

El sistema de descentralización fiscal en España

Déficits y opciones de reforma

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD

Altea, 4 y 5 de octubre de 2013

SESIÓN I

La reforma del sistema de financiación de las CCAA: motivos y objetivos

Intervención de José Montilla Aguilera

Señoras y señores, (...)

Sr. Secretario de Estado, Sr. Laborda, Sr. Martínez Rico (...)

Sean mis primeras palabras de agradecimiento a la iniciativa de las fundaciones Konrad Adenauer y Manuel Giménez Abad.

Es buena cosa que encontremos espacios serenos para la reflexión y el diálogo. Sobre todo dada **la conveniencia de que la política española gane sosiego, serenidad y rigor**. Y pierda un poco del apasionamiento que a menudo nubla nuestros análisis.

Y es especialmente útil que hablemos de temas a la vez tan complejos y tan relevantes como los que nos traen hoy a Altea: ¿Cómo debemos financiar la estructura territorial del Estado, en el marco de qué reforma fiscal y cuáles son los principales problemas a resolver?

Les adelanto que mis breves palabras no serán pronunciadas desde la academia ni en condición de experto. Les hablo como político que ha tenido responsabilidades en el ámbito local durante años, en el gobierno de España y, especialmente, en la Generalitat de Catalunya. En tanto que presidente de Catalunya, como ustedes saben, he participado activamente en la definición del actual modelo de financiación de las CCAA.

Y les hablo, por supuesto, como catalán, especialmente preocupado por la situación política e institucional que atravesamos. Luego me referiré a ello.

El año que viene, de acuerdo con la DA 7ª de la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común, éste debe ser revisado y entrar en vigor en su nueva versión.

Es pues el momento del debate y hacerlo, lamentablemente, en medio de una muy severa crisis económica que aún persiste.

La coincidencia del calendario de revisión del sistema con la pervivencia de la crisis y la eclosión de los graves problemas en la mutua relación entre Catalunya y España, añaden dificultad y complejidad.

Es evidente, a mi juicio, que la nueva propuesta de distribución de los recursos fiscales entre el Estado y las CCAA no puede hacerse al margen de una de las principales reformas estructurales que todavía no han visto la luz.

Me refiero a la reforma fiscal, que más allá de las puntuales y dispersas modificaciones de los últimos años, que afectan a algunas figuras tributarias destinadas a incrementar la recaudación de la AGE, debe abordar el ensanchamiento de nuestra base fiscal y garantizar un aumento significativo de la recaudación, mediante reformas en los impuestos existentes, con la creación de nuevas figuras y con medidas más efectivas de lucha contra el fraude y la economía sumergida.

Abordar la nueva financiación de las CCAA con un sistema fiscal que sitúa nuestra recaudación en torno a 10 puntos por debajo de la media de la UE es, sin duda, difícil. Por eso creo que deberemos plantear ambos objetivos al mismo tiempo.

Y, además, sería deseable que el nuevo sistema de financiación autonómico tuviera en cuenta la necesidad de mejorar el mecanismo constitucional de reparto de las competencias entre el Estado y las CCAA, para simplificar y clarificar el papel de las distintas administraciones públicas españolas.

Señalo que esa clarificación competencial no puede hacerse de forma unilateral – como está haciendo el actual gobierno – si lo que se quiere es resolver y pacificar el debate territorial español. Creo que esta clarificación competencial debe hacerse en el marco de una reforma constitucional que oriente nuestro estado de las autonomías en una dirección federal.

Lo contrario, la recentralización unilateral mediante leyes sectoriales, sólo contribuirá a la exacerbación de los conflictos y a su enquistamiento. La mayoría absoluta no es argumento suficiente.

Soy consciente, no obstante, que la revisión del sistema no puede esperar a un posible proceso de reforma constitucional que en cualquier caso será más dilatado en el tiempo.

Permítanme recordar, brevemente, los mecanismos que se establecieron para determinar la financiación del estado autonómico.

Como todos sabemos, al comienzo de la aparición de las nuevas administraciones autonómicas, allá por los años 80, el sistema de financiación de las comunidades de régimen común fue el llamado **coste efectivo**.

Se transferían a la comunidad los recursos que habían de permitir gestionar la competencia al mismo nivel que la ejercía el Estado, aunque ese nivel fuera muy distinto en cada uno de los territorios.

Ese sistema tenía dos defectos, reconocidos hoy por todos: no permitía la autonomía financiera de las CCAA y, además, consolidaba **una foto fija que, a pesar de las correcciones establecidas en las sucesivas revisiones del sistema que en teoría han superado aquello, sigue condicionando en parte su resultado.**

Hemos de relativizar, de todos modos, los errores de inicio. En la década de los ochenta era difícil prever el desarrollo autonómico. Era igualmente difícil de imaginar el grado de descentralización del gasto público que se ha producido durante estos 30 años en España.

Pero aun así no podemos ignorar esos errores: la asimetría en la distribución de las competencias, la disparidad de calendarios, la muy dispar valoración del coste efectivo inicial (el coste efectivo era más “político”, en función de las circunstancias, que efectivo en sentido estricto) y la necesidad de que cada revisión del sistema garantizara que no hubiera pérdida de statu quo para ningún territorio, han dificultado enormemente una solución equitativa.

Ya en los noventa, cuando se plantea una nueva revisión del sistema, y a pesar de las mejoras – substanciales – introducidas en 1986, constatamos cinco problemas que en cierto modo han quedado cronificados:

- El escaso margen de autonomía financiera por el poco peso de los ingresos tributarios con relación a las transferencias del Estado
- El excesivo grado de condicionamiento del gasto
- La falta de equidad del sistema por la insuficiencia de los mecanismos de nivelación, que originaban, ya entonces, diferencias apreciables en la financiación de las comunidades de régimen común y, muy especialmente, ausencia de participación en la nivelación por parte de las comunidades de régimen foral
- Los escasos instrumentos de financiación y de definición de la política de desarrollo regional (FCI)
- Y la falta de instrumentos para la concertación de las políticas de endeudamiento y de déficit público, a pesar del papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Es cierto que la revisión del año 92 introdujo una cierta co-responsabilidad fiscal, aumentada en 2001 con una mayor capacidad normativa de las CCAA.

En 2006, cuando abordamos la reforma del Estatuto, definimos **algunos principios para la reforma del sistema de financiación de Catalunya** que en síntesis establecen:

- La suficiencia financiera
- La autonomía financiera, con una nueva “cesta de impuestos”, una mayor capacidad normativa sobre IRPF, impuestos especiales y fase minorista del IVA, así como mejoras en aspectos de gestión tributaria
- La revisión de los mecanismos de nivelación
- Los parámetros de cálculo de las necesidades de financiación
- El principio de ordinalidad, de modo que se respete la ordenación de las CCAA por su renta per cápita tras la nivelación, si bien en verdad la ordinalidad va referida a la renta y no a los ingresos fiscales.

Con estos principios fijados en el nuevo Estatuto de Autonomía – refrendados por las Cortes Generales y plenamente vigentes tras la sentencia del TC – abordamos la negociación de un nuevo sistema de financiación territorial, alumbrado mediante la Ley 22/2009 ya citada, y previo acuerdo en el Consejo de Política fiscal y financiera en julio de ese mismo año.

A pesar de ello, **la autonomía financiera real de las CCAA continua siendo reducida**: los impuestos propios y los cedidos son poco relevantes; sobre los compartidos la capacidad normativa es escasa; se dispone de nulo papel en la gestión, recaudación e inspección; y las transferencias de los diferentes fondos son determinantes, especialmente en los casos de algunas CCAA; ...

En esa negociación pretendimos, pues, mejorar en lo posible la autonomía financiera de las CCAA, aumentando la cesta de impuestos: (50% del IVA, 50% del IRPF, 58% de los especiales, como es sabido).

Pretendimos, igualmente, mejorar la equidad del sistema mediante una prima al esfuerzo fiscal – a través del fondo de competitividad – y de un mecanismo más justo de reparto de la solidaridad mediante el fondo de garantía. Todo ello con la incorporación de un mecanismo de nivelación parcial que comporta que no todos los ingresos tributarios autonómicos se repartan con criterios de

necesidad sino también de capacidad fiscal. Que tampoco ha dado, dicho sea de paso, los resultados previstos.

El objetivo era garantizar que el territorio que contribuye por encima de la media no acabe recibiendo recursos por debajo de la media, tras la nivelación.

El nuevo sistema precisó de una aportación suplementaria – más de 11.000 M€ - que amplió los recursos totales del sistema. Hay que tener en cuenta, para considerar la pertinencia de esa decisión, que las CCAA gestionaban y gestionan gastos asociados a competencias sobre servicios expansivos (salud, educación, servicios sociales, ...), en un momento de crecimiento desmesurado de la población fruto de la inmigración. En Catalunya, por ejemplo, tuvimos un incremento del 25% de la población en menos de una década.

Además, no hay que ocultar que una de las restricciones que nos hemos autoimpuesto, y que hemos heredado del procedimiento del coste efectivo como he comentado antes, es la necesidad de que en cada revisión todas las CCAA mejoren en mayor o menor grado sus recursos. Estoy convencido, pues, que la existencia de fondos adicionales fue clave para el éxito de esa negociación.

Por la misma razón, estimo que es conveniente aportar fondos adicionales para proceder a la revisión del sistema, mediante la reforma fiscal a la que luego me referiré.

He de decirles que, **a mi juicio, el balance del sistema de financiación acordado en 2009 es razonablemente positivo. Por las mejoras en la autonomía tributaria de las CCAA y por un avance en la equidad del reparto.** Lo que no significa que hayamos resuelto satisfactoriamente todos los problemas existentes y no hayan aparecido otros que no habíamos planteado acertadamente.

En primer lugar hemos de considerar los efectos de la caída de los ingresos de todas las administraciones, como consecuencia de la crisis financiera, la implosión inmobiliaria y la caída de la actividad, el empleo y el consumo. En todo caso eso pone de manifiesto la excesiva exposición de los ingresos de las

CCAA (también de las CCLL) al ciclo económico. De nuevo un ejemplo referente a Catalunya: el ITPAJD tuvo una caída, en solo dos años, de más de 3.000 M€.

Y, en segundo lugar, hemos de reconocer que el efecto cruzado de los distintos fondos establecidos (de Suficiencia, de Cooperación y de Competitividad) no han producido, tal vez, los efectos deseados en materia de nivelación.

El sistema anterior, como he dicho, producía unos resultados anómalos ya que los territorios con más capacidad fiscal acababan disfrutando, tras la nivelación, de unos recursos por habitante menores que los territorios con capacidad fiscal más baja.

En buena lógica, **lo deseable es que el sistema consiga aproximar los recursos por habitante de las distintas CCAA hacia la media con los mecanismos adecuados. A mí me gustaría un sistema similar al de Alemania, con criterios claros como los acordados después de las reforma constitucionales de la “Ley Fundamental” de 2006 y especialmente de 2009.**

Allí los “lands” cuya ratio sea inferior al 92% tienen derecho a una compensación por el 100% de la diferencia. Los que están entre el 92% y el 100% ostentan un derecho a la compensación financiera del 37.5% de esa diferencia.

De manera similar, los estados cuyo ratio se sitúa entre el 100% y el 101% deben aportar hasta un 15% del exceso; los que se sitúan entre el 102% y el 110%, aportan el 66% del exceso.

Y finalmente, los que superan el 110% aportan hasta un 80% del exceso. Lo que no sucede, cosa que sí pasa en nuestro sistema, es que un “land” receptor supere después de la compensación a un “land” donante.

Pues bien, en nuestro caso **el nuevo modelo ha mejorado este parámetro, pero solo parcialmente.** Se ha producido una convergencia de todas las Comunidades hacia la media y se ha reducido esa desviación estándar. Algunos estudios explican que ha pasado del 14.58 en 2008 al 8.05 en 2011.

Madrid, Baleares y Catalunya se sitúan en torno a la media, pero sorprende, por ejemplo, que Cantabria y La Rioja, con ingresos fiscales por encima de la media, después de la nivelación aun ganan posiciones, y que Murcia y la Comunidad Valenciana sigan claramente castigadas por el sistema.

Por otra parte, el sistema actual no ha resuelto un problema que solo puede ser abordado en el marco de una mejor coordinación institucional entre el Estado y las CCAA. Las administraciones territoriales deben hacer frente, a menudo, a los costes de medidas adoptadas por la administración central sin participar en su decisión. Así, el Estado traslada gasto adicional a las CCAA al reducir ingresos fiscales o cuando introduce nuevos servicios o criterios de mayor exigencia en su prestación.

El nuevo sistema tampoco aborda la mayor asimetría existente en nuestra financiación autonómica. Me refiero a **los resultados que proporciona el cupo vasco y el convenio foral navarro y su diferencia con el sistema de régimen común.**

Sé que este es, todavía, un tema tabú, muy delicado políticamente. Pero hay que abordarlo. Con respeto y con realismo. Y con determinación. Preciso que me refiero a los resultados del cupo y del convenio, no a la existencia del sistema foral diferenciado.

No pongo en duda la existencia de ese sistema particular de gestión tributaria, que avala una disposición constitucional. Pero el resultado no puede acarrear esas diferencias, discutibles desde el punto de vista constitucional. Un estudio conjunto del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas y del BBVA, *“Las diferencias Regionales del sector público español”* de noviembre de 2011 indica, refiriéndose al efecto redistributivo del sector público:

“al analizar la influencia del sector público en la redistribución de la renta de los hogares españoles, en general los saldos son positivos y de mayor tamaño en las regiones con menor nivel de renta, y negativos y de cuantía creciente en las de mayor renta. ... [pero] ... en los hogares de los residentes en las comunidades forales obtienen saldos positivos pese a que cuentan con niveles de renta elevados”.

A la luz de la experiencia, con los datos acumulados y con la voluntad de corregir y ajustar los errores, debemos abordar, pues, la revisión del sistema.

No cabe duda de que **los pasos previos al inicio de la negociación no pueden ser más adversos.**

La crisis económica y, particularmente la crisis financiera, han situado a nuestras administraciones territoriales en una situación muy difícil. Asumen la mayor parte del gasto social – salvo pensiones y subsidios de paro – y la mayoría no disponen de otro instrumento para financiar y refinanciar su deuda que el “Fondo de Liquidez Autonómica” instituido por el Gobierno.

En este contexto, además, el actual gobierno de la Generalitat de Catalunya planteó el año pasado la reivindicación de un sistema basado en el concierto.

Ya he manifestado públicamente mi crítica al modo en que se planteó esta exigencia, (y a la agenda política que a partir de ese momento se ha establecido en Catalunya), pero es preciso hacer algunas consideraciones al respecto:

- La existencia del diferencial en los resultados de Navarra y País Vasco constituye una distorsión evidente, difícilmente justificable con argumentos históricos
- Los incumplimientos del gobierno español respecto de los acuerdos financieros que se desprenden del Estatut son inaceptables, aunque puedan ser legales, y minan la confianza en el sistema. Solo me referiré a un ejemplo: la disposición adicional 3ª del EAC. El último proyecto de presupuestos para 2014 es, como mínimo, una provocación. Prevé una inversión estatal en Catalunya del 9% del total, a pesar de lo previsto en el Estatut que obliga “políticamente” a situarlo en el 18%. Además, el mecanismo de recuperación de las cantidades no invertidas, es decir la entrega a la administración de la Generalitat del diferencial entre lo invertido y ese porcentaje una vez realizada la liquidación, se ha

incumplido a partir de 2011. Afrontar una nueva negociación con el precedente de los incumplimientos flagrantes de lo acordado anteriormente es, ciertamente, muy difícil.

- No comparto la expresión, tan presente hoy en Catalunya, (como en otras partes de nuestro viejo continente) del “Madrid nos roba”. Ni tampoco el uso tendencioso de las balanzas fiscales. Por eso creo que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas debería publicarlas periódicamente, con las distintas modalidades y variables
- Las falsedades más eficaces son las que se basan en verdades parciales. Por eso es tan importante que el Gobierno de España escuche y comprenda las razones esgrimidas, que argumente con datos y, muy especialmente, que cumpla con los compromisos institucionales adquiridos.

Para ir finalizando, algunos aspectos a tener en cuenta en la revisión del modelo:

El nuevo sistema debe abordar, como primer objetivo, la mejora de los mecanismos de solidaridad: deben incluir también a las comunidades de régimen foral y deben plantear gradualmente la superación del criterio de defensa del statu quo.

El sistema ha de ser menos complejo y más transparente.

Ha de garantizar que la solidaridad no puede en ningún caso producir una mejora de la posición relativa del receptor de ésta con relación al solidario. No es admisible, por ejemplo, que el receptor de la solidaridad pueda utilizar ese margen para una política fiscal menos exigente.

Ha de establecer procedimientos para la coordinación de las políticas fiscales, no como resultado de una política armonizadora impuesta por el gobierno central, sino como el resultado de un acuerdo entre las CCAA que evite los efectos perversos de la competencia fiscal. Lo que nos ha ocurrido con el impuesto de sucesiones deberíamos evitarlo.

Debe aumentar el grado de co-responsabilidad fiscal. Al comienzo de mis palabras hacía referencia a la necesidad de una clarificación en la distribución de las competencias entre el Estado y las CCAA. Es muy difícil establecer esa responsabilidad de los gobiernos de las comunidades autónomas en la determinación de los ingresos si no existe una identificación clara ante los ciudadanos de quien es el responsable de la competencia y de la recaudación de los recursos para ejercerla. Por eso afirmo que una reforma de la Constitución en clave federal que precisara ese reparto competencial ayudaría a dibujar un sistema de financiación mejor.

Es preciso que las administraciones autonómicas, responsables de una parte muy substancial del gasto público español, puedan participar en las decisiones del gobierno central que afecten a sus políticas de gasto.

Y por último, y así lo hemos reivindicado desde Catalunya, conviene concertar la gestión tributaria. **El colofón natural de un autogobierno con responsabilidad en los ingresos es participar en la gestión, recaudación e inspección de los impuestos compartidos.** Nuevamente Alemania: los lands gestionan, recaudan e inspeccionan no solo sus tributos sino también algunos compartidos como el IVA y el IRPF.

La propuesta la ofrece el Estatut – repito una vez más: vigente – en forma de Consorcio entre la Agencia Tributaria Catalana y la Agencia Tributaria Estatal. Estoy convencido de la necesidad y de la conveniencia de ese consorcio, que contribuiría a pacificar el debate sobre la financiación y, además, podría ser un magnífico instrumento para mejorar la lucha contra el fraude.

Todo ello nos lleva a observar con interés la evolución del sistema federal alemán y los cambios sucesivos que han introducido en la financiación de su sistema territorial, a los que ya me he referido.

Lo más importante que quiero constatar es el hecho de que allí, con un debate en lo substancial parecido al que hemos de abordar aquí y al que abordan todos los países de estructura federal, la negociación es vivida con normalidad. Una negociación más frecuente y tratada con menos dramatismo. Pero una

negociación que dispone de un lugar de encuentro institucionalizado: el Bundesrat.

Nosotros no disponemos, aun, de una Cámara territorial que pueda hacer esa función. Que pueda hacer, también, las funciones de coordinación horizontal que antes he citado y que permita a las CCAA y al Estado acordar o al menos discutir las decisiones generales en la medida que tengan incidencia en sus competencias.

Estimo, y termino con esta referencia, que **la reforma de la financiación de las CCAA ha de hacerse en paralelo con la reforma fiscal** a la que he aludido. Lo repito: si no hay recursos adicionales, será muy difícil una reforma de la financiación autonómica con los requerimientos que he expuesto. Y es difícil que haya recursos adicionales sin reforma fiscal global.

La reforma fiscal que hemos de acometer ha de partir, creo, de los siguientes principios:

- Priorizar la lucha contra el fraude y la economía sumergida, que es sensiblemente superior a la media europea como saben ustedes. Ello ha de implicar, entre otras cosas, mejorar la administración tributaria y dotarnos de instrumentos legales para la persecución efectiva de la elusión fiscal.
- Establecer una estrategia fiscal que permita el aumento de la recaudación sin que ello repercuta en las rentas medias que son las que soportan, hoy, la mayor carga fiscal.

Entre otras medidas, deberíamos hacer un esfuerzo para que las diferentes fuentes de renta tuvieran una tributación equitativa y utilizar el IRPF como estimación global de la capacidad económica.

Una vía podría ser, como ocurre en Holanda, la integración en una figura tributaria única, de la valoración del patrimonio con la tributación de la renta, corrigiendo los efectos de doble tributación que pudieran generarse.

Convendría equiparar la tributación de las rentas de capital con las rentas del trabajo; reformar el impuesto de sociedades, que en la actualidad penaliza más a las pequeñas y medianas empresas que a las grandes corporaciones (el año pasado las grandes empresas tributaron a un tipo medio real del 4% y ello a pesar de las modificaciones del impuesto de sociedades efectuadas por el actual gobierno); y establecer verdaderamente un impuesto sobre la actividad bancaria, en tanto no lo establezca con carácter general la Unión Europea.

Bien, hasta aquí mis reflexiones.

Termino con un brevísimo comentario sobre la realidad política que vivimos, particularmente en Catalunya.

La situación es muy complicada, por la tentación al aventurismo de unos y al inmovilismo de otros.

El Gobierno ha de mover ficha, si no queremos que los problemas sean insuperables. Abordar la negociación del sistema de financiación de las CCAA es solo una parte del problema.

No la única, ni su eventual solución es garantía en absoluto de superación de la fractura emocional creada. Pero sería un pequeño avance, que dada la gravedad del momento, no es poco.

Muchas gracias por su atención.