

Recensiones Bibliográficas

El laberinto de la Hacienda Autonómica

Carlos MONASTERIO ESCUDERO
Civitas, Navarra, 2010, 346 págs.

Resalta con razón el prologuista de este libro, el profesor y eurodiputado Francisco SOSA WAGNER, lo expresivo de su título, que remite «a lo intrincado y confuso, a un lugar artificiosamente embrollado para que sea muy difícil encontrar la salida», lo cual tiene mucho que ver con el resultado al que la financiación de las Comunidades Autónomas ha llegado desde que se aprobara la Constitución hasta nuestros días.

Idéntica denominación había dado ya a otro trabajo suyo hace años el autor (*vid. Hacienda Pública Española*, n.º 163, 2002), quien figura, por propio derecho, entre los expertos de la Hacienda y de la distribución de competencias financieras entre distintos niveles de gobierno.

La obra que ahora reseñamos estudia, en los seis capítulos de que consta, la evolución que ha tenido el proceso descentralizador en España, así como las características fundamentales del modelo que resultó aprobado –podría decirse que por las exigencias de un guión previamente adoptado por las Comunidades que iniciaron sus procesos de reforma estatutaria– a finales del año pasado. La investigación ofrece una perspectiva global del sistema común o general de financiación localizable en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), así como de los regímenes especiales de corte foral, apareciendo luego las distintas figuras e instrumentos fiscales puestos a disposición de las Comunidades Autónomas y efectuando un balance final de los objetivos alcanzados, así como de las tareas que aún toca realizar en la materia.

El primer capítulo sirve a los propósitos de situar el marco general de la financiación autonómica. Bajo la rúbrica de «una visión en perspectiva del proceso descentralizador en España», se comienza considerando el enorme vuelco que, en la composición del gasto público, ha representado la descentralización de competencias por influjo de las previsiones contenidas en la norma constitucional. Sin embargo, en ese camino no todas las entidades territoriales han salido igual que como entraron. A la lógica merma de servicios y también de recursos del Estado, por el peso ganado por las Comunidades Autónomas –que han pasado a responsabilizarse directamente de la prestación de servicios públicos fundamentales como la educación, la sanidad y, más recientemente, los servicios sociales–, nuestros municipios se encuentran sumidos en una grave crisis y, como advierte el autor, apenas ha aumentado su participación porcentual en el volumen total de gasto público en España.

La descripción, a grandes rasgos, del proceso descentralizador que ha beneficiado a las Autonomías va seguida del comentario de los principales aspectos que justificaron la lógica del denominado «método del coste efectivo», cuya aplicación tuvo lugar en los primeros años de desarrollo del sistema (transitorio) de financiación autonómica, así como de los factores negativos que in-

fluyeron sobre aquél (ausencia de datos contables fiables e infrapresupuestación de los servicios transferidos, principalmente).

Las consecuencias que derivan de que, a la par que se desenvolvían las transferencias, la Hacienda del Estado –que normalmente ha registrado déficit y sólo en contados años un modesto superávit– asumiera la garantía de suficiencia de las Haciendas autonómicas son expuestas así por MONASTERIO ESCUDERO: «por una parte, que la proporción de la carga de la deuda ha ido creciendo respecto al presupuesto de la Administración central, que disminuía paralelamente como consecuencia de los traspasos. Por otra, que las Comunidades Autónomas han seguido manteniendo intacta toda su capacidad de endeudamiento, teniendo libre por recorrer todo el camino hacia los límites fijados, lo cual supone un cierto incentivo para recurrir a la emisión de pasivos financieros».

Luego de considerar cómo se ha ido desplegando la descentralización sanitaria y la financiación de esta competencia compartida entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos, se llega al «labyrinth» propiciado por diversas circunstancias –procedimiento de acceso a la autonomía, diferencias competenciales y distintos sistemas de financiación– y se sistematizan las principales ventajas e inconvenientes de la descentralización producida en nuestro país, llamando la atención sobre diversos elementos, como el tamaño de las Comunidades Autónomas, fenómenos de economía de escala, constitucionalización del reparto competencia y eficiencia en la prestación de servicios, ineficiencias derivadas de competencias compartidas, ausencia de mecanismos de coordinación horizontal y una «restricción presupuestaria blanda» de los gobiernos regionales.

En el segundo capítulo se recorren las distintas fuentes de ingresos impositivos de las Comunidades Autónomas de régimen común, exponiendo, en primer lugar, los condicionantes generales que dificultan el cumplimiento del llamado principio de equivalencia fiscal –por el cual, deberían financiarse los gastos descentralizados exclusivamente con la recaudación impositiva regional–, como es el caso de las restricciones a la descentralización impositiva, deficiencias de renta entre regiones o economías de escala en la gestión tributaria.

Posteriormente se va examinando con cierto detalle el funcionamiento de los tributos cedidos, recargos y tributos propios de las Comunidades Autónomas. De los primeros se observa cómo han ido evolucionando y qué cambios se han ido introduciendo en el sistema, así como las diferencias que se dan, por el manejo de sus competencias normativas, entre las distintas Comunidades en relación a dichos gravámenes. De los recargos se plantea su función marginal, acentuada en algunos casos por su conexión con la previa existencia de cesión con competencia normativa sobre los tipos de gravamen (Impuesto sobre el Valor Añadido e impuestos especiales). Y, en fin, la utilización de tributos propios, como se señala en el libro, «ha respondido más bien a objetivos de tipo extrafiscal (llevar al mercado agrario las explotaciones ociosas, mejora del medio ambiente, defensa del comercio interior y ordenación del territorio o de la actividad turística), siendo relativamente modesta su aportación, en términos recaudatorios globales».

Al final se expone cómo ha ido creciendo, sobre todo desde el año 2001, el nivel de corresponsabilidad fiscal basado en el sistema de cesión impositiva del Estado a las Comunidades Autónomas, aunque se sigue careciendo de una sincera asunción por las mismas de autonomía fiscal.

El capítulo tercero comienza exponiendo el papel económico y de legitimación política que tiene un sistema de transferencias en países descentralizados y cómo en España se ha dado una estrecha conexión del mismo con los tributos cedidos (éstos han ido incrementando su porcentaje en el total de ingresos autonómicos a la vez que se reducía el peso de las transferencias). Prosigue una visión global del sistema de transferencias vigente con antelación (2001-2009) a los cambios normativos sobre financiación de las Comunidades Autónomas y luego se analizan, por separado, las transferencias incondicionadas y las que tienen carácter condicionado (especiales asignaciones para la nivelación de los servicios públicos fundamentales), que se han destinado para financiar los servicios traspasados hasta finales del año pasado.

La observación de los rasgos esenciales del nuevo sistema de financiación que resulta del desarrollo legislativo del Acuerdo 6/2009, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, comienza después, destacando los incrementos porcentuales de cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (del 33 al 50%), del Impuesto sobre el Valor Añadido (del 35 al 50%) y de los Impuestos Especiales de Fabricación (del 50 al 58%) –estos porcentajes más elevados de cesión ya aparecían en las disposiciones adicionales octava, novena y décima del Estatuto de Cataluña, resultando admisibles, según el Tribunal Constitucional, «desde el absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y que únicamente puede traducirse en el compromiso de la Generalitat y el Gobierno a acordar en Comisión Mixta (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 137.º)– y la mayor complejidad que presenta la estructura del sistema de transferencias, con cambios de peso relativo de los distintos instrumentos de nivelación y la creación de nuevos fondos (a saber: de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, de Competitividad y de Cooperación). Al final se describe el funcionamiento de los Fondos de Compensación Interterritorial –el «general» y su «complementario»–, cuyo destino es la financiación de proyectos de inversión que tiendan a minorar las diferencias de renta y riqueza entre las Comunidades Autónomas. En relación a los mismos, la reforma del sistema de financiación apenas les ha afectado.

El capítulo cuarto lleva como título «la (des)coordinación del endeudamiento autonómico». Aquí se afronta, desde el punto de vista de la teoría del federalismo fiscal, el recurso a la deuda de los gobiernos subcentrales y los mecanismos para su limitación (controles directos, coordinación de los distintos niveles de Hacienda...), así como la regulación que se ha hecho en nuestro país, antes y después del impacto que tuvo el acceso a la tercera fase de la unión económica y monetaria con su secuela de coordinación presupuestaria y del endeudamiento a medio plazo. Así se consideran, en primer lugar, las reglas que aparecían en la redacción originaria de la LOFCA (artículo 14) y que estuvieron vigentes hasta el año 2001, deteniéndose particularmente en la observación de las primeras medidas que fue adoptando el Consejo de Política Fiscal y Financiera tras el Acuerdo de financiación autonómica de 20 de enero de 1992, propiciando negociaciones bilaterales Estado/Comunidades Autónomas para proceder a un reparto del tramo de déficit entre las diversas regiones.

La segunda parte del capítulo tiene ya en cuenta la normativa sobre estabilidad presupuestaria, tanto en su versión inicial concretada en las leyes que se aprobaron en diciembre de 2001, como en la modificación que sufrieron tales leyes –tras la previa variación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo– en el año 2006; reforma que supuso, en opinión de MONASTERIO ESCUDERO, dos cambios fundamentales: como principal novedad, la fijación del equilibrio cíclico como referencia fundamental para el objetivo de estabilidad presupuestaria, sustituyendo el equilibrio anual y,

en segundo lugar, la sustitución del mecanismo de fijación del objetivo individualizado de cada Comunidad por un nuevo y complejo mecanismo en el que se mezclan elementos multilaterales y bilaterales, aunque con predominio de estos últimos. El autor también deduce dos defectos de dicha reforma, al legitimar e incentivar el déficit autonómico y los claros peligros de pérdida de reputación de la Administración central.

Ya en el capítulo cuarto se estudia el sistema foral, representativo de un caso notable de federalismo asimétrico y que permite al País Vasco y a Navarra «contar con una elevada autonomía fiscal, no existente en ningún país federal, lo cual hace que en términos de Hacienda su situación esté más próxima a la Hacienda de un país soberano que a una Hacienda subcentral». Se trata de un caso extremo de descentralización impositiva que, de extenderse a las restantes Comunidades Autónomas, dejaría desarmado tributariamente al Estado, imposibilitando políticas de distribución de renta y la propia oferta de bienes y servicios públicos.

El libro termina reflexionando sobre el futuro del Estado autonómico. A nivel teórico se trataría de impedir el abandono del proceso descentralizador por el gobierno central, pero también evitar que los niveles subcentrales adopten comportamientos de polizón, desinteresándose por la cooperación. El autor se muestra partidario de avanzar en el empleo de mecanismos de decisión multilateral, dando una mayor transparencia al modelo e insertándolo de lleno en la categoría del Estado federal. La exposición sumaria de los diversos problemas de la Hacienda autonómica en aspectos tales como la coordinación, rendición de cuentas, transparencia y las vertientes de ingreso y gasto de la autonomía financiera, deja finalmente paso al comentario de ciertos mitos, como el de las balanzas fiscales, las «deudas históricas» –alegados ambos por diversas Comunidades– y el de si cabe todavía realizar una segunda descentralización hacia las Haciendas locales.

Miguel Ángel Martínez Lago