

Presentación del libro

Descentralización y sistema tributario: lecciones de la experiencia comparada

Santiago Lago Peñas
Alberto Vaquero García

COMENTARIOS DE ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA

*Doctor por la Universidad de Oviedo / Acreditado como profesor titular de Economía Aplicada
Jefe del Gabinete Técnico de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias*

robertofll@sindicatur.es

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Madrid, 20 de septiembre de 2016

Sr. Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Sr. Presidente del Patronato y Sr. Director General de la Fundación Impuestos y Competitividad, patronos, autoridades, queridos colegas, señoras y señores. Buenas tardes.

La Fundación amablemente me ha invitado a participar en este seminario, celebrado en esta magnífica sede del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, a la que he tenido ocasión de acudir en otras ocasiones.

Como es obvio, hoy sólo participo “virtualmente”. Un reciente percance en mi pierna derecha me tiene inmovilizado, aunque mi deseo hubiese sido el de estar aquí, lo cual, a su vez, significaría que el accidente no habría tenido lugar. En fin, les ahorro mis cuitas y, antes de entrar en materia, sólo deseo agradecer a nuestros anfitriones su amable acogida y a la Fundación su amable invitación. De manera especial, quiero hacer constar mi agradecimiento al Director General por su impulso a este proyecto, así como por ofrecerme esta posibilidad, atípica, pero muy sentida para mí. Gracias Ginés.

=====

El libro de Santiago Lago Peñas y Alberto Vaquero García plantea todas las preguntas relevantes en materia de descentralización y sistema tributario, tomando como referencia la experiencia comparada para tratar de extraer las mejores enseñanzas. Parafraseando a Octavio Paz, podríamos decir que, aunque algunas respuestas hayan fracasado, no quiere decir que las preguntas hayan desaparecido. Los autores plantean las cuestiones más relevantes y ofrecen buenos argumentos para tratar de contestarlas.

Creo –y no es una opinión solitaria- que **una de las reformas estructurales pendientes en España sigue siendo la reforma fiscal**, al menos, por tres motivos: la ineludible actualización de un sistema tributario diseñado en la Transición, la necesidad de reforzar unos ingresos estructurales que se han mostrado insuficientes y la importantísima descentralización política, del gasto y del ingreso. No es objeto del libro de Lago y Vaquero –ni de estos comentarios- analizar las dos primeras motivaciones, pero sí la tercera, en lo que atañe a la distribución territorial del poder tributario.

Digamos ya –coincidiendo con los autores- que España es federal “más allá de nominalismos”. Lo es en términos fiscales y financieros, pero no constitucionales, lo que suele ser fuente de bastantes disfunciones.

La referencia comparada es útil, faltaría más. Pero las comparaciones con Estados Unidos, Suiza o los países nórdicos de Europa, aunque sugerentes desde un punto de vista intelectual, en la práctica deben ser tomadas con extrema cautela, dadas las enormes diferencias culturales, históricas, económicas, geográficas, demográficas y políticas. Quizás sea Canadá el modelo más interesante para España, no porque sea perfecto (desde luego, no

lo es), sino porque ha sabido encontrar un razonable equilibrio entre simetría y asimetría, entre autonomía y coordinación.

Como señalan los autores, el “**modelo español**” tiene singularidades propias, algunas negativas, pero otras francamente positivas que incluso otros podrían imitar. Bastaría recordar la rapidez y la limpieza con las que hemos transitado desde un Estado dictatorial y centralista a uno democrático y descentralizado.

A partir de estas premisas, parece obvio que la reforma del sistema de financiación autonómica y del sistema fiscal debe ser urgente, pero sobre todo ha de ser fruto de un **doblo consenso**, construido entre comunidades autónomas (CCAA) y entre partidos de ámbito estatal. Idealmente, la Conferencia de Presidentes y el Senado deberían ser los foros de discusión y acuerdo para este ambicioso propósito, sin perjuicio de la asistencia técnica que brinde el Consejo de Política Fiscal y Financiera, así como el asesoramiento de otros organismos o equipos expertos.

Ni qué decir tiene que deben ser desterrados comportamientos que sólo buscan el privilegio unilateral, basados en una torticera interpretación de unos derechos históricos, un mal uso de las balanzas fiscales o una construcción interesada de paraísos fiscales interiores. Las diferencias no deben significar privilegio, pero tampoco uniformidad, como ha venido reiterando el Tribunal Constitucional.

=====

En España sigue existiendo un importante **desequilibrio fiscal vertical**. Con datos de la IGAE, las CCAA gestionan un 32% del gasto no financiero en términos de contabilidad nacional, frente a exiguo 16% de los ingresos no financieros. Para la Administración Central se invierten los términos.

Sin embargo, a pesar de esos contundentes datos objetivos, se podría decir que el **desconocimiento ciudadano** sobre la identificación del pago de tributos a las diferentes administraciones públicas es aún muy significativo. Las causas de este fenómeno son múltiples, quizás sintetizadas en una escasa educación democrática y una reducida transparencia general del proceso autonómico.

En estrictos términos de Economía Política, pero también de recaudación, **la hipotética supresión de un impuesto debería ser siempre la solución última en toda reforma fiscal**, dados los elevados costes que supondría su eventual reimplantación o su sustitución por otro tributo, sin olvidar tampoco el valor informativo y censal que se podría perder.

Como se constata en el libro, España se homologa en cuanto a la descentralización normativa del poder tributario hacia el nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, existe un evidente problema de **percepción de restricción presupuestaria blanda** y, por tanto, de falta de incentivos para el

ejercicio efectivo de esa capacidad normativa, salvo en situaciones de clara emergencia financiera, como se ha visto desde 2008.

La relativa juventud del Estado de las Autonomías, como también se señala en el libro, puede acarrear problemas de bisoñez o desconfianza, pero tiene una grandísima fortaleza: la **homogeneidad de las bases imponibles**. En esto no se debería retroceder, troceando su definición, ya que se comprometerían la eficiencia, la equidad, la simplicidad, la unidad de mercado y la lucha contra el fraude.

El camino hacia la federalización del Estado de las Autonomías debe pasar por una clara separación de espacios fiscales para cada nivel de gobierno. Antes, quizás fuese bueno **acotar los conceptos** manejados en la confusa jerga de la financiación autonómica para mejorar su visibilidad. Como mínimo, algunas definiciones deben quedar claras:

- Tributos cedidos o compartidos: los de titularidad estatal y cesión total o parcial a las CCAA, con algún grado de capacidad normativa, acompañada de mayor o menor capacidad de gestión. En consecuencia, no se deberían incluir nunca más en esta rúbrica los tributos que en realidad no son más que una participación territorializada, ya que no añaden autonomía financiera, ni mejoran la corresponsabilidad fiscal, ni siquiera se contabilizan como ingreso autonómico en términos del SEC-2010.
- Participación territorializada: transferencia total o parcial a las CCAA de la recaudación líquida de un tributo de titularidad estatal, reservándose el Estado la capacidad normativa y la gestión.
- Tributos propios: los de titularidad autonómica, aprobados por los respectivos parlamentos, con las únicas restricciones de los principios constitucionales y europeos de territorialidad y unidad de mercado.

El artículo 19.2 de la LOFCA establece una salvaguarda muy lógica, aunque a menudo se menosprecia su importancia. Cito: “en el ejercicio de las competencias normativas, las Comunidades Autónomas observarán el principio de solidaridad entre todos los españoles, conforme a lo establecido al respecto en la Constitución; no adoptarán medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos; y mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional”.

Ese mismo artículo recoge la eventualidad de que las competencias autonómicas sobre tributos cedidos “pasarán a ser ejercidas por el Estado cuando resulte necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la Unión Europea”. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera también prevé esta posibilidad “cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de

consolidación fiscal con la Unión Europea”. Por mi parte, sugiero extender este incentivo para el supuesto de que una comunidad autónoma no ejerza su capacidad normativa en tributos cedidos a las CCAA durante un largo periodo o cuando la esté aplicando con aviesa deslealtad.

=====

Analicemos ahora dos de los elementos principales de la cesión tributaria, a saber: el porcentaje de cesión y la capacidad normativa. El objetivo común sería mejorar la autonomía financiera de las CCAA y contribuir a la corresponsabilidad fiscal, siempre de forma equilibrada y sensata. Podrían ustedes cuestionarme este punto de partida e incluso situarse en otra posición, con toda legitimidad. Yo simplemente les recuerdo que, lejos de ser una opinión personalísima, responde al planteamiento literal del Acuerdo 6/2009 alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y suscrito por unanimidad. Cito: “con la finalidad de profundizar en la autonomía tributaria de las Comunidades, así como en el principio de corresponsabilidad fiscal, se ampliará su espacio fiscal mediante el incremento de sus competencias normativas hasta donde la normativa comunitaria y el principio de unidad de mercado lo permitan”. Y añadido: sin que el sistema sea un arcano.

Con respecto al **porcentaje de cesión**, comencemos por delimitar el tablero de juego. Para empezar, en algunos tributos no es factible avanzar más, habida cuenta de que ya se ha cedido el 100% del rendimiento. De otro lado, es muy difícil –por no decir inviable- retroceder sobre las cesiones tributarias ya logradas por las CCAA. Y tercero, existen tributos en lo que no se debe plantear la hipótesis de cesión a las CCAA (Impuesto sobre Sociedades y cotizaciones sociales) porque así lo desaconsejan los más elementales principios de solidaridad y eficiencia, como se señala en el libro. Por tanto, el debate parece reducirse entonces a debatir sobre la pertinencia de ampliar el porcentaje de cesión en aquellos tributos estatales cedidos parcialmente. ¿Es posible? Les traslado mi opinión.

En el **IRPF** creo que el límite superior no habría de ser nunca el 100%, al menos, por dos razones: el componente de solidaridad inherente a este impuesto redistributivo y la propia suficiencia del Estado, no ya sólo para financiar sus propias competencias, sino también para contribuir coyunturalmente a cubrir el déficit de la Seguridad Social. Téngase en cuenta además el “valor simbólico” del actual 50%, algo nada desdeñable.

En el **IVA**, la falsa cesión actual debe considerarse como lo que es en puridad: una participación territorializada, fundamental en términos de suficiencia, pero irrelevante para la autonomía financiera. En lo que se refiere al porcentaje de cesión, debe acomodarse al reparto competencial, aunque de nuevo el actual 50% tiene un valor simbólico importante.

Para los **impuestos especiales** sirve lo dicho para el IVA sobre el carácter de participación territorializada. Sobre el actual porcentaje de cesión del 58%

podría estudiarse su eventual ampliación, con la consabida restricción de suficiencia para el Estado. Donde sí podría existir margen es en la mejora técnica de la atribución de rendimientos, con estadísticas más afinadas que los actuales índices de consumo territorializado del INE.

En lo que se refiere a la **capacidad normativa**, también podemos distinguir varios escenarios factibles, combinando armonización de bases en todo el territorio con amplias facultades para las CCAA en tipos de gravamen.

En el **IRPF** mi propuesta iría encaminada a hacer visible con claridad la capacidad normativa de las CCAA en la tarifa general, dejando como único requisito que la escala autonómica sea progresiva y que sea aprobada todos los años por ley de su parlamento. A la vista de la casuística desplegada por las CCAA en los últimos años, del escaso impacto efectivo de las deducciones creadas y de su elevada litigiosidad, voy más allá e incluso me atrevo a proponer una simplificación del tramo autonómico, en el sentido de diseñar un impuesto lineal, libre de deducciones, con un mínimo exento a determinar por cada comunidad autónoma. Esa propuesta mantendría el carácter progresivo del impuesto, sería plenamente respetuosa con la autonomía financiera de las CCAA y podría ser viable sin pérdida de recaudación. A cambio, el Estado recuperaría la competencia exclusiva para establecer deducciones en cuota, así como para definir la base del impuesto, lo cual sería una excepción razonable al principio político de no retroceso sobre el *statu quo*. Sobre la tarifa del ahorro mi alternativa sería más bien la de retornar a un impuesto con gravamen sintético, si bien este debate nos llevaría hoy demasiado lejos.

En el **IVA** cabe recordar que ya en las reformas de la financiación autonómica de 2002 y 2009 se instaba textualmente “a buscar fórmulas para que las CCAA puedan asumir competencias respecto a la tributación por este impuesto en la fase minorista”. La respuesta de la Comisión Europea ha sido un freno a esta posibilidad, pero las nuevas circunstancias y una adecuada negociación política en el seno de la Unión Europea podrían hacer variar este criterio rígido hacia una mayor flexibilización. Se me ocurre, por ejemplo, introducir como contrapartida un compromiso de subida nominal del IVA en España, por motivos de consolidación fiscal. En tal caso, tomando entre las opciones que plantean la teoría y la práctica, me quedo con la del IVA “colegiado” o “federal”, como se sugiere en el libro. A largo plazo, si esta opción llega a funcionar, se podría incluso explorar la opción de los IVA autonómicos, “a la canadiense”, si bien hoy esta alternativa parece poco madura.

En los **impuestos especiales** debemos reconocer que las posibilidades de cesión de capacidad normativa son remotas, dadas las dificultades técnicas y la poco satisfactoria experiencia en hidrocarburos. Por ello cobra más fuerza la alternativa antedicha de avanzar en el IVA “federal”.

En el **Impuesto sobre el Patrimonio** y el **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones** conviene serenar el debate. En mi modesta y personal opinión, ambos tributos son necesarios en nuestro sistema fiscal, principalmente por

razones de equidad, pero también por motivos recaudatorios e informativos. No creo que la solución a los problemas sea suprimir estos impuestos, sino reformarlos en profundidad para tratar de devolverles una mínima racionalidad, destruida por una sucesión de medidas muy poco pensadas. Se debería comenzar por una redefinición común de bases y beneficios fiscales por parte del Estado y, de otro lado, atribuir una plena capacidad normativa en tipos de gravamen a las CCAA, sólo limitada por un umbral común (por supuesto, mayor que cero) para frenar la peligrosa y desleal “carrera hacia el fondo”.

=====

Quiero también dedicar unas palabras a los **tributos propios de las CCAA**, en tanto que son la expresión máxima y genuina de su autonomía financiera y su poder tributario. Sin embargo, es cierto que hasta el momento se podría resumir su desarrollo en tres ideas: conflictividad jurídica, parquedad recaudatoria e imaginación extrema.

Con todo, pienso que sigue vigente la recomendación contenida en el aludido y unánime Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre la necesidad de “mantener algún parámetro de coordinación general, como limitar los tributos que afecten a la unidad de mercado”. La cita es textual.

Para consolidar la autonomía financiera de las CCAA en tributos propios, tratando de reducir la litigiosidad y aumentando la eficacia recaudatoria, sin renunciar a legítimos fines extrafiscales, son necesarios dos engarces, pasando antes por el cedazo del Consejo de Política Fiscal y Financiera:

- En el ámbito formal, tratando de reducir la atomización extrema de hechos imponibles y figuras tributarias, sobre todo los potencialmente más conflictivos por ser susceptibles de vulnerar principios constitucionales o del Derecho de la Unión Europea.
- En el ámbito material, tratando de reconducir esos mismos hechos imponibles a unas pocas materias con cierta capacidad recaudatoria y relativamente neutrales en términos económicos.

Una forma de acometer esa tarea sería **acordar un catálogo común de hechos imponibles** susceptibles de constituir impuestos propios de las CCAA (por ejemplo, en materias ambientales). Cada comunidad autónoma decidiría cuándo los activa, desactiva o modifica. La otra opción dejaría **plena autonomía de creación** de impuestos a las CCAA, sujeta nada más que a los límites ya comentados, pero bajo una supervisión estricta.

Lo que no tendría sentido es cercenar la vía de los tributos propios hasta dejarlos reducidos a algo casi anecdótico, debilitando la autonomía financiera de las CCAA y comprometiendo la corresponsabilidad fiscal.

=====

Termino ya, esperando haber aportado algunas ideas para la reflexión, algunas de tinte más personal y provocador, dicho sea en el buen sentido. Otras, en cambio, son poco originales, puesto que son compartidas por un amplio espectro de la profesión, incluidos los autores del libro y mis colegas comentaristas. En cualquier caso, las reflexiones esbozadas tienen carácter abierto, bebiendo de las fuentes de la experiencia internacional y nuestra propia idiosincrasia autonómica.

Sólo me queda reiterar mis agradecimientos iniciales y felicitar a la Fundación Impuestos y Competitividad y a los dos autores del libro por su trabajo. Desde este momento, me tienen a su disposición, aunque de momento sea a distancia. Muchas gracias.

Roberto Fernández Llera
Madrid, 20 de septiembre de 2016