

LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES FEDERADAS EN BÉLGICA (*)

DAVID RENDERS
ELISABETH WILLEMART

I. LA FISCALIDAD AUTÓNOMA DE LAS COMUNIDADES Y LAS REGIONES: A. *La fiscalidad imposible de las comunidades*. B. *La fiscalidad de las regiones*: a) Materias excluidas de la fiscalidad regional. b) Objetivos admisibles de la fiscalidad regional. c) Efectos prohibidos de la fiscalidad regional.—II. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y LAS REGIONES: A. *Financiación de las comunidades*: a) Impuestos federales «compartidos». b) Compensación del canon y de radio y televisión. c) Solidaridad entre francoparlantes. d) Financiación de los estudiantes extranjeros. B. *Financiación de las regiones*: a) Los impuestos «regionales». b) Recargos sobre el impuesto de las personas físicas. c) El impuesto «conjunto». d) Los medios «complementarios». e) La solidaridad nacional.

1. «*Bélgica es un Estado federal*», proclama el artículo 1 de la Constitución belga.

Junto a la autoridad federal, existen al menos ocho entidades federadas. Existen tres regiones: Valonia, Flandes y la región de Bruselas-Capital. Hay tres «comunidades»: la comunidad francesa, la comunidad flamenca y la comunidad germanoparlante. Finalmente, aunque se suelen omitir, hay dos comisiones comunitarias: la Comisión Comunitaria común y la Comisión Comunitaria francesa.

2. Cada una de las entidades —autoridad federal y entidades federadas— requiere una financiación.

(*) Traducción al español de Alicia Martorell.

Extrínsecamente, nunca se ha planteado la cuestión de la financiación de la autoridad federal. Se debe a que esta autoridad ha sustituido de forma natural a la antigua autoridad nacional.

No ocurre lo mismo con las entidades federadas que, a medida que se han ido creando, han planteado el problema de su financiación.

3. La financiación de las entidades federadas, en Bélgica, no es una cuestión sencilla. Las fuentes de alimentación son múltiples.

Felizmente, se reconoce a las entidades federadas la capacidad de emitir deuda, pero es imposible contentarse con esta forma de financiación.

Las entidades federadas también cuentan con unos no ingresos fiscales propios, vinculados al ejercicio de las competencias que se les han transferido. Por ejemplo, es el caso de los cánones que abonan los usuarios de algunos servicios de pago. También es el caso de los ingresos generados por las actividades económicas en las que participan y por la gestión de su patrimonio. Las comunidades y regiones también pueden recibir legados y donaciones.

Existe una forma de financiación de las entidades federadas de especial interés. Se trata de los ingresos fiscales.

4. Si consideramos detalladamente la cuestión, las entidades federadas cuentan con dos tipos de ingresos fiscales.

En primer lugar, el artículo 170 de la Constitución consagra el poder fiscal autónomo de las regiones y las comunidades, pero no el de las comisiones comunitarias. Por lo tanto, las regiones y las comunidades tienen poder para crear y percibir nuevos impuestos, es decir, para generar sus propios ingresos fiscales (I).

Y esto no es todo. Aunque se les reconoce capacidad fiscal, el producto de la fiscalidad propia no es suficiente para garantizar la autonomía financiera de las entidades federadas. Por lo tanto, la autoridad federal les transfiere una parte de los ingresos fiscales generados y recaudados por ella (II).

I. LA FISCALIDAD AUTÓNOMA DE LAS COMUNIDADES Y LAS REGIONES

5. La competencia fiscal autónoma de las comunidades, consagrada por la Constitución, ha quedado en letra muerta. En realidad, las comunidades no están en condiciones de crear el menor impuesto (A). En cambio, la autonomía fiscal de las regiones es técnicamente efectiva (B).

A. *La fiscalidad imposible de las comunidades*

6. En el ejercicio de su potestad fiscal, como en cualquier otra materia, las comunidades deben respetar los límites territoriales de sus competencias. Ahora bien, en materia fiscal, precisamente, el campo de aplicación territorial de los decretos comunitarios no está muy definido. Por ejemplo, el carácter bilingüe de la región de Bruselas-Capital plantea algunas dificultades.

Es sabido que las dos grandes comunidades —la francesa y la flamenca— no disponen de un territorio claramente definido. La zona territorial de las comunidades es de geometría variable (1): cada una ejerce sus competencias, no sólo en la región monolingüe correspondiente (2), sino también en Bruselas, con respecto a las personas e instituciones vinculadas a dicha comunidad. La Constitución define, para cada materia del ámbito comunitario, unos criterios de vinculación exclusiva de los bruseleses a una u otra de las comunidades (3).

En cambio, la Constitución no fija un campo de aplicación para los decretos fiscales de las Comunidades francesa y flamenca, y tampoco habilita al legislador para hacerlo. Por lo tanto, en materia fiscal no se ha definido ningún criterio de vinculación exclusiva de los bruseleses a una u otra de las comunidades. Se considera que esta laguna coloca a las comunidades en una situación de incapacidad para crear unos impuestos propios. Por lo tanto, su competencia fiscal es «ilusoria» (4).

B. *La fiscalidad de las regiones*

7. Las regiones tienen poder para crear nuevos impuestos, definir sus modalidades y recaudarlos en beneficio propio.

El ejercicio de este poder fiscal autónomo está «desconectado» de sus competencias materiales, en el sentido de que las regiones pueden crear im-

(1) Véase en particular F. DELPEREE y S. DEPRE, *Le système constitutionnel de la Belgique*, 2.^a ed., Bruselas, Larcier, 2000, pág. 99.

(2) Es decir, la región de Valonia para la Comunidad Francesa y la región de Flandes para la Comunidad Flamenca.

(3) Const., artículos 127 a 129.

(4) J.-C. SCHOLSEM, «La réforme de l'Etat. VIII. Les nouvelles règles de financement», *Journal des Tribunaux*, 1989, pág. 252; también D. RENDERS, «La médiation de dettes et l'application territoriale des normes communautaires», *Droit de la consommation Consumentenrecht*, 1997, espec. págs. 20-22.

puestos cuyo hecho generador no presente ningún vínculo con dichas competencias (5).

No obstante, en la práctica, el hecho generador de los impuestos regionales suele estar vinculado a las competencias de las regiones. Esta correlación se explica, sin duda, por los límites de la autonomía fiscal de las regiones, pero también, y sobre todo, por la instrumentalización de la fiscalidad regional.

a) *Materias excluidas de la fiscalidad regional*

8. El poder fiscal de las regiones no se puede ejercer sobre cualquier materia potencialmente gravable. Existen dos límites.

9. En primer lugar, la Ley Especial de Financiación excluye, en principio (6), la posibilidad de que las regiones instauren recargos adicionales, incrementos o reducciones sobre los impuestos integrados en el sistema de financiación (7), o bien que establezcan nuevos impuestos sobre las materias que ya son objeto de gravámenes fijados por la Ley de Financiación (8). Ahora bien, el impuesto de las personas físicas, el impuesto sobre el valor añadido o el impuesto de transmisiones están integrados en el sistema de financiación de las comunidades y las regiones.

10. Por otra parte, el artículo 170 de la Constitución «*otorga [...] a las regiones competencia fiscal propia, con la reserva expresa de que la ley no haya determinado o no determine ulteriormente las excepciones de necesidad probada*» (9). Como indica el Tribunal Constitucional, «*el legislador federal, no sólo puede dejar determinadas materias fiscales fuera de la fiscalidad propia de las comunidades y las regiones; además puede prever que esta fiscalidad no se aplique a determinadas categorías de contribuyentes. Además, el legislador*

(5) Las regiones tienen competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente y política del agua, renovación rural y conservación de la naturaleza, vivienda, política agrícola y pesca marítima, economía, política energética, poderes locales, política de empleo obras públicas y transporte («Loi spéciale de réformes institutionnelles» de 8 de agosto de 1980, art. 6).

(6) Hay excepciones previstas por la Ley de Financiación, especialmente en lo que se refiere a los recargos sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas (véase *infra*, II).

(7) Véase *infra*, II.

(8) «Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions», artículo 11.

(9) C. const., sentencia núm. 47, de 25 de febrero de 1988.

puede tanto prohibir a priori la percepción de un impuesto regional como prever excepciones a los impuestos regionales ya existentes» (10).

El legislador federal también es titular de la «*competencia de las competencias*» en materia fiscal. Hace las veces de regulador y cuenta para ello con una primacía sobre los decretos y órdenes —es decir, las normas— de las regiones. Se trata de «*un tipo de mecanismo de defensa [del Estado federal] ante otros niveles de poder, de modo que se pueda reservar una fiscalidad propia*» (11). Este poder regulador sólo se puede ejercer cuando se haya probado la «*necesidad*» de una excepción para la autonomía de las regiones, dentro del respeto del principio de lealtad federal, consagrado en el artículo 143 de la Constitución.

Así pues, una Ley del 23 de enero de 1989 dispone que los Parlamentos Regionales «*no están autorizados a recaudar impuestos en las materias que son objeto de gravamen por parte del Estado, ni a percibir recargos adicionales sobre los impuestos y gravámenes de los que sea titular el Estado, ni a conceder descuentos sobre éstos*» (12). Esta excepción tan general al poder fiscal de las regiones está «*justificada por los riesgos de perjuicio que puede causar, a las relaciones económicas internas, la existencia de sistemas fiscales paralelos*» (13). Toda materia (14) que ya haya sido objeto de impuesto por parte del Estado federal queda excluida de la competencia de las regiones, por lo que los legisladores regionales, en el ejercicio de su potestad fiscal, deben dar prueba de imaginación.

(10) Véase en particular C. const., sentencia núm. 113/2005, de 13 de enero de 2005; C. const., sentencia núm. 172/2006, de 22 de noviembre de 2006.

(11) Propuestas del gobierno relativas a la revisión: el artículo [170] de la Constitución; el artículo [171] de la Constitución, mediante la inserción de un párrafo adicional para someter los impuestos regionales al principio de anualidad; el artículo [173] de la Constitución; Informe en nombre de la Comisión de Revisión de la Constitución y las Reformas institucionales, *Documents parlementaires*, Ch. Repr., sesigs. extr. 1979, núm. 10/8/4.º, pág. 4.

(12) Ley de 23 de enero de 1989 relativa a la competencia fiscal contemplada por el artículo 170, §§ 1 y 2 de la Constitución.

(13) J. LEBRUN y A. NOEL, «Le financement des communautés et régions», en F. DELPEREE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruselas, Bruylant, 1994, pág. 371.

(14) El Tribunal Constitucional precisa, a este respecto que «*la materia imponible es el elemento generador del impuesto, la situación o el hecho que da lugar al devengo del impuesto*»; que «*la materia imponible es diferente de la base imponible, que es el importe sobre el que se calcula el impuesto*»; que «*respecto a las materias que ya son objeto de un impuesto federal las comunidades y las regiones no están autorizadas a crear nuevos impuestos*» (C. const., sentencia 44/2008, de 4 de marzo de 2008).

b) *Objetivos admisibles de la fiscalidad regional*

11. El objetivo principal de un impuesto es, por supuesto, de orden financiero. Se trata de obtener los recursos necesarios para el ejercicio de unas competencias materiales. No obstante, nada se opone a que un impuesto persiga también otros objetivos.

Las regiones recurren ampliamente a la fiscalidad como instrumento de sus políticas incitativas o disuasorias. La fiscalidad regional grava, por ejemplo, la contaminación de las aguas superficiales, el vertido de aguas residuales industriales y domésticas, los centros de actividad económica fuera de uso, los edificios abandonados o los inmuebles que no se dedican a vivienda.

12. No obstante, las regiones deben tener en cuenta, sobre este punto, las competencias materiales de las otras entidades federadas. Cada región debe velar, en el ejercicio de sus competencias fiscales, por no causar un daño excesivo a las competencias materiales de la autoridad federal o de las comunidades. Por ejemplo, *«cuando percibe un impuesto, el legislador debe poner en la balanza el interés que pretende proteger y otros intereses cuando éstos están protegidos por medidas adoptadas por otros legisladores en el ejercicio de sus competencias propias»* (15). A este respecto, las regiones deben atenerse a la obligación de lealtad federal, que incluye el principio de proporcionalidad.

c) *Efectos prohibidos de la fiscalidad regional*

13. La potestad fiscal de las regiones está limitada por el principio de la unión económica y monetaria belga. Este principio, afirmado desde 1988 por el Tribunal Constitucional (16), está consagrado en estos términos por la ley especial de reformas institucionales: *«en materia económica, las regiones ejercerán sus competencias dentro del respeto de los principios de la libre circulación de las personas, los bienes, los servicios y los capitales y de la libertad de comercio y de industria, así como dentro del respeto del marco normativo general de*

(15) C. const., sentencia núm. 2/94 y sentencia núm. 3/94, de 13 de enero de 1994. Véase también C. const., sentencia núm. 146/2004, de 15 de septiembre de 2004.

(16) C. const., sentencia núm. 47, de 25 de febrero de 1988.

la unión económica y la unión monetaria, tal y como la consagran la ley o los tratados internacionales» (17).

En materia de fiscalidad, la unión económica y monetaria belga prohíbe que se establezcan aranceles, o impuestos de efecto equivalente. Según el Tribunal Constitucional, «la existencia de una unión económica implica, en primer lugar, la libre circulación de las mercancías y de los factores de producción entre los componentes del Estado. Son incompatibles con una unión económica, en lo que se refiere al intercambio de bienes, las medidas establecidas autónomamente por los componentes de la unión —en este caso, las regiones— que obstaculicen la libre circulación; es el caso de todos los aranceles interiores y de todos los impuestos de efecto equivalente» (18).

II. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y LAS REGIONES

14. Junto a la potestad fiscal propia reconocida a las comunidades y las regiones, dentro de los límites que acabamos de describir, los artículos 175 a 177 de la Constitución habilitan al legislador federal para definir el sistema de financiación de las entidades federadas (19). Es el objeto de las leyes de financiación (20). La financiación de las comunidades, por una parte, (A), y de las regiones, por otra parte, (B), está marcada por una cierta asimetría (21).

(17) «Loi spéciale de réformes institutionnelles» de 8 de agosto de 1980 (modificada en 1988), artículo 6, § 1, VI, al. 3.

(18) C. const., sentencia núm. 69/2004, de 5 de mayo de 2004. Tenemos un ejemplo de impuesto con un efecto equivalente a un arancel aduanero en C. const., sentencia núm. 128/2001, de 18 de octubre de 2001.

(19) El legislador debe actuar en este caso dentro del respeto de las reglas de mayoría cualificada en la cámara de diputados y en el senado, salvo para la comunidad germanoparlante, cuyas reglas de financiación se definen en una ley aprobada de acuerdo con reglas de mayoría ordinarias.

(20) «Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions», *Moniteur belge*, 17 de enero de 1989 (en lo sucesivo, «Ley Especial de Financiación»). La Ley ordinaria de 13 de diciembre de 1983 de reformas institucionales para la comunidad germanoparlante amplía la aplicación de aquella, gracias a algunas adaptaciones, a la tercera Comunidad (véase en particular art. 59). El sistema de financiación ha sido objeto de dos reformas importantes, en 1993 («Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat», artículo 90 a 121, *Moniteur belge*, 20 de julio de 1993) y en 2001 («Loi spéciale du 13 juillet 2001» y «Loi du 7 janvier 2002 modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone», *Moniteur belge*, 1 de febrero de 2002).

(21) Sobre el sistema de financiación antes de la reforma de la Ley de 13 de julio de 2001, véase en particular (en francés) C. BRICMAN, «Les nouveaux mécanismes de financement», en *Les réformes institutionnelles de 1993 – Vers un fédéralisme inachevé?*, Bruselas, Bruylant,

A. Financiación de las comunidades

15. Las comunidades francesa, flamenca y germanoparlante, desprovistas de una autonomía fiscal efectiva, se financian principalmente mediante dotaciones procedentes de los impuestos fiscales federales. La comunidad francesa, que sufre un déficit estructural, cuenta además con mecanismos de solidaridad internos.

a) *Impuestos federales «compartidos»*

16. El producto de dos impuestos, creados por el legislador federal y recaudados de manera uniforme por la administración federal, se transfiere parcialmente a las comunidades. Se trata del impuesto de las personas físicas y del impuesto sobre el valor añadido. Tienen la consideración de «impuestos compartidos» (22).

El importe del impuesto sobre las personas físicas que se transfiere cada año a las comunidades se determina en función de los importes de base y de unas reglas complejas definidas por la Ley Especial de Financiación (23). Se adapta anualmente en función de la fluctuación del índice medio de los precios

1994, págs. 193-213; G. BROUHNS, «Le nouveau système de financement régional et la région de Bruxelles-capitale», en *La Région de Bruxelles-capitale*, Bruselas, Bruylant, 1989, págs. 305-329; E. COLLA, «La réforme de l'Etat - Les aspects financiers», *Journal des Tribunaux*, 1994, págs. 685-691; J. LEBRUN y A. NOEL, «Le financement des communautés et des régions», en F. DELPEREE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruselas, Bruylant, 1994, págs. 357-389; J. LEBRUN, «La répartition des moyens», en *La Constitution du 5 mai 1993*, Bruselas, Bruylant, 1994, págs. 197-218; J.-C. SCHOLSEM, «La réforme de l'Etat - VIII. Les nouvelles règles de financement», *Journal des Tribunaux*, 1989, págs. 251-253; J.-C. SCHOLSEM, «Le refinancement de la communauté française», en *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruselas, Bruylant, 1993, págs. 227-234; P. VAN ORSHOVEN, «Les impôts communautaires et régionaux», *Revue générale de fiscalité*, 1992, págs. 195-101; E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruselas, Bruylant, 1999, págs. 25-51. Sobre el sistema de financiación tras la reforma, véase en particular G. PAGANO, *Le financement des régions et des communautés 1970-2002, Solidarité, responsabilité, autonomie et concurrence fiscale*, CRISP, 2002; G. VAN DER STICHELE y M. VERDONCK, «Les modifications de la loi spéciale de financement dans l'accord du Lambert», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, núm. 1733; 2001, E. WILLEMART, «Le financement des communautés et des régions», en *Les lois spéciales et ordinaires du 13 juillet 2001 - La réforme de la Saint- Polycarpe*, Bruselas, Bruylant, 2002, págs. 211-223.

(22) Ley Especial de Financiación, artículo 6, § 1.

(23) Ley Especial de Financiación, artículo 47, § 1, junto con los artículos 44, § 3, 45, § 2, 45 bis, § 4, y 45 ter, § 3.

al consumo y del crecimiento real de la renta nacional bruta del año fiscal en cuestión.

A continuación, este importe se distribuye entre las comunidades de acuerdo con una cuota que tiene en cuenta la contribución de los nacionales de cada comunidad al conjunto de los ingresos (24). Prevalece, pues, un principio de «justo retorno». De los ingresos localizados en Bruselas, se adjudica un 80 por 100 a la comunidad francesa y un 20 por 100 a la comunidad flamenca.

17. La parte del impuesto sobre el valor añadido que se adjudica a las comunidades francesa y flamenca está formada por dos elementos.

Un importe «de base» está definido por la Ley Especial de Financiación, desde 1989. Cada año, se ajusta de acuerdo con la fluctuación del índice medio de los precios al consumo y la evolución demográfica en número de alumnos (25). Este importe de base se reparte entre las comunidades en función de un criterio que tiene en cuenta las necesidades de cada una de ellas en términos de enseñanza. El criterio determinante es el número de alumnos matriculados en la enseñanza primaria y secundaria organizada o subvencionada por cada comunidad (26).

Desde el año 2002, se percibe un importe complementario procedente del impuesto sobre el valor añadido, que a continuación se reparte entre las comunidades. El importe, creciente, de esta «refinanciación» ha sido determinado por la ley para los años 2002 a 2011. Luego se modificará anualmente, en función de la fluctuación del índice medio de los precios al consumo. Esta financiación complementaria se reparte entre las comunidades francesa y flamenca de acuerdo con un criterio doble. Una parte de la dotación se reparte en función del número de alumnos matriculados en las escuelas organizadas o subvencionadas por cada comunidad. Otra parte de la dotación se reparte en función del impuesto recaudado en cada comunidad. La importancia relativa del primer criterio de reparto con respecto al segundo va disminuyendo de año en año. En 2012, el primer criterio habrá desaparecido completamente, en beneficio del segundo, suprimiendo así toda solidaridad entre comunidades en lo que se refiere a la financiación adicional.

El conjunto de la masa del IVA adjudicada a las comunidades se adapta anualmente de acuerdo con el crecimiento real de la renta nacional bruta (27).

(24) Ley Especial de Financiación, artículo 47, § 4 y 44, § 2.

(25) Ley Especial de Financiación, artículo 38, § 4.

(26) Ley Especial de Financiación, artículo 39.

(27) Más exactamente, la «masa del IVA» sigue en un 91 por 100 el crecimiento de la renta nacional bruta. El Estado federal pretendía con esta «reserva» dotarse de medios para un probable aumento de la contribución (federal) a la Unión Europea.

18. La comunidad germanoparlante cuenta con un «crédito a cuenta de los presupuestos nacionales», con un importe definido con arreglo a la ley de reformas institucionales para la comunidad germanoparlante, proporcionalmente a los medios con los que cuentan las otras comunidades y está vinculado al número de alumnos matriculados en la comunidad germanoparlante (28).

b) *Compensación del canon de radio y televisión*

19. Hasta el año 2002, el Estado federal percibía un canon de radio y televisión que repercutía en su totalidad a las comunidades, en función de la procedencia territorial de los ingresos. Por lo tanto, este canon recibía el nombre de «impuesto de las comunidades».

Las competencias relativas a la determinación de dicho impuesto y a su recaudación se transfirieron a las regiones en 2002. Como contrapartida, se asignó a las comunidades un «canon compensatorio» equivalente, que les transfieren las regiones. Esta compensación se calcula sobre la base de la media de los ingresos procedentes del canon para los años 1999 a 2001 y se adapta en función de la fluctuación del índice medio de los precios al consumo (29).

c) *Solidaridad entre francoparlantes*

20. Los mecanismos creados por la Ley Especial de Financiación no son suficientes para garantizar a las comunidades unos recursos suficientes para hacer frente al gasto. En el norte del país, la fusión de las instituciones regionales y comunitarias (30) permite paliar las insuficiencias de financiación de la comunidad flamenca. En cambio, la comunidad francesa sigue acusando un déficit estructural.

En 1993, se puso en marcha un mecanismo original para establecer una solidaridad indirecta entre Valonia y la Comunidad Francesa. El artículo 138 de la Constitución permite a la Comunidad Francesa transferir el ejercicio de competencias materiales a Valonia y a la Comisión Comunitaria francesa. Estas transferencias se han llevado a cabo básicamente en lo que se refiere a las materias

(28) «Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone», artículos 58 y sigs.

(29) Ley Especial de Financiación, artículo 47 *bis*; «Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone», artículo 58 *novies*.

(30) La fusión se llevó a cabo en virtud del artículo 137 de la Constitución.

consideradas «personalizables», es decir, las políticas sanitarias, de ayuda a las personas, de acogida e integración de inmigrantes, minusválidos, tercera edad, juventud y ayuda a los presos con vistas a su reinserción. La originalidad está en que sólo se transfiere a la Región de Valonia y a la Comisión Comunitaria francesa una parte de los medios financieros relacionados con las competencias materiales que se les han transferido. En otros términos, la región de Valonia y la Comisión Comunitaria común deben financiar una parte de las competencias que asumen en lugar de la Comunidad. De esta forma, la Comunidad Francesa asigna los ahorros realizados al ejercicio de las competencias que conserva.

d) *Financiación de los estudiantes extranjeros*

21. Finalmente, se ha previsto anualmente, a cargo de los presupuestos del Estado, un crédito destinado a las comunidades para la financiación de la enseñanza universitaria dispensada a los estudiantes extranjeros (31).

Los importes globales, definidos por la Ley Especial de Financiación, respectivamente, a favor de la Comunidad Francesa y la Comunidad Flamenca, se adaptan anualmente en función de la fluctuación del índice medio de los precios al consumo.

B. *Financiación de las regiones*

22. Las regiones han asumido los ingresos —y también las competencias— relativos a antiguos impuestos federales, lo que los asimila bastante claramente a impuestos propios (32). Además, perciben los importes adicionales que están habilitadas a cargar sobre el impuesto —federal— de las personas físicas. Finalmente, cuentan con medios aportados en distintos conceptos por el Estado federal.

(31) Ley Especial de Financiación, artículo 62.

(32) A diferencia de la fiscalidad propia (I), esta fiscalidad considerada «derivada» está integrada dentro del sistema de financiación (II).

a) *Los impuestos «regionales»*

23. Los impuestos calificados de «regionales» son impuestos inicialmente creados por el Estado federal, que progresivamente han sido transferidos a las regiones. Pertenecen a este grupo el impuesto sobre juegos y apuestas, el impuesto sobre las máquinas automáticas de entretenimiento, el impuesto de apertura de establecimientos que dispensan bebidas fermentadas, los derechos sucesorios y de transmisión *mortis causa*, el impuesto sobre el valor catastral de los bienes inmuebles («*précompte immobilier*»), el impuesto de transmisiones («*droits d'enregistrement*») que se aplica a la mayor parte de las operaciones inmobiliarias y a las donaciones, el canon sobre radio y televisión, el impuesto de circulación de los vehículos automóviles, el impuesto de puesta en circulación de vehículos y el impuesto anual europeo sobre la circulación («*euro-vignette*») (33).

Las regiones han recibido gradualmente competencias para modificar la base, el tipo y las exenciones aplicables a estos impuestos. Estas competencias son actualmente plenas (34), hasta el punto de que las regiones pueden decidir incluso suprimir pura o simplemente cualquiera de ellos.

Los ingresos derivados de estos impuestos se distribuyen entre las tres regiones, de acuerdo con los criterios de localización definidos por la Ley de Financiación (35). Así pues, los derechos de sucesión corresponden a la región en la que se haya abierto la sucesión, el impuesto sobre bienes inmuebles a la región en la que se encuentra el inmueble, etc.

La regionalización de los impuestos relativos a los automóviles, como el impuesto de circulación y el impuesto de puesta en circulación de vehículos pertenecientes a sociedades podría favorecer y facilitar las deslocalizaciones fiscales. Por lo tanto, se han previsto mecanismos de cooperación obligatoria entre las regiones, para evitar, en la medida de lo posible, la competencia entre ellas.

(33) Ley Especial de Financiación, artículo 3.

(34) Dentro del respeto del marco definido por el artículo 4 de la Ley Especial de Financiación.

(35) Ley Especial de Financiación, artículo 5.

b) *Recargos sobre el impuesto de las personas físicas*

24. Las regiones pueden establecer recargos («centimes additionnels») o deducciones relativos al impuesto de las personas físicas, o bien establecer deducciones y recargos fiscales vinculados a sus competencias materiales (36). Se trata de establecer algún tipo de incentivo fiscal.

25. No obstante, la Ley Especial de Financiación plantea algunos límites al ejercicio de estas competencias.

Estos límites son ante todo de procedimiento. El establecimiento de deducciones o de recargos sobre los impuestos debe ser previamente comunicada al gobierno federal y a los gobiernos de las otras regiones. La viabilidad técnica del proyecto debe ser objeto de un procedimiento de concertación plasmado en un acuerdo de cooperación. Los proyectos y propuestas de decreto o de orden en este sentido deben ser sometidos también al dictamen previo del Tribunal de Cuentas (37).

También existen unos límites matemáticos. El conjunto de las medidas adoptadas por una región no puede superar un porcentaje determinado del impuesto de las personas físicas localizado en su territorio. Este porcentaje es actualmente del 6,75 por 100. Por lo tanto, el diferencial entre dos regiones puede ascender teóricamente a un máximo del 13,5 por 100. Por otra parte, los recargos o deducciones no pueden atentar contra la progresividad del impuesto (38). En otras palabras, no pueden ser más favorables para los contribuyentes que disponen de rentas elevadas.

Finalmente, hay unos límites políticos. La Ley Especial de Financiación precisa que esta competencia debe ejercerse sin que resulte de ella una competencia fiscal desleal (39). De esta forma, se incorpora un vago principio de lealtad fiscal, calcado sobre el de la lealtad federal, en la Ley de Financiación.

c) *El impuesto «conjunto»*

26. Las regiones reciben una parte de los ingresos procedentes de un impuesto creado por el legislador federal y recaudado de manera uniforme por la

(36) Ley Especial de Financiación, artículo 6, § 2.

(37) Ley Especial de Financiación, artículo 9 *bis*.

(38) Ley Especial de Financiación, artículo 9, § 1.

(39) *Ibid.*

administración federal. Se trata del impuesto de las personas físicas. La Ley Especial de Financiación lo califica de impuesto «conjunto» (40)

La parte del impuesto que va a parar a las regiones se define anualmente, sobre la base de los importes fijados por la Ley Especial de Financiación (41) y se adapta en función de la fluctuación del índice medio de los precios al consumo y en función del crecimiento real de la renta nacional bruta (42).

Este importe se distribuye entre las regiones, en función de la parte contributiva de cada una de ellas al conjunto de los ingresos (43). Prevalece, pues, un principio de «justo retorno».

d) *Los medios «complementarios»*

27. La atribución de nuevas competencias a las regiones, al hilo de las reformas del Estado justifica, correlativamente, la transferencia de nuevos medios financieros.

Por ejemplo, cuando el 13 de julio de 2001 se atribuyeron a las regiones nuevas competencias en materia de política agrícola, pesca marítima, comercio exterior, organización de los poderes locales y cooperación al desarrollo, se les transfirieron medios destinados a financiar estas competencias. El legislador procede definiendo «medios complementarios», en lugar de modificar los importes de las dotaciones existentes. Estos medios proceden de los ingresos derivados del impuesto de las personas físicas (44).

Según las competencias transferidas a las regiones, la Ley Especial de Financiación fija el importe de los medios adjudicados a cada región o define un importe global que se distribuye entre las tres regiones en función de su contribución a cada uno de los impuestos recaudados por el Estado federal. En ambos casos, los importes definidos por la ley especial están vinculados anualmente a la fluctuación del índice medio de los precios al consumo y el crecimiento real de la renta nacional bruta (45).

(40) Ley Especial de Financiación, artículo 6, § 2.

(41) En función de cálculos complejos, cuyas reglas se fijan en los artículos 12 a 34 de la Ley Especial de Financiación.

(42) Ley Especial de Financiación, artículo 33.

(43) Ley Especial de Financiación, artículo 33, §§ 3 y 4.

(44) Ley Especial de Financiación, artículo 35 *octies*.

(45) Ley Especial de Financiación, artículos 35 *quater* a 35 *septies*.

e) *La solidaridad nacional*

28. Cada año, corresponde a la región que obtiene menores ingresos medios en el impuesto de las personas físicas una intervención de solidaridad nacional (46). Esta intervención actualmente se destina a la región de Valonia.

29. Finalmente, existe una intervención federal en beneficio de las regiones dentro del marco de los programas de reinserción laboral de parados (47).

30. Bélgica se encuentra en este momento en una encrucijada.

El país puede continuar por la vía del federalismo. Acentuando la desfederalización y modulándola, podrá aumentar el despliegue de los mecanismos complejos que acabamos de identificar.

También puede tomar la vía del separatismo. Devolviendo fuerza a la centralización, modulándola, relegará al desván estos dispositivos tortuosos, para volver a mecanismos de financiación más clásicos y de eficacia probada.

31. En el momento en que emerge un nuevo gobierno federal en Bélgica, construido a pesar de todo entre las Navidades y el Año Nuevo, no se puede excluir ningún futuro, al menos a medio plazo.

Hay una cosa segura en todo caso: el dinero, que es el nervio de la guerra, es también el nervio de la paz.

RESUMEN

Según el artículo 1 de su Constitución, Bélgica es un Estado federal formado por regiones, comunidades y comisiones comunitarias, lo que da una enorme complejidad a la definición de unas reglas del juego económicas que atiendan a una financiación justa de cada una de estas entidades. El artículo 170 de la Constitución consagra el poder fiscal autónomo de las regiones y las comunidades, pero dado que los límites territoriales y competenciales de las segundas son difíciles de definir, esta potestad está limitada en la práctica. En cambio, la autonomía fiscal de las primeras es bastante efectiva, pues tienen poder para crear nuevos impuestos, definir sus

(46) Ley Especial de Financiación, artículo 48.

(47) Ley Especial de Financiación, artículo 35.

modalidades y recaudarlos en beneficio propio, incluso fuera de sus ámbitos de competencia. Bélgica se encuentra en este momento en una encrucijada: puede continuar por la vía del federalismo, aumentando el despliegue de mecanismos complejos de financiación, o bien por la del separatismo. En cualquier caso, hay que ser conscientes de que la armonía depende también de la adecuación de los conciertos económicos.

PALABRAS CLAVE: Constitución belga; autonomía fiscal.

ABSTRACT

According to article one of its Constitution, Belgium is a federal state made up of regions, communities and community-commissions. This makes defining the rules of economic fair-play in funding these entities enormously complex. Article 170 of the Constitution establishes the principle of autonomous fiscal power for the regions and the communities. Given that the scope of the communities' competencies and their territorial limits are hard to define, there are practical constraints on their use of such power. The fiscal autonomy of the regions, however, is reasonably effective, as they have the power to create new taxes, define their modalities and can collect taxes for themselves, even outside their areas of competence. Belgium is currently at a crossroads. It can continue along the federalist path, increasing its deployment of complex funding mechanisms, or it can move towards separatism. In either case, it must be aware that harmony depends on having suitable economic agreements.

KEY WORDS: Belgian Constitution; fiscal autonomy.