



España: redefinición de la nivelación fiscal y las relaciones fiscales

JOAQUIM SOLÉ VILANOVA

La Constitución democrática de 1978 inició un proceso de descentralización política y fiscal en España que culminó con la formación de tres órdenes de gobierno –en lugar de los dos órdenes, el central y el local, que operaban antes de 1978–. Con la nueva Constitución, y gracias a la presión de regiones importantes como el País Vasco y Cataluña, entre 1979 y 1983 se crearon 17 "comunidades autónomas" o estados, con facultades legislativas y ejecutivas. Este proceso gradual de descentralización ha tenido éxito en las áreas de gasto y recaudación de ingresos; sin embargo, hay otros aspectos que parecen inconclusos, específicamente en las áreas de responsabilidad fiscal, nivelación fiscal y relaciones fiscales.

En 2003, el gasto de las comunidades autónomas ascendió a aproximadamente 35% del gasto público total, incluida la seguridad social. Se trata de un pronunciado aumento en comparación con 1978 cuando los estados aún estaban por nacer. Desde 1982, algunos gobiernos estatales como los de Cataluña y el País Vasco ya prestaban servicios de educación, salud y seguridad pública, y para 2002 todas las comunidades autónomas

prestaban estos servicios, excepto servicios sociales personales, mantenimiento de caminos y otros servicios menos costosos.

Hoy, los ciudadanos ven a las comunidades autónomas como proveedores de servicios, pero sin el mandato de recaudadores de impuestos. Como consecuencia de esta percepción, los parlamentos estatales no ejercen plena-

Esta reticencia al ejercicio pleno de facultades indica una falta de madurez y responsabilidad fiscales por parte de los gobiernos estatales y los electores, urge un impulso para aumentar la rendición de cuentas fiscal, resistir la presión de las demandas ciudadanas de más servicios y equilibrar los presupuestos estatales.

mente sus facultades tributarias, con la salvedad de la introducción de los créditos fiscales o la disminución de las tarifas impositivas. Esta reticencia al ejercicio pleno de facultades indica una falta de madurez y responsabilidad fiscales por parte de los gobiernos estatales y los electores, urge un impulso para aumentar la rendición de cuentas fiscal, resistir la presión de las demandas ciudadanas de más servicios y equilibrar los presupuestos estatales.

En la esfera estatal hay dos sistemas financieros: el "común" aplicado a 15 comunidades autónomas, y el "foral", aplicable al País Vasco y Navarra, que han disfrutado de una categoría especial durante siglos. Por ejemplo, el País Vasco y Navarra poseen mayores facultades en materia de impuestos cedidos –sobre todo en relación con el impuesto a las sociedades–. Esta asimetría fiscal ha dado origen a una situación peculiar: en los casos en los que hay competencia para atraer a una compañía a establecer sus operaciones

en una zona en particular, los gobiernos con régimen especial pueden introducir atractivos créditos fiscales o reducir las tasas impositivas del impuesto sobre la renta de sociedades o personas físicas, lo que deja a las comunidades autónomas aledañas en la imposibilidad de competir, pues su facultad tributaria es inadecuada. El resultado es que algunas compañías decidieron establecerse en los estados con un régimen foral.

El régimen común está regulado por la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), aprobada en 1980. En el marco de esta ley, se han cedido algunas facultades tributarias a las comunidades autónomas y se establecieron la participación en los impuestos, la participación en los ingresos y los subsidios de nivelación. Desde 1997 todas las comunidades autónomas tienen un impuesto sobre la renta de personas físicas –establecido sobre la base impositiva del gobierno central– y comparten los impuestos al valor agregado de acuerdo con el consumo estatal y los impuestos al consumo. Asimismo, las comunidades autónomas poseen los "impuestos cedidos" (por ejemplo, impuesto sobre el patrimonio, impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentales, impuesto sobre sucesiones y donaciones, tributos sobre el juego, etc.) con

la facultad de variar las tasas impositivas, los créditos fiscales e incluso algunas bases impositivas. También tienen la facultad de aumentar los recargos sobre los impuestos cedidos y crear nuevos impuestos en ámbitos fiscales no usados por el gobierno central.

Algunas comunidades autónomas iniciaron recientemente una "carrera hacia el fondo" compitiendo entre sí para disminuir las tasas impositivas a la sucesión. Esta peligrosa carrera puede dar como resultado la abolición estatal del impuesto y la pérdida de la base impositiva, como ocurrió en Canadá y Australia en los años setenta. Un impuesto sucesorio central con tasas impositivas mínimas, en el que los impuestos sucesorios estatales pudieran deducirse como un crédito fiscal, podría servir como red de seguridad y resolver la actual competencia fiscal. Sin embargo, ningún gobierno estatal se ha atrevido a respaldar esta idea.

El sistema financiero de las 15 comunidades autónomas con un régimen común incluye un mecanismo explícito de nivelación. Éste consiste en un subsidio de nivelación que equilibra la capacidad y las necesidades fiscales. La fórmula de nivelación ha evolucionado con las diferentes reformas, pero nunca se ha definido el criterio explícito de la equidad horizontal entre jurisdicciones. Asimismo, el parlamento central nunca ha fijado específicamente las metas de "necesidad" y "nivelación de la capacidad". Aunque el sistema actual de las finanzas estatales tiene un alto grado de nivelación entre las 15 comunidades estatales conforme a un régimen común, sin duda la fórmula de nivelación está sesgada en favor de los gobiernos relativamente más pobres.

En cualquier país federal, el ingreso fiscal per cápita –incluidos los ingresos por participación en los impuestos– de una unidad estatal a otra porque las bases impositivas y las capacidades fiscales difieren considerablemente. La función de los subsidios de nivelación es justo reducir estas diferencias fiscales, no necesariamente eliminarlas y, desde luego, nunca crear nuevas discrepancias en el orden opuesto. La fórmula para determinar el subsidio de nivelación no condicionado, el llamado Fondo de Suficiencia, está diseñada de tal forma que el ingreso per cápita final suele ser mayor en las comunidades autónomas más pobres que en las más ricas. Dicho de otra forma, el subsidio de nivelación no sólo reduce las diferencias en los ingresos fiscales per cápita típicos de las comunidades autónomas, sino que cambia el orden de estas últimas de acuerdo con el ingreso per cápita total en el modelo básico. Además del modelo básico, hay otros subsidios: los subsidios para inversión destinados a fines de desarrollo otorgados por el gobierno central y la Unión Europea, que sólo benefician a los diez estados más pobres.

En la década de los noventa se reformaron algunas leyes y actualmente hay una nueva oleada de reformas encabezada por Cataluña, un estado comparativamente rico. En su propuesta para que haya asimetrías en las facultades fiscales, Cataluña estableció una relación bilateral con

el gobierno central y un nuevo criterio de nivelación. Cualquier beneficio que obtenga Cataluña bien puede tener un "efecto dominó" y ser adoptado por otras comunidades autónomas. Es poco probable que se llegue a un acuerdo con el gobierno central sobre el otorgamiento de facultades asimétricas adicionales, pero se espera que pronto se adopte un nuevo criterio de nivelación. Todo objetivo de nivelación debe ser compatible con algún nivel de eficiencia en lo que se refiere a dar incentivos a los gobiernos para que aumenten la base impositiva estatal haciendo crecer la economía de los estados. Cuando se lleve a cabo, esta reforma fiscal tendrá como resultado un sistema financiero más federal y menos unitario.