

Autonomía y Federalismo fiscal

por
José Juan Ferreiro Lapatza
Académico

1.-La Constitución

La Constitución señala en su art. 157 que: los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidas por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargas sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de operaciones de crédito.

La CE para así establecer un modelo abierto y “generoso” de financiación de las Comunidades aunque, a mi parecer deber ser criticado.

En primer lugar por su indefinición en las cantidades que corresponden a Estado y Comunidades por los ingresos de los que ellas pueden disponer en particular por las participaciones en los ingresos del Estado lo que conduce a una continua discusión en el Consejo, previsto por la LOFCA, con este fin. Consejo en el que está prevista la participación de las Comunidades.

En segundo lugar por la previsión contenida en esta Ley de que los tributos de las Comunidades Autónomas no pueden configurar hechos imponible similares a los previstos por el Estado para su impuestos.

Y, en tercer y último lugar, por su complicación.

Tales críticas no caben en otros modelos (como el alemán) en el que la Constitución recoge la distribución de de fondos entre el Estado y los Länder de acuerdo con un modelo muy simple que puede explicarse, aún de modo más simple así:

- Corresponde a los Länder el IRPF

- Corresponde al Bund el Impuesto de Sociedades.
- El IVA se distribuye por mitad, entre Bund y Länders.

La distribución de los ingresos entre los Länders se realiza, básicamente, en función de población y territorio.

2.- Los modelos teóricamente posibles

Como acabamos de ver, lejos de establecer un modelo “cerrado” de reparto del poder financiero entre el Estado y las Comunidades autónomas, la Constitución dibuja un cuadro o espacio “abierto” en el que caben múltiples y muy diversas posibilidades de concreción.

Tales posibilidades de concreción pueden dibujarse en un plano “teórico” del modo que, muy brevemente, haremos a continuación.

En una comunidad política organizada sobre la base de un Estado fuertemente centralizado, la Constitución puede atribuir todas las posibilidades de actuación que configuran el poder financiero a este Estado que se convierte así, en el plano constitucional, en su único titular. Independientemente de que él pueda atribuirlo después, en la medida en que lo considere conveniente y oportuno, a otros entes públicos.

El esquema se complica si la comunidad se organiza sobre la base un Estado central y de territorios autónomos dotados uno y otros de sus propios órganos de gobierno y representación y de un poder financiero reconocido por la Constitución.

Para que esto pueda ser así, o sea realmente así, tanto el Estado como los territorios autónomos deben poseer los recursos económicos (que derivan fundamentalmente de los impuestos) necesarios y deben poder distribuir estos recursos según sus particulares criterios.

Las formas concretas de organización con las que esto puede lograrse son innumerables.

La autonomía total y absoluta de territorios autónomos y Estado central en materia de ingresos y gastos públicos es incompatible con la existencia misma de toda organización unitaria y común, es incompatible con la existencia misma del Estado.

La atribución total y absoluta de todos los poderes financieros al Estado es incompatible, con la existencia misma de los territorios autónomos.

Pues bien, si dejamos aparte estos dos extremos podemos decir que la distribución de la soberanía financiera, dentro de un país, entre Estado central y territorios autónomos puede moverse, con múltiples variantes, entre dos sistemas contrapuestos.

Llamamos al primero de ellos sistema de separación. En él, los diferentes impuestos se reparten entre el Estado central y los territorios autónomos. Por ejemplo, el Estado central establece y recauda el Impuesto sobre la Renta y el impuesto sobre el Valor Añadido; los territorios autónomos establecen y recaudan los Impuestos de Sociedades y Especiales. Los territorios autónomos y el Estado, tienen, pues, cada uno

por separado, sus propios impuestos. Cada uno de ellos, por fin, es total y absolutamente independiente de su gestión presupuestaria.

Llamamos al segundo de ellos sistema de unión. En él el Estado central, en cuyos órganos, no se olvide, participan los representantes de los diversos territorios, tiene la competencia exclusiva para establecer impuestos iguales en todo el territorio nacional. Y la Administración de este Estado, la competencia exclusiva para recaudarlos. La suma de dinero así recaudada pasa a constituir un fondo común que después se reparte entre Estado central y territorios autónomos. Los presupuestos de los territorios autónomos, en fin, deben seguir las directrices más o menos rigurosas del Estado central.

Entre estos dos modelos puede situarse una variada gama de sistemas que podemos llamar «mixtos», ya que en ellos pueden identificarse rasgos tanto del sistema de «separación» como del sistema de «unión».

La gama de posibles combinaciones aumenta considerablemente si tenemos en cuenta que el poder financiero no es forzosamente uno e indivisible y que sus múltiples elementos (facultad de legislar, de apoderarse de las sumas recaudadas, de gestionar los tributos, de aplicar las leyes, de confeccionar, aprobar y ejecutar un presupuesto, etc.), pueden atribuirse a distintos titulares.

El establecimiento de un impuesto por ley puede atribuirse al Estado, su gestión a un territorio autónomo, o a ambos por mitad. La unión en los ingresos puede combinarse con una total independencia a la hora de decidir la estructura de los gastos; las combinaciones que pueden realizarse son, como es fácilmente imaginable, innumerables. En teoría, al menos, los sistemas «mixtos», es obvio, deben tratar de evitar los inconvenientes de los sistemas puros de «unión» y «separación» y deben, claro está, tratar de aprovechar, combinándolos, sus respectivas ventajas.

Ventajas e inconvenientes que ya han sido suficientemente acuñados por la doctrina y a los que podemos hacer la sucinta referencia que sigue.

El sistema de separación favorece la desigualdad en el trato fiscal de los contribuyentes.

Facilita la «explotación fiscal» de unos territorios autónomos por otros, al atribuir a ellos impuestos que, en definitiva, gravan patrimonios situados y rentas obtenidas y gastadas en otros territorios autónomos.

Determina una cierta rigidez en la atribución de recursos, ya que éstos se atribuyen al Estado y a los territorios autónomos independientemente de sus necesidades de cada momento.

Multiplica la burocracia, encarece la Administración y aumenta la confusión legislativa y administrativa.

Dificulta, en fin, el uso del instrumento fiscal en la política económica al multiplicar los centros de decisión.

Por el contrario, el sistema de separación ofrece como ventajas la posibilidad de un mayor y mejor control de los contribuyentes, ya que acerca a ellos la administración fiscal.

Facilita la mejor adaptación del gasto a las verdaderas necesidades facilitando asimismo su control.

Introduce en los administrados y en los poderes autonómicos una mayor dosis de responsabilidad fiscal en la medida en que sus exigencias de gasto se reflejan inmediatamente en la elevación de sus propios tributos.

Garantiza en última instancia a los territorios autónomos unos ciertos recursos insensibles a las posibles veleidades del poder central.

Veleidades que, en nuestro sentir, han de referirse, sobre todo, -una vez determinado el reparto de ingresos- a las posibilidades de que el Estado central distribuya los fondos que él administra favoreciendo de modo desproporcionado a unos territorios frente a otros. El gasto público que queda en manos del Estado puede desdibujar -tanto más cuando mayor sea su volumen- el reparto de ingresos entre Estado y territorios autónomos.

3.- El desarrollo constitucional

El sistema de financiación de las Comunidades autónomas ha seguido, desde 1978, dos vías o modelos diferentes: el sistema que podemos llamar de “régimen general” se aplicó por primera vez en el Estatuto de Cataluña de 1979. Se recogió después y al amparo del art. 157.3 CE en la ley Orgánica de Financiación de las Comunidades autónomas (LOFCA) y se aplicó en los cuatro años siguientes a las quince Comunidades de “régimen general” (Cataluña, Galicia, Andalucía, Cantabria, Asturias, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canaria, Extremadura, Castilla-León, Baleares y Madrid).

El País Vasco y Navarra siguieron -sobre la base de la disp. adic. 1ª CE y, conforme a ella, de la actualización de unos derechos históricos difícilmente “objetivables”- una vía diferente aplicándose en estas Comunidades el sistema de “concierto” o “cupó”.

El sistema “general” sigue los trazos básicos de un sistema de unión. En efecto, en él los tributos propios de la Comunidad tienen una presencia simbólica. La financiación de la Comunidad se basa, esencialmente, en dos pilares: los impuestos cedidos (en su inicio, Patrimonio, Sucesiones e ITP y AJD) y, sobre todo, en la participación de las Comunidades autónomas en los ingresos del Estado. Una

participación fijada en los primeros veinte años del sistema sobre la base de tres baremos fundamentales: el coste de los servicios transferidos por el Estado a las Comunidades (fijado, a su vez, en función del coste de tales servicios reflejado en los presupuestos del Estado antes de la transferencia); y, para precisar la participación de cada Comunidad, el número de habitantes y el esfuerzo fiscal (medido en las cifras de recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) de cada una de ellas.

El modelo no ha variado mucho en la actualidad y aún tras el cambio, más de forma que de fondo, producido en 2002 (cfr. L.L.O.O. 3/1996, 5/2001 y 7/2001 y Ley 21/2001, de 27 de diciembre). Aunque ahora la cifra de ingresos del Estado que corresponde a cada Comunidad se fija –de forma más precisa y “objetiva- en función, en lo fundamental, de los “impuestos cedidos”. Estos son los siguientes.

- Tributos totalmente cedidos con competencias normativas: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio, I.T.P. y A.J.D., Impuesto especial sobre determinados Medios de Transporte, impuesto sobre Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, Impuestos sobre el Juego y Tasas afectas a servicios transferidos.
- Tributos parcialmente cedidos con competencias normativas: hasta el 50 por ciento del I.R.P.F. (tarifa autonómica).
- Impuestos cedidos sin competencias normativas: 50 por ciento del IVA; 40 por ciento de los I.E. sobre el Alcohol, Bebidas derivadas, Productos intermedios, Hidrocarburos y Tabacos; 100 por ciento del I.E. sobre Electricidad. Las cantidades se atribuyen a cada Comunidad en función, en general, del consumo producido en ellas.

Como puede verse, el sistema “general” responde –básicamente- al modelo de “unión” pues la cesión a la que acabamos de referirnos puede comprenderse como una forma de participación de las Comunidades en ingresos del Estado (los impuestos cedidos). Las facultades normativas que se reconocen a las Comunidades no afectan significativamente a la generalidad e igualdad del sistema de tributos aplicado al conjunto del Estado español.

El sistema de “concierto” o “cupo” que, como ya hemos dicho, se aplica en el País Vasco y Navarra se distancia más, en comparación con el “régimen general” del modelo de unión para acercarse más, en consecuencia, al modelo de “separación”.

En efecto, la Comunidad autónoma del País Vasco (el régimen de Navarra es similar) recauda, como tributos concertados, la generalidad de los impuestos que integran el sistema impositivo estatal transfiriendo una parte de las sumas recaudadas – el cupo- al Estado como “contribución a todas las cargas del Estado que no asume la Comunidad autónoma”.

Resulta, así, que la participación del Estado y de las Comunidades Vasca y Navarra en los tributos comunes a toda España se fija de modo diferente, pero esto no

quiere decir que forzosamente sea, en su cuantía, diferente. El “régimen general” y el régimen de “concierto” o “cupo” pueden dar un resultado igual en cuanto a las cantidades que corresponden al Estado y a la Comunidad autónoma. La claridad de las normas que regulan ambos regímenes y la “objetividad” de los baremos que sirven para fijar las correspondientes participaciones deberían facilitar la comparación y evitar así toda desigualdad o privilegio.

Por lo demás, hemos de indicar también aquí que, conforme a la disp. adic. 3ª CE, en Canarias se aplica un régimen fiscal especial cuya figura central es el Impuesto General Indirecto Canario, un impuesto similar al IVA (que no se aplica en esta Comunidad autónoma) aunque con tipos más reducidos. La Comunidad autónoma de Canarias y los entes locales que se integran en ella (Cabildos y Ayuntamientos) suman el IGIC a las vías normales y generales de financiación de Comunidades autónomas y entidades locales del resto de España.

Algo semejante ocurre, en fin, en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla que suman a los recursos ordinarios y generales una imposición especial sobre la producción, importación, prestación de servicios y entrega de bienes inmuebles.