

# **FEDERALISMO FISCAL EN EL SIGLO XXI: UNA VISIÓN GLOBAL DE NUESTRO ENTORNO**

---

*Roberto BERNALES SORIANO*  
Profesor de Derecho Tributario  
Universidad de Deusto<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación sobre "Las mutaciones de la Constitución económica de la UE" (DER2014-48327-C3-2-R; 2014-2016).

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad realizar un análisis resumido de algunos de los sistemas de federalismo fiscal de nuestro entorno. La primera cuestión surge a la hora de acotar cuál es nuestro entorno. Parecería claro que siendo el Estado español un estado europeo nuestro entorno sería el ámbito europeo. También parece cierto que los sistemas constitucionales europeos se inspiran no sólo en fuentes estrictamente europeas. Además si algo se ha convertido en un lugar común estos últimos años es la llamada globalización que alcanza también a extensión, o al menos toma en consideración, de instituciones y sistemas de todo el mundo.

Sin embargo, es opinión del autor que las instituciones políticas y las sociedades de las que emanan no son tan permeables al cambio como pudiera parecer a simple vista. Los cambios existen y en los últimos años han sido muchos en todos los órdenes, pero los cambios políticos son difíciles de imponer y, en muchos casos, vienen precedidos de sonoros fracasos que, según algunas opiniones, pueden ayudar de forma importante al futuro éxito de aquéllos. Por todo ello, la elección de los países que pudiéramos considerar nuestro entorno no deja de ser algo personal y que, como siempre ocurre, refleja también un desiderátum de qué líneas se podrían seguir en un futuro inmediato a la hora de ajustar, reformar o simplemente mantener el sistema (sistemas cabría decir) al que pertenecemos.

En cualquier caso, lo cierto es que en los últimos años ha existido un fuerte movimiento de reforma constitucional de los sistemas federales de nuestro entorno del que pretendemos hacernos eco en este pequeño trabajo. El objetivo es hacer una breve descripción de esos procesos de reforma, de las causas que los han motivado y de los resultados que pretenden introducir en las estructuras federales y descentralizadas (en el caso de países unitarios). Resultados todavía inciertos en muchos casos dado el corto espacio de tiempo transcurrido desde la implantación de las reformas.

Algunos de los procesos de reforma que se describen en las siguientes líneas fueron un éxito, otros fracasaron estrepitosamente. Diversos factores pueden ser tenidos en cuenta a este respecto: un entorno económico favorable, un mandato electoral claro, un programa amplio de reformas que pueda suscitar un consenso amplio, la habilidad en la negociación y las medidas compensatorias para las partes implicadas, la credibilidad de asesores externos que participen

en el proyecto de reforma, etc.<sup>2</sup>. A pesar de que se ha intentado hacer un análisis transversal de esos procesos y de los elementos que han concurrido en su éxito o fracaso, lo cierto es que las conclusiones no son todo lo clarificadoras y rotundas que se desearía. Pero más allá de un análisis uniforme de los diferentes sistemas y cómo se han reformado (que muestra que lo que funciona en un país en otro puede ser motivo de fracaso), lo interesante es observar cómo los problemas que se pretenden solucionar son muy similares y, por tanto, resulta aleccionador conocer cómo se han afrontado en países de muy distintas tradiciones jurídicas.

## **NUESTRO ENTORNO INMEDIATO: LA UNIÓN EUROPEA**

Nuestro entorno legal más inmediato lo constituye la Unión Europea en cuanto marco supranacional con las obligaciones que de ello se derivan. De acuerdo con el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la Unión ha de respetar la identidad nacional de los Estados miembros que es inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos también en lo referente a la autonomía local y regional. Así mismo ha de respetar las funciones esenciales del Estado y especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, estableciendo expresamente que la seguridad nacional sigue siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

En materia de distribución de competencias, el TUE establece que la delimitación de las competencias entre los Estados y la Unión se rige por el principio de atribución, esto es, que la Unión actúa dentro de los límites que le atribuyen los Estados y que toda competencia no atribuida expresamente a la UE sigue perteneciendo a los Estados (arts. 5.1 y 2 TUE). El ejercicio como tal de las competencias atribuidas a la Unión se rige por el principio de proporcionalidad en cuanto que ni en el contenido ni en la forma de actuación la UE puede exceder de lo necesario para el logro de sus objetivos (arts. 5.1 y 4 TUE). Pero sobre todo, en materia de competencia exclusiva de la UE, rige el principio de subsidiariedad que implica que la UE sólo puede intervenir en caso de que los objetivos pretendidos, debido a su dimensión o efectos de la acción a ejecutar, no pueden ser logrados suficientemente por los Estados miembros ni a nivel

---

<sup>2</sup> Ver en este sentido el análisis de los distintos factores que pueden incidir en las reformas de los últimos años en distintos países en Bóchliger, H. y Vammalle, C, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government. Beyond the Zero-Sum Game*, OECD, Paris, 2012.

central ni a nivel local (art. 5.1 y 3 TUE). Luego la UE da por hecho que los objetivos de los tratados pueden ser perfectamente alcanzados a través de los entes infraestatales de los Estados miembros, incluso diríamos sin la intervención del Estado central. La forma de hacerlo quedará al albur de la propia organización institucional de los Estados miembros.

El Tribunal de Justicia de la UE ha puesto de relieve dos principios básicos en esta materia:

1. Existe plena libertad de los Estados miembros en el reparto interno de competencias para la implementación del Derecho de la UE (TJEU C-428/07, *Horvath*) pero a su vez, los Estados miembros no pueden justificar un posible incumplimiento del Derecho de la UE con base en su sistema constitucional de reparto de competencias entre los diversos poderes territoriales de ese Estado. El principio de cooperación leal obliga a los Estados a tomar todas aquellas medidas de Derecho interno necesarias para cumplir sus obligaciones con la Unión. Los incumplimientos del Derecho de la UE por parte de las regiones de los Estados son directamente imputables al Estado en cuanto tal sin perjuicio de que éste pueda luego reclamar al ente incumplidor.
2. La disparidad de legislaciones internas no implica discriminación. Las llamadas libertades fundamentales que garantizan la creación de un único mercado común (esto es, la libre circulación de mercancías, trabajadores, servicios y capital) prohíben a los Estados miembros (incluidos sus entes infraestatales) la adopción de medidas que impliquen la existencia de discriminación en el tratamiento de situaciones similares a menos que exista una justificación suficiente. Es decir, la prohibición de discriminación (principio de no discriminación) no afecta a las posibles diferencias que puedan existir dentro del mismo Estado entre diferentes legislaciones de entes intraestatales (regiones, Estados, comunidades autónomas). La discriminación inversa no está prohibida en el ámbito comunitario.

## **ALEMANIA: LAS DOS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2006 Y 2009**

Alemania es un Estado casi diríamos ineludible a la hora de realizar cualquier análisis comparativo de nuestro entorno en materia de federalismo cualquiera que sea el punto de vista desde el que se realice el análisis. Sirvió de referencia

(entre otros) para la redacción de la Constitución de 1978 y es el Estado líder en términos económicos y políticos de la UE.

La República Federal de Alemania es un país constituido como un Estado federal integrado por la Federación y 16 Estados federales (*länder*). En la estructura del Estado alemán, los *länder* representan un nivel independiente de gobierno dotado de sus propios derechos y obligaciones. Los municipios se consideran parte de los Estados federados.

Desde un punto de vista general, Alemania es ejemplo paradigmático del llamado federalismo cooperativo o ejecutivo en que la división horizontal de poderes entre la Federación y los Estados se consigue trasladando el poder ejecutivo a los Estados. Ello en contraposición al llamado federalismo dual del que serían ejemplos Australia, Canadá o Estados Unidos en que cada nivel de poder mantiene un conjunto de instituciones (legislativo, ejecutivo, judicial) completo de autogobierno. En Alemania los Estados federados tienen por defecto la facultad de ejecución de las leyes federales en tanto la Constitución no establezca otra cosa. El federalismo alemán se caracteriza también por una fuerte asimetría entre sus Estados federados: existen Estados grandes y fuertes y otros más débiles (fundamentalmente las ciudades como Berlín, Hamburgo y Bremen).

Desde el punto de vista institucional y competencial, la legislación federal se aprueba en el Bundestag, elegido democráticamente, con la participación del Bundesrat, cuyos 69 miembros son elegidos por los gobiernos (no los parlamentos) de los Estados federados. El número de miembros que cada Estado puede elegir está entre 3 y 6 de acuerdo con la población de cada Estado y favorece claramente a los Estados más pequeños (Bremen con poco más de 300.000 habitantes tiene tres escaños mientras que Nordrhein-Westfalen, con 18 millones de habitantes tiene 6 escaños).

En cuanto a las competencias legislativas estas se dividen en competencias exclusivas y competencias concurrentes. En principio, la ley federal tiene preferencia sobre la ley estatal (art. 31 LF). Los *länder* tendrán poder para legislar sólo y hasta el punto en que así sean expresamente autorizados por una ley federal (art. 71 LF). En cuanto a las competencias concurrentes, a pesar de la denominación no son verdaderamente tales porque claramente, al menos hasta la reforma de 2006, la potestad de los *länder* solo existirá en tanto la Federación no hubiera hecho uso de su competencia mediante ley (art. 72 LF). En el esquema tradicional del federalismo alemán, la existencia de una ley federal previa impide el ejercicio de las facultades legislativas de los *länder*. La intervención de

los *länder* se reduce por tanto al consentimiento del Bundesrat para aprobar las leyes (art. 105.3). Sin embargo, la reforma de 2006 ha señalado algunas áreas en que las que los Estados federados pueden desviarse de la ley federal por lo que la ley federal posterior no anularía la leyes estatales.

El federalismo alemán no puede entenderse sin atender al carácter solidario de sus fundamentos que aparecen recogidos en la Constitución. Así el art. 72.2 establece que la Federación tendrá derecho a legislar en aquellas materias en que sea necesario para establecer condiciones iguales en todo el territorio federal. Así mismo el art. 107.2 señala que la legislación federal asegurará una nivelación razonable de las diferentes capacidades financieras de los *länder*, teniendo en cuenta debidamente las capacidades financieras y necesidades de los municipios. Lo cierto es que el Tribunal Constitucional ha restringido el ámbito de actuación de la legislación federal y con la primera reforma constitucional la posibilidad establecida en el art. 72 se ha limitado a diez áreas.

Con el fin de que los *länder* reciban niveles adecuados de financiación existe un proceso que puede dividirse en cuatro fases<sup>3</sup>:

1. Distribución vertical. En primer lugar, el conjunto de ingresos fiscales se distribuye a los dos niveles de gobierno, a saber, la Federación y todos los *länder*, y por otro lado, los municipios reciben una subvención complementaria de ingresos. El IRPF, IS e IVA se dividen entre la Federación y los Estados. Los municipios tienen derecho a una parte del IRPF y del IVA. Por ello, estos impuestos se denominan impuestos conjuntos. La Federación recibe todos sus ingresos de los impuestos federales. La mayoría de los impuestos especiales (tales como el impuesto sobre la energía y el impuesto sobre el tabaco), así como el impuesto sobre seguros son impuestos federales.

Los Estados federados tienen derecho a recibir todos los ingresos procedentes de impuestos de los Estados federados. Estos incluyen el impuesto de sucesiones, la mayoría de los tipos de impuestos sobre transmisiones (en particular, el impuesto de transmisión de la propiedad inmobiliaria) así como algunos otros tipos de impuestos que generan pequeñas cantidades de ingresos.

Los municipios reciben la recaudación del impuesto sobre actividades económicas, el impuesto sobre bienes inmuebles, así como los impuestos

---

<sup>3</sup> Recogemos el resumen que ofrece la página web del Ministerio de Finanzas.

sobre consumos específicos locales. La Federación y los *länder* reciben una parte de los ingresos del IAE.

2. Distribución horizontal. A continuación, la totalidad de los ingresos fiscales recaudados por parte de los Estados federados se asigna entre los distintos Estados federados. El reparto horizontal entre los Estados federados se hace en función del número de habitantes al margen de lo recaudado o del consumo de cada Estado.
3. Nivelación financiera entre los Estados federados. En una tercera etapa, hay una compensación entre Estados federados "pobres" y Estados federados "ricos".
4. Subvenciones complementarias. Además, en una cuarta fase, los Estados federados pobres también reciben fondos de la Federación.

Los detalles de cada una de las fases del proceso se rigen por ley ordinaria.

El primer paso para la reforma del sistema federal comenzó en octubre de 2003 con el nombramiento de una Comisión conjunta del Bundestag y Bundesrat sobre la modernización del sistema federal. A pesar de que todos los partidos políticos estaban de acuerdo en que hacía falta una reforma, no se llegó a ningún acuerdo durante la legislatura 2002-2005. Fue la coalición surgida tras las elecciones de 2005 (y el acuerdo adoptado el 11 noviembre de 2005) el que retomó la iniciativa y la que llevó adelante la reforma con una primera fase centrada en la reforma de la estructura federal y que fue finalizada en 2006 (con la aprobación de la Ley de 28 de agosto de 2006 de reforma de la Constitución) y la Ley de reforma del federalismo de 5 de septiembre de 2006.

De acuerdo con la Decisión de 14 de diciembre de 2005 (adoptada por el Canciller federal y los 16 Presidentes de los *länder*), había que reformar el sistema de acuerdo con los siguientes parámetros:

- Dividir más claramente los ámbitos de la legislación federal y estatal eliminando la legislación marco.
- Reducir las barreras para la adopción de legislación federal limitando los poderes de veto del Bundesrat.
- Reducir la utilización de financiación conjunta entre el Estado federal y los Estados, redefiniendo los casos en que la podría darse la asistencia financiera del Gobierno federal.

- Reforzar la compatibilidad de la Constitución con el Derecho de la UE, revisando las reglas de representación exterior y añadiendo normas sobre el pacto de estabilidad nacional y la responsabilidad por el cumplimiento de las normas comunitarias.

Además, la coalición llegó al acuerdo de proceder a una segunda reforma para reorganizar las relaciones financieras entre el Gobierno federal y los Estados, lo que también conllevó una segunda reforma constitucional. Para el año 2009 ambas reformas fueron completadas con éxito.

### La primera reforma de 2006

La primera reforma tenía como objetivo mejorar el ámbito competencial y clarificar las responsabilidades del Estado federal y Estados federados haciendo más eficiente el proceso legislativo. Es una de las mayores reformas de la Ley Fundamental ya que un total de 25 de sus artículos fueron bien reformados, derogados o añadidos. Como hemos señalado la reforma pretendía clarificar la división de responsabilidades entre ambos niveles de gobierno, y dar mayor eficiencia a la ejecución de las diversas competencias para lo que se realizó una asignación más clara de las competencias legislativas.

La primera de las reformas se llevó a cabo en las siguientes áreas<sup>4</sup>:

- Reducción del ámbito legislativo en que el Bundesrat podía imponer su veto al Bundestag (derivado del art. 84.1 de la LF) e introducción de nuevas condiciones en relación con el consentimiento requerido por parte del Bundesrat para aquellas leyes que implicaran grandes gastos. (nuevo art. 104.a (3.a) de la LF).
- Abolición de la legislación marco y reorganización del ámbito de la legislación concurrente, reduciendo el ámbito de la cláusula contenida en el art. 72.2 de la Constitución que define el requisito para dar entrada a la legislación de la Federación, e introduciendo la posibilidad de que los Estados pudieran adoptar legislación divergente de la legislación federal en ciertas áreas legislativas.
- Delimitación clara de la responsabilidad financiera del Gobierno federal y de los Estados:

---

<sup>4</sup> Vid web Ministerio del Interior.



- Reduciendo los acuerdos financieros mixtos entre la Federación y los Estados.
- Reforzando la autonomía fiscal de los *länder*.
- Fijando el Pacto de Estabilidad Nacional por ley.
- Clarificando los principios concernientes a las cargas a soportar por la Federación y los Estados en caso de ruptura de las obligaciones nacionales e internacionales y del llamado criterio de Maastricht.

Entrando un poco más en el detalle de la reforma<sup>5</sup>, podemos decir que hasta la reforma la Constitución preveía (artículo 75 GG, en su antigua redacción), una legislación marco de la Federación para materias sustanciales (por ejemplo, Derecho de la función pública, universidades, protección del medio ambiente). Los *länder* estaban obligados a completar mediante leyes propias el marco prefijado por la Federación. Pues bien la legislación marco quedó suprimida con la reforma. También las competencias concurrentes se vieron afectadas por la reforma. Hemos visto que el Gobierno federal tiene el mandato de establecer condiciones de vida iguales en todo el territorio nacional y además mantener la unidad jurídica y económica en defensa del interés general del Estado. A tal fin el legislador federal podía legislar sobre todas las materias que caían dentro de las competencias concurrentes (art. 74 GG). La reforma de la Constitución (art. 72) limita por una parte el número de materias en que tal situación puede darse y por otra parte excluye del examen de necesidad de regulación federal materias importantes que en las que ya el legislador federal no tendrá que “defender” la necesidad de legislación común. Como contrapartida, el artículo 72.3 GG prevé desde 2006 la posibilidad de que los *länder* se aparten en determinados ámbitos de las leyes federales. Estas son las materias excluidas de esa posibilidad del art. 72.2 y por tanto una ley federal posterior a las leyes estatales no las dejaría sin efecto. La reforma ha señalado 6 áreas en que los Estados federados pueden separarse de la ley federal y por otra parte, la posibilidad establecida en el art. 72 de dictar leyes federales para igualar las condiciones de vida entre los Estados se ha limitado a 10 áreas con la reforma.

Además los *länder* recibieron nuevas competencias (Derecho penitenciario, Derecho de los asilos de las residencias para ancianos y discapacitados

---

<sup>5</sup> Seguimos el análisis de Ulrich Häde en “Sobre la reforma del federalismo en Alemania”, *Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)*, traducción por M. A. Martín, en UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, pp. 479-489.

(*Heimrecht*), y en determinados aspectos del Derecho del comercio (entre otros, horario de apertura de comercios y Derecho regulador de los establecimientos de hostelería). Desde entonces pueden, además, decidir en gran medida solos acerca del Derecho y, desde el punto de vista financiero especialmente importante, de la remuneración y la previsión social de sus funcionarios. La Federación ha abandonado asimismo la competencia en materia de educación superior, salvo en las cuestiones relativas a la admisión y a los títulos universitarios.

Con la reforma del federalismo se pretendía, además, reducir las financiaciones mixtas que habían sido objeto de fuerte controversia por cuanto la financiación del Gobierno federal conllevaba en muchos casos el control sobre las competencias de los Estados federados (especialmente en educación) la Constitución (nuevo artículo 104b GG) permite ahora la aportación de fondos para financiar tareas de los *länder* sólo en la medida en que la Ley Fundamental le confiera competencias legislativas<sup>6</sup>. Sin embargo, la reforma parece que no ha conducido a ninguna reducción relevante de las posibilidades de llevar a cabo financiaciones mixtas y el Gobierno federal sigue colaborando con los *länder* especialmente en el ámbito de la enseñanza superior. Sin embargo, esta situación vuelve a ser objeto de nuevo de reforma en el año 2009.

### La segunda reforma (2009)

El elemento central de la reforma lo constituye la limitación constitucional al endeudamiento de los Estados federados. Además se reformó la Constitución (art. 91.c)) para crear las bases de la cooperación entre la Federación y los Estados en materia de tecnologías de la información simplificando los organismos y entes responsables y su estructura. Se concedió además al Gobierno federal la competencia exclusiva para organizar una red de seguridad que uniera las redes intraestatales con la Federación. Por otra parte se permitió al Gobierno federal la posibilidad de concesión de ayudas financieras a los Estados en situaciones de emergencia aunque la Federación no ostentase la competencia legislativa sobre la materia en cuestión.

---

<sup>6</sup> El problema esencial en este punto radica en que la Federación, a través de la financiación, influye en el cumplimiento de la tarea por parte de los *länder*. Influye así sobre los *länder* de una manera que limita la autonomía de éstos. Vid Häle, p. 483.

Respecto a los límites al endeudamiento, la Constitución incorpora (arts. 109 y 115) el objetivo del presupuesto equilibrado y prevé que los *länder* tengan que renunciar en el futuro completamente a un endeudamiento estructural aunque sigue estando permitido un endeudamiento coyuntural y la asunción de créditos en caso de catástrofes naturales y otras situaciones de emergencia. Aunque hay opiniones que sostienen que las limitaciones impuestas a los Estados (prohibiéndoles acudir al crédito) van más allá del límite a las reformas constitucionales (art. 79.3 GG), sin embargo, la limitación del endeudamiento neto no elimina la autonomía e independencia presupuestarias de los *länder* y las nuevas normas sobre endeudamiento estatal resultarán aplicables una vez transcurrido el período transitorio (2016 para la Federación y 2020 para los *länder*)<sup>7</sup>.

Respecto a las ayudas financieras de la Federación a los Estados, la limitación de las financiaciones federales a los supuestos en que la Federación ostentase la competencia legislativa sobre la materia en cuestión (introducida en la primera reforma de 2006) fue considerada como demasiado restrictiva por lo que se modificó de nuevo la Constitución (art. 104.b.1) de forma que puedan concederse ayudas por parte de la Federación también en situaciones especiales sin esa limitación.

Las dos reformas parecen haber sido un éxito en términos de consenso entre el Gobierno federal y los Estados federados, sobre todo teniendo en cuenta las limitaciones financieras que se han impuesto a estos últimos. Con todo queda por ver lo que ocurrirá cuando finalice el período transitorio y comience a aplicarse el límite al endeudamiento de los Estados federados.

## **BÉLGICA**

Bélgica es un Estado federal complejo constituido por tres regiones (Bruselas, Flandes y Valonia) y tres comunidades configuradas en función del idioma hablado en sus territorios (Flamenca, francesa y germanófono). Existen además cuatro áreas (comunidades) lingüísticas (flamenca, francesa, bilingüe francesa-flamenca y germanófono). Las tres comunidades están representadas institucionalmente por sus respectivos parlamentos y gobiernos con competencias en educación, cultura y otras materias.

---

<sup>7</sup> Ulrich Häde, cit. p. 486.

La región y la comunidad de Flandes se han unido existiendo un único parlamento que representa a ambas instituciones. La región de Valonia y la comunidad del mismo nombre continúan separadas. Es decir, cada una de las tres comunidades tienen su propio parlamento y dos de las regiones (Valonia y Bruselas) tienen parlamentos propios. Esta estructura compleja ha ayudado a reflejar los diferentes intereses, representando, grosso modo, las comunidades los intereses individuales (sobre todo los servicios públicos) y las regiones los intereses colectivos de estos entes. Las regiones (y no las comunidades) tienen competencias tributarias aunque la mayoría de sus ingresos proviene de los fondos que redistribuye el Gobierno federal.

El sistema federal belga ha ido evolucionando constantemente y puede decirse que continúa inacabado y en evolución. De hecho ha habido seis reformas estatales desde la década de los 70<sup>8</sup> de las que aquí recogemos únicamente y de forma resumida las dos últimas.

### **El acuerdo Lambermont (2001)**

El acuerdo Lambermont (que toma su nombre de la residencia del primer ministro belga) fue el quinto de los procesos iniciados para conceder mayores competencias tributarias a las regiones y transformar un Estado unitario en un auténtico Estado federal.

Tras la reforma estatal de 1989, se vio la necesidad de que era necesario tomar nuevas medidas que para asegurar el funcionamiento de los entes fede-

---

<sup>8</sup> Ver van der Stichele and Verdonck, 2002.

- First state reform 1971: The Constitution recognizes the existence of three regions (Flanders, Wallonia and Brussels) and three cultural communities (French, Dutch and German).
- Second state reform 1980: The regions and the communities were fully established with their own responsibilities for matters relating to the person (communities) and the territory (regions).
- Third state reform 1989 (Special Financing Act): Belgium became de facto a federal state composed of regions and communities, which received expanded responsibilities, including the financial sovereignty over the use of transfers from the federal government.
- Fourth state reform 1993: – Saint Michel Act, 1993: Revision of financing mechanism concerning regions and communities. – Saint Quentin Decree 1993: transfer of some tasks from the French-speaking community to the Walloon region and the Brussels region (Commission communautaire française or "Cocof"). – Saint Éloi Act 2000: Revision of the allocation of the VAT transfer between communities.

rados y especialmente la comunidad francófona, que tuvo que ser rescatada. El acuerdo de Lambertmont firmado en 2001 mejoró sustancialmente la financiación de las comunidades y aumentó las competencias tributarias de las regiones (aunque tuvo que venir acompañado de medidas de solidaridad tanto con Bruselas (región) como con la comunidad francófona<sup>9</sup>.

El acuerdo incorporó dos elementos básicos<sup>10</sup>: 1) La concesión de una mayor autonomía a las regiones, junto con la asignación de competencias fiscales desde la Federación a las regiones, y 2) Un incremento considerable de las transferencias del Gobierno federal a las comunidades, principalmente para financiar la educación. De forma resumida podemos decir que el acuerdo consistió básicamente en los siguientes elementos:

- Concesión de mayores competencias fiscales a las regiones. Varios tributos, algunas tasas, los impuestos sobre la televisión, sobre vehículos, y algunos medioambientales fueron transferidos a las regiones a las que, además se permitió la adaptación de la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas tomando como referencia los ingresos regionales del citado impuesto, sin que se redujera la progresividad del impuesto.
- Como compensación por la asignación de las nuevas competencias tributarias y la previsión de una mayor recaudación derivada de ellas, se redujo la participación de las regiones en la recaudación del impuesto sobre la renta.
- Incremento de las transferencias derivadas del IVA a las comunidades en materia de educación, de acuerdo con una fórmula que reflejaba el coste de la educación y ligada al incremento del PIB.
- Concesión de mayores competencias reguladoras a las regiones en materia de agricultura y pesca, política exterior, supervisión de los entes locales y desarrollo y cooperación.

Como consecuencia de la nueva descentralización en materia tributaria la participación de los impuestos regionales en la recaudación total creció del 10%

---

<sup>9</sup> Willi Leibfritz, *Fiscal federalism in Belgium: main challenges and considerations for reform*, in Annex A1 Historical evolution of Belgium's federalism OCDE, Economics Department, WP No. 743, 2009, pp. 22 y ss.

<sup>10</sup> Blöchliger, Hansjoörg y Vammalle, Camila, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government, Beyond the Zero-sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, Paris, 2012, pp. 52 y ss.

al 20%. Por otra parte, la nueva financiación de las Comunidades incrementó las transferencias federales a éstas en un 10% de los ingresos por el IVA. Si bien la reforma pretendía ser neutral en términos fiscales (en el sentido de que la mayor recaudación a nivel regional se compensaría con una disminución de las transferencias federales), de hecho el resultado neto final fue un incremento de las transferencias federales a los entes regionales<sup>11</sup>. Una vez firmado el acuerdo, Flandes hizo uso extensivo de las nuevas competencias, al contrario de lo que ocurrió con Valonia.

### **La sexta reforma estatal (2011-2012)**

La sexta reforma del sistema federal belga tuvo lugar en los años 2011 y 2012 y tiene como antecedente la crisis política sufrida entre finales de 2010 y principios de 2011 durante la cual hubo de transcurrir un periodo de 541 días hasta que se pudo formar un nuevo Gobierno de coalición entre varios partidos (demócrata-cristianos, socialistas, liberales y ecologistas). El acuerdo entre ellos fue bautizado popularmente como el Acuerdo de la Pajarita (debido a la pajarita que habitualmente llevaba el primer ministro Elio Di Rupo) aunque oficialmente su nombre era el de “Un Estado federal más eficiente y unas entidades más autónomas”.

En primer lugar, es interesante señalar que a la hora de implantar la sexta reforma estatal el Parlamento modificó temporalmente el procedimiento de reforma constitucional contenido en el artículo 195 de la Constitución, añadiendo una disposición transitoria a dicho procedimiento, lo cual fue objeto de una fuerte crítica<sup>12</sup>.

El acuerdo estableció una reforma del Estado a implementar en varias fases, siendo la primera (aprobada en julio de 2012) la que marcó la división del distrito electoral de Bruselas-Halle-Vilvoorde (BHV) así como otras reformas legales<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Ibid. p. 58.

<sup>12</sup> “Belgian Federalism after the Sixth State Reform”, Jurgen Goossens and Pieter Cannoot, *Perspectives on Federalism*, Vol. 7, issue 2, 2015, pp. 29-55, pp. 31 y ss.

<sup>13</sup> Como la instauración de una nueva fiscalía de habla neerlandesa, la posibilidad de que la región de Flandes nombre alcaldes, la adopción de medidas para compensar a Bruselas de su capitalidad internacional, etc.

## La reforma del Senado

Con la reforma, el Senado pasa a tener un carácter radicalmente diferente al que tenía con anterioridad<sup>14</sup>. En adelante, se configura como la cámara de representación de las entidades federadas (que antes no existía como tal) y pasa a tener un carácter de cámara no permanente, en el sentido de que sólo mantiene ocho reuniones plenarias durante el año, y de representación institucional. Tras la reforma, el proceso legislativo general pasa a ser unicameral, sin intervención del Senado, en todas aquellas materias que la Constitución no señale explícitamente sometidas al proceso legislativo bicameral. Por otra parte, se pretende que a través del Senado los entes federados tengan un auténtico poder de codecisión con derecho de veto sobre materias institucionales como por ejemplo la reforma constitucional. Sin embargo, se ha señalado que a menos que se produzca otra reforma constitucional esta cámara no tendrá realmente “trabajo” a menos que adopte el papel, de facto, de puente entre las regiones y comunidades y/o el de promotor de ideas respecto al futuro institucional de Bélgica.

Además disminuye el número de senadores que pasa de 71 a 60 miembros que no son elegidos por sufragio universal. 50 de los 60 son elegidos por los parlamentos de las regiones y comunidades. Los otros 10 son “cooptados” con base en los resultados electorales de la Cámara de Representantes, lo que no deja de ser extraño si se considera al Senado como cámara de representación de las entidades federadas<sup>15</sup>.

## La reforma fiscal

La reforma en términos fiscales tenía como objetivo que el sistema de financiación se basara en la autonomía fiscal de las regiones, las cuales serían responsables fiscalmente hablando de sus obligaciones en términos de gasto. La reforma impulsa la responsabilidad en materia de gastos de las regiones y comunidades, especialmente en materia de bonificaciones familiares y políticas del mercado laboral. Es decir, al incrementar la autonomía fiscal de las regiones y de esta forma cubrir (más o menos) sus necesidades de

---

<sup>14</sup> Jurgen Goossens and Pieter Cannoot, cit. pp. 38 y ss.

<sup>15</sup> Ib. p. 39.

gasto, se alienaron las competencias sobre gastos con las competencias tributarias<sup>16</sup> <sup>17</sup>.

## **DINAMARCA**

Dinamarca es un país pequeño con una población aproximada de 5,6 millones de habitantes de los cuales una tercera parte vive en la zona metropolitana de Copenhague.

Desde el punto de vista que nos interesa, es de señalar que Dinamarca es un Estado unitario descentralizado en el que los municipios tienen garantizado a nivel constitucional (art. 82 de la Constitución) el derecho a gestionar sus competencias de forma independiente, bajo la supervisión del Estado y de acuerdo con la ley. Es decir, el Parlamento determina mediante ley el ámbito de autonomía de los municipios y podría variarlo en cualquier momento. Aunque en los últimos años ha habido una tendencia general a restringir la capacidad de decisión de los entes locales y demás niveles menores de la organización del Estado lo cierto es que la mayor parte del gasto público está en manos de

---

<sup>16</sup> Ver OECD Economic Surveys, Belgium, May 2013, p. Belgium 2013, p. 16.

<sup>17</sup> Casi dos tercios de las nuevas competencias sobre el gasto se transfirieron a las comunidades en áreas como los beneficios fiscales familiares, hospitales, servicios de salud mental, medicina preventiva, etc. Por su parte, las regiones asumieron mayores competencias en materia del mercado laboral, como la posibilidad de aprobar reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, y de gastos fiscales, como por ejemplo los relativos a la vivienda habitual. La revisión de la Ley de Financiación dio a las regiones la capacidad de establecer los tipos impositivos en el impuesto sobre la renta (si bien con limitaciones que no pusieran en peligro la progresividad del tributo). Por otra parte se modificó la regulación de las transferencias en las que la mayor parte se reparten entre las regiones sobre la base del IRPF, estableciéndose, además, una subvención adicional (del 0,1% PIB) a partir del 2015 a la región de Bruselas como compensación por las externalidades que implica la alta presencia de funcionarios internacionales, el costo de la seguridad, transporte, etc. Además, el subsidio de solidaridad se revisó con el fin de evitar la reducción en la recepción de dicho subsidio en caso de una mejora en el comportamiento económico del ente en cuestión (tema este recurrente en el ámbito del federalismo fiscal). Se previó que en el primer año de la reforma, éste sería neutral en términos presupuestarios para todos los niveles de gobierno. Posteriormente, durante la primera década, los subsidios se mantendrían constantes en términos nominales y se eliminarán totalmente durante la segunda década posterior a la reforma. Vid Bisciari, P. and L. van Meensel (2012), Reform of the Special Finance Act for the Communities and Regions, Economic Review, Banco Nacional de Bélgica.



las entidades locales. Por otra parte, es un rasgo distintivo del sistema tributario danés (aunque no es el único caso) la existencia de un IRPF municipal. Existe también un sistema de nivelación entre municipios.

La actual estructura administrativa de Dinamarca es fruto de la reforma del gobierno local y regional que entró en vigor el 1 de enero de 2007 y que produjo un cambio radical del mapa territorial, político y administrativo en todo el país. Tras la reforma, 275 municipios se habían fusionado para crear 98 grandes unidades municipales y los 14 condados existentes fueron abolidos para ser reemplazados por 5 regiones cuyos consejos son elegidos democráticamente. La reforma fue el fruto de un proceso de cuatro años (con dos intentos anteriores fallidos) y su principal objetivo fue adaptar la provisión de servicios públicos al incremento de la demanda y a los cambios tecnológicos. La reforma pretendió fundamentalmente mejorar la calidad de los servicios municipales transfiriendo nuevas competencias desde el nivel de los desaparecidos condados a los municipios, aumentando su tamaño para asegurar la adecuada provisión de dichos servicios. Los municipios pequeños ya no eran capaces de ofrecer los servicios que sus habitantes les demandaban por lo que llegados a cierto punto, la fusión de municipios fue vista como una alternativa a la recentralización de funciones. La obtención de economías de escala y la consiguiente eficacia en la gestión de dichos servicios también jugó un papel (aunque secundario) en los objetivos de la reforma. El acuerdo político entre los principales partidos inició el proceso "forzando" a los municipios a fusionarse voluntariamente hasta conseguir un número mínimo de 20.000 habitantes dejándoles libertad para negociar entre ellos los límites territoriales<sup>18</sup>. Si bien es cierto que una alternativa podría haber sido los acuerdos de cooperación entre diversos municipios, lo cierto es que este tipo de acuerdos ya existían y habían sido fuertemente criticados por su falta de transparencia y control democrático. De hecho, la existencia de un gran número de este tipo de acuerdos fue uno de los argumentos utilizados para defender la reforma por cuanto mostraban que el tamaño de los municipios era demasiado pequeño<sup>19</sup>.

Si analizamos la reforma desde una perspectiva general, podemos decir que tuvo éxito y de hecho se consolidó antes de lo esperado. Lo cierto es que el

---

<sup>18</sup> Reforming Fiscal Federalism and Local Government-Beyond the zero-sum game, Denmark: The Local Government Reform, pp. 73-82, p. 74.

<sup>19</sup> Ob. cit. p. 76.

Gobierno otorgó a los municipios un fuerte incentivo para la fusión porque aquellos que no alcanzaran el nivel mínimo de población exigido podían verse sometidos a la obligación de fusionarse con otros en virtud de ley votada en el Parlamento. Aunque es cierto que los municipios podían evitar la fusión con otros en ciertas condiciones, esto implicaba su renuncia a las nuevas competencias y el verse forzados obligatoriamente a suscribir acuerdos para la “compra” de servicios a los municipios colindantes.

La reforma de 2007 consistió básicamente en tres elementos<sup>20</sup>:

1. La delineación de un nuevo mapa territorial en Dinamarca. Como hemos señalado anteriormente, el número de municipios descendió de 270 a 98, fruto de las fusiones entre municipios, con el resultado de una media de 56.000 habitantes por municipio, y la eliminación de 14 condados sustituidos por 5 regiones.
2. Nueva distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno. Al desaparecer los condados, sus competencias fueron redistribuidas a los municipios en su mayor parte, siendo éstos los responsables de gestionar la mayoría de las competencias derivadas del Estado de bienestar (servicios sociales, educación obligatoria, educación especial para adultos, rehabilitación y cuidado de mayores, programas de prevención, planificación medioambiental, servicios de apoyo a negocios locales, promoción del turismo, participación en compañías regionales de transporte, mantenimiento de la red local de carreteras, bibliotecas, escuelas de música, instalaciones deportivas y culturales y responsabilidad en materia de empleo de forma compartida con el Gobierno central). Por otra parte, las competencias de los condados en materia de salud pública fueron asignadas a las nuevas regiones, incluyendo la asistencia sanitaria pública, medicina familiar, especialistas, medicamentos, hospitales, etc. junto con algunas otras competencias en materia de desarrollo regional. El Gobierno central pasó a tener un claro papel de supervisor de la eficacia en el provisión de los servicios atribuidos a los municipios y regiones. La competencia sobre los centros de enseñanza media, la recaudación de tributos, y parte de los transportes públicos y mantenimiento de carreteras fue transferido al Gobierno central que también adquirió un papel relevante en materia de planificación medioambiental. Los servicios

---

<sup>20</sup> Ob. cit. p. 75.

de empleo se atribuyeron de forma compartida al Gobierno central y a los municipios.

3. Nuevo sistema de financiación y nivelación. Dada la desaparición de los condados, los niveles de tributación pasaron de tres a dos, ya que las regiones carecen de competencias tributarias: sus ingresos provienen de subsidios y fondos del Gobierno central y de los municipios. Con el fin de asegurar que la reforma no implicara un cambio en la carga financiera entre municipios, se reformó el sistema de subvenciones y nivelación teniendo en cuenta la nueva distribución de competencias.

La reforma puede considerarse todo un éxito teniendo en cuenta los resultados obtenidos, siendo quizá determinante<sup>21</sup> la conjunción con otro tipo de reformas, un fuerte liderazgo político, y el uso de una política de “palo y zanahoria” con los municipios por cuanto existía la amenaza de fusión obligatoria para aquellos que no alcanzaran la población suficiente estipulada.

## FINLANDIA

Finlandia es un país de 304.000 km<sup>2</sup> que tiene una población de aproximadamente cinco millones y medio de habitantes. Es un país unitario en el que pueden observarse dos niveles políticos de gobierno (en el sentido de que son niveles sometidos a elección democrática por los electores) personificados en la administración estatal y los municipios<sup>22</sup> sin perjuicio de la existencia de 19 regiones que sustituyeron en su día a las provincias existentes, lo que le diferencia de otros países nórdicos<sup>23</sup>. La administración estatal a su vez se compone de la administración central, regional y local. La administración regional se compone de seis agencias estatales regionales (AVI) y quince centros de desarrollo económico, transporte y medio ambiente (ELY). Las AVI legislan, conducen y supervisan las competencias a ejecutar en las regiones y hacen un seguimiento de la

---

<sup>21</sup> Ob. cit. p. 74.

<sup>22</sup> Antti Moisio, What makes a local government reform successful? The Finnish experience, en OECD/KIPF (2015), *Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, pp. 183 y ss.

<sup>23</sup> Seguimos a continuación básicamente la exposición de André, Christophe and Clara García (2014), “Local Public Finances and Municipal Reform in Finland”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1121, OECD Publishing.

situación a nivel local en las regiones materia de derechos básicos, acceso a los servicios públicos básicos, protección y sostenibilidad medioambiental entre otras funciones. Los ELY son los encargados de la promoción del emprendimiento, funcionamiento del mercado laboral incluido lo relativo a trabajadores inmigrantes y actividades culturales, entre otras funciones. La administración estatal local está compuesta básicamente por las autoridades policiales, oficinas registrales y tributarias.

El gobierno local consiste en los municipios y las administraciones conjuntas formadas por diversos municipios: los municipios pueden formar entes conjuntos para la provisión de cualquier servicio aunque la pertenencia a uno de estos entes es obligatoria para la asistencia sanitaria especializada (hospitales). Lo habitual es que los municipios más pequeños organicen la asistencia sanitaria y en materia de educación a través de uno de estos organismos. Existen (datos del 2015) 315 municipios y 19 consejos regionales encargados del desarrollo regional<sup>24</sup>.

Los municipios existentes tienen una media de 17.000 habitantes por municipio. La ausencia de un poder regional ha hecho que los municipios desempeñen un gran número de competencias sobre todo en materia de educación, salud y servicios sociales y que en los últimos años las competencias asumidas se hayan incrementado notablemente. El sector municipal suma dos tercios del consumo público, supone un 70% del total de inversión pública y el personal a su servicio supone más de un 20% del número total de empleados públicos<sup>25</sup>. Como regla general, ya hemos señalado que los municipios tienen un papel fundamental en los países nórdicos y más aún en un país como Finlandia en que no existe propiamente un poder regional.

En este epígrafe haremos una reseña de tres grandes reformas acontecidas en Finlandia en los últimos años: la reforma del gobierno y servicios locales de 2007 (conocida como "PARAS"); la reforma para la fusión de municipios de 2011-2015; y la reforma del sistema de financiación sustanciada en los años 2010 y 2014.

Desde el punto de vista financiero-fiscal, los municipios finlandeses gozan de una gran autonomía fiscal: tienen competencia para recaudar el impuesto muni-

---

<sup>24</sup> Antti Moisio, *ob. cit.* pp. 183 y ss.

<sup>25</sup> Vid André, C. and C. García (2014), *cit.* p. 10.

cial sobre la renta e impuestos sobre la propiedad, y reciben también una participación en la recaudación del impuesto de sociedades. La principal fuente de ingresos la constituye el impuesto sobre la renta municipal, que supone un 40% del total de los ingresos municipales<sup>26</sup> y en el cual pueden señalar libremente el tipo impositivo (proporcional). También pueden establecer el tipo del impuesto sobre la propiedad dentro de los límites señalados por el Gobierno central. Por otra parte, los municipios tienen un margen de discreción muy amplio en materia de gasto en que no existen límites, al igual que sucede en cuestión de endeudamiento o niveles de deuda, lo que no es habitual en los países de la OCDE con la excepción de Austria y Noruega<sup>27</sup>.

### La reforma del Gobierno y servicios locales de 2007 (Reforma "PARAS")

En el año 2007 Finlandia inició la implantación de la reforma con la finalidad de crear economías de escala e incentivar tanto la fusión de municipios como la cooperación municipal en la provisión de servicios públicos (conocida también por su acrónimo como reforma "PARAS")<sup>28</sup>. A diferencia de lo ocurrido en Dinamarca, la tradicional política de consenso finaesa y el alto grado de autonomía municipal impedían imponer por la fuerza este tipo de reformas. Por ello, los municipios tuvieron la opción de fusionarse o bien incorporarse a unidades más grandes de cooperación intermunicipal. Sin embargo, es cierto que financieramente se incentivó la primera de las opciones. La reforma consistió básicamente en dos elementos<sup>29</sup>: por una parte otorgar subvenciones a la fusión voluntaria de municipios y por otra, la reestructuración de los servicios públicos.

Las subvenciones se otorgaron en función del número de municipios involucrados, cuál era su tamaño inicial y el tamaño del municipio resultante de la

---

<sup>26</sup> André, C. and C. García (2014), cit. p.

<sup>27</sup> Ver a este respecto Sutherland, D., R. Price and I. Joumard (2005), "Sub-Central Government Fiscal Rules", OECD Economic Studies, No. 41, 2005/2.

<sup>28</sup> En lo referente a esta reforma, seguimos básicamente lo expuesto en "Finland: Restructuring local government and services", en Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, pp. 83-92.

<sup>29</sup> Vid Finland: Restructuring local government and services" Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, p. 87.

fusión. La restructuración de la provisión de servicios públicos municipales se llevó a cabo exigiendo y creando unidades más grandes para llevar a cabo dicha provisión. Así, por ejemplo, se exigía una base poblacional de al menos 20.000 habitantes para poder llevar a cabo la asistencia primaria en materia de salud; o de 50.000 habitantes para el caso de educación básica. Los municipios podían alcanzar el número crítico de habitantes bien por fusión bien mediante la cooperación con otros municipios para la prestación de estos servicios (en cuyo caso debían de establecer un ente gestor). Por otra parte, las grandes zonas urbanas, esto es, las cuatro autoridades locales en el área metropolitana de Helsinki así como otras 16 ciudades junto con sus municipios adyacentes (102 municipios en total) tuvieron que suscribir planes de cooperación en cuestiones referentes al uso del terreno, vivienda y transporte, entre otras materias.

La reforma puede considerarse que fue un gran éxito puesto que para finales de 2012 el número de municipios se había reducido en 96 entes.

### **La reforma para la fusión de municipios**

La entrada de un nuevo Gobierno en el año 2011 hizo que se iniciara una nueva ronda de fusiones municipales incardinada en una serie de reformas a nivel local que se iniciaron durante el bienio 2011-2013 con la entrada de dicho Gobierno<sup>30</sup>.

De acuerdo con la idea del nuevo Gobierno, la reforma PARAS no era suficiente y no resolvía los principales problemas de los municipios. Por ello, aún antes de que la implementación de la referida reforma finalizara, el nuevo Gobierno lanzó una nueva reforma que pretendía reducir el número de municipios entre 70 y 100 para todo el país. Sin embargo, esta segunda reforma fracasó

---

<sup>30</sup> Las seis reformas que el nuevo Gobierno pretendió implementar eran, además de la reforma para la fusión de municipios, la reforma de la asistencia sanitaria, la reforma de la Ley de Régimen Local, la reforma de la Gobernanza metropolitana, la reforma del sistema de subvenciones, y la reforma de las funciones locales. Vid *What makes a local government reform successful? The Finnish experience*, Antti Moisio, en OECD/KIPF (2015), *Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, p. 190. Seguimos básicamente la exposición de Moisio de las reformas producidas a partir de 2011 tomando en consideración únicamente la reforma para la fusión de los municipios y la reforma del sistema de financiación.

ya que al final del mandato del Gobierno (marzo de 2015) sólo un pequeño número de fusiones se había llevado a cabo.

Esta segunda reforma pretendía hacer frente (de acuerdo con el Gobierno) a los desafíos que implicaban el envejecimiento de la población, la eficacia del sector público y el proceso democrático en la toma de decisiones a nivel local. La pretensión del Gobierno era que la reforma cimentara también las medidas tomadas a nivel del Gobierno central para afrontar el desfase existente en las finanzas públicas. Además, desde el punto de vista político, el nuevo Gobierno pretendía acallar las propuestas de la oposición sobre la creación de un nuevo nivel de poder a nivel regional.

La reforma se preparó por el Ministerio de Finanzas que definió un tamaño óptimo para los municipios basado en las áreas en que los habitantes de los municipios se desplazaban entre su lugar de trabajo y su domicilio, así como en la estructura óptima para la provisión de los diferentes servicios municipales. Los municipios resultantes de las fusiones deberían de ser capaces de prestar todos los servicios sociales, la asistencia sanitaria y la educación sin necesidad de tener que acudir a la formación de entes supramunicipales (con la excepción de la asistencia hospitalaria especializada). El así llamado "modelo de municipalidad fuerte" se supone que reduciría la cantidad de municipios a un número entre 70 y 100 para el año 2015. Aunque las fusiones pretendidas habrían de realizarse de forma voluntaria (como ocurrió con la reforma "PARAS"), se dejó una puerta abierta a la posibilidad de, en una fase posterior, fusiones obligatorias por el Gobierno, que consideró diversas opciones legales para implementarlas en alrededor de 10 centros urbanos fuera del área metropolitana de Helsinki<sup>31</sup>.

Los consejos municipales fueron consultados sobre los planes del Gobierno y se supone que tenían que informar y hacer propuestas sobre las fusiones que habrían de implementarse entre los años 2015 y 2017. Pero no mostraron demasiado entusiasmo con las propuestas y los sucesivos plazos para la entrega de sus propuestas se fueron dilatando en el tiempo. Al final la mayoría de los consejos rechazaron los planes gubernamentales puesto que, desde su punto de vista, iban demasiado lejos y lo que demandaban estos consejos era fomentar la cooperación municipal, no la fusión entre municipios. Al final del mandato

---

<sup>31</sup> Vid Antti Moisio, ob. cit. p. 192.

gubernamental, sólo un pequeño número de fusiones había logrado consolidarse por lo que puede afirmarse que la reforma fue un rotundo fracaso.

La causa de este fracaso puede atribuirse a varios factores, si tomamos en cuenta los elementos clave que pueden tenerse en cuenta a la hora de implementar una reforma de este tipo<sup>32</sup>. Desde el punto de vista del momento elegido para la reforma son varios los elementos que, visto en retrospectiva, jugaron en contra de su éxito. El éxito de la reforma anterior ("PARAS" 2007) impulsó la acción del nuevo Gobierno pero parece que la nueva reforma se inició demasiado pronto, esto es, sin haber dejado que finalizara y madurara la implementación de la reforma anterior.

Por otra parte, la reforma municipal vino acompañada por el intento de reforma de los servicios sociales y de salud. Esta reforma "conjunta", si bien en otros casos ha jugado un papel favorecedor del éxito de las reformas, lo cierto es que en este caso conllevó problemas desde el principio. En primer término, las dos reformas fueron preparadas por dos ministerios diferentes: por una parte el de Asuntos Sociales (reforma de los servicios sociales y salud) y por otra, el de Finanzas (reforma municipal). La cultura de ambos era sustancialmente divergente así como el objetivo que pretendía cada uno con las reformas. El Ministerio de Finanzas puso el acento en la eficiencia económica como objetivo y el Ministerio de Asuntos Sociales subrayaba la necesidad de conseguir la equidad en el acceso a los servicios públicos. Tampoco fue de gran ayuda el hecho de que ambos ministerios estaban en manos de diferentes partidos políticos y esto se reflejó en la ausencia de comunicación efectiva entre ambos ministerios.

Por otra parte, la situación económica fue deteriorándose continuamente a lo largo del proceso de su implementación. Pero probablemente el principal obstáculo para el éxito de la reforma fue constitucional y no político. El derecho al autogobierno de los municipios está reconocido en la misma Constitución por lo que disfrutaban del derecho al autogobierno administrativo y tributario. La Comisión constitucional del Parlamento criticó duramente y en varias ocasiones la re-

---

<sup>32</sup> Ver Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), "The Political Economy of Fiscal Decentralisation", in Kim, J. and C. Vammalle (eds.), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. OECD/Korea Institute of Public Finance. Así mismo, Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. Paris, pp. 11-25.



forma para las fusiones municipales por entender que estaba en contradicción con el texto constitucional. El principal problema por tanto fue que no se alcanzó ningún acuerdo político que pudiera sortear las dificultades desde el punto de vista del encaje constitucional de la reforma. A ello se unió el hecho de que la reforma fue preparada por un número reducido de expertos y funcionarios y a que la reforma de los servicios sociales y de salud que la acompañaba pareciera como si fuera un mero pretexto para forzar la fusión de municipios. Esto hizo que el fracaso estuviera asegurado<sup>33</sup>.

### La reforma del sistema de financiación

La reforma del sistema de financiación se realizó en dos fases: una primera en el año 2010 en que se produjo la unificación de competencias en el Ministerio de Finanzas con la unificación de los tres tipos de transferencias (general, educación y asistencia social) y una segunda fase en 2014 en que se produjo la simplificación del sistema de transferencias.

En Finlandia, las transferencias del Gobierno central a los municipios se utilizan para garantizar la igualdad en el acceso a los servicios sociales, asistencia sanitaria y educación. El sistema de igualación de costes e ingresos en proporción al gasto público y del PIB es uno de los mayores de la OCDE. A la hora de determinar las transferencias el coste de los factores es determinante, en contraposición a lo que ocurre en Suecia y Noruega en que los ingresos son determinantes<sup>34</sup>. El sistema de igualación redistribuye los ingresos fiscales de acuerdo con el potencial de recaudación de los municipios. Los ingresos potenciales se calculan aplicando los tipos tributarios medios del país a las bases imponibles municipales. Los municipios con unos ingresos fiscales potenciales per cápita por debajo del 91,86% de la media nacional reciben la diferencia vía transferencia del Estado<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Vid Moisis, cit. pp. 198-199.

<sup>34</sup> Blöchliger, H., O. Merk, C. Charbit and L. Mizell (2007), "Fiscal Equalisation in OECD Countries", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 4, OECD Publishing. Cit. en André, C. and C. García (2014), "Local Public Finances and Municipal Reform in Finland", *OECD Economics Department, Working Papers*, No. 1121, OECD Publishing, pp. 14 y ss.

<sup>35</sup> André, C. and C. García (2014), "Local Public Finances and Municipal Reform in Finland", *OECD Economics Department, Working Papers*, No. 1121, OECD Publishing, pp. 14 y ss.

En el año 2010<sup>36</sup> el sistema de subvenciones se reformó de forma que los tres principales bloques de subvenciones (la subvención para educación, la de asistencia social y sanitaria y la subvención general) se fusionaron en una única subvención de carácter general gestionada por el Ministerio de Finanzas. Este fue quizá el principal aspecto de la reforma puesto que los criterios para el otorgamiento de las subvenciones no fueron modificados. La reforma fue incluida en el programa electoral del Gobierno entrante en 2007 y tuvo como base el informe preparado por una institución de investigación gubernamental (VATT) el cual incluía nuevos criterios para la asignación de los fondos, pero debido a la crisis financiera y al consiguiente recorte en la recaudación, la fórmula de asignación no se revisó y se garantizó a los municipios que la reforma no provocaría pérdida alguna en el montante de su financiación.

La reforma fue bien recibida por los municipios que preferían al Ministerio de Finanzas como único interlocutor dado que eran de la opinión de que sería más proclive a tener en cuenta tanto sus intereses como su futuro financiero. Los más reacios a la reforma, como por otra parte podría esperarse, fueron los ministerios “perdedores” con la reforma, esto es, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud y Asuntos Sociales cuyos presupuestos se redujeron sensiblemente. La fuerte presión del sector educativo permitió que el Ministerio de Educación mantuviera el control sobre las subvenciones para la educación superior y para el equivalente a la formación profesional. El trasvase de poder desde estos ministerios al Ministerio de Finanzas reforzó obviamente el papel de éste en los asuntos municipales y preparó lo que se pretendía que fuera el siguiente paso en la reforma del sistema en su conjunto: la reforma del sistema de subvenciones con la renegociación de la fórmula de financiación, al reducir el número de interlocutores únicamente a dos: la Asociación de Municipios y el Ministerio de Finanzas.

La verdadera reforma del sistema se inició en 2012 y, aunque se votó de forma diferenciada en el Parlamento, se realizó de forma conjunta con la incorporación de la nueva Ley Municipal que estableció, entre otras cosas, una nueva regulación fiscal de los municipios.

El nuevo Gobierno entrante en 2011 preparó la reforma del sistema tan pronto como tomó posesión y si bien el Ministerio de Asuntos Locales tomó el

---

<sup>36</sup> Lo que sigue está descrito en Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, pp. 90 y ss.

liderazgo político de la reforma, la preparación del proyecto se concentró en el Ministerio de Finanzas. Este dejó la dirección del proyecto en manos de un ombudsman (que era un antiguo gestor municipal jubilado) y se le facilitaron los medios para poner en marcha los estudios necesarios de instituciones de investigación no pertenecientes a la administración, las cuales suministraron los datos y análisis necesarios para la reforma<sup>37</sup>. Por tanto, la reforma como tal se puso en manos del ombudsman y de los funcionarios adscritos al proyecto. El informe del ombudsman fue aprobado por el Gobierno en abril de 2014 y la nueva ley sobre la reforma de las subvenciones se aprobó en el Parlamento en agosto de 2014, siendo efectiva desde principios de 2015. Los objetivos de la reforma son hacer el sistema más simple y más transparente a la vez que lo más neutral posible respecto a las fusiones municipales.

En comparación con otras reformas anteriores, ésta se llevó a cabo sin grandes oposiciones quizá debido a la concentración del proyecto en el departamento de asuntos locales del Ministerio de Finanzas. Pero este factor quizá en otros países podría jugar el papel contrario y ser contraproducente especialmente si se descuida la transparencia y coordinación con otros departamentos ministeriales. El hecho de que existiera una primera reforma en 2010 pudo ayudar al éxito de la segunda y más importante de 2014, dada la unificación de subvenciones que supuso dicha reforma, como hemos visto. También se considera que fue una medida acertada la decisión de transferir el Departamento para el Gobierno Local y la Administración Regional desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Finanzas en el año 2008. Por otra parte, también se dice que el hecho de realizar de forma simultánea la reforma del sistema de subvenciones con la nueva Ley Municipal que definió las nuevas reglas fiscales para los municipios, ayudó en el proceso. Así mismo se pretendió una transición "amable" estableciéndose un período transitorio de cinco años (hasta 2020) durante los que los municipios recibirán compensaciones financieras<sup>38</sup>.

Lo cierto es que Finlandia es un ejemplo de cómo dentro del mismo país reformas similares pueden ser llevadas a cabo con éxito o bien pueden fracasar estrepitosamente en función de los factores que hemos apuntado en la introducción a este estudio.

---

<sup>37</sup> Moisio, ob. cit. p. 197.

<sup>38</sup> Vid Moisio, Antti, ob. cit. pp.195-196.

## CANADÁ

Canadá es uno de los países más extensos del mundo que sin embargo, sólo cuenta con treinta y siete millones y medio de habitantes y se constituye políticamente en un Estado federal con tres niveles de gobierno: uno a nivel central y otros dos a nivel subcentral (provincias y territorios por un lado y gobiernos locales por otro, si bien la Constitución sólo incluye como tal dos niveles de gobierno: el federal y el federado de las diez provincias. Las provincias son muy heterogéneas tanto en tamaño y población como importancia económica.

El Gobierno federal o nacional es responsable de la aprobación e implementación de las leyes para todo el país y para ello, la Constitución le otorga los poderes que puede ejercer independientemente de las provincias. El Parlamento sito en Ottawa es bicameral (Cámara de los Comunes y Senado, que no es de elección popular y tiene un poder sensiblemente inferior a la cámara baja). Las diez provincias (British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec, Newfoundland y Labrador, Nova Scotia, New Brunswick, y Prince Edward Island) tienen su propia asamblea legislativa (en su día alguna incluso tenía también una segunda cámara) y su Gobierno.

Los tres territorios existentes (Yukon, Northwest Territories, y Nunavut) aunque no están reconocidos constitucionalmente como las provincias, de hecho tienen muchas de las competencias asociadas con las provincias y cada uno tiene su propia asamblea legislativa y Gobierno. Su carencia de estatus constitucional hace que no tengan voz a la hora de reformar la Constitución pero es práctica común incluir a los gobiernos territoriales en el proceso de toma de decisiones.

Los gobiernos locales, también son muy heterogéneos en tamaño, finalidad y estructura e incluyen municipios, condados y consejos regionales, agencias, etc. Al igual que los territorios, carecen de reconocimiento constitucional y su creación y el marco legal de actuación caen dentro de la jurisdicción de las provincias y territorios.

Desde los tiempos de la primera Constitución de 1867 y la constitución de la Federación, el federalismo canadiense ha estado dirigido a encarar dos cuestiones fundamentales: la cuestión "cultural" con su reflejo en dos comunidades (la anglófona y la francófona), y la cuestión económica y su reflejo en la política

fiscal y monetaria, la regulación del comercio interior y exterior y el gobierno de las relaciones económicas en el marco interno<sup>39</sup>.

La Constitución establece (artículo 91) que el Gobierno federal tiene dos tipos de poderes. Por un lado existe una lista enumerativa de veintinueve competencias federales (regulación del comercio, servicio postal, ejército, derecho penal, navegación, implementación de tratados internacionales, etc.); y por otra parte, existe la cláusula de Paz, Orden y Buen Gobierno (cláusula POGG, por sus siglas en inglés), que establece que todas aquellas competencias que no hayan sido atribuidas expresamente a las provincias corresponden al Gobierno federal.

La Constitución también establece (artículos 92 y 93) cuáles son los poderes de las provincias. Así enumera dieciséis competencias legislativas que incluyen educación, instituciones municipales, derecho de propiedad, derechos civiles, etc. Son competencias exclusivas y por ello el Gobierno federal no puede legislar sobre ellas.

Por otra parte, existen (artículo 95) competencias concurrentes en materia de agricultura e inmigración. En materia tributaria, la Constitución (artículo 92) confiere a las provincias competencia sólo en lo referente a tributos directos con la finalidad de recaudar ingresos para finalidades provinciales. La cuestión de qué tributos tienen la cualificación de directos y cuáles no la tienen ha tenido una gran importancia y ha sido objeto de disputa recurrente ante los tribunales canadienses.

## Los elementos del federalismo fiscal canadiense

Canadá es, de acuerdo con los estándares de la OCDE<sup>40</sup>, el país más descentralizado de este selecto club en términos de gasto y competencias fiscales (alrededor del 65% de gasto y 50% de tributos asignados a las provincias, territorios y entes locales).

---

<sup>39</sup> Alarie, B. y Bird, R. M., Canada, en *Tax Aspects of Fiscal Federalism*. IBFD, Ámsterdam, 2011, pp. 79-136.

<sup>40</sup> Canada: The equalisation reform in Blöchliger, H. and C. Vammalle, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, 2012, pp. 63 y ss.

Las provincias tienen una gran capacidad tributaria (pueden establecer las bases tributarias y tipos impositivos y gozan de los ingresos provenientes de los recursos naturales que se explotan en su territorio (tasas, royalties, etc.). Las grandes diferencias existentes entre provincias se reducen por el mecanismo de nivelación mediante transferencias desde el Gobierno federal a las provincias. De manera resumida podemos establecer<sup>41</sup> que el federalismo fiscal canadiense está basado en tres elementos: los acuerdos de tributación, las subvenciones federales y las transferencias de nivelación.

Tanto las provincias como el Gobierno federal tienen competencias para imponer tributos directos y normalmente se hace de forma coordinada a través de los acuerdos de tributación entre el Gobierno federal y las provincias y territorios que evitan una "sobreimposición" sobre los contribuyentes. Además el Gobierno federal utiliza en muchas ocasiones el sistema tributario para realizar transferencias de fondos a provincias y territorios. Estas transferencias fiscales se establecen en acuerdos formales entre los gobiernos y habitualmente se utilizan como una forma de financiación de los servicios suministrados por las provincias (asistencia sanitaria, educación).

El Gobierno federal también otorga subvenciones tanto condicionadas como incondicionadas (subvenciones "en bloque"), que consisten en transferencias de fondos anuales para financiar programas provinciales y territoriales en materias como salud, cuidado infantil, educación y beneficios sociales.

En el año 1957 se introdujo un sistema de transferencias de nivelación que son subvenciones incondicionadas para las provincias necesitadas con el fin de que puedan ofrecer un nivel equiparable de servicios públicos al margen de cuál sea el número de habitantes o los ingresos tributarios. Habitualmente todas las provincias recibían este tipo de pagos con excepción de Ontario, British Columbia y Alberta que eran las únicas que estaban por encima de la media establecida. El estándar mínimo para realizar la comparación y la fórmula para establecerlo han sido objeto de modificación con cierta frecuencia con base en los siguientes elementos:

- la definición del estándar como tal, esto es si la media de la capacidad fiscal debería referirse a dos, cinco o todas las provincias,
- la posible limitación al total de los pagos por nivelación,

---

<sup>41</sup> De acuerdo con la descripción del propio Gobierno canadiense.

- la toma en consideración o no de los ingresos por los recursos naturales a la hora de establecer la posible capacidad fiscal de las provincias: 100%, 50% o nada en absoluto.

### La reforma del sistema de nivelación de 2007<sup>42</sup>

A comienzos de la década de los noventa, el consenso existente tanto sobre los principios como sobre los aspectos técnicos del sistema de nivelación empezó a quebrarse especialmente en lo referente a cómo debería de tratarse la cuestión de los recursos naturales. La reforma pretendió poner a punto el sistema que, a lo largo de los años se había hecho muy poco transparente y sometido a la influencia de intereses particulares, por lo que se pretendió simplificar el sistema. El proceso de reforma se inició en 2005 con la creación de un grupo de expertos que combinaba el rigor económico con un sentido político de la reforma y que, debido a su reputación, obligó en cierta medida al Gobierno a seguir la mayoría de sus recomendaciones. Así mismo se anunció un programa de transición “ad hoc” basado en acuerdos individuales con las provincias.

La cuestión de los recursos naturales resultó ser la más controvertida. En la fórmula anterior a 2004 los ingresos derivados de ellos se tenían en cuenta en su totalidad para computar la capacidad fiscal. Esto implicaba desincentivar a las provincias menos pudientes para que explotaran o aumentaran sus bases recaudatorias. Este desincentivo es el que motivó los acuerdos especiales con las provincias atlánticas que les “protegían” de los desincentivos que implicaba el sistema existente. El grupo de expertos propuso una suerte de compromiso entre el Gobierno federal y las provincias: debería tomarse en consideración el 50% de los ingresos derivados de dichos recursos a la hora de establecer la capacidad fiscal con un límite adicional sobre aquellas provincias cuya capacidad fiscal después de las transferencias de nivelación sobrepasaran a la provincia que, dentro del grupo de las no receptoras de dichas transferencias, tuviera la menor capacidad fiscal. Esto suponía que se limitaban los pagos para las provincias con grandes recursos y además se mantenían los incentivos para que las provincias con potencial para explotar sus recursos, ejercieran ese potencial.

---

<sup>42</sup> Seguimos el análisis en Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Canada: the equalization reform*, in *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, 2012, pp. 65 y ss.

De forma resumida, los elementos de la reforma fueron los siguientes<sup>43</sup>:

- Un nuevo estándar de nivelación basado en la media representativa de las provincias. La reforma introdujo el estándar de las diez provincias en contraposición al de cinco provincias que había estado en vigor desde los años 80. Esto significó la inclusión de las provincias con altos ingresos fiscales y con grandes recursos naturales que se habían excluido y, por tanto, el aumento del citado estándar.
- El sistema fiscal representativo (RTS por sus siglas en inglés), que define la capacidad fiscal de una provincia, fue simplificado, combinando las fuentes de los ingresos, de forma que el número de bases tributarias que definen la capacidad fiscal se redujo de 33 a 5.
- La nivelación se hizo ilimitada. El tamaño total del programa de nivelación ya no estaría sometido a limitaciones. Esto es, el sistema volvió a lo que había estado en vigor con anterioridad al año 2004.
- Los ingresos derivados de recursos naturales se tuvieron parcialmente en cuenta. Como hemos señalado, las tasas, royalties, etc. derivados del petróleo, gas, carbón, etc. se incluirían en un 50% en la composición de la capacidad fiscal de una provincia.
- Se estableció un límite para garantizar que ninguna provincia pudiera tener una capacidad fiscal más alta (después del pago por nivelación) que la provincia de las no receptoras de transferencias por nivelación con la capacidad fiscal más baja.

La combinación del nuevo estándar de las diez provincias y la eliminación del límite de las transferencias supuso un incremento notable del trasvase de fondos desde el Gobierno federal a las provincias (sobre todo cuando se incrementaba el precio de los recursos naturales). La crisis de 2008 supuso la imposición de nuevo de un límite a dichas transferencias para hacer frente al incremento exponencial del costo de las transferencias. A modo de ejemplo, y por primera vez en la historia, Ontario pudo acceder a dichos pagos dado el efecto doble de la caída en los ingresos fiscales y el alto nivel del estándar a tener en cuenta debido a los altos precios de los recursos naturales. Esta vez el Gobierno federal preparó la reforma de forma unilateral y terminó modificando

---

<sup>43</sup> Vid Blöchliger, H. and C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, cit. p. 65.



el sistema para hacerlo parecido al existente en 2004 y que es el que había motivado la reforma de 2007.

A pesar de todo se pueden extraer ciertas lecciones dado el éxito (efímero) que tuvo la reforma de 2007. La reforma fue madurando a lo largo de los años dado que desde los años 90 las provincias venían quejándose de la diferencia entre sus ingresos y sus obligaciones de gasto. Todos los gobiernos coincidían en que los pagos deberían realizarse de acuerdo con una fórmula pero no había acuerdo sobre cuál debería ser, especialmente en lo referente al tratamiento de los recursos naturales. El electorado había llegado a un punto de cansancio en relación con la disputa entre el Gobierno federal y las provincias y entre éstas entre sí, por lo que exigía un acuerdo más allá de la disputa política. La reforma se basó mayormente en un informe preparado por un grupo de cinco expertos que realizó consultas con una gran número de académicos, políticos y público en general lo que puso al Gobierno en la obligación de asumir un punto de vista general y neutral sobre la nivelación.

Sin embargo, se suele apuntar que el motivo principal del éxito de la reforma fue que las transferencias federales aumentaron considerablemente. La desaparición del límite a dichas transferencias y el hecho de que se asegurara que ninguna provincia perdería en términos absolutos sus derechos de nivelación abonó el camino de la reforma. Por otra parte, se mantuvieron acuerdos específicos con ciertas provincias para eliminar la oposición de alguna de ellas.

### **El ensamblaje de las competencias fiscales. Los acuerdos fiscales intergubernamentales<sup>44</sup>**

La Constitución de 1867 asignó a las provincias lo que consideró que eran unas pocas competencias para las que no era necesaria una gran capacidad de gasto. Por ello se entendió que no tenían por qué tener competencias importantes en materia tributaria para hacer frente a estos gastos. Se confiaba en que la restricción de sus ingresos a aquéllos derivados de la tributación directa (más transparente que la indirecta) pusiera límite a la adopción de programas que conllevaran grandes gastos. Sin embargo, la realidad ha demostrado que las competencias en educación, salud y servicios sociales no son lo “baratas” que el legislador constitucional de 1867 podía prever.

---

<sup>44</sup> Seguimos el análisis de Alarie, B. y Bird, R. M. cit. pp. 107 y ss.

Esta situación de divergencia entre la limitación originaria de las competencias tributarias de las provincias y el constante aumento de los gastos a los que han tenido que hacer frente se ha afrontado de formas diversas. Quizá el elemento más decisivo haya sido el papel central que la imposición directa (impuesto sobre la renta e impuesto de sociedades) ha cobrado en los sistemas tributarios modernos. Ello hizo que se establecieran acuerdos conjuntos de tributación en materia de imposición directa. Estos acuerdos se iniciaron durante la Segunda Guerra Mundial para hacer frente a la crisis financiera de las provincias derivada de la crisis económica de 1937. Las provincias (con la excepción de British Columbia, Alberta y Ontario) suscribieron los acuerdos fiscales en tiempo de guerra (los llamados acuerdos de alquiler de rentas) por los que las provincias cedían ("alquilaban") todos sus derechos a imponer tributos al Gobierno federal a cambio de un cantidad fija anual. Si bien los acuerdos expiraron en 1946, el modelo (grosso modo) siguió adelante a lo largo de las siguientes décadas con modificaciones respecto a los términos del intercambio (ej. cesión a cambio de seguir las directrices federales respecto a la determinación de bases o tipos similares, etc.).

Por otra parte, ha habido una evolución en la estructura y operativa de la imposición indirecta sobre las ventas tanto a nivel federal como provincial. El sistema conjunto (provincias-Gobierno federal) de imposición indirecta tiene, en muchos aspectos y con todas las cautelas de un sistema que todavía está evolucionando, las características de los referidos acuerdos de tributación en la imposición directa. Todo esto no ha hecho sino reforzar el elemento básico del federalismo fiscal canadiense que es la ocupación simultánea del mismo "suelo fiscal" por parte de los dos niveles de gobierno, el federal y el de las provincias, que están llamados a compartir las mismas bases tributarias<sup>45</sup>.

Pero quizá la lección a tener en cuenta sea que el cambio tan radical en cuanto a las competencias sobre el establecimiento de las bases y tipos y la recaudación del impuesto más importante del sistema tributario (IRPF) ha tenido lugar sin grandes controversias. Es cierto que no era necesaria una reforma constitucional puesto que tanto el Gobierno federal como las provincias tienen competencia para establecer ambos elementos del tributo. Pero lo cierto es que era necesario llegar a acuerdos e implementarlos. Quizá una de las claves fuera el sistema transversal de partidos existente y la existencia de gobiernos con

---

<sup>45</sup> Alarie, B. et al., cit. p. 108.

mayorías parlamentarias, que posibilitó que una vez negociados y acordados los cambios, la aprobación legislativa correspondiente y su implementación no fue objeto de un gran debate público o político. También es cierto que el liderazgo de Quebec en materia tributaria jugó un papel relevante en el sentido de que creó un “paraguas” bajo el que otras provincias pudieron cobijarse en la medida en que quisieron hacerlo. El hecho es que Canadá ha aprendido a convivir con un modelo en el que lo normal son las divergencias fiscales (ej. diferentes tipos impositivos en el IRPF) lo cual no parece molestar a nadie aunque pueda sostenerse que no es un modelo racional y sostenible desde el punto de vista de la eficacia, equidad y costes de un sistema tributario moderno<sup>46</sup>.

Pero el modelo de acuerdos intergubernamentales ha probado ser eficaz a la hora de mantener un nivel razonable de prestaciones en los servicios públicos que, de acuerdo con las previsiones constitucionales, están en manos de las provincias que presentan diferencias notables de capacidad de financiación. La contrapartida podría ser como se ha señalado<sup>47</sup> que el sistema ha perpetuado la desigualdad entre provincias, y también que la preservación de la autonomía de las provincias se ha hecho a costa de un menor crecimiento a nivel nacional. Pero aquí también, el análisis económico no debe hacernos perder de vista que la perspectiva a adoptar para juzgar un modelo federal no es solo económica sino también política.

El país ha conseguido evitar o al menos mitigar el posible conflicto entre Gobierno federal y provincias equilibrando la necesidad de un tratamiento igual entre provincias con una necesaria asimetría que refleje las diferencias entre ellas (especialmente la voluntad de Quebec de tener una mayor autonomía en relación con las demás).

---

<sup>46</sup> Ob. cit. p. 112.

<sup>47</sup> Ver Thomas J. Courchene, “Avenues of adjustment: The transfer system and regional disparities”, in M. Walker, *Canadian confederation at the crossroads: The search for a federal-provincial balance*, Vancouver: Fraser Institute, 1978.