

ESTUDIO DEL MODELO ITALIANO: LA INTRODUCCIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL

*Por Claudio Tucciarelli
Jefe del Departamento de Reformas Institucionales
Presidencia del Consejo de Ministros, Gobierno de Italia*

En primer lugar, quisiera dar las gracias a la Fundación Giménez Abad y al Foro de Federaciones por invitarme a participar en este Seminario. Permítanme comenzar con los elementos importantes que el profesor Frosini ha destacado en su ponencia para abordar algunas de las cuestiones relativas al sistema italiano y en particular los avances en el ámbito del federalismo fiscal.

Intentaré facilitar algunas respuestas breves a las siguientes preguntas, con el fin de explicar ciertos rasgos de la “ruta italiana hacia el federalismo”:

- 1) ¿Es Italia un país federal?
- 2) ¿Qué relaciones existen entre el gobierno central, las autoridades regionales y las autoridades locales?
- 3) ¿Qué tipo de autonomía financiera poseen las autoridades regionales y locales en virtud de la Constitución?
- 4) ¿Cuál es el grado de autonomía financiera de las autoridades regionales y locales en la actualidad?
- 5) ¿Qué va a cambiar cuando se aplique la ley sobre federalismo fiscal?
- 6) ¿Cuáles serán los principales problemas de la entrada en vigor de la ley sobre federalismo fiscal?
- 7) ¿Qué herramientas existen para la aplicación de la ley?

1) ¿ES ITALIA UN PAÍS FEDERAL?

Si hacemos una revisión de los países federales clásicos, es posible que Italia no pueda considerarse un sistema federal. No existen elementos de fuerte autonomía de los estados miembros (en Italia, las regiones), a diferencia por ejemplo de Estados Unidos y Alemania (relación entre estados miembros y autoridades locales, implicación de los estados miembros en el proceso de revisión constitucional, organización del poder judicial).

No obstante, teniendo en cuenta la reforma constitucional de 2001, las autoridades regionales y locales se han convertido en órganos constituyentes de la República italiana junto con el gobierno central, y gozan de autonomía legislativa y administrativa garantizada directamente por la Constitución. El gobierno central no puede restringir su autonomía, a no ser que se haga dentro de los límites permitidos por la propia Constitución.

Comparado con el pasado, el Estado central tiene poderes más limitados para intervenir en la protección de la unidad del sistema y limitar la autoridad de los órganos territoriales. Sin embargo, en la reforma constitucional de 2001 faltan disposiciones transitorias que garanticen el paso al nuevo sistema de autonomía.

Éstos son procesos lentos: por ejemplo, la Constitución de 1948 preveía las autoridades regionales, pero no se crearon en efecto hasta 1970.

Actualmente, los factores más importantes son tres:

- Implantación real de la reforma,
- Negociación e interrelación entre gobierno central, autoridades regionales y autoridades locales,
- Interpretación del Tribunal Constitucional (que decide acerca de la constitucionalidad de las leyes).

La Ley 42 de 2009 es fundamental en el fomento de este proceso de implantación y ya incluye en su título la referencia al “federalismo fiscal” (aunque, como ustedes saben, para cambiar realmente las cosas no basta con cambiar los nombres).

¿Sería ésta la ruta italiana hacia el federalismo?

2) ¿QUÉ RELACIONES EXISTEN ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL, LAS AUTORIDADES REGIONALES Y LAS AUTORIDADES LOCALES?

Desde 2001, tanto los órganos regionales como los locales (provincias, ciudades metropolitanas y municipios) gozan de autonomía directamente garantizada por la Constitución.

En lo concerniente al poder legislativo, tanto el Estado central como las autoridades regionales pueden promulgar leyes sobre temas que les atañen, y asignar funciones administrativas a entes locales, de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución (en resumen: el principio de subsidiariedad).

Sin embargo, el Estado central tiene competencia legislativa exclusiva en una serie de asuntos relativos a su competencia regional, entre los que se incluye la identificación de las “funciones fundamentales” de los entes locales.

La distinción entre “funciones fundamentales” y “funciones administrativas” de los entes locales no es sencilla. Así pues, con las “funciones fundamentales”, el Estado puede limitar significativamente la autonomía legislativa de las autoridades regionales en conexión con el ejercicio de las funciones administrativas.

Debido a una serie de razones históricas y financieras, los entes locales no se muestran en general a favor del poder regional. Prefieren establecer un diálogo directo con el Estado. Prefieren la intervención rigurosa y de gran alcance del Estado en lo que respecta a las funciones fundamentales.

Esto influye también en las relaciones financieras.

Por ello, no es totalmente correcto afirmar que el sistema italiano posee una estructura jerárquica: Estado - autoridades regiones – entes locales. Esto complica además el sistema financiero de las funciones de las autoridades regionales y locales.

3) ¿QUÉ TIPO DE AUTONOMÍA FINANCIERA POSEEN LAS AUTORIDADES REGIONALES Y LOCALES EN VIRTUD DE LA CONSTITUCIÓN?

Tanto las autoridades regionales como los órganos locales gozan de autonomía en cuanto a ingresos y gastos (Art. 119, párrafo 1, Const.: Los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones tendrán autonomía financiera con respecto a los ingresos y los gastos).

No obstante, la Constitución simplemente establece los principios del federalismo fiscal:

- autonomía financiera;
- tipos de ingresos de las regiones y los órganos locales (impuestos propios, participación en el fondo de nivelación de ingresos del Estado para áreas con una capacidad contributiva por habitante más baja);
- intervenciones especiales del Estado destinadas a regiones u órganos locales concretos para la protección de la cohesión y la solidaridad;
- activos de las regiones y los órganos locales.

Para unas disposiciones más detalladas, la Constitución hace referencia a la legislación estatal sobre coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario (ley 42/2009).

En todo caso, la Constitución italiana no indica qué impuestos individuales pueden ser recaudados por los órganos autónomos, a diferencia de la Constitución alemana, que sí lo detalla y por lo tanto les ofrece una mayor garantía de autonomía de recursos y estabilidad.

En este sentido, las constituciones italiana y española son mucho más semejantes. Ambas requieren una intervención amplia por ley para establecer la autonomía real en términos de ingresos y gastos para las regiones y los entes locales. Quizá sea éste el modo de conseguir una flexibilidad más grande del sistema.

De cualquier manera, las cuestiones impositivas han de regularse con una ley (Art. 23 Const.). En consecuencia, esto separa el rol del Estado y las regiones (que tienen poder legislativo) del rol de los órganos locales (cuya única competencia es aprobar reglamentos).

4) ¿CUÁL ES EL GRADO DE AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y LOCALES EN LA ACTUALIDAD?

El Tribunal Constitucional ha señalado muchas veces que la reforma constitucional de 2001 corre el riesgo de perder su significado si no se implanta el federalismo fiscal.

A la espera de la legislación de aplicación, el Tribunal ha expresado que algunas leyes estatales son inconstitucionales, a saber, aquéllas que disponían la transferencia de recursos con una restricción de asignación referente a cuestiones en las que las regiones tienen poder legislativo.

De este modo, el Tribunal ha garantizado, al menos en parte, la autonomía de gastos de las regiones.

Por el contrario, para el Tribunal Constitucional, la autonomía de ingresos requiere que se promulgue la legislación de aplicación.

Hasta hoy, la autonomía de ingresos ha estado fuertemente limitada y se ha visto afectada por decisiones del legislador en el nivel central. En algunos casos y para algunos impuestos, se ha reconocido la posibilidad de que las regiones y los órganos locales modifiquen los recargos a los impuestos estatales o intervengan en los tipos o en las concesiones relativas a sus impuestos, con una opción de cambio muy limitada.

Durante muchos años, la ley de finanzas nacionales ha prohibido la posibilidad de que los órganos autónomos apliquen o modifiquen los recargos.

El único intento realizado en 2000 por introducir un mayor grado de autonomía de ingresos para las regiones y reducir progresivamente la nivelación para las regiones menos ricas quedó bloqueado debido a las dificultades de aplicación que surgieron ya en el primer año de los trece previstos para la etapa de transición.

A día de hoy, las finanzas regionales y locales se basan principalmente en las transferencias (finanzas derivativas).

Como sabrán, esto supone un obstáculo para la asunción de responsabilidades por parte de los gestores locales y para el control democrático por los ciudadanos.

Algunos datos a modo de resumen.

Si consideramos el gasto público medio en 2001-2003, la administración central gastó un 23% del total, las administraciones regionales y locales aproximadamente un 34%.

Entre 1990 y 2007, las transferencias totales del Estado a las regiones y órganos locales se redujeron del 73,1% al 44,5% de los ingresos globales de las regiones y los órganos locales. Por el contrario, los ingresos impositivos de las regiones y los órganos locales aumentaron del 14,8% al 43,9%.

No obstante, también en este último caso, es siempre el Estado el que, a través de la legislación estatal, ha tomado decisiones sobre casi todos los poderes decisorios en lo concerniente a los ingresos de los órganos territoriales y sus requisitos previos.

Algunos críticos hablan del “cuento de hadas del federalismo fiscal”.

5) ¿QUÉ VA A CAMBIAR CUANDO SE APLIQUE LA LEY SOBRE FEDERALISMO FISCAL?

La Ley 42 es una delegación que el gobierno nacional debe ejecutar antes de finales de mayo de 2011.

Esta ley introduce algunos principios muy importantes que garantizan un mayor grado de autonomía de ingresos para las regiones y las autoridades locales.

En primer lugar, la ley dispone la asignación de recursos autónomos a los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones, en relación con su respectiva competencia, de conformidad con el principio de territorialidad. Así pues, los recursos se derivan de los requisitos previos vinculados con el territorio.

En segundo lugar, la ley garantiza que las regiones y las autoridades locales puedan “mover” los impuestos dentro de los límites establecidos por la legislación estatal.

Las regiones (y en parte también las autoridades locales) tendrán derecho a modificar los tipos de sus impuestos y decidir sobre deducciones y desgravaciones. Además, ellas estarán autorizadas a modificar los tipos de los recargos sobre las bases imponibles de los tributos estatales, y asimismo tendrán derecho a fijar impuestos en base a unos requisitos previos (objetivos) que todavía no estén sujetos a tributación estatal (en realidad, muy pocos).

En tercer lugar, se prevén distintas formas de financiación.

Para las regiones, el gasto en los denominados LEP (NES – niveles esenciales de servicio – que se garantizarán en todo el país, en particular: sanidad, educación, bienestar) se financiará por completo mediante nivelación. Las normas que regulen los NES deberán aprobarse bajo la competencia legislativa exclusiva del Estado. Es decir, se hace hincapié en que el sistema está unificado.

Para los órganos locales, el gasto en “funciones fundamentales” (las principales funciones administrativas) se financiará enteramente mediante nivelación. La regulación de las funciones fundamentales también se deja a la competencia legislativa exclusiva del Estado.

No obstante, la plena financiación no estará relacionada con los costes en que se haya incurrido realmente (gasto histórico), sino con “necesidades estándar”, lo que equivale al gasto correspondiente a un promedio de buena gestión. Por ello, las administraciones regionales y locales están obligadas a ser eficientes, de lo contrario deberán recurrir nuevamente al apalancamiento fiscal para obtener financiación.

Los ciudadanos las juzgarán en base a esto.

Para el resto de gastos de las regiones y las autoridades locales (se estima que ascienden al 15-20% del importe global de su gasto), la nivelación reducirá las diferencias en la capacidad contributiva por habitante, pero no garantizará la plena financiación.

La parte que no se financie con nivelación deberá financiarse con un nivel más alto de maniobrabilidad impositiva garantizada por los órganos autónomos.

6) ¿CUÁLES SERÁN LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY SOBRE FEDERALISMO FISCAL?

El final de las transferencias de financiación entre niveles de gobierno central y local implica una labor titánica: eliminar todos los fondos estatales destinados a financiar regiones y entes locales y transformarlos en autonomía tributaria de las regiones y las autoridades locales. Las únicas excepciones son: fondos de nivelación e intervenciones especiales.

La entrada en vigor de la Ley 42 será importante para determinar hasta qué punto Italia se ha convertido realmente en un país federal.

Les voy a dar un par de ejemplos.

1) Si la mayor parte de la financiación de las regiones se va a garantizar mediante reparto de los ingresos estatales, la autonomía de las regiones será limitada. A decir verdad, el reparto de ingresos es en esencia poco distinto de las transferencias.

Por el contrario, la autonomía de las regiones será más fuerte si poseen sus propios impuestos o recargos maniobrables en lugar de recurrir al reparto de ingresos.

Lo mismo cabe decir de las autoridades locales, que se verán más limitadas si cabe por el hecho de no gozar de poder legislativo.

2) Si las denominadas intervenciones especiales que dispone la Constitución para órganos territoriales específicos se convierten en una forma de nivelación adicional y permanente, no habrá motivación para mejorar la eficiencia de la administración pública. Si las intervenciones especiales se limitan en alcance y tiempo, los órganos menos virtuosos también mejorarán su eficiencia.

Las principales dificultades que conlleva la entrada en vigor tendrán que ver con las marcadas diferencias que caracterizan las zonas geográficas del país.

El norte y el sur de Italia presentan divergencias acusadas en economía e infraestructuras. La tasa de desempleo en el sur es mucho más elevada, mientras que la renta *per capita* es mucho más baja. La evasión fiscal es mayor.

Una cifra: los ingresos netos medios por hogar en 2006 en el norte ascendían a casi 31.000 euros, frente a 23.500 en el sur.

El fenómeno de la economía sumergida está concentrado sobre todo en el sur, y supone un 45% del total (fuente: INAIL-ISTAT-IRES).

La etapa transitoria no durará menos de siete años y pretenderá recortar el déficit de infraestructuras de las áreas más desfavorecidas, así como aumentar la eficacia de la administración pública. Otro ejemplo: los costes sanitarios son generalmente más elevados en el sur, pero muchas personas que viven en regiones sureñas se desplazan al norte para recibir tratamientos médicos públicos.

El federalismo fiscal no puede conllevar un incremento en la carga fiscal. La ley lo establece expresamente, pero no es suficiente.

Por este motivo, se prevén formas de coordinación y colaboración entre las administraciones estatales, regionales y locales, sobre todo con vistas a evitar solapamientos en la fijación y la recaudación del impuesto. En realidad, es necesario evitar la duplicación de actividades y con ello del gasto.

Aquellos órganos que actúen eficazmente en la lucha contra la evasión recibirán recursos adicionales. Incluso actualmente, los municipios pueden retener parte de los ingresos más altos derivados de su actividad encaminada al cobro de impuestos atrasados.

La entrada en vigor de la ley vendrá acompañada de la transferencia de un notable grupo de activos desde el Estado a las regiones y las autoridades locales.

Queda para el final la cuestión de las regiones especiales.

Por razones históricas, cinco de las veinte regiones de Italia poseen un condiciones especiales de autonomía garantizadas por cinco leyes constitucionales separadas (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia y Cerdeña). Cada ley constitucional garantiza además que estas regiones gocen de bastante autonomía en los ingresos.

La ley sobre federalismo fiscal requiere que el Estado mantenga "negociaciones abiertas" con las regiones especiales (sobre todo las dos

primeras, que son las más ricas) con el fin de involucrarlas en el proceso de nivelación en favor de las zonas más desfavorecidas.

Atravesamos una etapa crucial para el sistema italiano, por lo que respecta a la implantación del federalismo pero sobre todo a la mejora del rendimiento global del sistema público para los ciudadanos, las familias y las empresas.

Mucho dependerá de cómo se aplique la Ley 42.

7) ¿CÓMO APLICAR LA LEY?

La promulgación de esta ley se caracterizó por el diálogo constante entre el Gobierno y las autoridades locales, entre la mayoría en el poder y la oposición en el Parlamento. Podría decirse que es una ley bipartidista.

Su entrada en vigor seguirá el mismo camino. Es difícil, si no imposible, pensar en una reforma cuasifederal contra la voluntad de los órganos autónomos que constituyen la República.

La ley dispone herramientas de diálogo e intercambio de opiniones para alcanzar soluciones consensuadas en lo concerniente a los decretos de aplicación de la reforma, primero en la Comisión conjunta Gobierno-regiones-órganos locales y después en el Comité de Control Parlamentario.

Hasta hoy, Italia se mantenido a medio camino entre el federalismo y un sistema centralizado, con el riesgo de acumular los defectos, más que las virtudes, de cada sistema: duplicación de instalaciones administrativas, no asunción de responsabilidades por parte de los administradores.

La Ley 42 es una oportunidad para tomar una alternativa. En primavera de 2011 comprobaremos si esa oportunidad se ha aprovechado al máximo.