

Financiación autonómica: Autonomía, suficiencia y equidad

Santiago Lago Peñas

gen@uvigo.es

26/10/2016



Consejo Económico y Social



Índice

Autonomía

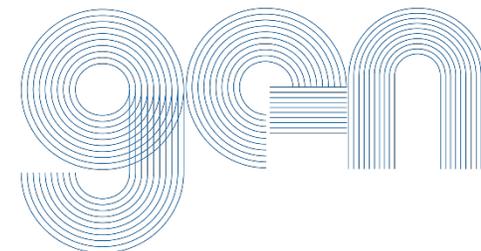
1. La distribución del poder tributario en los estados descentralizados: ¿Qué nos dice la literatura especializada?
2. La experiencia comparada en descentralización tributaria: lo que se hace (y lo que no) en el mundo.
3. El modelo español.
4. ¿Qué lecciones se pueden extraer de la experiencia internacional en cuanto a la autonomía?
5. Reflexiones normativas: ¿Qué hacer?

Nivelación

6. Nivelación Interterritorial: Las restricciones
7. Países federales de referencia
8. La nivelación en España
9. Algunas conclusiones sobre la nivelación interterritorial

Suficiencia

10. ¿Cañas o Peces?



Autonomía



Consejo Económico y Social



1. La distribución del poder tributario en los estados descentralizados: ¿Qué nos dice la literatura especializada?

- La descentralización y el federalismo fiscal implican la necesidad de **repartir el poder tributario** entre las diferentes administraciones.
- En todos los países con federalismo fiscal, existe la necesidad de una **administración tributaria regional** que conviva con la estatal y la local.
- La descentralización fiscal **no significa necesariamente** una asignación en exclusiva a un determinado nivel de gobierno.
- Hay tributos propios, tributos cedidos (parcial o totalmente) y participaciones territorializadas.
- Todas las modalidades presentan **ventajas e inconvenientes**.



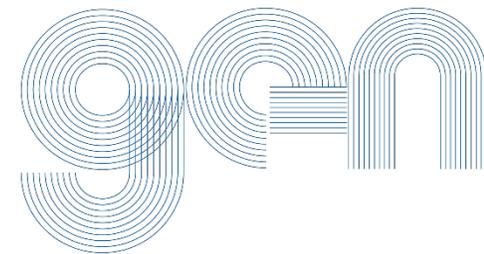
1. La distribución del poder tributario en los estados descentralizados: ¿Qué nos dice la literatura especializada?

- ¿Cuándo es recomendable la descentralización de un impuesto?
 - **Alto potencial recaudatorio.**
 - **Bajo efecto potencial** sobre la movilidad de las bases imponibles.
 - **Escasa sensibilidad** a la coyuntura económica.
 - **Cumplimiento** del principio del beneficio.
 - **Distribución homogénea** de las bases imponibles en el espacio.
 - **Reducido alcance** de las economías de escala y de información de una administración centralizada.
 - **Imposibilidad** de exportación fiscal.



1. La distribución del poder tributario en los estados descentralizados: ¿Qué nos dice la literatura especializada?

- Las “**malas elecciones**” en descentralización fiscal:
 - El Impuesto de Sociedades: muy sensible a la coyuntura económica, afecta a bases con elevada movilidad y concentradas en el espacio, la gestión descentralizada puede perjudicar los flujos de información de empresas suprarregionales, elevada exportación fiscal.
 - El Impuesto sobre el Valor Añadido: fuerte elasticidad al ciclo económico, tendencia a la disparidad territorial en la recaudación, consecuencias negativas sobre la gestión y en el control de la evasión fiscal, impuesto armonizado en la UE.



1. La distribución del poder tributario en los estados descentralizados: ¿Qué nos dice la literatura especializada?

- Las “**buenas elecciones**”:

- Impuestos sobre la propiedad inmueble y contribuciones especiales, impuesto sobre actividades económicas, impuesto sobre vehículos y sobre la construcción (descentralización a nivel local).
- Impuestos especiales sobre alcohol, electricidad, hidrocarburos y monofásicos sobre las ventas: se debe evitar el “efecto sede” y la potencial exportación fiscal.
- El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, impuestos sobre las nóminas, transferencia de la propiedad, impuestos ecológicos y sobre el transporte y comunicaciones



1. La distribución del poder tributario en los estados descentralizados: ¿Qué nos dice la literatura especializada?

- La **“zona de indecisión”**:

- Impuestos sobre recursos naturales: pueden generar asimetrías recaudatorias por el tipo de recurso y distribución espacial.
- Impuestos sobre el patrimonio y herencias: su descentralización sin control puede provocar su reducción desaparición (carrera a la baja tributaria sin límites).



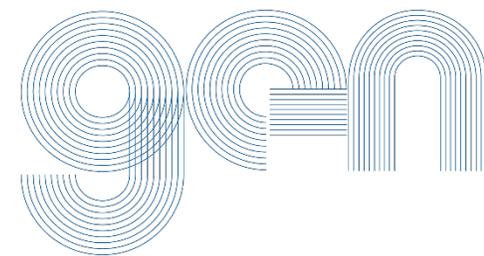
2. La experiencia comparada en descentralización tributaria: lo que se hace (y lo que no) en el mundo

- Para asignar verticalmente las fuentes de ingresos tributarios **es necesario** responder a dos preguntas:
 - ¿Qué nivel de gobierno tiene la **capacidad normativa**?
 - ¿Qué administración tributaria tiene la responsabilidad sobre la **gestión**?
- Modelos de **autonomía fiscal**: existe una amplia libertad en legislación y gestión (EE.UU y Canadá). La hacienda central o federal y las subcentrales suelen compartir objetos imposables, no existiendo, de entrada, bases imposables armonizadas.
- Modelos de **compartición de rendimientos** (Alemania y Australia): Baja autonomía fiscal y un papel preponderante de las transferencias.
- Modelos de **recargos** (Dinamarca, Noruega y Suecia): Recargos en los impuestos de la hacienda federal, con una administración fuertemente centralizada.



2. La experiencia comparada en descentralización tributaria: lo que se hace (y lo que no) en el mundo

- Los principales impuestos en términos recaudatorios son, sobre todo, competencia de la **administración central**.
- Existen impuestos compartidos, que pertenecen a más de un nivel de gobierno, sobre todo central y regional/estatal, pero prima la **competencia central**.
- En la administración y la gestión tributaria los gobiernos en el **escalón regional** mantienen un rol importante en todos los países analizados.



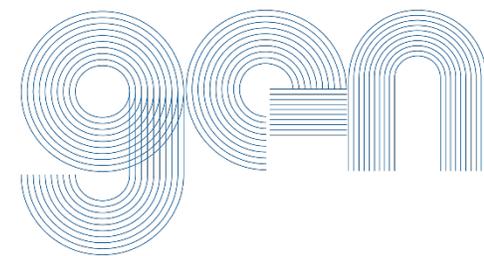
2. La experiencia comparada en descentralización tributaria: lo que se hace (y lo que no) en el mundo

- Existe **cierto patrón** en el reparto de los impuestos.
 - El nivel **local** gravita en torno a los tributos sobre la propiedad.
 - En el nivel **intermedio** es habitual encontrarse con los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y sobre vehículos de tracción mecánica y, en algunos casos, determinados tributos sobre ventas minoristas.
- La **administración federal** tiende a reservarse el IVA, los Impuestos Especiales y los derechos de aduanas.
- El resto de impuestos (especialmente el IRPF y el IS) se reparten sobre todo entre el **nivel central** o federal y el **regional** o estatal, aunque también puede participar la administración local. El tipo de reparto también presenta una **casuística variada**.



2. La experiencia comparada en descentralización tributaria: lo que se hace (y lo que no) en el mundo

- ¿Cuál es el **modelo óptimo** de gestión tributaria?
 - Desde una perspectiva teórica sería preferible apostar por la opción **centralizadora** en la gestión tributaria cuando la financiación subcentral pivota sobre la territorialización de impuestos centrales.
 - Al contrario, la perspectiva más **descentralizada** sería aconsejable cuando el peso recaudatorio de los impuestos propios es muy elevado, ya que éstos exigen mayores dosis de responsabilidad fiscal.



2. La experiencia comparada en descentralización tributaria: lo que se hace (y lo que no) en el mundo

- ¿Qué nos dice la experiencia comparada?
 - **EEUU:** existe una nítida separación entre las tres administraciones tributarias (federal, estatal y local) pero mantienen una significativa cooperación institucional.
 - **Canadá:** modelo de administración tributaria complejo. Hay impuestos federales administrados por las provincias, aunque existen impuestos provinciales gestionados por la administración federal.
 - **Alemania:** caso atípico y no particularmente atractivo. La insuficiente coordinación y armonización de protocolos entre *länder* se traduce en un sistema poco eficiente.
 - **Suiza:** la administración de un impuesto no siempre la ejecuta el mismo nivel tributario que detenta la potestad legislativa.
 - **Australia:** máxima independencia entre las administraciones tributarias del gobierno central y las regionales.



3. El modelo Español

- España es el país de la UE **más descentralizado** en cuanto a capacidad normativa en el ámbito tributario, muy por encima de Alemania, Austria y Bélgica entre los países federales, e Italia entre los unitarios.
- Este resultado choca, en cierta manera, con la **demanda generalizada** de continuar cediendo capacidad y con la idea extendida de que el sistema no da **la suficiente autonomía**. La situación **ha cambiado notablemente**. No es la que teníamos en la década de los noventa, más parecida a la actual de Alemania.
- Se puede **seguir avanzando** en este frente, pero no perder de vista que es tan importante o más **modificar el marco institucional** para incentivar a los gobiernos autonómicos a hacer uso de sus capacidades.
- No puede ser que ante la necesidad de incrementar ingresos sea una opción considerar que el gobierno central vaya a proporcionarlos y, por tanto, que la vía de exigir impuestos a sus propios ciudadanos sea vista como poco inteligente desde un punto de vista electoral. Es el problema de la **restricción presupuestaria blanda**.



3. El modelo Español

- En el **IRPF e IS**, en el escalón intermedio España (43,8%) supera a los cinco países analizados. Solo Suiza (42,5%) presenta una cifra similar a la de España. Las diferencias son notables, a favor del caso español, si se compara la distribución de este nivel de administración fiscal con Australia (0%), o EEUU (17,7%). Canadá y Alemania también se sitúan por debajo (38,2 % y 38%, respectivamente).
- En los impuestos sobre la **propiedad patrimonial**, las CCAA (38,7%) tienen un porcentaje de participación en los ingresos muy por encima de lo que ocurre en EEUU (3,7%) y Canadá (13,1%).
- En impuestos sobre el **consumo**, España (59,7%) es el tercer país, después de Canadá (64,7%) y EEUU (64,9%) que mayor participación tiene en el nivel intermedio de administración, muy por encima de Suiza (8,5%), Australia (17,8%) y Alemania (31,3%). Sin embargo, la mayoría de este porcentaje tiene que ver con participaciones territorializadas en IVA e IIEE.



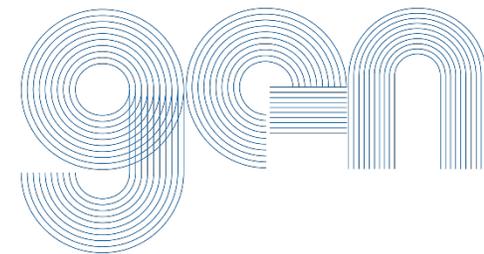
4. ¿Qué lecciones se pueden extraer de la experiencia internacional?

- Cada país tiene unos “**arreglos fiscales**” diferentes.
- **Ningún país** puede considerarse como modelo a imitar en su totalidad.
- Todos apuntan **ventajas** y enseñan lecciones **positivas**, pero también constituyen un **campo de experimentación** de ensayos fallidos que es necesario tener muy presente.



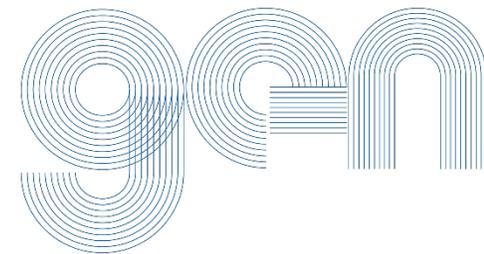
5. Reflexiones normativas: ¿Qué hacer?

- En gestión tributaria España presenta una administración centralizada para la mayor parte de los tributos. Este escenario plantea dos tipos de **problemas**.
 - Las dificultades de **coordinación horizontal** entre la AEAT y las haciendas forales. Unas dificultades que se extienden al conjunto de las CCAA de régimen común en el caso de los impuestos gestionados por ellas, sobre todo en el ISD y en el ITP y AJD.
 - La **desconexión total** entre la capacidad normativa y la gestión para una parte muy sustancial de los recursos de las CCAA de régimen común.
- La solución podría pasar por una **administración integrada** para el conjunto de tributos estatales y autonómicos o los **consorcios verticales entre administraciones** tributarias.



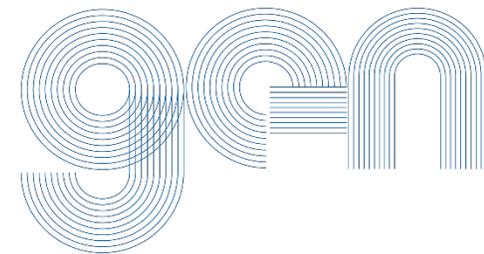
5. Reflexiones normativas: ¿Qué hacer?

- Hay que apostar por la **armonización** y **homogeneidad** en la estructura de las figuras tributarias ocupadas por diferentes niveles de gobierno.
- En España contamos con una clara ventaja. A partir de una situación de centralización relativamente reciente, el punto de partida y la realidad en la mayoría de los casos es la **homogeneidad** en la definición de las bases.
- Esto es muy positivo. Así es posible ejercer **elevados grados de autonomía** tocando solo tipos y deducciones en cuota. En general, los tributos cedidos clásicos han seguido esta lógica. La **homogeneidad** en los esqueletos de las figuras tributarias es un elemento a proteger.
- En tributación medioambiental la libertad de cada territorio debe partir de un catálogo de figuras tipo diseñado de **forma consensuada** por la administración central y las autonómicas.



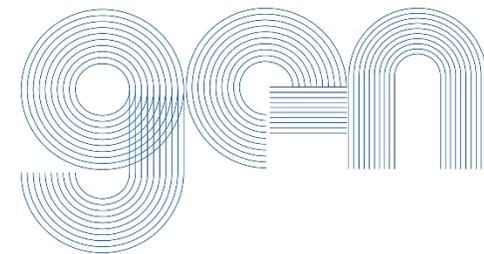
5. Reflexiones normativas: ¿Qué hacer?

- En España se **han evitado** las malas opciones para la descentralización, con la excepción de la cesión del IS y el IVA a los territorios forales. Aquellos países que han optado por esta vía se han encontrado con **competencia fiscal nociva** y las **dificultades de gestión**.
- Por lo que se refiere a la tributación sobre el consumo (IVA e IIEE) la realidad española es la **realidad europea**.



5. Reflexiones normativas: ¿Qué hacer?

- El **IVA** es la solución **técnica superior** como impuesto general sobre las ventas; aunque en el caso de la UE el tratamiento de las operaciones intracomunitarias es claramente mejorable.
- La **fuerte resistencia** de la Comisión Europea a aceptar diversidad de tipos dentro de cada Estado miembro es una restricción muy severa.
- La cesión de capacidad normativa en el IVA **podría complicar** la gestión de un tributo en el que el fraude es elevado en España.
- Se podría optar por un sistema “**a la alemana**” donde las CCAA codecidiesen sobre tipos impositivos, **profundizando** en el mecanismo actual de la participación territorializada en los rendimientos.



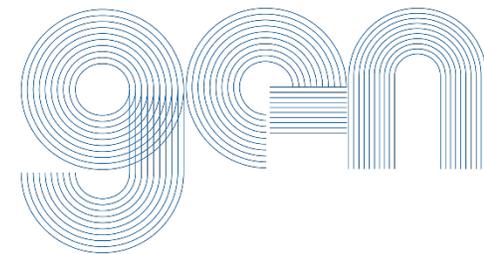
5. Reflexiones normativas: ¿Qué hacer?

- El caso de los II.EE. **ha sido posible** combinar la armonización europea con un tramo autonómico en el impuesto especial, tras haberlo intentado y eventualmente fracasado con el impuesto minorista sobre ventas de hidrocarburos, recurrido por la Comisión Europea y finalmente abolido.
- Sin embargo, esta fórmula ensayada para los hidrocarburos **no funciona** tan bien en el caso de otros consumos específicos, por ejemplo, tabaco y alcohol, debido al arbitraje fiscal en el consumo transfronterizo o en las ventas a distancia y por restricciones comunitarias.



5. Reflexiones normativas: ¿Qué hacer?

- El IRPF es una figura **clave** en todas las fórmulas de descentralización fiscal, sea en los países federales o en los no federales, por su fuerte capacidad recaudatoria y porque no presenta los problemas comentados para las otras dos grandes bases (beneficios empresariales y consumo).
- España ha avanzado mucho desde el arranque con las participaciones territorializadas hace dos décadas. Pero se puede **hacer más**.
- Aunque en el debate público se ha planteado la opción de ceder íntegramente el IRPF a las CCAA, los gobiernos federales **no están dispuestos** a renunciar a esta base, por su relevancia cuantitativa, pero también porque es el tributo progresivo por excelencia y el que genera un mayor efecto redistributivo.



5. Reflexiones normativas: ¿Qué hacer?

- En imposición patrimonial, la experiencia comparada muestra la **dificultad** de garantizar su supervivencia en un contexto de descentralización sin mínimos de tributación.
- Aunque es verdad que la aplicación del ISD está hoy mucho más generalizada en los países de la OCDE que el IP, en ambos casos la **movilidad de bases** y la **competencia fiscal** es potencialmente muy sustancial.
- Estas características recomiendan bien la **centralización**, bien la aprobación de **mínimos de tributación**.



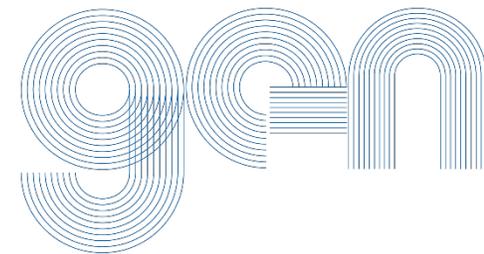
5. Reflexiones normativas: ¿Qué hacer?

- Sería bueno pensar en la **creación** de un grupo de trabajo mixto Ministerio-Consejerías de Hacienda en el que se debatiese la definición de un catálogo más o menos amplio de figuras de aplicación potestativa por las CCAA.
- El núcleo de ese catálogo, tanto cualitativa como cuantitativamente, debería estar conformado por los **tributos medioambientales**, hoy escasamente desarrollados en España y que, en muchos casos, se adaptan bien al espacio de referencia autonómico.



5. Reflexiones normativas: ¿Qué hacer?

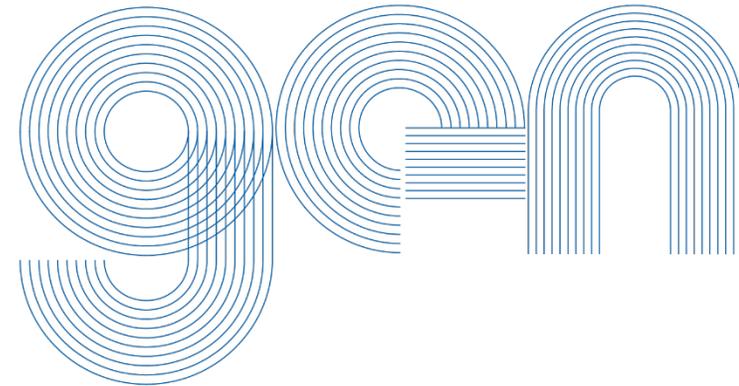
- Finalmente, es preciso insistir en que la capacidad normativa en manos de las CCAA no es **baja**. Es cierto que estamos por debajo de los países líderes en este frente, pero España es líder en la UE.
- Precisamente por ello, el ejercicio de cesión de competencias tributarias adicionales solo tiene sentido si el sistema de incentivos para las autonomías es **redefinido**. Las CC.AA. deben acudir a sus **propios instrumentos** y no impulsar coaliciones para la demanda de recursos adicionales **recaudados** por la administración central.
- Es preciso el **endurecimiento** de la restricción presupuestaria autonómica si se quieren avances en descentralización. En consecuencia, avanzar en la descentralización tributaria en España requiere también **cambios institucionales** en el frente de la gestión tributaria y en el de los incentivos al uso de la **capacidad normativa**.



Nivelación

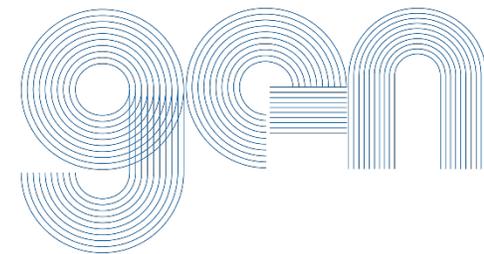


Consejo Económico y Social



6. Nivelación Interterritorial: Las restricciones

- Restricciones políticas
 - Origen y naturaleza de las federaciones
 - Federaciones próximas al esquema confederal → No existe nivelación horizontal.
 - Federaciones próximas al estado unitario → Elevado nivel de nivelación horizontal.
 - Federaciones intermedias → La identificación de los ciudadanos es dual (comunidades federales y regionales) por lo que el sistema de nivelación promueve aproximaciones parciales pero no elimina las desigualdades entre territorios.
 - El grado de compromiso general de la sociedad con la noción de equidad
 - Sistema de partidos
 - Sistema altamente nacionalizado → menor influencia de los intereses de ámbito local.
 - Sistema débilmente nacionalizado → los partidos regionales son relevantes para la política nacional.



6. Nivelación Interterritorial: Las restricciones

- Restricciones políticas

La nivelación horizontal será mayor cuanto:

- Mayor sea el compromiso de la sociedad con la noción de equidad
- Más nacionalizado se encuentre el sistema de partidos
- Más se aproxime el modelo federal al de un estado unitario



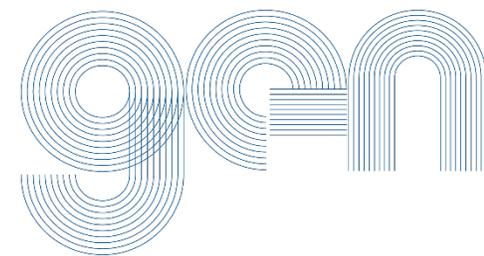
6. Nivelación Interterritorial: Las restricciones

- Restricciones políticas

GASTO SOCIAL (GS), GRADO DE NACIONALIZACIÓN (GN) Y ESFUERZOS NIVELADORES

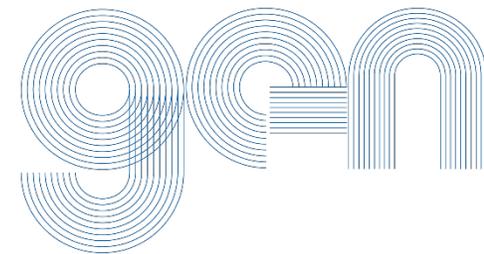
	GS1	GS2	GS3
GN1	AUSTRIA, ALEMANIA		
GN2		AUSTRALIA	EE.UU
GN3		SUIZA, CANADÁ	
GN4			BRASIL

España, se encontraría en la columna **GS1** (20% PIB) y en el **GN3**, con una nacionalización de partidos muy próxima a Suiza y Canadá



6. Nivelación Interterritorial: Las restricciones

- Restricciones económicas
 - Disparidades Fiscales
 - Menores disparidades fiscales → La intensidad en la nivelación será menos relevante
 - Mayor desigualdad (o persistencia en el tiempo) → dificultan la continuidad de la nivelación
 - Cambios en las condiciones de la federación (integración de áreas supranacionales)
 - La eliminación de barreras y aranceles en áreas supranacionales mientras se mantienen las fronteras fiscales nacionales (fronteras de nivelación horizontal) genera una **tensión competitiva**

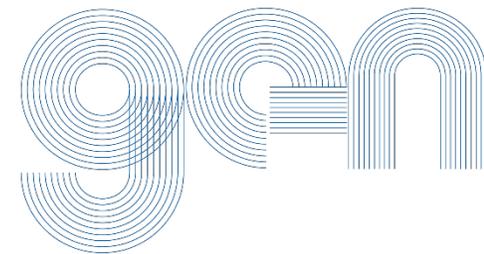


7. Países federales de referencia: EEUU

Caso extremo dentro de los modelos federales → despreocupación por la nivelación de la capacidad fiscal

- Los estados se encargan de funciones de gasto muy relevantes, en concurso con los municipios o con el gobierno federal
- La asignación de ayudas federales → mediante fórmulas o proceso competitivo
 - Fórmulas previstas por ley: Principalmente programas sanitarios
 - Procesos competitivos: por definición, estos están orientados hacia la **eficiencia**
- Efecto agregado → la ayuda federal reduce ligeramente la desigualdad, aunque se mantiene en niveles muy elevados.

La reordenación es despreciable



7. Países federales de referencia: Canadá

Integra en su modelo federal una gran diversidad cultural y política

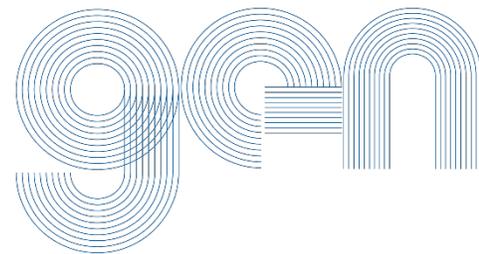
- Los estados (provincias)
 - Competencias extendidas en servicios públicos esenciales (sanidad y educación)
 - Autonomía tributaria → espacio fiscal propio (renta) y espacio compartido
- La nivelación vertical se recoge como principio en la Constitución de 1982
- La aplicación de transferencias niveladoras reduce un **40%** las diferencias en **financiación por habitante**



7. Países federales de referencia: Alemania

- La intensa descentralización del gasto contrasta con un poder tributario muy centralizado
- Dos fases de nivelación
 - La primera mantiene no reordenación en gran medida y es un ejemplo de nivelación parcial
 - La segunda (vigente hasta 2019) altera todo

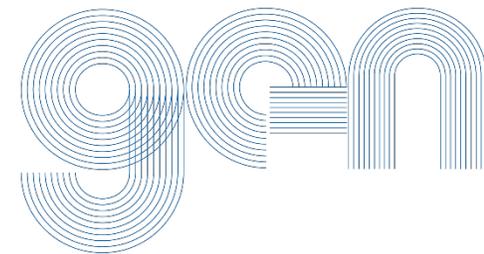
Un sistema de nivelación complejo permite un resultado extremadamente igualitario



7. Países federales de referencia: Australia

Nivelación integral de la capacidad fiscal, compatible con una amplia autonomía en las decisiones de gasto para los estados

- La nivelación opera por transferencias verticales desde la administración federal
- La nivelación es completa → Borra las diferencias asociadas a la capacidad de obtención de ingresos así como las necesidades de gasto
- En los últimos ejercicios, las transferencias superaron el **50%** del total de ingresos



8. La nivelación en España

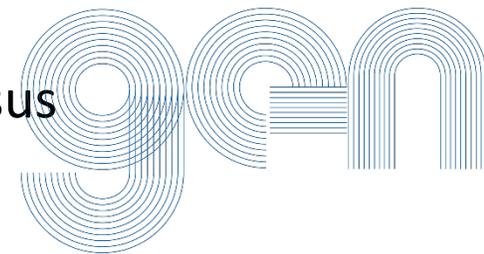
Históricamente, coexisten dos procedimientos para la determinación del volumen de recursos para cada comunidad:

1. Atención al gasto real regional del inmediato pasado

- Intensas diferencias entre comunidades proyectadas en el tiempo gracias a la **cláusula del *statu quo***.
- No hay referencia a la equidad horizontal
- Los desfases generados también han llevado a **capacidades negociadoras diferentes** de las CCAA, complicando el sistema y restándole transparencia

2. Determinación objetiva de las necesidades de gasto relativas de la población de cada territorio

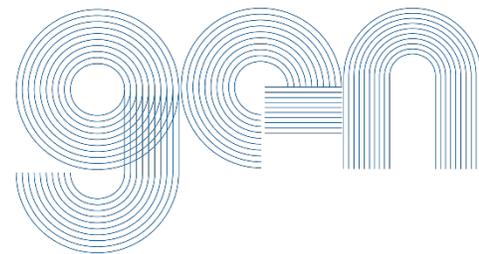
- Se tiene en cuenta el número de habitantes, la distribución en el espacio y la composición por edades.
- Objetivo: Dotar a cada comunidad de una **capacidad similar** para ofrecer a sus ciudadanos un nivel de servicios públicos de competencia autonómica



8. La nivelación en España

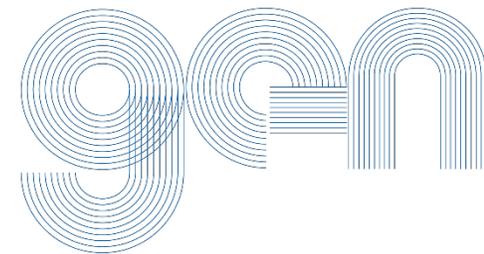
¿Y que pasa en la reforma de 2009?

- Se mantienen los anteriores criterios (*statu quo*, necesidades de gasto)
- El nuevo modelo incluye la **nivelación parcial** (aunque luego se desactiva)



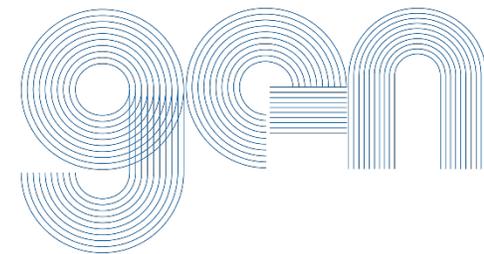
8. La nivelación en España

- La próxima revisión del sistema debe aclarar estas 5 cuestiones:
 1. Decidir si el sistema español debe abrazar la nivelación parcial (Canadá) o la integral (Australia).
 2. Determinar si se ponen límites expresos a la reordenación (Alemania).
 3. Decidir si el sistema toma como referencia las necesidades de gasto per cápita (“habitantes ajustados”) más un conjunto de factores, o se limita a utilizar la población como variable.
 4. Determinar el tratamiento del *stato quo*.
 5. Mejorar la participación de las Comunidades Forales en la financiación del sistema de nivelación interterritorial.



9. Algunas conclusiones sobre la nivelación interterritorial

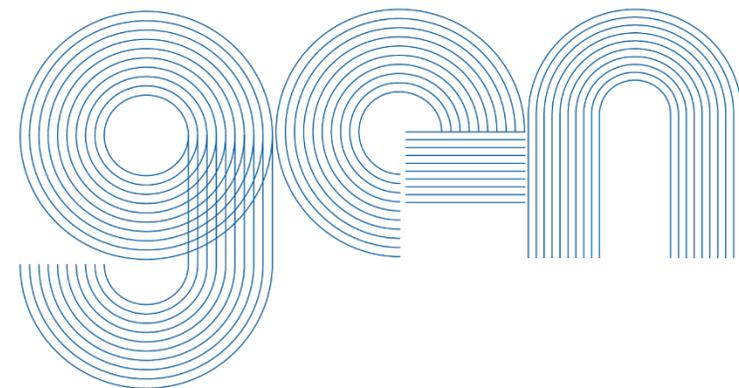
- Las relaciones de los modelos federales con la equidad son múltiples, mudables y condicionadas por factores políticos y económicos
- La nivelación será más intensa en federaciones “unitarias” con un alto aprecio hacia el valor de igualdad y sin partidos regionales (España cumple los dos primeros, pero muestra baja nacionalización del sistema de partidos)
- El nuevo modelo precisa aclarar sus objetivos. Cuanto más peso tenga la capacidad tributaria autonómica mayores serán las disparidades en recursos finales por habitantes pero más se respetará el “criterio de ordinalidad”
- El criterio del respeto al *statu quo* carece de respaldo teórico y empírico
- El criterio de No Reordenación es una posibilidad, pero no la única.



Suficiencia



Consejo Económico y Social



10. ¿Cañas o Peces?

- Es el proceso político (programas, elecciones...) el mecanismo para determinar la suficiencia
- Pero ese mecanismo debe poder operar en un espacio de decisión amplio para el nivel autonómico en conjunto y para cada Comunidad Autónoma. Lo primero nos lleva a la discusión sobre suficiencia, lo segundo nos conduce a lo ya dicho sobre la autonomía
- La clave es dar instrumentos (**Cañas**) y no recursos (**Peces**), para evitar problemas de restricción presupuestaria blanda.
- El IVA colegiado (ampliable a IIEE) podría ser una buena solución
- ¿Y el reparto del déficit entre niveles de gobierno? No es evidente fijar una regla con el sistema actual de anticipos e ingresos a cuenta



Financiación autonómica: Autonomía, suficiencia y equidad

Santiago Lago Peñas

gen@uvigo.es

26/10/2016



Consejo Económico y Social

