

Algunas reflexiones sobre descentralización tributaria: reformas institucionales y de gestión

Jorge Onrubia Fernández

Universidad Complutense de Madrid, FEDEA y GEN

Centro de Estudios Constitucionales
Madrid, 20 Septiembre 2016

1. Exigencias de la reforma de la financiación

- Fijar los criterios de nivelación vertical y horizontal con vocación de permanencia (traspasos competenciales cerrados)
- La valoración de necesidades por niveles de gobierno: transparencia en el establecimiento de catálogos de servicios y de sus prestaciones “básicas”.
- Clarificación en la medición del “esfuerzo fiscal”: esencial para valorar correctamente cualquier propuesta de reforma integral del sistema tributario de financiación territorial.
- Contar con un diseño institucional verdaderamente efectivo de coordinación de la política fiscal entre niveles de gobierno: crucial para evitar la inestabilidad casi permanente del modelo de financiación español
- Reforma de la gestión tributaria: hacia un modelo integrado de administración tributaria.

2. Nivelación vertical y horizontal

- La **nivelación vertical** es esencial para determinar adecuadamente la configuración del sistema tributario multinivel.
- Necesidad de establecer una **financiación suficiente y estable** para las CCAA acorde con sus competencias y bajo criterios de cobertura igual de servicios en todo el territorio.
- Pero **acompañada a la política fiscal** derivadas del ciclo económico y de la política tributaria: lealtad institucional
- Diferencias “discrecionales” de las CCAA en prestaciones: corresponsabilidad fiscal, con visibilidad y transparencia.
- La **nivelación horizontal** es determinante de la solidaridad interregional y de la capacidad redistributiva efectiva del sistema tributario
- El mantenimiento de los **sistemas forales** no es incompatible con la participación en en la nivelación (7,8% PIB español, PV 2º, CFN 3º): redefinición del cupo del País Vasco y de la aportación de Navarra

3. Asignación tributaria a las CCAA y capacidad normativa (I)

- **IVA:** Fijación de un tipo colegiado, con transparencia (dos tramos, uno mínimo estatal y diferencial por las CCAA). Corresponsabilidad fiscal limitada (requisito de la UE aprobación tipos globales por Ley estatal). Atención a los comportamientos estratégicos de las CCAA: consensos.
- **IIEE:** Fijación de tipos : aprovechar nuestra baja presión fiscal en algunos consumos específicos para un tramo autonómico. De nuevo corresponsabilidad limitada y necesidad de aprobación por Ley estatal.
- **Impuestos medioambientales:** fijación de hechos imponible por parte del Estado y compartición/cesión con/a las CCAA. Redefinición del Impuesto de Matriculación (IVTM), actualmente ineficaz (sobrebonificado, Ley ES).
- **IRPF:** límite máximo de cesión del 50% (única figura redistributiva global, problemas inter-intra redistribución, carácter simbólico papel del Estado). Capacidad normativa sobre tipos marginales generales (tramos comunes hasta el máximo del Estado), limitación de deducciones (coordinada).

3. Asignación tributaria a las CCAA y capacidad normativa (II)

- **Imposición sobre la riqueza**, patrimonial o sobre la adquisición lucrativa u onerosa de bienes y derechos, es uno de los ámbitos con mayor tradición en el diseño de sistemas descentralizados de financiación tributaria.
- **Problemas tradicionales menores** de la descentralización de estas figuras, frente a otros impuestos, con la salvedad de los impuestos sobre herencias y donativos (ISyD), variantes de la imposición sobre la renta personal.
- En España, tras su cesión plena, el Estado se “desentendió”, olvidando su papel como **herramienta de control** en la administración del sistema tributario y en el caso del ISyD y el IP, sus metas redistributivas globales.
- **IP**: discusión sobre el mantenimiento de la figura (siempre con titularidad estatal) y obligatoria redefinición (exenciones, valoraciones, tipos).
- **ISyD**: no es aceptable que las CCAA, discrecionalmente, decidan su eliminación o su aplicación discrecional en sus territorios. Fijación de reglas de aplicación general (exenciones y bonificaciones) y gravamen

3. Asignación tributaria a las CCAA y capacidad normativa (III)

- **Tributos propios de las CCAA:** entre lo casuístico y lo anecdótico. Ausencia de espacio fiscal por la definición de la LOFCA, que fomenta el comportamiento oportunista de las CCAA (y del Estado) –impuesto de depósitos bancarios, bonificación en IP, etc. –
- Necesidad de una **fiscalidad medioambiental de verdad**, con papel del Estado: los hechos imponible de las CCAA son más bien “pintorescos” .
- La **compartición de las figuras tributarias principales** del sistema tributario (IRPF, IVA, IIEE) ofrece un importante potencial de ingresos que permite evitar la duplicidad de gravámenes sobre hechos imponible: opción razonable, dada la dimensión territorial de España.
- La alternativa opuesta de **conurrencia de hechos imponible** (caso de USA) **no es razonable**. En USA se justifica por el modelo de competencia política y económica en un país con 320 millones de habitantes y 9,9 millones de Km², y sin normas de armonización supranacional (UE).

4. Modelo de administración tributaria integrada (I)

- Ante la próxima reforma del modelo de financiación autonómica: **necesidad de extender el debate al modelo de gestión** de los tributos, concebido este de forma integral.
- Las alternativas no deben limitarse a la gestión que hacen las CCAA de sus tributos propios y de los de patrimoniales cedidos por el Estado, sino ofrecer **respuestas organizativas e institucionales integrales (Estado y CCAA)** que mejoren globalmente la eficacia y la eficiencia.
- **Modelo actual** de administración tributaria español: **híbrido**, con un reparto bastante fragmentado de competencias, no observando globalmente el sistema fiscal y con una coordinación efectiva entre jurisdicciones muy débil.
- No existe **apenas integración en aspectos técnicos** (homogeneización de bases de datos, protocolos de intercambio regular de información, formación de recursos humanos, uso y diseño de aplicaciones informáticas)

4. Modelo de administración tributaria integrada (II)

- La Ley 22/2009 que regula el vigente sistema de financiación autonómica contempla, dentro de la estructura organizativa de la AEAT, la existencia de **órganos de coordinación entre las CCAA y el Estado**, precisando con gran exhaustividad y detalle sus funciones: pero se ha mostrado bastante **inoperante** en cuanto a su efectividad real.
- A la vista de las **experiencias comparadas** en países con elevada descentralización fiscal se propone para España la adopción de un modelo de administración tributaria integrada (Onrubia, 2016, *Fedea Policy Papers*, 2016/21).
- Este modelo, se inspiraría en el de Canadá, donde las provincias participan, junto con el gobierno central, en el máximo órgano de dirección de la **Canadian Revenue Agency** (*Board of Management*). Los nombramientos de los 15 miembros el *BM* (11 de las provincias) siguen **una selección estrictamente profesional**, abiertos tanto al sector público y al privado, con restricciones fuertes para **evitar la influencia política**.

4. Modelo de administración tributaria integrada (III)

- El **modelo integrado es idóneo** para responder satisfactoriamente a los múltiples **problemas de coordinación y de incentivos** presentes en un sistema tributario muy descentralizado (economías de escala y de especialización, distribución e intercambio de información entre decisores, existencia de externalidades verticales y horizontales).
- La **integración** ha de entenderse como una **cuestión de grado**, según la extensión con la que se compartan responsabilidades de gestión entre niveles de gobierno.
- Posibilidad de **evolución, a través del diseño organizativo-institucional**, desde una opción con participación conjunta de ambos niveles de gobierno en los procesos de toma de decisiones, admitiendo la coexistencia de administraciones tributarias diferentes, hacia una alternativa de integración plena, con titularidad compartida de una única organización encargada de gestionar todas las figuras tributarias.

4. Modelo de administración tributaria integrada (IV)

- Las **CCAA de régimen común deben participar, de manera efectiva y regular en el diseño de la política de administración tributaria**, ya que comparten con el Estado el rendimiento de los principales impuestos (IRPF, IVA e IIEE). Por supuesto, esto no supone, por razones de eficiencia, que ambos niveles de administración deban gestionar todos los tributos.
- Para **favorecer la corresponsabilidad fiscal**, el diseño institucional adoptado debe ser **transparente** en relación con la participación de las distintas CCAA y del Estado en las decisiones de gestión adoptadas, **evitando traslaciones de responsabilidad**.
- Necesidad de **un órgano responsable de coordinar a nivel nacional la legislación de los impuestos** de naturaleza patrimonial cedidos por el Estado y sus implicaciones de gestión, velando por el mantenimiento de de la consistencia global de los cambios legislativos adoptados. Su función debería abarcar también a los tributos cedidos sin gestión compartida.

4. Modelo de administración tributaria integrada (V)

- La reducción de los elevados costes originados por problemas de escala y de especialización aconsejan que las administraciones de las CCAA puedan contar con el **soporte y los medios tecnológicos de la AEAT**, siempre bajo protocolos de acceso que aseguren el **cumplimiento de la legalidad**, así como la **lealtad institucional** y la **independencia profesional**.
- Establecimiento de **protocolos transparentes para los intercambios de información** entre administraciones que garanticen una operatividad continuada.
- El modelo no será operativo con la simple aprobación de normas legales. Resulta esencial contar previamente con un diseño organizativo consistente con la **distribución de los compromisos y responsabilidades que asumirá cada gobierno participante**. Las CCAA sólo se implicarán si se consideran partícipes reales de la política de gestión de los tributos que las financian, y para ello se necesitan **incentivos**.

4. Modelo de administración tributaria integrada (VI)

- Se considera recomendable, dada la situación de partida, la opción de integración basada en la **redefinición de los actuales órganos de gobierno de la AEAT y de las CCAA**, en línea con el BM de la agencia estatal canadiense. Entre sus competencias estaría la **aprobación de los planes estratégicos** tanto de la AEAT como de las CCAA, al menos en lo concerniente a los **impuestos compartidos**.
- Por razones de operatividad, podría establecerse un **comité ejecutivo de ese órgano de dirección** en el que por turnos rotatorios (p.e. bienales), estuviesen representadas junto al Estado al menos la mitad de las CCAA. El reparto del poder de decisión requerirá un **consenso político previo** a la aprobación del estatuto de creación y funcionamiento.
- Existen **alternativas** del modelo de administración tributaria con **mayor grado de integración**, incluida la constitución de una única figura organizativa con **titularidad mixta** de los gobiernos central y de los autonómicos, hacia el que se podría avanzar.

4. Modelo de administración tributaria integrada (VII)

- En cuanto a la distribución de las **competencias operativas**, consideramos razonable que las **CCAA sigan encargándose de la gestión de los tributos patrimoniales cedidos**, sin perjuicio de las medidas de coordinación apuntadas.
- En el caso del **IRPF, IVA e IIEE**, razones de eficiencia hacen recomendable concentrar los recursos y que la **AEAT**, con su amplia implantación territorial, siga gestionándolos. No obstante, sería recomendable hacer efectiva la participación conjunta en la planificación y dirección de las actuaciones operativas de estos impuestos, ya contemplada actualmente.
- En relación con las **CCAA forales**, el modelo de administración tributaria integrada debería **incluirlas**, haciendo **compatibles sus competencias exclusivas de gestión, de base constitucional**, con las ganancias de eficiencia derivadas del aprovechamiento de las economías de escala, la coordinación y los intercambios de información.
-

4. Modelo de administración tributaria integrada (VIII)

- **La evaluación sistemática, periódica y rigurosa de los resultados** de administración tributaria, así como la **difusión de estos con la máxima transparencia**, constituye un requisito esencial para el buen funcionamiento del modelo, tal y como muestran las experiencias comparadas de los países de referencia internacional.
- La **forma jurídica del modelo** más adecuada sería la figura del **consorcio**, (arts. 118 y ss. de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público). Esta figura, contemplada para la participación de varias administraciones en la gestión de servicios u otra actividades públicas ofrece, a través de la **redacción de su convenio estatutario**, una **gran flexibilidad** para adecuar el diseño organizativo-institucional del modelo integrado a las exigencias jurídico-administrativas de toda índole derivadas de su funcionamiento en la práctica.

□

5. Consideraciones finales

- Una reforma como esta tiene que abordarse desde la **colaboración leal y participativa de todos los gobiernos** implicados.
- Las fórmulas de integración **no pueden entenderse** por la administración estatal como un **vaciamiento de competencias**, ni considerarse por las CCAA **como una etapa intermedia para terminar alcanzando competencias para gestionar la totalidad de tributos devengados en sus jurisdicciones**.
- La **esencia del modelo integrado de administración tributaria está en el diseño organizativo-institucional adoptado**. Este aporta los instrumentos, reglas, protocolos de coordinación y mecanismos de incentivos necesarios para aprovechar las ganancias de eficiencia potenciales y, consecuentemente, conseguir mejoras sustanciales del nivel de cumplimiento tributario en todo el país.



Muchas gracias por su atención