washington 1965, pp. 7-62.

CUADRO N.º 1

GASTO DE CAPITAL (España)

	1965	%	1975	%	Δ%
Estado	47059,7	65,4	118947,9	55,6	15,3
O.A.A.	7191,1	10,0	30243,8	14,1	32,0
Corp. Loc.	6748,4	9,4	45700,8	21,4	57,7
S. Social	10967,0	15,2	19037,8	8,9	7,3
	71967,0	100,0	213930,3	100,0	19,7

Fuente: *Ministerio de Hacienda. Cuentas de las Admone. Públicas.*

CUADRO N.º 2

GASTO PUBLICO LOCAL Y REGIONAL EN RELACION AL
GASTO PUBLICO TOTAL

PAIS	Ratios en %	
	1960	1970
Austria	29,9	40,7
Dinamarca	33,1	32,3
Francia	22,7	29,9
Irlanda	28,1	21,9
Italia	27,0	31,9
Luxemburgo	22,6	22,5
Noruega	35,9	38,2
Países Bajos	30,2	28,9
R. F. Alemania	57,5	61,0
Reino Unido	25,2	29,2
Suecia	41,0	51,6
Suiza	63,3	69,5

Fuente: *Conseil de l'Europe. "Les structures financières des collectivités locales et régionales en Europe". Strasbourg, 1975.*

Existen, pues dos dimensiones del problema: a) ¿tienen las Haciendas Locales capacidad potencial estabilizadora? y b) en caso afirmativo, ¿es eficiente una política de estabilización a nivel local? En el aspecto teórico, utilizando un modelo propuesto por Johansen (25) puede demostrarse que los impuestos y el gasto locales poseen efectos relacionados con la estabilidad:

$$\begin{array}{ll}
 Y = C + I + Ge + GI & Ge = \text{Gasto Público Central.} \\
 C = a(Y - Te - TI) + b & GI = \text{Gasto Público Local} \\
 I = I_0 & Te = \text{Imposición central} \\
 & TI = \text{Imposición local} \\
 & TI = t_1 Y + h_1 \dots t_l Y + h_l \text{ ctes.}
 \end{array}$$

Operando se obtiene:

$$Y = \frac{1}{(1-a)(1-t)} (Ge - aTe + I_0 + b + (1-a)h_l)$$

De la estructura del multiplicador anterior se puede deducir que cualquier desplazamiento de la inversión –variable exógena– por ejemplo, provocará variaciones en la renta –suponiendo constante el gasto público y la imposición centrales– tanto mayores cuanto más alto sea el tipo impositivo local.

Si dentro del mismo modelo se considera la relación $Te = teY + he$, puede llegarse a la siguiente expresión:

$$Y = \frac{1}{(1-a)(1-t1) + a.te} (Ge + I_0 + b - a.he + (1-a)h_l)$$

obteniéndose el grado de estabilización:

$$Y = 1 \frac{1-a}{(1-a)(1-t1) + a.te}$$

(25) Vid. JOHANSEN, L. –*Economía Pública*. Vicens Vives, Barcelona 1970, pp. 20-30, 56-57 y 333-335.

es decir, cuanto mayor sea el tipo impositivo central, mayor será el grado de estabilización alcanzado. Por otra parte, cuanto mayor sea el tipo impositivo macromarginal de los impuestos locales, mayor será la desestabilización (26). Pero este es un modelo irreal para la Hacienda Local, enmarcada habitualmente en una economía abierta. En este sentido, *la teoría de la base* puede ser ilustrativa (27). En efecto, aún asignando un cierto papel al lado de la oferta (28), es el componente de demanda externa el que reduce la estabilización local por vía de una política fiscal. *Cualquier estímulo o restricción que las autoridades locales dispusieran para oponerse a las fuerzas externas verían pronto disipados sus efectos en el conjunto más vasto de la economía nacional* (29).

Se puede afirmar, por tanto, que el papel de la Hacienda Local no es hoy, como lo fue algún día, despreciable en cuanto a su capacidad estabilizadora –desestabilizadora potencial, aunque ello no quiera decir que la rama de estabilización le corresponda a las administraciones subordinadas. De cualquier forma, su caracterización como economías abiertas reduce sus posibilidades, pero no deben permanecer al margen de la coordinación con las políticas instrumentadas a nivel superior (30).

2.3 Hacienda Local y distribución.

En la medida en que la distribución resultante del mecanismo descentralizado de los precios no se corresponda con la deseada –lo que implica un juicio de valor inicial– se justifica la acción del Estado, bien entendido que los instrumentos operativos han de ser neutros, es decir, que

(26) *Ibid.* p. 335. Ahora bien, como pone de relieve Johansen, en la medida en que muchas partidas de gasto local estén predeterminadas, el efecto desestabilizador será menor.

(27) No nos detendremos aquí en la descripción de esta teoría. Una buena síntesis se puede encontrar en HEILBRUN, J.–*Urban Economics and Public Policy*, St. Martin's Press, 1974, cap. 7.º (Traducción española Ed. Marymar, Buenos Aires).

(28) Vid. CHINITZ, B.–*Contrasts in agglomeration: New York and Pittsburgh*, *American Economic Review*, mayo 1961, p. 279.

(29) Cfr. HELBRUN, J. *Op. cit.* p. 378.

(30) En este sentido, véase OATES, W. E.–*Op. cit.*, especialmente el apéndice al cap. 1.º, en donde insiste en las dificultades de arbitrar una política contracíclica eficaz a nivel local, basándose en el carácter abierto de estos entes, *Local government –dice Oates– can employ only fiscal stabilization tools, and problems of openness and external indebtedness seriously impair the freedom and effectiveness with which these tools can be used*, Cfr. p. 29.

su uso no interfiera la función de asignación (31). Se puede argumentar, sin ser unánimes las posturas en este punto (32), que, dada una mayor movilidad interjurisdiccional dentro de un país que internacionalmente, cualquier política redistributiva emprendida por un ente local que suponga, por ejemplo, fuertes impuestos negativos sobre la renta, provocará migraciones en ambos sentidos: *fuga* de los detentadores de rentas elevadas hacia otras demarcaciones y atracción de pobres de las comunidades vecinas (33). Esto sugiere que una política redistributiva es potencialmente más eficaz cuanto más amplio es el grupo al que se aplica. Por lo tanto, es probable que una forma unitaria de gobierno sea más efectiva que una organización descentralizada para conseguir los objetivos redistributivos de la sociedad (34).

CUADRO N.º 3

Funciones	Estabilidad	Redistribución Interindividual	Redistribución Interregional	Asignación	
				1	2
Gobierno					
Central	*	*	*	*	
Local			*		*

- (1) bienes públicos de ámbito nacional
- (2) bienes públicos de ámbito inferior al nacional

(31) Vid. STOLERU, L. Op. cit. p. 36.

(32) Por ejemplo, vid. PAULY, M. V.—*Income redistribution as a local public good*, en *Journal of Public Economics*, 1973, pp. 35-58 y SCOTT, A. D.—*The Economic Goals of Federal Finance; A Survey*, en *Public Finance*, 1964, pp. 241-289.

(33) Es un aspecto del (votar con los pies) tieboutiano. Vid. TIEBOUT, Ch. M.—*A Pure Theory of Local Expenditures*, en *The Journal of Political Economy*, vol. LXIV, n.º 5, octubre 1956, pp. 416-424. También es de resaltar a este respecto el comportamiento "free-rider" característico de todo individuo que considera insignificante su contribución personal a un programa redistributivo. Vid. BUCHANAN, J.—*The demand and supply of public goods*. Rand Mc Nally, Chicago 1968, pp. 77-99.

(34) Vid. OATES, W. E., *Fiscal Federalism*, Harcourt, New York, 1972, pp. 7-8 (Hay traducción española Ed. IEAL, Madrid).

3. APROXIMACION A UN SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL.

Un sistema tributario local consistente con las argumentaciones anteriores habrá de responder –supuesta una distribución adecuada de la renta– a un diseño en el que los ingresos se acomoden a las características siguientes: a) suficientes, b) no interfieran el funcionamiento del sistema de precios, c) posean un patrón de incidencia explícito (35) y equitativo, coherente con la distribución de beneficios derivados del gasto público y d) que su coste de gestión sea reducido (36). Pues bien, dejando a un lado el caso de un bien público puro, cuya financiación a través del reparto del coste de provisión entre el número de consumidores, a partes iguales, llevaría a una jurisdicción única, podemos preguntarnos qué ocurrirá en presencia de bienes públicos mixtos, habida cuenta del efecto de congestión. Entonces, bajo los supuestos de una idéntica función de producción para las diversas jurisdicciones y de la provisión del bien a costes constantes, la forma eficiente de imposición sería la capitación. Pero en el mundo real existe una dificultad, cual es la de una distribución de la renta habitualmente considerada como inadecuada (37).

Si la distribución de la renta dada en un determinado momento no se considera satisfactoria, entra en juego la posibilidad de recurrir a la imposición basada en el principio de la capacidad de pago. Generalmente se describen los tributos sobre la renta, sobre la propiedad y sobre las ventas, concluyéndose que, en líneas generales, un sistema tributario local regido por impuestos ajenos al principio del beneficio origina costes elevados vía exceso de gravamen (38). Además, dentro de las coordenadas tieboutianas, la movilidad implicaría que, a menor tamaño de la jurisdicción y a mejores medios de transportes, se corresponderían unas mayores distorsiones en la asignación y en la distribución (39). De lo que lle-

(35) Nos referimos a la recomendación de BUCHANAN, J. que propugna tributos finalistas. Vid. BUCHANAN, J.–*La Hacienda Pública en un proceso democrático*. Aguilar, Madrid 1973, cap. 6.º

(36) Vid. OATES, W. E. Op. cit. pp. 128-131. En la argumentación de este apartado seguimos a este autor en lo fundamental.

(37) Al margen de la utopía tieboutiana concretada en la perfecta movilidad interjurisdiccional.

(38) *Ibid.* pp. 137-138.

(39) Nos referimos igualmente a la movilidad del capital. Vid. entre otros McLURE, Ch.–*The inter-regional incidence of general regional taxes in Public Finance*, Vol. 24, n.º 3, 1969, pp. 457-483.

vamos dicho se desprenden, pues, dos situaciones hipotéticas: a) Dada una aceptable distribución de la renta y la riqueza, es viable la imposición local basada en el principio del beneficio y b) dada una mala distribución de la renta y la riqueza, podría optarse por uno de los dos sistemas siguientes: 1) combinar las figuras tributarias basadas en el principio del beneficio con otras que respondan a la capacidad de pago; 2) armonizar las figuras tributarias basadas en el principio del beneficio con un sistema de transferencia. Puesto que la situación b) es la que más se acerca a la realidad, habrá que escoger entre 1) y 2) o alguna combinación de ambos, elección determinada en muchos casos por condicionantes políticos (40).

Refiriéndonos a 2), es reconocido ampliamente que las funciones de tributación y de gasto son separables (41). Por lo que respecta a nuestro país se ha escrito que *las Corporaciones Locales, en general, y especialmente los Ayuntamientos, carecen de aptitudes estructurales (algunas insolubles y otras consecuencia de una deficiente administración) para recaudar en condiciones óptimas lo que en dichas condiciones óptimas pueden gastar* (42). Por ello sería justificable un amplio programa de transferencias del gobierno central, del tipo incondicional reservando las condiciones para obligar a prestación de niveles mínimos de servicios y para corregir externalidades (43). Pero como complemento de este esquema general, podemos precisar algo más las distintas alternativas, así como las ventajas e inconvenientes que, en general, parecen presentar los diferentes tipos de ingresos.

Habitualmente las posturas más radicalizadas en torno al objetivo político *autonomía local* suelen traducirse en el campo tributario como una demanda de *separación de fuentes impositivas*. Es claro que, al margen de cualquier otra valoración, si se pudiese establecer un sistema fiscal con fuentes de ingresos específicos para cada nivel de gobierno, el

(40) En ocasiones es fruto del «acarreo» histórico.

(41) Vid. HANSEN, A. y PERLOFF, H. Op. cit. cap. 6.º.

(42) GARCIA AÑOVEROS, J.—*Sugerencias para un planteamiento general de un sistema de Haciendas Locales en España*, en *Hacienda Pública Española*, n.º 35, pp. 201-202.

(43) En orden a paliar las críticas contra las subvenciones, evitando la duplicación de administraciones y preservando la autonomía financiera se han propuesto soluciones "menores", tales como la coparticipación en ingresos de acuerdo con su origen geográfico, el crédito impositivo, etc. Vid. DUE, J. F. Op. cit. cap. 19.º.

problema del *solapamiento impositivo* se obviaría. Pero, no obstante, caben algunas preguntas:

—¿existen economías con la suficiente capacidad para ofrecer fuentes independientes de ingresos adecuados para —supongamos— tres niveles jurisdiccionales?

—¿no se introducirían —probablemente— elementos regresivos en el marco global del sector público?

—¿se lograría la uniformidad suficiente entre las jurisdicciones —a nivel de tipos de gravamen, bonificaciones, exenciones, etc— para garantizar unos efectos neutros sobre la asignación?

—¿sería capaz tal sistema de seguir la fuerte elasticidad-renta del gasto?

Más podrían ser, sin duda, los puntos de reflexión acerca de la separación de fuentes impositivas, pero creemos que las apuntadas son suficientes para ponderar el aspecto más positivo del sistema, que sería, posiblemente, el alivio de la imposición múltiple vertical. En el orden práctico, un sistema racional de ingresos en el campo de las Haciendas Locales podría resumirse de la forma siguiente:

1) *Bienes y servicios para los que rige el principio de exclusión:* el coste de provisión recaería sobre los consumidores o usuarios.

2) *Bienes y servicios para los que no rige más que parcialmente el principio de exclusión:* parte del coste recaería sobre los consumidores o usuarios y la porción restante se financiaría a través de la imposición.

3) *Bienes y servicios marcadamente públicos:* financiación por medio de la imposición.

Hemos de precisar que —habida cuenta de los problemas que acarrea la probable insuficiencia de un sistema tributario local totalmente autónomo— se haría necesaria la colaboración de otros niveles jurisdiccionales. Veamos esto con más detenimiento; en primer lugar, ¿qué impuestos se pueden proponer?

A) Impuestos sobre la propiedad.

- B) Impuestos indirectos sobre las ventas y sobre el uso de bienes duraderos.
- C) Impuestos directos sobre las rentas.

En cuanto a los *impuestos sobre la propiedad*, entre sus ventajas son destacables la fácil localización de las bases, su relativa estabilidad y unos gastos de recaudación reducidos (excepción hecha de los costes de valoración). Ahora bien, si existiese una gran variedad de tipos impositivos —y esto es particularmente cierto a nivel de áreas metropolitanas— se afectarían las pautas de localización. Además, puede trasladarse hacia adelante —a los ocupantes no propietarios de viviendas en el caso de impuestos sobre la propiedad real personal y a los consumidores finales si se trata de propiedad empresarial— y hacia atrás, por medio de la disminución del valor local del suelo (44). También parece regresivo —comportándose como un impuesto indirecto sobre el gasto—, sobre todo si nos fijamos en el hecho de que los desembolsos en vivienda absorben buena parte de las rentas bajas.

Dentro de las aglomeraciones urbanas es importante la distribución entre contribución territorial de solares y de edificaciones, ya que, en ausencia de un plan coherente de urbanización y de una adecuada ley de expropiación, el estímulo a la construcción puede llevar a la congestión (45). Pero quizá la mayor dificultad para un correcto funcionamiento de un impuesto sobre la propiedad estriba en la valoración puesto que si la valoración no se agiliza, el impuesto corre el peligro de volverse extremadamente rígido.

Por lo que respecta a los *impuestos indirectos sobre las ventas y el uso de bienes duraderos*, existen unos impuestos específicos sobre el consumo que son un subconjunto de los que gravan las ventas en general y que, precisamente por su especificidad, resultan discriminatorios, aunque generalmente suelen poseer un componente de finalidad extrafiscal, suntuaria o regulatoria (46). Más importantes son, sin embargo, los im-

(44) Vid. NETZER, D.—*Economics of the property tax*, Brookings Institution Washington, 1966.

(45) Vid. HICKS, U. K.—*La Hacienda en el gobierno metropolitano*, ponencia n.º 3 de las presentadas al Congreso de Toronto sobre Problemas metropolitanos y publicada en España por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1973, pp. 165-254.

(46) Vid. BUCHANAN, J.—*Hacienda Pública*, Ed. Derecho Financiero (traducción de Alfonso Rodríguez Sáinz), Madrid 1968, p. 478 y ss.

puestos sobre las ventas. De ellos se puede decir que, a nivel de minoristas, y si ya existe el gravamen nacional, es probable que quede poco margen para la imposición local. Si se solucionase esa dificultad —lo que sería factible a través de una política fiscal interjurisdiccionalmente coordinada—, todavía habría que insistir sobre la reconocida regresividad que caracteriza a estos impuestos y abundar en los elevados costes de inspección, dada la facilidad de evasión. En cuanto a los impuestos sobre el consumo de bienes duraderos, tales como las licencias para vehículos de motor, se puede superar la regresividad por diversos artificios (en el ejemplo de los vehículos, teniendo en cuenta la potencia), pero la desventaja principal reside en la fijación habitual del gravamen por períodos nunca inferiores al año, por lo que pierden flexibilidad (47).

Por último, nos referiremos a los *impuestos sobre las rentas*, ya sean de las personas físicas o de sociedades. En general se les atribuye un alto grado de flexibilidad, hipotéticamente frustrado si, por ejemplo, en el caso de un impuesto sobre sociedades con tipos interjurisdiccionales muy diferenciados, las empresas optan por abandonar la comunidad. Normalmente no suelen ser progresivos, sino proporcionales, con tipos que no sobrepasan el 2 por ciento, siendo lo más habitual un gravamen sobre las nóminas recaudado junto con el impuesto a nivel central (aunque así quedarían exentos los trabajadores autónomos y los rendimientos provenientes de la propiedad, lo que, si se considera al impuesto como sustitución de la contribución territorial, supondría un problema suplementario). A pesar de su atractivo, este tipo de impuestos no está exento de inconvenientes. Uno de ellos nace de la limitación espacial de la Hacienda Local, porque ¿cuál sería el sistema a adoptar para la localización de la renta? ¿el principio de residencia o el del lugar de obtención de los rendimientos? Este problema se agrava en las áreas metropolitanas, tanto a nivel individual como en el caso de sociedades, muchas de las cuales actúan interjurisdiccionalmente (48).

Lo dicho con anterioridad nos lleva a las siguientes conclusiones: A) Si se ha de dotar a las haciendas locales de autonomía financiera, habrá que fijarse en aquellos ingresos *sobre los que no cabe sostener ninguna discusión jurisdiccional, y por excelencia los mejores son los que gravan los bienes raíces situados dentro de la zona a que se extiende la competencia territorial de la autoridad impositiva* (49). B) Con respecto a los *impuestos*

(47) Vid. HICKS, U. K. Op. cit. p. 195.

(48) *Ibíd.* pp. 197-199.

(49) Cfr. HICKS, U. Op. cit. p. 178.

sobre la renta, quizás debieran someterse a una coparticipación interjurisdiccional vertical, sobre todo habida cuenta de la deficiente administración fiscal a nivel local. La forma podría variar, según se comparta la fuente o la recaudación, pero de cara a la autonomía local parecemos recomendable la primera solución. Los tipos deberían ser proporcionales o muy moderadamente progresivos (el ejemplo sueco es ilustrativo). C) En cuanto a las subvenciones, distinguiremos las condicionadas, las incondicionales y las híbridas (*functional bloc grant*). Las primeras deberían ser relativamente reducidas para evitar, de un lado, la pérdida de autonomía local y, de otro, una distorsión más o menos acusada en la asignación de recursos. Las subvenciones incondicionales dejan, por el contrario, un amplio margen de maniobra presupuestaria, mientras que las híbridas permiten gastar con mucha discrecionalidad, en los límites de un área funcional extensa. En cuanto al montante, es aconsejable seguir el método de la *fórmula*, sobre todo para las primeras, ya que de inclinarse por el procedimiento de *deducción* —cantidad proporcional a lo recaudado en la jurisdicción subvencionada— se ahondarían las diferencias interlocales. D) Es absolutamente necesaria una buena estructuración del sistema fiscal central, actuando coordinadamente con los restantes niveles jurisdiccionales. E) Es indispensable la modernización de la administración fiscal local, sin olvidar cuáles son los límites reales de su capacidad de mejora, para no proponer autonomías tributarias locales extemporáneas.

RESUMEN:

Las funciones de asignación, estabilidad y distribución propias todas ellas, de las Haciendas del Estado Central, son analizadas en este trabajo desde la perspectiva del ámbito de actuación de las Haciendas Locales.

Señala el autor, apoyándose en argumentos doctrinales, las limitaciones que para cada una de estas funciones plantean las actuales Haciendas Locales, exponiendo, a continuación, las distintas vías de solución, tendentes a conseguir una mayor participación en actividades que hasta la fecha han venido siendo propias de los poderes centrales, ya que no existe ningún problema de carácter técnico, insalvable, que dificulte su descentralización hacia los entes locales.

Las últimas páginas, la dedica el Dr. Carames a esbozar las principales líneas de acción de un modelo tributario de ámbito local, indicando cuáles serían los impuestos base, así como las características de cada uno de ellos.

RESUME:

Les fonctions d'allocation, stabilité et distribution, propres des Finances de l'Etat Central, sont analysés dans ce travail dès la perspective du cadre de comportement des Finances Locales.

L'auteur souligne, en s'appuyant sur des arguments doctrinels, les limitations que pour chacune de ces fonctions posent les Finances Locales actuelles, en exposant, après ça, le différentes voies de solution, visant à acquérir une plus grande participation dans des activités qu'ont été propres des pouvoirs centraux jusqu'à present, car il n'existe acun problème technique insurmontable qui rende difficile sa decentralisation vers les Finances Locales.

Les dernières pages sont consacrés par le Dr. Carames à esquisser les lignes principales d'action d'un modèle tributaire de cadre local, y indiquant les quels seraient les impôts-base, ainsi que les caractéristiques de chacun d'eux.

SUMMARY:

The functions of assignment, stability and distribution of the Fiscal Office in the Central State are analyzed in this article from the point of view of the Local Fiscal Administration.

Based upon theoretical arguments, the author points out the limitations that for each one of the above mentioned functions the Local Administration presents. Then, he exposes the possible solutions that will develop a greater participation in an area that up to the present has been exclusive for the Central Administration, since there is no unavoidable technical problem that may impede the process of decentralization in favor of the Local Administration.

In the last pages, Dr. Carames sums up the main action lines of a tributary local model, pointing out which will be the basic taxes as well as the characteristics of each one of them.

