

La cooperación en materia fiscal entre los diferentes niveles de gobierno: caso de España

Álvaro del Blanco García
Instituto de Estudios Fiscales.



Presentación

- En España existen tres niveles de gobierno, todos con competencia en materia fiscal: Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales.
- Desde el inicio del proceso de descentralización fiscal, una de las principales preocupaciones ha sido la de establecer mecanismos institucionales de colaboración:
 - Consejo de Política Fiscal y Financiera: Estado-CCAA.
 - Comisión Nacional de Administración Local: Estado-CCLL
- Las relaciones más “problemáticas” se establecen entre Estado y CCAA: mayor peso político



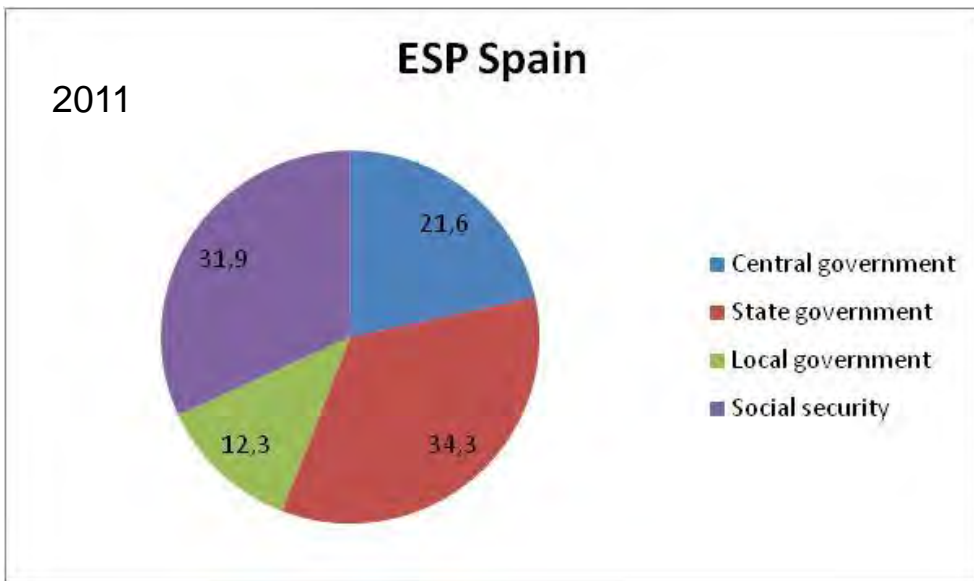
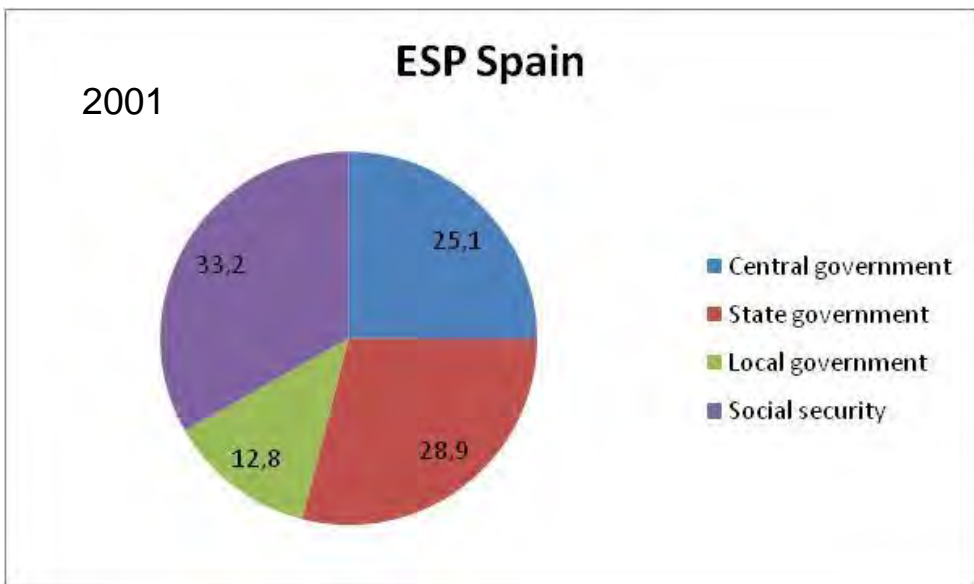
Introducción sobre el sistema de federalismo fiscal español



Federalismo fiscal español

- Tres niveles de poder tributario: estatal, autonómico y local.
- Bloque normativo:
- Constitución Española:
 - Reconoce la autonomía financiera de Comunidades Autónomas y, en menor medida, de los entes locales.
 - Formula los principios de suficiencia y solidaridad interterritorial.
 - Límites: unidad de mercado, libre circulación de personas y bienes.
- LOFCA.
- Ley de cesión.





Fuente: OCDE

Federalismo fiscal español

- **Sistema tributario**
- Estatal: principales figuras impositivas del sistema, pero compartidas con las CCAA.
- Concepto de tributos cedidos. Posible cesión de:
 - Recaudación.
 - Gestión
 - Potestades normativas.
 - Nunca de la titularidad.



Federalismo fiscal español

- **Sistema tributario**
- Autonómico: régimen común
- Principal fuente: tributos cedidos, con capacidad normativa en la mayoría.
- Tributos propios. Limitaciones:
 - No hechos imponibles ya gravados por el Estado, aunque pueden establecer recargos.
 - No hecho imponible gravado por tributos locales
- Tributos ambientales y con otros fines no fiscales.
- Tasas y contribuciones especiales



Federalismo fiscal español

- **Sistema tributario**
- Autonómico: régimen foral.
- Hacienda propia.
- Impuestos propios, coordinados con los del Estado.
- Pago del “cupo”.



Federalismo fiscal español

- **Sistema tributario**
- Local.
- Ley estatal: las HHLL carecen de potestad legislativa, aunque pueden decidir reglamentariamente dentro de los límites fijados por el Estado.
- Impuestos obligatorios/potestativos: impuestos inmobiliarios y otros susceptibles de gestión mediante censo o padrón.
- Tasas y contribuciones especiales



Federalismo fiscal español

- **Principales impuestos**
- **IRPF**
 - Grava la renta de las personas físicas residentes en España.
 - Cesión:
 - 50 por ciento de la recaudación.
 - Punto de conexión: residencia habitual.
 - No gestión.
 - Capacidad normativa en tarifa y deducciones.
- **IS: no cesión**
- **IRNR: no cesión**
- **IP**
 - Cesión:
 - 100%.
 - Punto de conexión: residencia habitual.
 - Gestión.
 - Capacidad normativa: mínimo exento, tarifa y deducciones.



Federalismo fiscal español

- **Principales impuestos:**
- **ISD**
 - **Cesión:**
 - 100%
 - **Punto de conexión:**
 - **Mortis causa:** residencia del causante a la fecha de la muerte.
 - **Donaciones inmuebles:** donde radiquen
 - **Resto de donaciones:** residencia del donatario.
 - **Gestión.**
 - **Capacidad normativa:** reducciones y bonificaciones. Suprimido por un grupo de CCAA.



Federalismo fiscal español

- **Principales impuestos:**
- IVA
 - Impuesto armonizado.
 - Cesión:
 - 50%.
 - Punto de conexión: índice de consumo territorial certificado por el INE.
 - No gestión.
 - No normativa
- ITPAJD
 - Tres modalidades.
 - TPO: tráfico civil, incompatible con IVA.
 - OS: operaciones societarias.
 - AJD: documentos notariales, mercantiles y administrativos.
 - Cesión.
 - 100%
 - Gestión.
 - Competencias normativas: tipo.



Federalismo fiscal español

- **Principales impuestos:**
- Tributos sobre el juego.
 - Cesión.
 - 100%
 - Gestión.
 - Competencias normativas: tipo.
- IIEE
 - Impuesto armonizado.
 - Cesión: recaudación, con distintos porcentajes (por ejemplo, tabaco e hidrocarburos al 58 por ciento; electricidad y matriculación al 100 por ciento).
- Renta de Aduanas: no cesión



Federalismo fiscal español

- **Fondos de nivelación:**
- Tienden a garantizar un nivel similar de prestación de servicios en la totalidad del territorio nacional.
- Problemas:
 - Principio de ordinalidad
 - Balanzas fiscales



Federalismo fiscal español

- **Gasto público**
- Desde la perspectiva del gasto, el proceso de descentralización no debe poner en peligro las reglas fiscales nacionales.
- En España, se ha dotado de gran autonomía de gasto a las CCAA, sin atribuir al Estado central la posibilidad de intervención.
- Aspecto más grave, dado el marco UE.
- Solución: Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.



El Consejo de Política Fiscal y Financiera



Bloque normativo

- Art. 157.3 de la Constitución Española: “mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras (...), las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.”
- Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA): art. 3 crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).
- Ampliación de funciones por obra de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria (LOEP).



Funciones

- Art. 3 LOFCA: formalmente, las propias de un órgano de coordinación:
 - La coordinación de la **política presupuestaria** de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
 - La **emisión de los informes y la adopción de los acuerdos** previstos en la Ley Orgánica de **Estabilidad Presupuestaria**.
 - El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el **cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas**.
 - La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
 - La coordinación de la **política de endeudamiento**.
 - La coordinación de la **política de inversiones públicas**.
 - En general, **todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado** que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada (cláusula residual).



Funciones

- Funciones con relevancia política:
 - La negociación y acuerdo de los diferentes **sistemas de financiación de las CCAA** que se han sucedido a lo largo del tiempo.
 - La **fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria**: función muy relevante en el escenario económico actual y bajo la nueva LOEP.



Funciones

- La negociación y acuerdo de los diferentes sistemas de financiación de las CCAA que se han sucedido a lo largo del tiempo.
- En aplicación de la cláusula residual del art. 3 de la LOFCA, cada uno de los sistemas de financiación ha sido objeto de negociación, pacto y acuerdo –publicado- en el seno del CPFF. A continuación, los acuerdos han sido incorporados a proyectos de Ley y tramitados en el Congreso. Son los siguientes (<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>):
 - Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el Sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996
 - Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001
 - Acuerdo 2/2001, de 27 de julio, por el que se aprueba el Sistema de financiación autonómica de régimen común
 - Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del Sistema de financiación autonómica de régimen común
- Instrumento de **negociación política multilateral**: constituye un freno a las pretensiones de bilateralidad de algunas CCAA.
- Las reivindicaciones “estructurales” se solventan a través de este mecanismo de negociación.



Funciones

- Una de las **principales carencias** en la regulación de las funciones del CPFF es su **falta de competencia sobre las decisiones de las CCAA en relación con sus tributos propios y los tributos cedidos**.
- En uso de estas competencias sobre tributos propios y cedidos, algunas CCAA han estado adoptando medidas que suponen prácticas de competencia fiscal perniciosa y son dudosamente compatibles con la unidad de mercado.
- En la actualidad, la única alternativa existente es el conflicto, mediante la presentación de **recursos ante el Tribunal Constitucional**.
- Sería conveniente que el CPFF pudiera informar, con carácter previo no vinculante, sobre dichas medidas.



Funciones

- Arts. 15 y 16 de la LOEP: funciones específicas relacionadas con el objetivo de **estabilidad presupuestaria**:
- **Objetivos globales de estabilidad presupuestaria y de endeudamiento:**
- En el primer semestre de cada año, el Gobierno, previo informe del CPFF, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal.
- Antes del 1 de abril de cada año el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas remitirá las respectivas propuestas de objetivos al CPFF, que deberá emitir su informe en un plazo máximo de 15 días.
- El informe del CPFF, así como los acuerdos del mismo que se dicten para la aplicación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, se publicarán para general conocimiento.



Funciones

- Arts. 15 y 16 de la LOEP: funciones específicas relacionadas con el objetivo de estabilidad presupuestaria:
- **Objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y de endeudamiento:**
- Aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas.
- A partir de la mencionada propuesta, el Gobierno previo informe del CPFF, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas.



Funciones

- Art. 23.3 de la LOEP: otras funciones específicas relacionadas con el objetivo de estabilidad presupuestaria:
- **Planes económico-financieros y de reequilibrio:**
- Los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio elaborados por las Comunidades Autónomas serán remitidos al CPFF, que comprobará la idoneidad de las medidas incluidas y la adecuación de sus previsiones a los objetivos que se hubieran fijado. A efectos de valorar esta idoneidad, se tendrá en cuenta el uso de la capacidad normativa en materia fiscal.



Funciones

- Funciones de carácter más técnico:
- Informes sobre **aprobación o modificación de normativa que afecte a las finanzas de las CCAA**. Ejemplos recientes (Memoria 2014):
 - Normativa sobre **obligaciones de información**
 - Normativa sobre metodología para el cálculo del **plazo medio de pago a proveedores**.
- **Creación de grupos de trabajo** sobre aspectos técnicos:
 - Gasto sanitario
 - Población (especial incidencia de la inmigración)
 - Racionalización del gasto público autonómico
 - Evaluación del sistema de financiación autonómica



Organización y funcionamiento

- Art. 3.3 LOFCA: para su adecuado funcionamiento, el Consejo de Política Fiscal y Financiera elaborará un reglamento de régimen interior, que será aprobado por mayoría absoluta de sus miembros.
- Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen interno del CPFF.
- Modificaciones:
 - Acuerdo 1/1983
 - Acuerdo 1/2000
 - Acuerdo 1/2001
 - Acuerdo 1/2004
 - Acuerdo 1/2006
 - Acuerdo 1/2008
 - Acuerdo 13/2010
 - Acuerdo 1/2012



Organización y funcionamiento

- Composición:
- El Consejo estará constituido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y por los Consejeros que desempeñen las responsabilidades de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma.
- Será Presidente el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y Vicepresidente el Consejero de Hacienda de una Comunidad o Ciudad Autónoma, elegido de entre ellas por sus representantes en el Consejo. La Vicepresidencia deberá renovarse anualmente sin posibilidad de reelección del Vicepresidente cesante en los dos años naturales siguientes.
- Actuará como Secretario, con voz, pero sin voto, el titular de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.



Organización y funcionamiento

- Adopción de acuerdos por el Pleno:
- En primera votación, dos tercios de los miembros.
- En segunda votación, por mayoría absoluta.
- El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas dispondrá del mismo número de votos que posean las Comunidades y Ciudades Autónomas que formen parte del Consejo.
- Los representantes de las Comunidades y Ciudades Autónomas dispondrán cada uno de ellos de un voto.
- Voto de calidad del Presidente por aplicación de la normativa general.



La Comisión Nacional de Administración Local



Funciones

- Art. 118.1.A) LBRL. Funciones de informe:
 - Anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en las materias que afecten a la Administración local, tales como las referentes a su régimen organizativo y de funcionamiento; régimen sustantivo de sus funciones y servicios -incluidas la atribución o supresión de competencias-; régimen estatutario de sus funcionarios; procedimiento administrativo, contratos, concesiones y demás formas de prestación de los servicios públicos; expropiación y responsabilidad patrimonial; régimen de sus bienes y haciendas locales.
 - Criterios para las autorizaciones de operaciones de endeudamiento de las Corporaciones locales.



Funciones

- Art. 118.1.B) LBRL. Funciones de proposición al Gobierno:
 - **Atribución y delegación de competencias** en favor de las Entidades locales.
 - **Distribución de las subvenciones, créditos y transferencias** del Estado a la Administración local.
 - **Participación de las Haciendas locales en los tributos del Estado.**



Organización

- Art. 117 LBRL.
- La Comisión estará formada, bajo la presidencia del Ministro de Administraciones Públicas, por un número igual de representantes de las entidades locales y de la Administración General del Estado.
- La designación de los representantes de las entidades locales corresponde en todo caso a la asociación de ámbito estatal con mayor implantación (FEMP).
- La presidencia corresponde al Ministro, con voto de calidad.



MUCHAS GRACIAS POR VUESTRA
ATENCIÓN

