

Fiscal Federalism and Political Decentralization. Lessons from Spain, Germany and Canada

Núria Bosch y José M. Durán (eds.)

Edward Elgar Publishing Inc., 2008. 257 páginas.

ISBN: 978 1 84720 467 7

Desde los inicios del proceso descentralizador en España se vienen esgrimiendo los ejemplos alemán y canadiense como modelos alternativos hacia los que debería tender el diseño del sistema de financiación de las comunidades autónomas españolas. El federalismo fiscal alemán se presenta como exponente de un modelo centralizado y muy solidario, en el que la federación y los länder comparten los rendimientos de las principales figuras impositivas y participan en un sistema progresivo de nivelación. Del federalismo canadiense, en cambio, se resalta la profundidad y diversidad de su descentralización tributaria, compatible con la aplicación a las provincias con menor capacidad fiscal de un sistema de nivelación vertical.

En mayo de 2006, el *Institut d'Economia de Barcelona* (IEB) recuperó de nuevo la experiencia de esos dos países, articulando su 4.º Simposio de Federalismo Fiscal en torno a “La experiencia de los países federales: lecciones para España”. Las ponencias presentadas y discutidas en el Simposio han dado lugar a los capítulos del volumen que ahora nos ocupa, que ya desde su título manifiesta un interesante y acertado cambio de perspectiva: si en el Simposio eran Alemania y Canadá las que ofrecían lecciones para el desarrollo del federalismo fiscal en España, el libro abre la puerta a la posibilidad de que también nuestro país, tras más de treinta años de descentralización, pueda impartir alguna lección en esta materia a otros países federales. Sobre este punto volveré más adelante.

Tras un capítulo introductorio, en el que Núria Bosch y José María Durán (Universidad de Barcelona e IEB) describen y valoran el sistema de financiación autonómica de régimen común y reflexionan sobre su evolución futura desde una perspectiva catalana, el libro se estructura en tres partes, en las que se abordan de manera sucesiva tres problemas concretos: la asignación de impuestos, la nivelación fiscal y la administración tributaria.

La asignación de impuestos es objeto de tres capítulos. El primero lo desarrolla Jorge Martínez-Vázquez (*Georgia State University*, Estados Unidos), y se ocupa de reexaminar los problemas que suscita el reparto de tributos entre niveles de gobierno, a la luz de los conocimientos teóricos y de la experiencia comparada más reciente. Hansjörg Blöchliger (OCDE) ofrece información sobre la extensión y evolución de la autonomía tributaria subcentral en los países de la OCDE en la última década. Finalmente, Juan Gimeno (UNED) expone y evalúa la asignación de impuestos a las co-

munidades autónomas españolas y analiza pormenorizadamente diferentes escenarios para profundizar en la descentralización de los impuestos sobre el consumo.

Las otras dos partes del libro tienen la misma estructura. Por una parte, Robin Boadway (*Queen's University*, Canadá) presenta la experiencia canadiense en materia de nivelación fiscal, Thiess Buettner (*Ifo Institut y Ludwig-Maximilians-Universität München*, Alemania), el modelo de nivelación alemán, y Ana Herrero (UNED e Instituto de Estudios Fiscales) y Jesús Ruiz-Huerta (Universidad Rey Juan Carlos e Instituto de Estudios Fiscales), la nivelación regional en España. Por lo que respecta a la administración tributaria, el sistema canadiense es expuesto por Paul Berg-Dick, Michel Carreau, Deanne Field y Mireille Éthier (*Finance Canada*, Canadá), el alemán, por Alexander Ulbricht (Servicio de Impuestos del *Land* de Baviera, Alemania), y el español, por Alejandro Esteller (Universidad de Barcelona e IEB).

Permítaseme, a continuación, que, en lugar de comentar con algún detalle el contenido de de cada capítulo, aproveche la rica información que suministra este volumen para realizar un ejercicio que puede tener algún interés para el lector de esta reseña. Para cada una de las tres cuestiones examinadas en el libro —asignación de impuestos, administración tributaria y nivelación— trataré de justificar si el modelo español de federalismo fiscal debería intentar aproximarse más, en su desarrollo futuro, al modelo alemán o al canadiense y si la experiencia española puede ser también de alguna utilidad para los otros dos países.

Por lo que concierne al problema de la asignación de tributos a los niveles subcentrales de gobierno, creo que debe subrayarse el acierto de la fórmula de cesión de tributos a las comunidades autónomas, tal y como está configurada actualmente. Por un lado, este instrumento asegura el mantenimiento de una regulación armónica de los elementos esenciales de los tributos en todo el territorio (de régimen común), lo que disminuye los costes de administración y cumplimiento y las distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos. Por otro lado, esta fórmula permite a las comunidades autónomas intervenir en la determinación de los tipos de gravamen y en la gestión de buena parte de estos tributos, lo que garantiza el ejercicio de la autonomía financiera, el cumplimiento del principio de responsabilidad fiscal y la realización por las comunidades autónomas de su propia política tributaria. Por estas razones, en mi opinión, el mecanismo español de cesión de tributos aventaja con claridad al sistema alemán de participación de los *länder* en los grandes tributos del sistema fiscal (IRPF, Impuesto sobre Sociedades e IVA), que no lleva aparejada la atribución de competencias normativas, pero también al sistema canadiense de amplísima descentralización tributaria. En buena medida, los acuerdos de coordinación fiscal entre la federación y las provincias canadienses, que se traducen en la aplicación de bases imponibles comunes en la imposición sobre la renta y sobre las ventas, representan el reconocimiento fáctico de la superioridad de un sistema como el de tributos cedidos. Tanto las comunidades autónomas como el nivel central deben aprender bien esta lección y dominar la tentación de sustituir una figura que está funcionando adecuadamente por otras que ya han mostrado que ocasionan más inconvenientes.

Existe acuerdo en nuestro país en reconocer que las posibilidades de ampliación de las competencias autonómicas en los tributos cedidos se centran, de manera especial, en el IVA. Algunos autores sostienen, incluso, que esa ampliación competencial

es absolutamente necesaria. En la actualidad, España aplica un sistema que guarda algunas similitudes con el vigente en Alemania. Las comunidades autónomas participan en el 35 por 100 de los rendimientos del IVA (el 50 por 100 a partir de 2009), imputados con criterios de derivación territorial. En Alemania, la participación es, aproximadamente, del 43 por 100, y se utilizan también criterios de nivelación en el reparto de la recaudación entre los *länder*. Ni comunidades autónomas ni *länder* pueden ejercer competencia normativa alguna en este impuesto.

En el futuro, cabe optar por la continuidad de este sistema o puede preferirse la implantación de alguna fórmula que incorpore el ejercicio por las comunidades autónomas de competencias en el establecimiento del tipo impositivo del IVA. En este segundo caso, Canadá ha experimentado con casi todas las alternativas posibles. Junto al IVA federal, algunas provincias (Alberta) carecen de impuestos generales sobre las ventas, otras exigen impuestos sobre minoristas, otras (Quebec) tienen su propio IVA y aún otras comparten el IVA con la federación y determinan colegiadamente el tipo de gravamen provincial.

No resulta sencillo decantarse por alguna de las opciones disponibles. La fórmula de participación impositiva en vigor en España y Alemania tiene el inconveniente de que no permite aumentar el grado de autonomía financiera regional, algo que sí se conseguiría con cualquiera de los sistemas aplicados en Canadá. A cambio, estos últimos pueden llevar asociadas algunas debilidades (relacionadas con su viabilidad jurídica, con las distorsiones económicas que pueden generar y con el aumento de los costes de administración y cumplimiento que comportan) que están ausentes en la fórmula de participación impositiva. A mi juicio, las alternativas más prometedoras, si bien no exentas de dificultades, son las que se aproximan más a la figura de los tributos cedidos, esto es, las que combinan la regulación básica uniforme del IVA con la atribución a las comunidades autónomas de la competencia para intervenir en la fijación de los tipos de gravamen, de manera colectiva o —preferiblemente— individual.

El segundo aspecto del que quiero ocuparme, si bien de manera más sucinta, es el de la administración tributaria. Desde luego, si las comunidades autónomas participan ya en un porcentaje significativo de los tributos del Estado, y van a hacerlo en el corto plazo en una proporción todavía mayor, también deben poder intervenir activamente en las tareas de administración tributaria, puesto que están directamente afectadas por los resultados de esa gestión. La situación actual, con gestión autonómica de los tributos propios y de algunos cedidos y central (con una presencia poco significativa de las comunidades autónomas) de los restantes, no es óptima, pero la alternativa de descentralizar la administración de todo el sistema fiscal no es mejor. Desde hace tiempo se viene argumentando sólidamente la superioridad de las fórmulas de “administración tributaria integrada” de los tributos cedidos y no cedidos, que tendría ventajas en términos de tratamiento uniforme de los ciudadanos en la aplicación de los impuestos, de reducción de costes de gestión, de mejor acceso a la información y de optimización de la administración de impuestos claramente interdependientes. En esta materia, por tanto, parecen más atinados los esfuerzos de los gobiernos canadienses por llegar a acuerdos de administración federal de los impuestos centrales y provinciales (previamente armonizados, como hemos comentado más arriba) que la

persistencia de un sistema como el alemán, de administración tributaria descentralizada y carente de coordinación.

He dejado para el final el espinoso asunto de la nivelación. Como es sobradamente conocido, el sistema español de nivelación se enfrenta actualmente, al menos, a dos retos. El primero tiene que ver con los defectos en el diseño del sistema, como la inadecuada estimación de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas o la falta de ajuste de la transferencia de nivelación (el actual fondo de suficiencia) a la evolución de las necesidades y la capacidad fiscal de cada comunidad autónoma y del nivel autonómico en su conjunto. Estos problemas han sido bien identificados en la literatura desde hace tiempo, aunque no se comparan por todos las recetas para intentar resolverlos.

El segundo reto está relacionado con el mantenimiento o la modificación del grado de nivelación entre comunidades autónomas. Hasta ahora, en España se ha aplicado —con las imperfecciones apuntadas— un sistema de nivelación plena: a igualdad de esfuerzo fiscal, todas las comunidades autónomas deben estar en condiciones de prestar el mismo nivel de todos los servicios de su competencia. Con la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña ha entrado en liza la propuesta de aplicación de un sistema de nivelación parcial, limitada a la educación, la sanidad y otros servicios esenciales del Estado del bienestar. Se abre, entonces, la posibilidad de admitir diferencias en los niveles de prestación de los bienes y servicios públicos autonómicos derivadas, no —como hasta ahora— de las decisiones tributarias y de gasto de las Comunidades Autónomas, sino de sus diferentes capacidades fiscales o necesidades de gasto.

Creo que no estará de más repetir algunas ideas sobre la eventual modificación del grado de nivelación. En primer lugar, la nivelación parcial no es ninguna condición sine qua non para que un país adquiera el marchamo de “federal”. Es cierto que hay países federales que aplican sistemas de nivelación parcial, como Alemania, Canadá o Suiza, pero otros prefieren fórmulas de nivelación plena, como Australia, y aún otros carecen de sistemas genuinos de nivelación, como Estados Unidos.

En segundo lugar, no existe evidencia empírica concluyente a favor de la nivelación parcial. Los problemas de incentivo asociados con los sistemas de nivelación (por ejemplo, el incentivo de las regiones a modificar, hacia arriba o hacia abajo, sus bases tributarias o sus tipos de gravamen) están muy vinculados al diseño concreto de cada esquema de nivelación, por lo que los resultados obtenidos por la literatura en un determinado contexto no se pueden extender automáticamente a contextos diferentes. La determinación del grado de nivelación constituye una decisión eminentemente política, que debe respetar los principios constitucionales de igualdad y solidaridad.

En tercer lugar, una nivelación parcial como la propuesta en el Estatuto catalán no asegura la igualdad en el acceso a los servicios esenciales del Estado del bienestar a igualdad de esfuerzo fiscal, sólo garantiza el acceso a un nivel mínimo común de prestación de esos servicios.

Y por último, sea cual sea el grado de nivelación por el que se opte, es absurdo imponer adicionalmente una “cláusula de ordinalidad” como la contenida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña por influencia alemana (y que ahora también existe

en el sistema canadiense), ya que no hace más que desvirtuar los resultados derivados de la aplicación del sistema de nivelación que se haya decidido.

Hechas estas precisiones, creo que a la hora de poner en marcha un sistema de nivelación parcial hay que fijarse más en el modelo alemán (o en el suizo, desde 2008) que en el canadiense. Mientras en el primero participan todos los estados de manera progresiva junto al gobierno central, y se alcanza una aproximación sustancial de la capacidad fiscal de todos los *länder*, el modelo canadiense se preocupa sólo de la nivelación de la capacidad fiscal de las provincias más pobres y se basa exclusivamente en transferencias procedentes del nivel central.

Concluyo aquí. En estas líneas me he limitado a esbozar un puñado de las muchas reflexiones que me ha suscitado la lectura de este libro oportuno y recomendable, con el que el *Institut d'Economia de Barcelona* —representado en esta ocasión por los profesores Bosch y Durán— pone de manifiesto nuevamente que es una de las instituciones más destacadas en la investigación, generación de debate y difusión de resultados en el ámbito del federalismo fiscal.

Por **Julio López Laborda**
Universidad de Zaragoza

