INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES-
SEMINARIO 1/3/01

IDEAS PARA LA REFORMA
DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

SUMARIO

- 1. Introducción*
- 2. Un modelo de financiación conectado con el techo competencial pleno*
- 3. Una descentralización tributaria equilibrada y con márgenes de autonomía fiscal*
- 4. La solidaridad regional y sus distintas facetas*
- 5. Las CC.AA españolas como regiones europeas*
- 6. El principio de coordinación y la lealtad constitucional*
- 7. El proceso de reforma y el papel de las instituciones*

Carlos Monasterio Escudero
Universidad de Oviedo

1. Introducción

Tras el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones españolas por la Constitución de 1978, el proceso de construcción del Estado Autonomico ha supuesto el traspaso de importantes funciones del Sector público hacia las Comunidades Autónomas.

En paralelo con el traspaso de competencias, la Hacienda autonómica ha ido desarrollándose, a partir de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 y concretando el funcionamiento de los distintos instrumentos de financiación.

La discusión de los distintos acuerdos quinquenales que han regido el sistema de financiación desde 1987 ha ido configurando un conjunto de recursos que es preciso examinar y actualizar de cara al futuro.

En el momento actual, el llamado sistema de financiación autonómica consta de cuatro subsistemas separados. Por un lado, está el sistema de financiación LOFCA para las CC.AA de régimen común, que financia las competencias comunes y la educación. A él debe añadirse el subsistema de financiación sanitaria. Caso aparte es el sistema foral, que integra, en un modelo distinto, todo tipo de competencias (comunes, educativas y sanitarias). Por último, creemos que puede hablarse también del subsistema de financiación de las inversiones, formados por el FCI nacional y los Fondos Estructurales procedentes de la Unión Europea.

Si se quiere plantear con amplitud de miras la reforma del sistema de financiación autonómica, debe tenerse en cuenta que a finales del año 2001 expira tanto el acuerdo general de financiación, basado en el modelo LOFCA, vigente para el quinquenio 1997-2001, como el acuerdo sobre financiación de los servicios sanitarios para el período 1998-2001. Por tanto, un punto crucial a despejar es el de si se opta por caminar hacia un verdadero sistema de financiación integrado o si por el contrario se decide mantener canales estancos de financiación.

Aunque no será objeto de tratamiento específico en este documento, no debe olvidarse que en el 2001 caduca el plazo de vigencia del actual Concierto Económico con la Comunidad Foral del País Vasco y que la negociación de ambos sistemas (común y foral) va a influenciarse mutuamente. Por otro lado, si bien el sistema foral presenta rasgos que lo hacen cualitativamente distinto del común, no debe olvidarse que nuestra Constitución prohíbe la existencia de privilegios económicos entre regiones, por lo cual

los resultados cuantitativos de los sistemas común ty foral deberían tender a valores homogéneos.

Finalmente, no puede olvidarse que la próxima ampliación al Este de Europa de la Unión Europea va a repercutir en el funcionamiento de los Fondos Estructurales, que hoy por hoy son la principal fuente de financiación de las inversiones en la mayoría de las CC.AA españolas.

La idea central de la que parte este trabajo es la de delinear las líneas básicas para una verdadera reforma, con vocación de profundizar en el desarrollo del Estado Autonómico y no la de efectuar meros retoques al actual sistema de financiación.

Para exponer del modo más sintético las ideas de reforma, procederemos en primer lugar a explicitar los principios inspiradores de la misma y a continuación, sobre estos ejes de referencia, a plantear las líneas estratégicas de actuación que permitirán ajustar los distintos instrumentos de financiación para conseguir los objetivos propuestos.

Los principios inspiradores de la reforma estarían basados fundamentalmente en las prescripciones constitucionales en materia de Hacienda Autonómica y serían los siguientes.

1º) Asegurar la solidaridad regional y hacer efectiva la equidad en materia de financiación. La concreción de este principio debe hacerse en un doble sentido; garantizar a las CC.AA de menor nivel de renta que esta característica no va a significar menor capacidad para prestar los servicios públicos asumidos y simultáneamente proporcionarles fondos adicionales de inversión que les permitan mejorar sus niveles de renta y riqueza.

2º) Garantizar un nivel adecuado de autonomía y corresponsabilidad fiscal, de modo que exista un margen para que las CC.AA tengan suficientes grados de libertad para decidir políticas propias y ejercer de modo efectivo la autonomía constitucionalmente reconocida.

3º) Atender a la suficiencia estática y dinámica de las Comunidades, de modo que la estructura de los recursos autonómicos y su previsible dinámica temporal evolucionen de acuerdo con el coste de prestación de los servicios asumidos.

4º) Partir de un planteamiento global de las CC.AA españolas como regiones de la Unión Europea, lo cual implica atender a una doble consideración; por un lado, revisar la cuantía y el papel de los fondos de desarrollo autonómicos y en concreto el papel del

Fondo de Compensación Interterritorial, en conexión con la política regional de la U.E y de otro lado, plantear cual debe ser el esfuerzo relativo de las Administraciones autonómicas en la tarea de mantener los compromisos de convergencia presupuestaria establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

2. Un modelo de financiación global conectado con el techo competencial pleno

Hasta el momento, competencias comunes y de educación, por un lado y competencias sanitarias por otro, se han movido en ámbitos diferenciados.

Las competencias comunes y de educación se valoran por el método del coste efectivo, de cara a su traspaso y se financian mediante los recursos previstos en la LOFCA (tributos cedidos, tasas transferidas y transferencias por porcentaje de participación), mientras que las competencias sanitarias del INSALUD se valoran asignando una porción del presupuesto sanitario equivalente a la proporción de población protegida residente en la respectiva Comunidad, financiándose con transferencias específicas, procedentes del Presupuesto del INSALUD.

Siendo discutible desde su inicio la lógica de un sistema separado de financiación sanitaria, el modelo puede tener algún sentido siempre que esta competencia esté traspasada solamente a algunas CC.AA, mientras que el INSALUD-Gestión directa hace el doble papel de gestor de los servicios sanitarios, en el territorio no transferido y de financiador para todo el sistema de salud, tanto estatal como autonómico.

Su papel como financiador está legitimado por su actuación como gestor, que conoce directamente las condiciones de prestación y en caso de aumento de costes y desbordamiento del gasto ajusta tanto la financiación propia como la transferida a las CC.AA. Estando próxima la transferencia de las competencias del INSALUD a las diez CC.AA del 143, que aún no disponen de esta competencia, nos enfrentamos a un horizonte en el que el INSALUD- Gestión directa desaparezca y con él, la lógica que sustenta el actual modelo de financiación separada de la sanidad.

La integración de la sanidad en un modelo general de financiación es aconsejable por diversas razones.

1º) La sanidad, como servicio público universal, participa de la naturaleza de este tipo de servicios y nada la diferencia en este sentido de la educación y otros servicios , ni existe en la LOFCA previsión alguna en el sentido de establecer canales separados de financiación.

2º) No incluir la sanidad en el modelo general obligará con toda seguridad a replantearse el modelo de financiación una vez completado el mapa de transferencias

sanitarias lo cual originaría una provisionalidad e inestabilidad no deseable para los recursos del sistema LOFCA.

3º) Al diseñarse de modo integrado el sistema de financiación todas las CC.AA participarán en la configuración del modelo financiero, evitando como hasta ahora que las CC.AA del 143, a punto de recibir las competencias sanitarias, no estén presentes en la discusión sobre la financiación de una competencia que supone el 40% del gasto, en las comunidades de techo competencial amplio.

3. Una descentralización tributaria equilibrada y con márgenes de autonomía fiscal

Existe un acuerdo generalizado acerca de que tanto la lógica del proceso descentralizador en España como el reducido peso de la imposición propia de las CC.AA (sin que esta deba desdeñarse) hacen que la autonomía y corresponsabilidad fiscal de las CC.AA deba sostenerse sobre los tributos cedidos.

En el momento actual, los ingresos fiscales por tributos cedidos a disposición de las CC.AA están centrados fundamentalmente en el IRPF autonómico y hacen que el riesgo recaudatorio de las CC.AA sea muy elevado, con las consiguientes incertidumbre financieras a corto plazo.

En el medio y largo plazo, las tendencias de la fiscalidad en la Unión Europea y la OCDE muestran que este impuesto tiene una capacidad recaudatoria agotada, por la tendencia a la reducción de tarifas y la no armonización de la fiscalidad sobre el capital, entre otros factores.

Desde otra perspectiva, llevar la cesión del IRPF más allá del porcentaje actual supone privar a la Administración central de uno de los principales instrumentos para llevar a cabo la política de redistribución personal de la renta, que tiene constitucionalmente encomendada.

En el diseño del futuro sistema de financiación, la idea central a aplicar es la de ampliar de modo equilibrado el marco actual de la cesión tributaria, combinando impuestos directos e indirectos, en una solución que supondría aumentar la cesión tributaria a favor de las CC.AA, de modo que junto a los actuales tributos cedidos se ceda una el IVA minorista y alguno de los impuestos especiales.

Sería adecuado también proceder a una modificación en la fórmula de cesión parcial del IRPF, pasando de la actual tarifa autonómica a un impuesto proporcional, de igual capacidad recaudatoria.

Una fórmula de cesión tributaria como la anteriormente expuesta presenta las siguientes ventajas:

1º) Dotar de mayor estabilidad a los ingresos tributarios de todas las CC.AA, puesto que al añadir impuestos indirectos al IRPF se actúa sobre unas bases imponibles mucho más estables, reduciendo los riesgos recaudatorios actuales, que se derivan de depender fuertemente del impuesto de renta personal.

2º) Aproximar notablemente los niveles de corresponsabilidad de todas las CC.AA, puesto que los niveles de consumo (base del gravamen del IVA e impuestos especiales) están mucho más próximos entre sí que los niveles de renta, acercándose de este modo los niveles de ingresos tributarios per cápita de todas las CC.AA.

3º) Garantizar la suficiencia dinámica y el crecimiento en el medio plazo de los recursos tributarios de las CC.AA, puesto que la evidencia empírica disponible muestra que el ritmo de incremento recaudatorio de los impuestos indirectos es más elevado que el del IRPF.

Aunque la cesión de impuesto indirectos puede hacerse mediante fórmulas técnicas diversas, no debería instrumentarse exclusivamente como participaciones territorializadas, sino que debería dejarse un cierto margen a las facultades normativas de las CC.AA, para que éstas pudieran influir en el nivel de sus ingresos fiscales y dispusieran de un margen en su política presupuestaria a medio plazo.

4. La solidaridad regional y sus distintas facetas

La concreción del principio de solidaridad se materializa por una doble vía en el sistema propuesto.

En primer lugar, las transferencias incondicionadas por porcentaje de participación en ingresos del Estado, que complementan a los tributos cedidos, supondrán mayores recursos per cápita para las regiones de menor renta relativa, de modo que los recursos totales incondicionados sean equivalentes en todas las CC.AA, independientemente de su nivel de renta.

Para ello, en la configuración del nuevo porcentaje de participación en los ingresos del Estado debe acordarse un criterio explícito de equidad, a cuyo servicio estaría el sistema de transferencias. Dicho criterio debe elegirse a partir del consenso político y puede ser la población o este criterio matizado por otros indicadores (orografía, envejecimiento, superficie, esfuerzo fiscal).

En todo caso, se aseguraría al comienzo del nuevo sistema, a todas las CC.AA, como financiación mínima, aquella que venían percibiendo al final del período anterior.

Se establecería también, para las transferencias incondicionada, una regla de evolución mínima de los recursos, que asegure a las CC.AA que este tipo de ingresos evolucionará de forma equilibrada con sus necesidades de gasto.

Además de las manifestaciones de solidaridad encaminadas a proporcionar igual capacidad de prestación de servicios está la faceta de la solidaridad para acercar los niveles de renta y riqueza. En este punto confluyen los instrumentos de política regional españoles y europeos.

Examinando la evolución reciente del sistema de financiación autonómica se observa la pérdida de peso relativo del Fondo de Compensación Interterritorial, respecto al conjunto de instrumentos de financiación.

Desde principios de los noventa, los efectos de la política de ajuste presupuestario, que han recaído fuertemente en las inversiones estatales, han arrastrado a la baja al FCI, ligado a la inversión civil nueva del Estado.

Por lo tanto, nos encontramos con que tanto el desarrollo del propio proceso descentralizador, que ha ido reduciendo las competencias estatales y por ello el peso

inversor del Estado como los avatares de la política presupuestaria, han ido reduciendo el esfuerzo de solidaridad regional instrumentado vía FCI.

A efectos comparativos, puede citarse que las CC.AA más ricas, que salieron del FCI en 1990 percibiendo la Compensación Transitoria, luego incorporada al porcentaje de participación, han experimentado un crecimiento de sus recursos que supera al que registraron por el mismo concepto las CC.AA de renta reducida (las calificadas como objetivo nº 1 por los fondos Estructurales de la U.E.), que vieron dividida su anterior participación entre Compensación Transitoria y participación en el FCI reformado.

En congruencia con lo señalado, un elemento de la futura reforma sería la potenciación de la solidaridad regional mediante el fortalecimiento del FCI. La medida concreta a adoptar puede pasar por ligar la cuantía del FCI a un determinado porcentaje del PIB, que podría ser del 0,2-0,25%, manteniendo para su reparto entre las CC.AA beneficiarias los actuales criterios. De este modo se conseguiría que no siguieran aflojándose los lazos de solidaridad entre las regiones españolas.

5. Las CC. AA españolas como regiones europeas

La pertenencia de España a la Unión Europea se hace sentir en todos los ámbitos y tiene una incidencia especial en el terreno de la financiación autonómica.

En especial, tres puntos de intersección deben de señalarse en este sentido

En primer lugar, los acuerdos existentes en materia de armonización fiscal de impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales) hacen que las posibles competencias normativas que puedan concederse a las CC.AA sobre los impuestos indirectos cedidos estén limitadas por los acuerdos sobre tipos mínimos de gravamen acordados a nivel europeo (tipo normal del 15% y reducido del 5% en el IVA y carga mínima de gravamen sobre los distintos productos gravados por las accisas).

Esto significa que en ningún caso la cesión del IVA ni los impuestos especiales va a dar lugar a procesos de competencia fiscal entre regiones, lo cual dota de mayor estabilidad a los ingresos de las CC.AA.

Un segundo aspecto, de enorme importancia, es de la financiación de inversiones en las regiones beneficiarias de los Fondos Estructurales europeos.

De cara al futuro, no puede ignorarse que el actual marco de ayudas, pactado para el período 2000-2006, puede experimentar cambios importantes, en el caso de que se materialice la ampliación de la Unión Europea, que al integrar nuevos países de reducido nivel de renta, cambiará sin duda la posición relativa de las regiones españolas actualmente beneficiarias.

Como el criterio para determinar las CC.AA beneficiarias de las ayudas del FCI es coincidente con el de las regiones objetivo nº 1 para los Fondos Estructurales, el funcionamiento del FCI puede verse afectado por este hecho.

Además, no debe olvidarse que las ayudas que perciben las regiones españolas de menor nivel de renta provienen de una doble fuente; por un lado, son la manifestación de la solidaridad regional europea, articulada mediante los Fondos Estructurales y por otro, el reflejo de la solidaridad regional entre las regiones españolas, instrumentado a través del FCI.

Aunque formalmente ambos canales de financiación funcionan separadamente, no puede ignorarse que la continuidad de los procesos inversores en las CC.AA de menor

nivel de renta se verá afectada si alguno de estos fondos de desarrollo sufre una caída apreciable.

Finalmente, la marcha del proceso de convergencia económica en Europa impone al Sector público español unas obligaciones que se extienden a todos los niveles de Administraciones Públicas.

Como una extensión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento nacional, los Escenarios de Consolidación Presupuestaria acordados con las diversas CC.AA tratan de graduar el esfuerzo de las distintas Administraciones autonómicas en la consecución de los objetivos de convergencia en materia de déficit y deuda.

No puede olvidarse que esta colaboración autonómica en la consecución de los objetivos de política económica fijados para España supone una restricción de la autonomía presupuestaria de las CC.AA, que tienen que tener presente en el medio plazo una determinada senda de déficit y deuda máximos, aunque sus necesidades de inversión y su solvencia en los mercados financieros les pudieran permitir más amplios márgenes en este sentido. Sobre el modo correcto de cumplir con las necesidades de convergencia y proceder a la coordinación del endeudamiento volveremos en el apartado siguiente.

6. El principio de coordinación y la lealtad constitucional

La Constitución española señala al principio de coordinación como uno de los pilares básicos para el funcionamiento de la Hacienda autonómica y la consecución de una mayor eficiencia en las intervenciones de las diversas Administraciones públicas requiere también la potenciación de las instituciones y las actuaciones de coordinación.

En el Estado Autonómico no existe en muchos aspectos una nítida separación competencial y de funciones y ello hace especialmente necesario, en estos casos, instrumentar actuaciones coordinadas.

La lealtad constitucional exige que cuando la Administración central y la autonómica confluyan en la prestación de un servicio, colaboren de modo eficaz en su mejora.

Del mismo modo, en ocasiones el ejercicio de una competencia, por parte de la Administración central puede requerir la adecuada colaboración por parte de las CC.AA, como es el caso de la política de endeudamiento.

Finalmente, existen parcelas de actividad pública, como la gestión tributaria, donde la coordinación de actuaciones y la colaboración permitirán mayor eficacia y una disminución de costes.

En concreto, tres grandes áreas deben ser especialmente destacadas, de cara a la coordinación futura.

1º) Muchas de las competencias autonómicas son de hecho competencias compartidas, en el sentido de que el Estado se reserva la legislación básica en la materia, en la cual se definen las condiciones básicas de prestación del servicio, siendo las CC.AA las encargadas posteriormente de la gestión de la competencia y de la prestación del servicio al usuario final.

En muchos casos, como ha sucedido recientemente con la Ley del Menor, una ley estatal amplia y mejora las condiciones de prestación, y en congruencia con la ampliación del servicio, se requiere también que las CC.AA, que son las encargadas de la prestación, puedan disponer de financiación adicional, por importe del coste de mejora.

Para instrumentar la coordinación en estos casos, el Consejo de Política Fiscal y Financiera debería ser la instancia que evaluara el impacto económico de la legislación estatal que suponga mejoras en la prestación de servicios de titularidad autonómica, proponiendo las oportunas modificaciones en materia de financiación.

2º) En el caso anteriormente citado de la coordinación del endeudamiento, la colaboración de la política presupuestaria de las CC.AA es un ingrediente fundamental para el éxito de la política de convergencia nacional.

Aquí un reparto equitativo de los esfuerzos de ajuste presupuestario exige también una participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de cara a una fijación en este foro multilateral de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria.

El mecanismo de coordinación a aplicar en este caso sería el siguiente: en una primera etapa, se procedería al reparto vertical, entre las distintas Administraciones, de los objetivos globales de déficit y deuda. Dicho reparto sería congruente con la distribución competencial en nuestro país y con el esfuerzo inversor desarrollado por cada uno de los niveles de gobierno.

Posteriormente, se procedería al reparto horizontal del déficit y deuda autonómico global entre las distintas CC.AA, de acuerdo con indicadores de deuda per cápita, diferencias en el stock de capital público y otras variables relevantes.

3º) La coordinación de la gestión tributaria es más necesaria si cabe en un sistema como el propuesto, en el que las Administraciones central y autonómica, además de compartir el IRPF, compartirán también el IVA y los impuestos especiales.

En el momento inicial, el nuevo y más amplio esquema de cesión tributaria puede ponerse en práctica manteniendo las facultades de gestión en la agencia Estatal de Administración Tributaria, en una fórmula similar a la empleada en la cesión parcial del IRPF. Sin embargo, ese punto de partida debe ser ampliado, para dar entrada de modo efectivo a las CC.AA en los órganos centrales y regionales de dirección de la AEAT, de modo que puedan influir en el esfuerzo de gestión tributaria, para caminar hacia una Agencia Tributaria Integrada común a ambas Administraciones, que se haga cargo de las distintas fases del proceso de gestión tributaria, pudiendo asumir también la gestión de otros tributos locales.

7. El proceso de reforma y el papel de las instituciones

Proceder a la reforma de una instancia clave del Estado autonómico, como es el sistema de financiación, supone partir de unas premisas que recojan las necesidades básicas de las distintas Administraciones implicadas.

El procedimiento de intercambio de propuestas y adopción de decisiones debería ser abierto y transparente, de modo que puedan integrarse de forma armónica las distintas posturas. La manera en que llevó a cabo la negociación durante el último Acuerdo constituye un precedente que debe evitarse, para potenciar una negociación en que todas las partes puedan hacer oír sus propuestas.

Un requisito necesario para la evaluación de las medidas propuestas es la existencia de una mayor transparencia y la difusión de información entre las partes implicadas

El organismo previsto en la LOFCA como foro de relación en materia de financiación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, debería actuar como instancia neutral en la tarea de difundir la información y cumplir con su papel de órgano consultivo, que examinara las distintas propuestas en materia de financiación e informara sobre ellas, restituyendo al Parlamento de modo auténtico a su función de instancia decisoria, más allá del recubrimiento formal con el manto legislativo de las decisiones anteriores del CPFF.

Con posterioridad a la etapa puntual de negociación, debería potenciarse la actividad del CPFF, en el sentido indicado de actuar como órgano de evaluación de las normas estatales que afecten a los tributos cedidos y a las condiciones de prestación de los servicios de titularidad autonómica, para estimar la incidencia de las mismas sobre el sistema de financiación.

También debería desempeñar el CPFF un papel en el seguimiento continuo de los ECP, publicando los compromisos contraídos, que de hecho son parte del Pacto de Estabilidad y Crecimiento nacional y evaluando su grado de cumplimiento.

En el caso de ajustes a nuevas coyunturas económicas o a cambios en el mapa competencia, sería también el CPFF la instancia utilizada para establecer el nuevo reparto de los objetivos de déficit y deuda.

Sería adecuado reforzar la conexión del CPFF con el Senado, de forma que su independencia fuera reforzada y se potenciase su papel como órgano de estudios al servicio de todas las Administraciones en él representadas.