

Una financiación autonómica equitativa y solidaria

Debate de expertos

Seminarios y Jornadas 25/2006

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

ISBN: ??????????

Depósito Legal: M-?????????-2006

La idea de organizar el seminario Por una financiación autonómica equitativa y solidaria se ha basado en varias razones. En primer lugar, porque en la agenda política de este momento, todo lo relacionado con la financiación autonómica y, más en general, con la reforma de determinados tributos, ocupa un lugar destacado debido a su trascendencia para los ciudadanos. En segundo lugar, porque en la Fundación Alternativas, a través de su Laboratorio, hemos dedicado una atención preferente a los temas fiscales, habiéndose publicado una serie de trabajos sobre diferentes aspectos de la cuestión. Pero sobre todo, por el compromiso de la Fundación de colaborar con las comunidades autónomas en la búsqueda de propuestas a los problemas que nos afectan.

El título de este seminario no es una casualidad. Responde a lo que todos deseamos, es decir, a que España cuente al final del proceso de reformas en curso con una financiación equitativa y solidaria, además de suficiente, corresponsable y eficaz. En fin, que se atenga a todos esos principios básicos de un buen sistema fiscal. Y estamos convencidos de que no sería bueno, ni aceptable, que Cantabria, como otras CC AA de menor peso demográfico y en el PIB, pudiesen quedar postergadas o perjudicadas en las transformaciones actuales.

Este cuaderno recoge, pues, el resultado de un encuentro celebrado en Santander, en colaboración con la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Cantabria, entre un grupo de expertos de alto nivel y los responsables políticos y técnicos de la referida Consejería.

Fundación Alternativas

Asistentes

Nicolás Sartorius, Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas.

M. Ángel Noceda, redactor jefe de Economía de El País y Presidente de la Asociación de Periodistas de información económica.

Ángel Agudo, Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno Cantabria.

Salvador Blanco, Director General de Tesorería, Presupuestos y Política Financiera del Gobierno de Cantabria.

Martín Berriolope, Representante del Parlamento de Cantabria (PSOE).

Núria Bosch, catedrática de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona.

David Cantarero, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Universidad de Cantabria.

Ana Carrera, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Cantabria.

Rafael de la Sierra, representante del Parlamento de Cantabria (PRC).

Laura de Pablos, profesora de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

Santiago Díaz de Sarralde, Subdirector General de Estudios Tributarios del Instituto de Estudios Fiscales.

Natividad Fernández, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Universidad de Cantabria.

M. Ángel García, director del Gabinete Económico de CC OO.

J. Manuel López Carbajo, director adjunto del Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Tributaria.

Pedro Pérez Eslava, jefe del Servicio de Tributos de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Cantabria.

Javier Puente, secretario general de CC OO de Cantabria.

Manuel Revuelta, jefe del Servicio de Política Financiera. Consejería de Economía y Hacienda.

Fco. Javier Rodríguez Argüeso, representante del Parlamento de Cantabria (PP).

J. Manuel Rodríguez Póo, director del Instituto Cántabro de Estadística.

L. Javier Ruiz González, Director General de Hacienda.

J. Víctor Sevilla, doctor en Ciencias Económicas e inspector de Hacienda.

J. Manuel Tránchez, profesor de la UNED y colaborador del Instituto de Estudios Fiscales.

Alfonso Utrilla, profesor titular de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid.

Informe de contenidos

Miguel Ángel Noceda (Moderador)

■ El Seminario de hoy versa sobre financiación autonómica y está organizado por la Fundación Alternativas y el Gobierno de Cantabria. Va a ser Nicolás Sartorius, vicepresidente de la Fundación, el que haga la presentación y Miguel Ángel Agudo, Consejero de Economía del Gobierno de Cantabria, el que hable a continuación.

Nicolás Sartorius

■ Yo simplemente quisiera saludaros y agradeceros vuestra presencia en este Seminario. La idea de organizar este encuentro tiene diversos motivos. En primer lugar y el más sustancial es que en este momento aparecen en la agenda política temas importantes relacionados con la financiación autonómica y, más en general, con la reforma, llamémosla así, fiscal o la modificación de ciertos impuestos. En segundo lugar, porque en los trabajos de la Fundación Alternativas hemos dedicado mucha atención a estos temas y ya llevamos varios libros acerca de estos asuntos. Uno sobre reforma fiscal donde han participado personas que se encuentran hoy aquí; un segundo que José Víctor Sevilla hizo recientemente sobre el asunto; y otro que realizó otro experto en la materia que versó asimismo sobre cuestiones de financiación autonómica. Es decir que hemos dedicado mucha atención en la Fundación a los temas de financiación y de reforma fiscal. El título del Seminario tampoco es una casualidad: “Una financiación autonómica equitativa y solidaria”. Y es así porque es eso precisamente lo que queremos, es decir, que al final el modelo que resulte sea un modelo que siga los principios de equidad y solidaridad, que sea suficiente y corresponsable, y que en definitiva cumpla con los principios básicos de un buen sistema fiscal y financiero. Y no sería bueno que Cantabria, como otras Comunidades Autónomas, quizá de menos peso demográfico y de menos peso en el PIB del país, saliese perjudicada como consecuencia de las transformaciones en curso. Por eso estáis aquí un grupo de expertos, para examinar qué conviene hacer para que esto no suceda. Como podéis imaginar, en todo este asunto de las reformas estatutarias se está exagerando mucho, yo diría que hasta límites desconocidos en la historia de nuestro país. Se ha llegado a decir incluso que por este tipo de cuestiones peligra la unidad de España, lo cual dicho en boca de Tejero resultaría algo inane pero claro, no así en boca de los líderes de la oposición, hecho que empieza a ser algo un poco más “pesante”, como dirían los italianos. Yo no creo sinceramente que porque el 50 en vez del 35 o del 30% del IRPF o de otros tributos se pasen a las Comunidades Autónomas, la unidad de España peligre o sufra. Creo en este sentido que lo sensato es no enzarzarse en discusiones bizantinas, sino ver cómo hacemos para que la solución que se le dé a esta trascendental cuestión sea beneficiosa para el conjunto de las Comunidades Autónomas y de España.

Vamos a analizar esta mañana cuál es el modelo actual, hacia dónde creemos que puede caminar este modelo y qué consecuencias a corto y medio plazo tiene para Cantabria,

aparte de abordar algunos temas de forma más pormenorizada como el de la Agencia Tributaria. Todo con el propósito de cómo afrontar mejor estas cuestiones desde una Comunidad Autónoma como la cántabra.

Miguel Ángel Agudo

Yo creo que, evidentemente, estamos ante un debate que va a tener en la agenda política inmediata una gran trascendencia. Como sabéis hace escasas semanas, en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se decidió la creación de un grupo de trabajo que va a ir elaborando y discutiendo el asunto, con el fin de presentar una propuesta que, de haber consenso, marcará el devenir del futuro modelo de financiación autonómica. Por lo tanto, estamos ante un tren que echa a andar y en cuyos vagones desea viajar el Gobierno de Cantabria. Nosotros somos una Comunidad pequeña, no tenemos el peso político que pueden tener Cataluña, Andalucía y otras Comunidades Autónomas, pero como Comunidad pequeña deberíamos tener argumentos para poder “ser” en ese futuro modelo de financiación autonómica que busca la solidaridad y la equidad, tener argumentos sólidos en torno a los cuales, consideramos, ha de cimentarse un modelo de financiación, un modelo que a nuestra Comunidad le pueda ser útil. Y por eso queríamos realizar un primer acercamiento a la cuestión con un formato como éste, un formato donde podemos trabajar con seriedad, con rigor y con sensatez y, evidentemente, sin estar muy condicionados por la crispación del debate político inmediato. En el Gobierno de Cantabria no buscamos tanto plantear propuestas, sino más bien formular conjeturas y hacer preguntas, e intentar que en torno a esas preguntas puedan aportar posibles respuestas los expertos hoy presentes. Y, en función de lo que se conoce del modelo que se plantea en la reforma del Estatuto de Cataluña, si va a ser esa la tendencia y qué consecuencias podría tener para nuestra Comunidad Autónoma. Nosotros, por lo tanto, no venimos como Gobierno con ningún apriorismo, sino más bien con la idea de que desde el ámbito académico podamos discutir con sosiego, sin estar prisioneros de lo que es la inmediatez política cotidiana. Por tanto, ahora lo que nos interesa es ver qué aspectos de las reformas que se están planteando nos pueden ser interesantes.

Miguel Ángel Noceda

■ Sentadas ya las bases de lo que va a ser el debate, podemos empezar. Va a intervenir primero José Víctor Sevilla para explicar el actual modelo de financiación autonómica; posteriormente Santiago Díaz de Sarralde hablará de hacia dónde va el modelo de financiación; y por último Juan Manuel Rodríguez Póo comentará las consecuencias a corto y medio plazo que tiene para Cantabria este modelo.

José Víctor Sevilla (ponente)

Dentro del conjunto de temas que se podrían abordar, y en lugar de hacer una descripción del actual sistema de financiación autonómica que, estoy seguro, todos los asistentes conocen bien, me ha parecido que podría tener interés destacar lo que son, desde mi punto de vista, sus problemas centrales con el propó-

sito de que podamos encaminar una parte al menos de nuestras reflexiones hacia su posible solución.

Cuando se analiza un sistema de financiación descentralizado, conviene, para entenderlo bien, reparar en la estructura y funcionamiento de sus dos componentes esenciales. El primero de los componentes es el **mecanismo de financiación**, que es el encargado de hacer llegar los recursos a las distintas haciendas. Desde esta perspectiva podremos hablar de sistemas más o menos descentralizados, dependiendo de la importancia relativa que tengan los recursos propios y las transferencias en la financiación de las haciendas subcentrales. Un mayor peso de los recursos propios significa mayor descentralización y, por lo tanto, mayor autonomía, mientras que a medida que aumenta la importancia de las transferencias en la financiación de una hacienda el grado de descentralización es menor.

El segundo componente de un sistema de financiación descentralizado es el **mecanismo de nivelación** que sirve para complementar los recursos de aquellas haciendas subcentrales que tienen menor nivel de riqueza, de forma que, pese a ello, puedan ofrecer a sus ciudadanos unos niveles mínimos de servicios públicos. Este componente lo suele instrumentar la Hacienda central garantizando unos niveles mínimos de recursos a todas las haciendas subcentrales y, dependiendo de cuál sea el nivel garantizado, podremos hablar de sistemas más o menos redistributivos.

Identificados los dos componentes básicos de todo sistema de financiación descentralizado, cabría preguntarnos dónde se encuentran, en nuestro caso, los problemas.

La verdad es que, si uno atiende a lo que dicen las Comunidades, parece que hay problemas en los dos ámbitos. Las Comunidades se quejan con frecuencia de que no tienen recursos suficientes. Recordemos el tema de la sanidad de hace unos meses; entonces parecía que no había bastante dinero para financiar esos gastos. Aparentemente hay problemas de suficiencia, está claro, pero también, como veremos inmediatamente, hay problemas de equidad. Voy, pues, a tratar de identificar los problemas en uno y otro ámbito.

El problema de la suficiencia es un tanto curioso como ya expliqué en ese trabajo del que hablaba antes Nicolás. Si uno llegara desde fuera a este país y observara la estructura política del Estado, vería que se trata de una organización muy descentralizada, con diecisiete regiones autónomas que tienen competencias constitucionales que ejercen a través de sus propios parlamentos y gobiernos. Contando con tal nivel de descentralización política, a nuestro observador no podría sino sorprenderle que, cuando a esos gobiernos regionales les falta dinero, vayan a pedírselo a la Hacienda central. Y es que en un sistema político tan descentralizado como es el nuestro, parecería razonable esperar que esos gobiernos regionales, nuestras Comunidades Autónomas, dispusiesen de plena autonomía financiera, en lugar de tener que reclamar los recursos a la Hacienda central, alternativa que es más propia de un sistema político centralizado. Pocos discutirían que la autonomía política reclama autonomía financiera y, por tanto, que ambas notas deberían moverse en paralelo, circunstancia que no se produce en nuestro caso donde junto a una estructura del Estado fuertemente descentralizada anida un sistema de financiación con rasgos claramente centralistas. Esto es una cosa que nos debería sorprender y que sorprendería, como digo, a nuestro visitante. Por consiguiente, creo que ahí hay un tema de una autonomía finan-

ciera limitada y de una falta de descentralización que yo situaría como una de las primeras cuestiones que valdría la pena abordar.

La segunda cuestión ligada a la suficiencia no deja de ser también un tanto sorprendente. Cuando las Comunidades se dirigen a la Hacienda central en busca de recursos, suelen ampararse en que es ésta la que debe garantizar la suficiencia de aquellas: “tengo necesidad de recursos y usted me tiene que garantizar la suficiencia”. El problema que hay detrás de esta frase es que no tenemos un criterio razonable, entendible y sensato que nos diga cuánto dinero es bastante, es decir, un criterio que nos diga ante una falta de recursos, si estos debe proporcionarlos la Hacienda central o si debería ser la propia Comunidad la que los obtuviera de sus ciudadanos. El actual sistema de financiación, tal y como está concebido, es un sistema que consiste en meter dinero en un gran saco y después repartirlo entre las Comunidades con criterios que, a día de hoy, no nos permiten responder a la cuestión planteada. Los indicadores utilizados en la LOFCA y, sobre todo, su ponderación, no nos permiten asegurar que los recursos obtenidos por cada Comunidad resultan suficientes, con lo que la cuestión siempre estará abierta a ulteriores reclamaciones. Hace años, cuando el proceso de traspasos estaba en marcha, había una regla para asignar recursos que era la del coste efectivo. La Hacienda central garantizaba recursos suficientes para cubrir los gastos en el nivel de prestaciones y servicios que el Estado tenía en el momento de la transferencia. Se trataba de un criterio difícil de cuantificar, pero era un criterio claro y comprensible. Si en este momento en la ley se dijera, por ejemplo, que la Hacienda central asegura una determinada cantidad de recursos por habitante, de forma que todas las Comunidades pudieran disponer del mismo volumen de recursos por habitante con independencia de su capacidad económica y fiscal, tendríamos igualmente un criterio claro de cuántos recursos son necesarios para cumplir con la suficiencia, de cuánto dinero es bastante. En tal caso, habría problemas de suficiencia en aquellas comunidades que, con sus propios recursos, no alcanzasen el nivel garantizado y sería responsabilidad de la Hacienda central transferir los recursos complementarios precisos.

Naturalmente alguien puede decir que igualar el volumen de recursos por habitante es un criterio que no parece muy razonable. Qué duda cabe de que se trata de un criterio político, en el sentido más estricto de la palabra, es decir, de un criterio valorativo. Alternativamente podríamos decidir otros criterios. Por ejemplo, que la referencia a nivelar no debería ser tanto el volumen de recursos por habitante, sino el de los recursos por usuario o, incluso mejor, el coste para cada Comunidad de prestar a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios públicos. Pero en todos los casos la decisión es política, lo cual no significa que se trate de una decisión que haya de ser arbitraria ni que no quepa cuantificarla de una forma sensata.

Si la Hacienda central, a través de las Cortes Generales naturalmente, decidiese utilizar como criterio de nivelación-suficiencia el nivel de prestación de los servicios públicos regionales, el problema a solucionar sería el cálculo para cada Comunidad de cuánto le costaría proporcionar a sus ciudadanos ese nivel de servicios y ese coste, evaluado por la Hacienda central con criterios generales claros y explícitos, sería la cantidad de recursos suficientes. En tal caso, si al hacer un mismo esfuerzo fiscal una Comunidad no dispusiese de los recursos suficientes para llegar a financiar ese nivel de servicios, entonces sí estaría justificado que se quejara o que denunciara la falta de recursos.

Me parece que es muy importante, para poder afrontar con cierta seriedad el tema de la suficiencia, disponer de un criterio que nos diga cuántos son los recursos que garantiza el Estado a cada Comunidad y saber que ese criterio es inteligible y que nos proporciona unos volúmenes de recursos para cada Comunidad que son suficientes. En este momento no lo tenemos. No disponemos de un criterio claro que nos diga cuántos recursos son suficientes y, desde luego podría ocurrir, que con los recursos que obtiene actualmente una Comunidad Autónoma pudiera suministrar niveles de prestación más altos que los de otra. No lo sé. No sé cuáles son los niveles de prestación ni cuánto cuesta suministrar esos niveles de prestación en las distintas Comunidades. Por lo tanto, estamos ciegos en ese sentido y esto es lo que produce lo que yo antes decía, que no sabemos cuánto es bastante.

Además de la falta de un criterio que nos permita deslindar las responsabilidades financieras respectivas de la Hacienda central y las autonómicas, el recurso al Estado central se entiende por las Comunidades, al parecer, como algo permanente. Se entiende que el recurso a la Hacienda central constituye un instrumento del sistema de financiación y, por tanto, que cada cierto tiempo habrá que negociar con ésta su cuantía. Este planteamiento de una negociación recurrente aparece recogido también en el proyecto del nuevo Estatuto catalán donde, a pesar de existir la previsión de una descentralización importante en relación a los instrumentos tributarios, sigue existiendo también la previsión de que cada cinco años habrá que volver a negociar. Creo que tendría interés reparar en esta cuestión, porque si una descentralización financiera está bien, basta con hacerla una vez y, desde luego, no es necesario estar cada equis años discutiendo y volviendo a discutir.

Resumiendo diría que los dos temas más importantes que hay en relación con la suficiencia son: primero, que no disponemos de un criterio que nos diga cuánto es bastante; y segundo, que la idea de suficiencia es una idea de estar colgado del presupuesto del Estado, lo cual resulta incompatible con la actual estructura política de España, que es una estructura muy descentralizada y que exigiría de una mayor autonomía por parte de las Comunidades Autónomas y, en definitiva, de una mayor descentralización de los instrumentos financieros.

El segundo problema del actual sistema que, en mi opinión, deberíamos considerar, está relacionado con la equidad. Como antes decía, cuando las Comunidades miran el volumen de recursos por habitante y contemplan las diferencias existentes, es bastante frecuente que las que tienen menos protesten. Si os dais cuenta, esta polémica no es independiente de lo que acabo de hablar, de aquello de que no se sabe cuánto es bastante, porque en definitiva una Comunidad podría tener más recursos por habitante que otra y este hecho estar suficientemente justificado. Pero para estar justificado lo tiene que estar de acuerdo con algún criterio de equidad y ese criterio de equidad es el que sigue estando ausente en el actual modelo. Por lo tanto, cuando alguien tiene más que otro, no se sabe exactamente si es que tiene más costes y lo que se quiere es ofrecerle más recursos para que proporcione el mismo nivel de servicios o si realmente es que tiene más recursos porque históricamente así fue. Seguimos, pues, con esa laguna.

El segundo aspecto a considerar desde el punto de vista de la equidad es el sistema de concierto-convenio del País Vasco y Navarra, que proporciona a las Comunidades forales un volumen de recursos por habitante notablemente superior al que obtienen las demás autonomías, lo cual propicia dos tipos de respuesta. En primer lugar, que algunas Comunidades

desearían que se les aplicara un sistema similar en sus resultados, cosa que, por definición, no resulta sencilla; y, en segundo lugar, que otras Comunidades se sienten sencillamente discriminadas. Se trata de una cuestión complicada que, no obstante, debería afrontarse si se quiere evitar situaciones de agravio. Yo he defendido en alguna ocasión que la forma de afrontarlo sería a través de un proceso de neutralización financiera que, con respeto absoluto a las singularidades de este régimen, evitase que del mismo pudiera derivarse ninguna situación de ventaja o de privilegio, que por cierto, sería contraria a lo dicho en el artículo 138.2 de la Constitución Española.

El tercer y último tema al que quisiera referirme en relación a la equidad tiene su base en la propuesta del nuevo Estatuto de Cataluña. Y es que la proposición financiera que se realiza tiene elementos comunes con el sistema de concierto. En la redacción original del Estatuto la administración tributaria de Cataluña recaudaría los tributos que se pagan en Cataluña, para después negociar con la Hacienda central qué parte de esos recursos servirían para financiar a la Generalidad y qué parte correspondería al Estado. Y esa negociación se haría dentro de un órgano especial en el que estarían sentados representantes del Gobierno central y de la Generalidad, es decir, en términos bilaterales.

Al igual que sucede con el caso del concierto-convenio, en el caso de la solución financiera que se recoja en el Estatuto de Cataluña, la cuestión capital consistirá en la posibilidad o imposibilidad de su generalización. El sistema puede diseñarse de formas distintas, pero, en todo caso, si se quiere evitar susceptibilidades y agravios, la opción final debería resultar generalizable.

Los que acabo de apuntar serían, en síntesis, los problemas más importantes que plantea el actual sistema de financiación. Existe, como hemos visto, una descentralización insuficiente que pugna con la estructura descentralizada del Estado; en este tema creo que el acuerdo entre los expertos será mayoritario. Existe también, y es importante, un problema que está a caballo entre la suficiencia y la equidad, que es el de determinar con claridad los criterios que nos dicen cuántos recursos, como mínimo, se tienen que garantizar a cada Comunidad Autónoma; y hay finalmente un problema de equidad que está muy vinculado al sistema del concierto-convenio.

Miguel Ángel Noceda



Ahora, Santiago Díaz de Sarralde va a hablarnos sobre hacia dónde va el modelo de financiación.

Santiago Díaz de Sarralde¹



El objetivo de mi exposición es el de ofrecer una introducción en torno a la posible evolución del sistema de financiación autonómico, sin entrar en la

¹ La presente intervención está basada en el trabajo: Herrero, A., Díaz de Sarralde, S., Loscos, J., Tránchez, J. M., Antiquera, M. (2006) Financiación Autonómica: algunos escenarios de reforma de los espacios fiscales, ponencia presentada en el XIII Encuentro de Economía Pública, Almería.

concreción de las propuestas de reforma. Afortunadamente, muchos de los temas que abordaremos ya han sido perfectamente planteados por los ponentes que me han precedido y, como veremos, existe una amplia coincidencia en el diagnóstico, lo cual prueba que el análisis sosegado e informado sobre el tema que nos ocupa no debe desembocar en enfrentamientos dialécticos tan fuertes como los que se vienen produciendo en torno a esta cuestión. Merecería la pena comenzar siendo conscientes de cuál es el terreno de juego en el cual nos movemos, que es el de un complejo proceso de descentralización fiscal no exento de errores, y posteriormente empezar a plantear los problemas más acuciantes. Como veremos más adelante, la mayoría de los ciudadanos siguen teniendo un gran desconocimiento de las características del proceso de descentralización. Para probarlo, comentaremos algunos datos de las encuestas de opinión que se hacen en el Instituto de Estudios Fiscales, en las que se demuestra la desinformación existente respecto a quién gasta y quién ingresa en ese entorno descentralizado. Teniendo en mente esta realidad, muchas de las discusiones técnicas que se plantean prácticamente pierden el sentido, obligándonos a cuestionarnos los fundamentos del modelo.

En la Tabla 1 se sintetiza el funcionamiento del sistema de financiación, el cual ya ha sido explicado por J. V. Sevilla, por lo que no nos detendremos mucho en él. En el esquema presentado se sintetizan los objetivos y problemas a los que ha hecho referencia: Suficiencia, Autonomía y Solidaridad. En cuanto al problema de la suficiencia en relación

Tabla 1. Sistema de financiación

Suficiencia		Autonomía
Estática Necesidades de gasto de la Comunidad Autónoma en 1999	Recaudación normativa de tributos cedidos + tasas af. (100%) (ITPAJD + ISDS + IP + TJ)	Rec. Real trib. cedidos > Rec. norm.
	Recaudación normativa de IRPF (33%)	Rec. Real IRPF > Rec. norm.
	Participación en IVA (35%) e IIEE fabricación (40%) + Imp. Elect. (100%) + I.V. Min. Hidrocarb. (tramo obligatorio; 100%)	V. Min. Hidrocarb. (tramo voluntario)
	Fondo de Suficiencia (componente vertical)	Tributos propios
Dinámica Crecimiento de las necesidades de gasto 1999-2005	Aumentos de recaudación en tributos participativos + F. Suf. + Diferencia entre rec. real y rec. norm. de tributos cedidos	Gestión
		Solidaridad
		Fondo de suficiencia (componente horizontal)
		Fondo de Compensación Interterritorial
		Fondos UE

Fuente: Herrero, A., *et al.* (2006)

con la financiación de las necesidades de gasto, lo hemos contemplado desde dos perspectivas, una estática y otra dinámica. Las necesidades de gasto tal como se fijaron en el sistema que se aprobó en el 2001, se computaban con respecto a una base referente a la situación en el año 1999. Este punto de partida ya incorpora una notable complejidad y, más aún, si tenemos en cuenta que esta situación arrastraba todas las carencias anteriores del sistema, al partir del cálculo de los costes efectivos en el momento de los trasposos de competencias. Quiere esto decir que no podemos partir de cero, ha de tenerse en cuenta todo el proceso que configura globalmente el sistema de financiación. Este proceso es un juego de relaciones de poder y de consideraciones históricas, a partir del cual podemos intentar ver qué se puede plantear para el futuro, gradualmente y con una cierta calma derivada de la contemplación con perspectiva.

Una vez se han determinado las necesidades de gasto, no por un método estrictamente científico como hemos dicho, sino por una mezcla de balances de poder y de criterios objetivos, al menos sobre el papel, se determina la Financiación Total Garantizada. En esa Financiación Total Garantizada participan todos los recursos, cuantificados, según su recaudación normativa, que de una u otra forma están cedidos a las Comunidades Autónomas, más un Fondo de Suficiencia, que es el saldo neto necesario para cubrir dicha financiación, unos 24 mil millones en el caso de la última liquidación en el 2003. En este punto merece la pena adelantar una consideración: dentro de este esquema ¿qué es lo que sucede si aumentan los porcentajes de participación de todas las Comunidades Autónomas? Si la recaudación normativa del IRPF del 33% se elevase hasta el 50% en el sistema actual, el Fondo de Suficiencia actuaría como mecanismo de ajuste, por lo que ese aumento de porcentajes de cesión no se traduciría automáticamente en más recursos para las Comunidades, ni global ni individualmente. Sin embargo, ese incremento de los porcentajes sí que influiría en el grado de autonomía de las Comunidades Autónomas, ya que daría un mayor espacio para el ejercicio de la capacidad normativa.

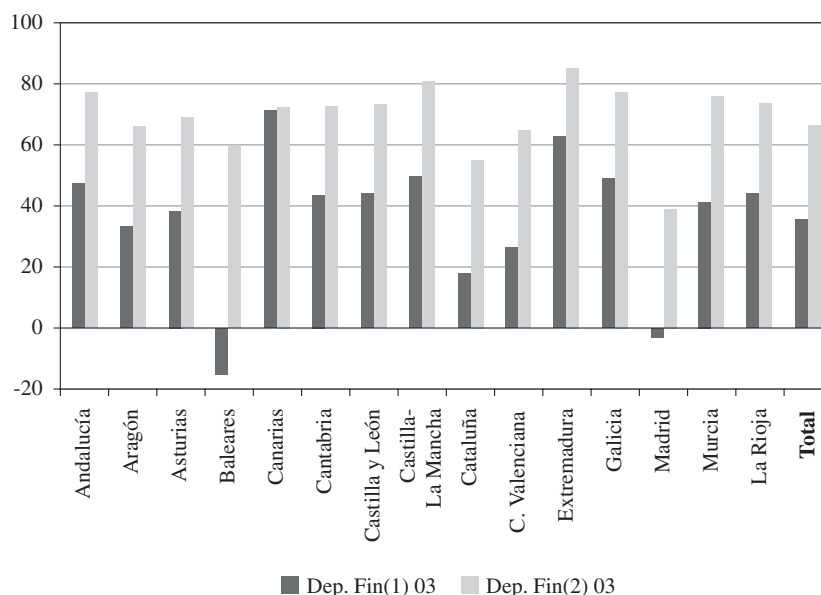
Un aspecto del que se habla muy pocas veces es el de la dinámica del sistema, siendo ésta una variable fundamental a considerar, ya que, pese a que la cuantificación de la suficiencia responde a un sistema pactado con base en los datos históricos registrados, los cambios en las circunstancias, en las necesidades de gasto y en los recursos pueden distorsionar gravemente el equilibrio de partida. Por esta razón habría que introducir explícitamente unos criterios que nos permitan, para el futuro, ir ajustando las necesidades de gasto con el crecimiento de los recursos. Lo cual no es, de nuevo, una operación meramente matemática, sino que se verá influida de forma básica por la percepción social de las responsabilidades y de la pertinencia y por las posibilidades de recurrir al Estado central para cubrir las deficiencias del sistema. Habría que intentar, en este sentido, que la percepción de las responsabilidades y competencias fuese más clara y, al mismo tiempo, que los recursos de la Administración central y de las administraciones territoriales estuviesen más equilibrados en cuanto a su composición, favoreciendo así una evolución paralela en el tiempo. Así, por ejemplo, sería deseable ampliar el peso del IVA en la financiación de las Comunidades Autónomas. Si se analiza cómo han crecido en los últimos años los recursos por impuestos indirectos y sobre todo por el IVA, se observa que éstos han crecido más que los procedentes de impuestos directos, lo cual y junto a las perspectivas de futuras elevaciones de los tipos impositivos del IVA, dado su bajo nivel respecto a los del resto de Europa, hace que la cesión de un mayor porcentaje del IVA a las Comunidades pudiese tener una buena acogida.

En el Gráfico 1 se plantean también los objetivos de solidaridad, ligados por una parte a la garantía de suficiencia y por otra a la compensación de las diferencias de desarrollo (un aspecto claramente preocupante ante las perspectivas de disminución de los fondos recibidos de la Unión Europea) y de autonomía en la configuración del nivel y la estructura de los recursos de las Comunidades, aspectos sobre los que volveremos más adelante.

Pasando ya a la consideración de los principales problemas del sistema, debemos plantearnos si hay problemas con el principio de suficiencia. Bien, por lo menos podemos constatar que existen diferencias en la Financiación Total Garantizada de las Comunidades Autónomas y, además, como decía J. V. Sevilla, tanto por habitante como por unidad de necesidad, lo que sin entrar, en principio, en si estas diferencias son justas o injustas, muestra que la mecánica del sistema presenta ciertas incoherencias. Respecto a esto último, debemos precisar que cuando hablamos de unidad de necesidad, no significa que se hayan medido exactamente las necesidades de gasto para dar igualdad de servicios, sino que estamos considerando lo que el sistema se propone cuando introduce en la financiación matizaciones que van más allá de la cuantificación estricta de la población.

En cuanto al principio de autonomía, en cambio, hay pocas dudas respecto a sus carencias. Aun existiendo diferentes formas de medir la autonomía, parece que el grado de dependencia es muy alto. Como aparece en la última columna, de forma estricta teniendo en cuenta el Fondo de Suficiencia y las participaciones territorializadas en las que no hay competencias normativas, se alcanza prácticamente una dependencia del 65%. Extremadura es la que tiene una mayor dependencia financiera y Baleares, que no debería tenerla, acaba teniéndola también.

Gráfico 1. Financiación total garantizada



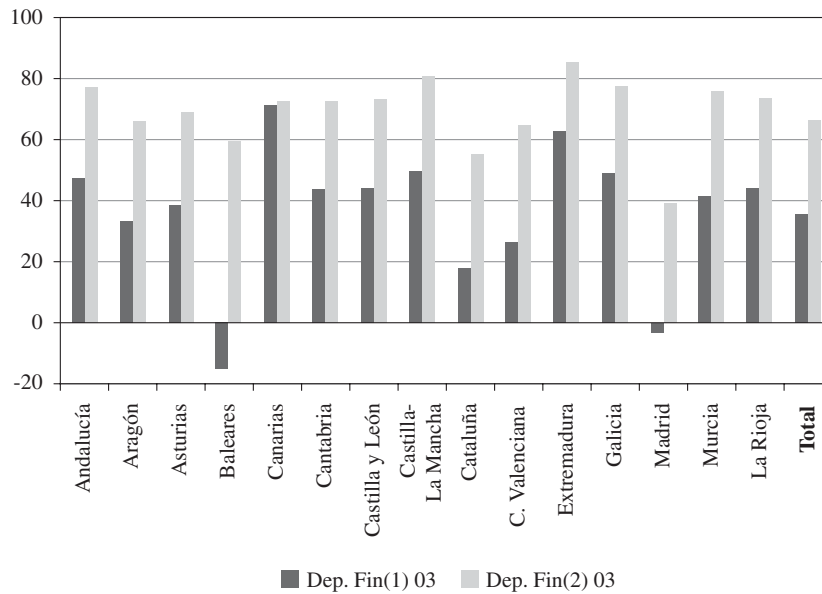
Fuente: Herrero, A., et al. (2006)

Pese a todo no hay por qué ser pesimistas, esta dependencia ha ido cambiando a lo largo del tiempo, como muestra, de forma sintética RGráfico 3. En blanco aparece el espacio de autonomía, en gris lo que son puramente transferencias y en un mixto degradado las participaciones territorializadas, que si bien no otorgan una autonomía plena, al menos sí están ligadas a la evolución de la economía en cada territorio (aunque sólo en cierta medida, ya que es sabido que, por ejemplo, en el caso del IVA no es estrictamente el consumo de cada autonomía lo que configura el reparto). Como se observa, sí que ha ido aumentando ese espacio en blanco, esa autonomía. Si se llegara, en este sentido, a la cesión del 50% de la tarifa del IRPF y del 50% de IVA y del 58% de los especiales (de aquellos que no están ya cedidos en mayor porcentaje), desde luego que esa autonomía aumentaría. Con ello sería más difícil que una comunidad se lamentara por no disponer de campo para aumentar sus recursos y cubrir su suficiencia. Tales modificaciones, por lo tanto, no supondrían un cambio del sistema; pero sí, considero, una evolución.

Quizá el más complicado de los problemas sea el de la solidaridad. ¿Qué se puede decir a este respecto? Sobre todo que no existe un estándar de equidad explícito. En el Gráfico 4 se observa que, teniendo ordenados a los territorios de mayor a menor en relación con la financiación, el fondo de suficiencia por unidad de necesidad cambia esas situaciones. En parte, desde luego, las acerca a la media, pero ese acercamiento a la media no lleva aparejado un criterio claro. Extraña el caso de Murcia o el caso de Canarias que no llegan a esa media de financiación por unidad de necesidad; extrañan también los aumentos que recibe La Rioja; se dan alteraciones en el orden, difícilmente justificables, como, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana que estaba más o menos en la media antes de esa aplicación y después retrocede ocho puestos. Por último, es necesario recalcar para evitar interpretaciones equivocadas, que en lo anterior se está considerando únicamente la Financiación Total Garantizada, dejando a un lado otro componente fundamental de la solidaridad que es la diferencia de desarrollo. Perfectamente podría argumentarse que los territorios más pobres necesitan mayores recursos y los reciben por esta vía. El problema de esta afirmación es que ésta es una vía diseñada para dar igualdad de servicios por persona, siendo otros los canales diseñados para cubrir las necesidades específicas de desarrollo regional.

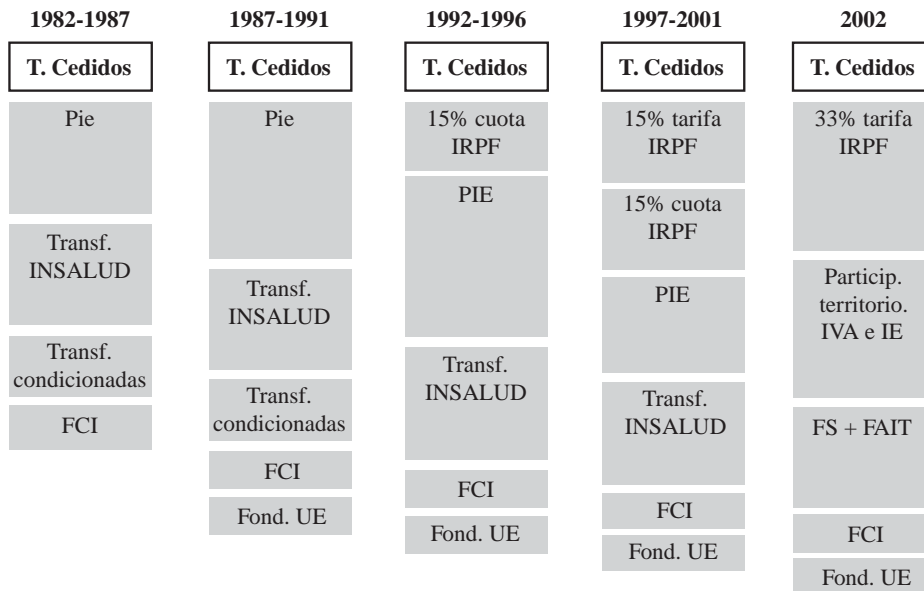
El siguiente aspecto que quería comentar es menos tratado, pese a que, en mi opinión, resulta fundamental. Se trata de la visibilidad. Los expertos pueden hablar y pueden al final llegar a un acuerdo respecto a cómo reformar técnicamente el sistema, sin embargo, esto tendrá escaso valor si persiste la falta de visibilidad en el reparto de las competencias de ingreso y gasto. En las encuestas realizadas, se constata que existe una escasa percepción de quién gasta y quién ingresa por parte de la población. Ante la pregunta ¿quién es el responsable de la administración de estos servicios? los resultados fueron llamativos, sobre todo en Sanidad y Educación. Para cualquiera de nosotros no habría duda en responder quién es el responsable principal de estas políticas. Y, sin embargo, se le asignan mayoritariamente al Estado central en un 44% y en un 42% respectivamente; lo cual, desde luego, dificulta la tarea de asignación de responsabilidades. ¿Y qué pasa con los ingresos? Con los ingresos es mucho más escandaloso. Ante la pregunta ¿a quién le estás pagando los impuestos? ¿Todo al Estado central, todo a la Comunidad o están compartidos? La respuesta respecto al IRPF: todo al Estado central, un 53% de la población. Visto esto, considero que da igual lo que hagamos con el sistema. Con respecto al IVA, todo al Estado central, el 53% también. En Sociedades curiosamente los encuestados creen que está más compartido y algo parecido sucede en impuestos especiales.

Gráfico 2. Dependencia financiera



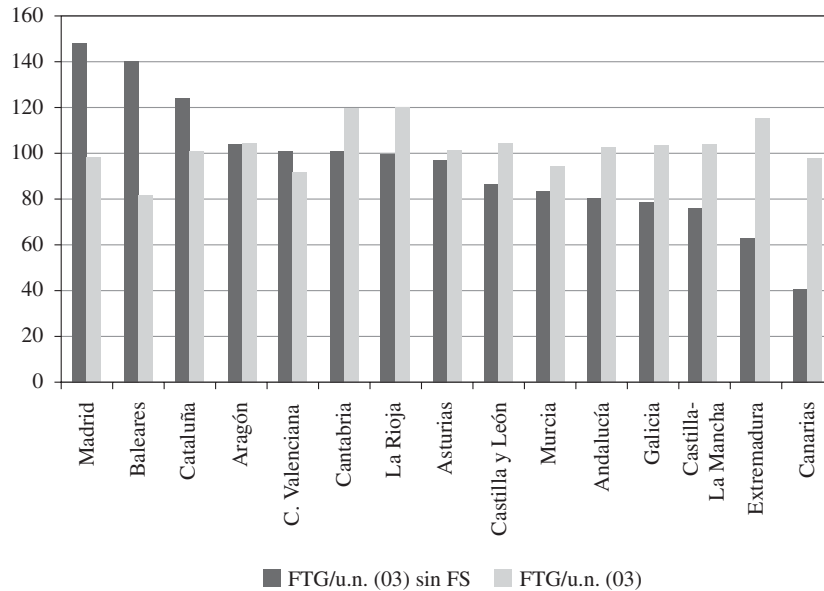
Fuente: Herrero, A., et al. (2006)

Gráfico 3. Evolución del sistema de financiación y de la dependencia financiera



Fuente: Herrero, A., et al. (2006)

Gráfico 4. Impacto del fondo de suficiencia sobre la financiación total garantizada



Fuente: Herrero, A., *et al.* (2006)

Para finalizar, quiero poner sobre la mesa unas reflexiones generales sobre la reforma del sistema. En primer lugar debería garantizarse la **suficiencia** de las Comunidades Autónomas con un sistema que gradualmente habría de llevar a una convergencia de recursos por unidad de necesidad. Todo ello debería contemplarse desde una perspectiva dinámica. La capacidad fiscal y las necesidades de gasto no están evolucionando al mismo ritmo y, por lo tanto, pueden presentarse insuficiencias. Además, habría que establecer instrumentos de ajuste periódico, lo que no quiere decir que haya que renegociar el sistema, pero sí introducir en el mismo ciertas variables que son determinantes de las necesidades de gasto y que evolucionan de forma diferencial y a ritmos, desde luego, muy diferentes.

Mayor autonomía, esto desde luego hace falta y creo que haría más fácil la labor de los gobiernos autonómicos. ¿Por qué vías? Obviamente a través de mayores participaciones en los impuestos, por el aumento de las competencias normativas en los impuestos que se pueda y, en los ámbitos en los que haya posibilidad, por la cesión de la capacidad de gestión (lo cual contribuye en gran medida a la autonomía porque permite identificar más claramente a la administración responsable) y asimismo mediante la posibilidad de nuevos impuestos propios de las autonomías (aunque esta vía es más difícil pues son conocidas sus limitaciones legales). Pese a todo, no conviene ser demasiado optimistas con el fruto de las autonomías y los espacios fiscales propios. A este respecto convendría aclarar qué significan estos espacios fiscales propios, ya que la interpretación de estos no es la misma desde la perspectiva del Gobierno que desde la de los contribuyentes y no tiene por qué coincidir con una separación radical de fuentes tribu-

tarias. Puedes compartir una fuente tributaria y tener cierta autonomía ligada a la lealtad, también en el uso de las competencias normativas, y con un funcionamiento correcto de la solidaridad.

En relación con la solidaridad, un aspecto en el que merece la pena insistir es que sigue siendo necesario diferenciar el uso y los objetivos de los fondos de nivelación de los fondos para el desarrollo, diseñar adecuadamente ese fondo de nivelación y ver cómo se reforma el Fondo de Compensación Interterritorial. En la actualidad, además, es muy relevante la consideración del Fondo de Compensación Interterritorial en la medida en que está relacionado con el posible reparto de las inversiones, tanto de las estatales como de las destinadas a la solidaridad. Uno de los aspectos más comentados del proyecto de Estatuto de Cataluña, es la reclamación de un criterio aplicable al reparto de la inversión estatal, en relación al porcentaje autonómico del PIB nacional. A este respecto, ese reparto tiene una adjetivación, que consiste en excluir el Fondo de Compensación Interterritorial, que es un fondo respecto al que han surgido propuestas de ampliación, y que se reparte en función de la población en un 87% aproximadamente. En definitiva, la inversión total se distribuiría en parte según criterios de población y en parte según criterios de producción. Y la pregunta pertinente es, aunque parezca imposible, ¿podrían ser compatibles ambos principios de reparto? Sí, podrían ser compatibles, dado que no se refieren a los mismos totales.

Otros temas los dejo al menos apuntados: régimen común y el régimen foral ¿van a converger? y ¿en qué sentido? La inversión territorializada en infraestructuras, la financiación específica del gasto sanitario y un aspecto que está ligado y que muchas veces se olvida, el impacto de las leyes y la coordinación en estabilidad presupuestaria respecto a la financiación autonómica.

Miguel Ángel Noceda

■ Juan Manuel Rodríguez Póo, Director del Instituto Cántabro de Estadística, va a exponer en tercer lugar sus puntos de vista sobre este asunto.

Juan Manuel Rodríguez Póo (ponente)

Yo voy a intentar ser bastante más breve que los anteriores ponentes, principalmente por dos razones. Primero porque, cuando uno interviene en último lugar en este tipo de conferencias, muchas de las cosas que quiere decir ya se han dicho antes. Y en segundo lugar, porque nosotros desde la Comunidad Autónoma de Cantabria lo que no queremos hacer es presentar aquí una posición en lo que respecta a los diferentes cambios que se puedan producir, sino más bien, poner encima de la mesa algunas conjeturas sobre la dirección que podría tomar el modelo de financiación y contrastar esas conjeturas de alguna manera con la evolución que está tomando el actual modelo de financiación, con respecto a la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Yo comenzaría por preguntarme qué tipo de cambios en el modelo de financiación deberíamos esperar desde la Comunidad Autónoma de Cantabria. Teniendo en cuenta las opiniones que se han expuesto aquí, las opiniones que hemos oído en otros foros y la

evolución de los modelos de financiación en estos últimos 25 años en la economía española, parece que el modelo de financiación va acercándose cada vez más a un modelo de corte federal. Si esto es así, en el ámbito de los instrumentos de financiación y de los mecanismos de nivelación uno podría pensar que se va a dotar a las Comunidades Autónomas de más instrumentos financieros propios. Es decir, aumentará el tramo autonómico del impuesto sobre la renta; habrá un mayor número de impuestos cedidos con capacidad normativa a las Comunidades Autónomas, y se producirá una disminución de las participaciones territorializadas en otros tipos de impuestos. Otra consecuencia de esta tendencia del modelo de financiación a adoptar un corte federal sería la fijación de techos máximos en las aportaciones de las Comunidades Autónomas a la solidaridad y la creación de una Agencia Tributaria consorciada. Estos son temas que, intuitivos, pueden recogerse en una posible reforma y sobre los que, desde el lado de los instrumentos y de los mecanismos, nos gustaría conocer la opinión de los expertos.

En cuanto a las necesidades de financiación, también creemos que va a haber una posible evolución. Como sabéis, la actual ley de financiación establece un procedimiento de determinación de necesidades que se realiza en dos fases. En un primer estadio el monto total de financiación se reparte en tres grandes bloques o categorías de gasto y, luego, en una segunda fase los recursos totales de cada Comunidad Autónoma se reparten de acuerdo con una serie de indicadores. Siguiendo la evolución de los datos de financiación *per cápita* entre Comunidades Autónomas de 1999, 2002 y 2003 podemos observar que este modelo de financiación ha experimentado una cierta heterogeneidad en el reparto entre Comunidades. Este fenómeno ha suscitado la crítica de algunas autonomías, que proponen un nuevo cálculo de las necesidades de financiación sobre la base de un criterio estricto de población. Nosotros pensamos que existen otras posibilidades. Por ejemplo, al mirar los datos de financiación sanitaria, hemos constatado que el nuevo cálculo que hace el modelo de financiación de esas necesidades para el tramo sanitario y los costes analíticos que presenta nuestra sanidad en Cantabria no tienen demasiado que ver. Les diré que en el nuevo cálculo de las necesidades de financiación, que se ha hecho sobre la base de criterios poblacionales, resulta en excedentes de financiación, mientras que todos conocemos la realidad de los datos a coste real. Dicho lo anterior, ¿qué sabemos nosotros o qué impacto puede tener esa dirección en nuestra financiación, en la financiación autónoma de Cantabria?

Yo he hecho unas pequeñas tablas en las que observamos en primer lugar la estructura y evolución de los porcentajes relativos de los tributos cedidos y las tasas, más el tramo autonómico del IRPF, por una parte, y las participaciones territorializadas, en determinados tributos, por otra, y finalmente la parte del fondo de suficiencia. Lo que observamos es que, en principio y para nosotros, los porcentajes de reparto son estables a lo largo del tiempo, tanto en 1999 como en el 2002 y el 2003, y que Cantabria estaría en la media de ese porcentaje. Estamos en torno a un 25% en tributos cedidos del IRPF, a un 30% en participaciones territorializadas y a un 44% en fondos de suficiencia. Estos datos son para 1999, pero no se modifican excesivamente. Si se observa a lo largo del tiempo, vemos que el tramo autonómico del IRPF va ganando más peso mientras que las participaciones territorializadas lo pierden. Lógicamente esto hay que encuadrarlo en el ámbito de la coyuntura y de la evolución de la economía de Cantabria en estos últimos años, que ha sido, como sabéis, muy satisfactoria. En principio, en la interpretación de esta evolución me temo que no voy a estar muy de acuerdo con algo que ha dicho el anterior ponente.

Yo asumo que la parte del IRPF presenta una mayor elasticidad en cuanto al PIB nominal, y esto significa que en periodos de coyuntura, como el que tenemos ahora, que es muy favorable, uno espera que ese tramo, y de hecho de acuerdo con los datos que yo tengo aquí se produce, se esté incrementando de una manera mucho más importante que las participaciones territorializadas, léase IVA o impuestos especiales.

Parecería lógico pensar que aquellas Comunidades Autónomas que muestran un peso mayor en la parte de tributos cedidos e IRPF ante buenas coyunturas económicas presentasen mejores resultados en términos de incremento de financiación, pero eso, por lo que nosotros tenemos aquí, tampoco parece el caso. Si analizamos por ejemplo Comunidades Autónomas como Madrid o Cataluña donde la parte de tributos cedidos e IRPF es preponderante en su financiación, sus crecimientos en este sentido tampoco han sido demasiado importantes. De todas maneras hay un segundo tema que también es importante y es el de qué comportamiento va a tener el fondo de suficiencia, del cual también me gustaría conocer alguna de sus opiniones. En principio esto que estoy diciendo no es más que una conjetura, porque los datos de que disponemos son los que son. Nos preocupa el tema del restablecimiento de topes o de techos a la solidaridad, porque eso podría ir en la dirección contraria a lo que estamos diciendo en un mecanismo de ajuste. En cuanto a las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma, es un hecho que tiene que existir una cierta heterogeneidad en la distribución per cápita de la financiación. Por ejemplo, para el año 2003 encontramos Comunidades Autónomas como la Rioja que tiene 2.239,98 euros *per cápita* y Murcia que tiene, por ejemplo, 1.615,95. Nuestra visión tiene dos aspectos muy diferenciados. En primer lugar, si observamos la evolución temporal de la dispersión, yo no sería tan contundente como ha sido el anterior ponente en el sentido de que la evolución temporal hace que la dispersión sea mayor.

Nosotros en el grupo de trabajo de población del Consejo de Política Financiera el año pasado trabajamos solamente con los datos de 1999 y del 2002, y efectivamente nos temíamos que ese proceso iba a ser sólido, consistente y contundente en el tiempo. Pero los datos que tenemos en el 2003 no apuntan eso, es decir, que el comportamiento parece que se ha atenuado bastante; esa es nuestra impresión. Eso desde el punto de vista de los hechos, y desde el punto de vista de los argumentos nosotros lógicamente tenemos varios problemas en relación con la idea de que algunas Comunidades Autónomas pretendan homogeneizar la financiación *per cápita*. El primero de los problemas es el relativo a que el sistema debe ser suficiente y que debe serlo para garantizar el mismo nivel de prestación de servicios a todos los ciudadanos y nosotros creemos que el coste de prestación de servicios no es homogéneo a lo largo de todo el Estado. Claro, anteriormente también se ha hablado de una unidad de necesidad. Yo tengo realmente interés en conocer cómo se mide y cómo se calcula. Y evidentemente me parece una ventaja tener una medida de ese tipo.

Hay un segundo argumento que también creo que es muy importante a la hora de discutir el principio de la homogeneidad en la financiación, que es el de cómo se realizaron las transferencias. No debemos olvidar que las transferencias se efectuaron a coste efectivo; y que, por lo tanto, hicieron que el punto de partida de las diferentes Comunidades Autónomas no fuese el mismo. Yo recuerdo una discusión con el Consejero de Economía de Extremadura. Extremadura tiene una financiación *per cápita* muy alta. Pero es que, cuando el modelo de financiación empezó a funcionar, Extremadura práctica-

mente no tenía hospitales. Quiero decir con esto que me parece lógico que haya una homogeneidad en la financiación, digamos, en el punto de equilibrio del modelo, pero no al comienzo, porque el comienzo no es igual, es desigual, y eso creo que es un tema importante.

Y en tercer lugar, otro aspecto que nos preocupa es el tema de las Comunidades Autónomas como Cantabria, pequeñas y que presentan un gran problema de deseconomías de escala a la hora de prestar sus servicios. Ese plus o ese factor se tuvo en cuenta en la ley de financiación con las famosas homogeneizaciones, pero consideramos que es un tema muy importante y que habría que argumentar en una posible reforma de este modelo de financiación.

Miguel Ángel Noceda

■ A modo de resumen, José Víctor Sevilla ha puesto sobre la mesa tres problemas. La descentralización financiera. El determinar con claridad cuáles son los recursos de las Comunidades Autónomas, preguntaba cuánto dinero es bastante, y luego también ha abordado el tema de la equidad, del que ha dicho que es un criterio ausente en el actual modelo, subrayando el tema de los convenios concertados del País Vasco y Navarra y el más reciente del Estatuto catalán.

Díaz de Sarralde ha tocado los problemas relacionados con los principios de suficiencia, de autonomía y de solidaridad y ha planteado qué significan los espacios fiscales propios. Yo creo que ha puesto el dedo en la llaga en un tema muy importante como es el reparto del fondo de compensación interterritorial al hablar, si no recuerdo mal, de que el 87% se repartía con base a la población.

Y en último lugar, Juan Manuel Rodríguez Póo ha bajado al terreno más concreto de una Comunidad Autónoma como Cantabria y ha hecho muchas preguntas. Le preocupan los techos máximos por Comunidades Autónomas en relación con la solidaridad, dice que deben ser suficientes para garantizar los servicios a los ciudadanos y cree que no es igual en todo el Estado, tal y como está repartido, y ha hablado de las deseconomías de escala a la hora de prestar los servicios.

Javier Puente

“ Se ha hablado aquí de la suficiencia y de la equidad, que es lo que buscamos, una financiación autonómica equitativa y solidaria. ¿Cómo conseguir que este modelo sea a la vez suficiente, justo y solidario? Desde mi punto de vista, creo que en España se están perdiendo oportunidades importantes porque si bien todo el mundo tiende a recurrir efectivamente al Estado central cuando necesita financiación, también es cierto que el Estado central está, no recaudando menos, porque la coyuntura económica es favorable, sino renunciando a recaudar mediante sucesivas rebajas fiscales, sobre todo en el IRPF, y otras como las que se nos anuncian en el impuesto de sociedades. España es un país que recauda, por lo tanto, en términos comparativos con su entorno, poco y, además, mal. Y es que uno ya no sabe a estas alturas cuáles son los

impuestos progresivos en este país, si los directos o los indirectos, y esto sí que es un verdadero problema. Porque tal y como está quedando el IRPF, no coincide con cómo iba a quedar en las promesas de los programas electorales. Recientemente publicaba El País datos de lo que se declara por colectivos. Y, cuando tenemos un Estado en el que el empresariado declara en torno a las dos terceras partes de lo que declaran los trabajadores por cuenta ajena, el IRPF no es un impuesto progresivo en absoluto, es un impuesto regresivo. En la práctica es así porque no es uno ni dos, es la media de todos los que declaran una determinada renta dividido entre todas las rentas que se crean. Por lo tanto, si estamos renunciando a recaudar, las reformas son siempre una disminución sustancial de los ingresos del Estado. La moda que se está imponiendo, también aquí en Cantabria, es la de suprimir el impuesto de sucesiones, aunque recientemente aquí se ha variado un poco el impuesto de patrimonio, pero esta vez en sentido progresivo. Yo voy a contar qué es lo que ha pasado con el impuesto de sucesiones en Cantabria. Se ha desnaturalizado por completo, se han metido coeficientes que lo anulan.

Nosotros hicimos el cálculo de lo que hubiera sido el impuesto de sucesiones de Emilio Botín, ahora que se ha resuelto el caso, antes y después, y quedaba menos del 10% de lo que hubiera pagado con el nuevo impuesto de lo que pagó en su momento. Pero en Cantabria curiosamente ese cambio se realizó sin perder intensidad en la recaudación, y esto se consiguió mediante un truco, entre comillas, y es que, a cambio de quitar el impuesto de sucesiones, se duplicó el impuesto de transmisiones, con lo cual, el nivel de ingresos de Cantabria por ese concepto creció mucho, pero creció de una manera mucho más conjunta, y es que todo el mundo tiene que pagar su impuesto cuando se compra una casa, pero los que heredan una fortuna resulta que ahora ya no tienen que aportar. Por lo tanto, creo que es una renuncia expresa a una recaudación intensa, una forma de recaudar injusta que, en mi opinión, ha de tener remedio. Porque las necesidades de financiación son crecientes; vamos a una sociedad que demanda y necesita más servicios; la sanidad es más cara. No solo la población envejece, sino, además, es que queremos más servicios en la sanidad, es que vamos a crear la famosa cuarta pata del Estado del bienestar con la Ley de Atención a la Dependencia y eso requerirá financiación, aunque evidentemente, también va a haber ahí una parte de copago. La solución no está en meter más impuestos a la gasolina, al tabaco y al alcohol.

Mientras, vemos el despiste que tiene la opinión pública respecto a los impuestos. La gente está contentísima cuando le dicen que le van a bajar 5 euros en el IRPF. Pero mira al de al lado que gana 15 veces más que tú y al que le van a bajar 1.500 euros. Y los trabajadores nos quedamos tan contentos porque nos rebajan nuestros 5 euros. Pero estamos perdiendo calidad de vida en un futuro porque el Estado va a tener menos capacidad, y las Comunidades Autónomas cada vez tienen más competencias, y tienen que recibir más financiación. Luego se habla de capacidad normativa, pero en este país, cuando ha habido un uso de esa capacidad normativa, también se ha montado una tremolina enorme. Recordemos la "Ecotasa" en Baleares o el impuesto del sistema financiero en Extremadura.

Yo creo que ya no es tanto el cómo se lo reparten las autonomías sino el que generemos los recursos suficientes y de una manera justa y equitativa, como dice la Constitución, progresiva, redistributiva y, una vez que tengamos mucha más tarta, seguramente que la discusión sobre el cómo se reparte será más leve. Yo creo que, en ese sentido, nos queda mucho terreno que caminar. Digo, en fin, que esa suficiencia gracias a una mayor

recaudación y esa mayor justicia también contribuirá a que la cenicienta de las administraciones, la municipal, tenga mayores ingresos para su financiación.

Núria Bosch

Me gustaría primero referirme a algunos de los problemas que se han dicho en la mesa sobre la financiación autonómica actual, ahondar en ellos y, después, hacer mención al Estatuto catalán, ya que creo que me corresponde decir algo al respecto.

En primer lugar, estoy muy de acuerdo con el diagnóstico que ha hecho José Víctor Sevilla. Considero que hay dos problemas básicos en el actual modelo de financiación autonómica. Falta de autonomía financiera y suficiencia y se echa en falta un criterio de equidad interterritorial. En cuanto a la autonomía financiera, en España hasta ahora se ha avanzado mucho en la descentralización del gasto; pero, en cambio, no se ha avanzado en la descentralización del poder tributario. También es cierto que quizás a algunas Comunidades Autónomas no les gusta adquirir responsabilidad fiscal; es una cultura que se tiene que ir aprendiendo con el tiempo. En relación a los grandes impuestos, renta y consumo, las Comunidades Autónomas tienen muy poco margen de maniobra. En el impuesto sobre la renta sí que pueden actuar, pero con las características de las reformas fiscales actuales, es difícil que alguna Comunidad Autónoma se atreva políticamente a realizar alguna actuación sobre dicho impuesto, como podría ser subir el tipo impositivo. En este sentido, creo que hay que buscar otros espacios fiscales, por ejemplo en el IVA. Hay que caminar hacia un modelo donde compartir los grandes tributos entre el Gobierno central y la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, en referencia a la pregunta “¿qué dinero es bastante?” que formulaba José Víctor Sevilla, considero que hasta que no tengamos un modelo que defina exactamente cuál es nuestro patrón de equidad interterritorial, no podremos responderla. Es decir, tenemos que saber dónde queremos llegar. ¿Qué quiere decir esto? ¿Quiere decir igualdad de recursos por habitante? ¿Quiere decir igualdad de recursos por necesidad? ¿Quiere decir tener el mismo nivel de servicios esenciales? ¿Cuál es la cantidad suficiente? ¿Cuál es el límite máximo? Creo que este es uno de los principales problemas de la financiación autonómica actual, la falta de un criterio de equidad interterritorial. Esta ausencia lleva a resultados arbitrarios. Se ha puesto de manifiesto la situación de Comunidades como Valencia o Murcia, muy maltratadas, y otras Comunidades que también tienen un nivel de recursos por debajo de la media, si bien su capacidad fiscal se sitúa muy por encima. Y esto, yo creo, que es lo que ha hecho que desde algunas Comunidades como Cataluña hayan surgido partidos políticos que defiendan el concierto económico. Es decir, tenemos Comunidades con recursos por debajo de la media y una capacidad fiscal muy por encima y, en cambio, otras Comunidades, como el País Vasco y Navarra, que tienen un nivel de recursos que es el 70% mayor del de las Comunidades de régimen común. Esto trae como consecuencia lógica el que se mantengan determinadas posturas que piden el concierto económico.

Por lo tanto, tenemos que definir cuál es el modelo de equidad que queremos, y en él incluir a las Comunidades forales. Esto parece muy difícil, pero creo que es un reto que tenemos que alcanzar entre todos. Es decir, no puede ser que existan unas Comunidades

con un nivel de recursos mucho mayor que el resto. Puede existir el régimen foral, por supuesto, lo único que hace falta es que la aportación que estas Comunidades hacen a la Hacienda central aumente y que en ese aumento se incluya su cuota a la solidaridad, sólo eso. El sistema foral no es ninguna ventaja en sí. La ventaja es el cálculo que se hace de la aportación que hacen al Estado. No es ningún privilegio; mejor dicho, no tendría que serlo; pero lo está siendo en la práctica como consecuencia de los cálculos que se están haciendo.

Es importante asimismo lo que ha dicho Juan Manuel Rodríguez Póo en cuanto a que también las diferencias fiscales que hay actualmente entre las Comunidades Autónomas provienen del cálculo que se hizo del coste efectivo, que ha condicionado la actual situación. Todavía somos herederos del mal cálculo que se hizo, y muchas desigualdades se las debemos a esto.

Voy a referirme ahora al Estatuto catalán. José Víctor Sevilla decía que el modelo que se proponía quería acercarse al del concierto económico. Yo estoy de acuerdo con que el modelo que se aprobó en septiembre del año pasado en el Parlamento de Cataluña hacía guiños al concierto económico. Principalmente en el lenguaje, porque se hablaba de aportación, de que se tenían que calcular los servicios que el Estado hacía en Cataluña, ya que, como sabéis, había alguna formación política que defendía el concierto económico. ¿Qué ha quedado?, ¿cuál es el acuerdo que se ha alcanzado? Creo que el acuerdo es bastante satisfactorio porque se aleja completamente del concierto económico, ha perdido toda aquella carga del lenguaje y porque es, además, un modelo generalizable y que podría ser una pauta de cómo debe seguir y evolucionar en el futuro la financiación autonómica.

¿Qué implica respecto a los instrumentos fiscales, al poder tributario de las Comunidades Autónomas? Aumenta el porcentaje de participación en los grandes impuestos, y en cuanto al poder tributario lo que hace es solo una cesión de mayor poder a la Comunidad Autónoma, básicamente intentando encontrar otros espacios de capacidad fiscal para la Comunidad, como el establecimiento de un impuesto sobre la fase minorista del IVA o de los impuestos especiales. Por lo tanto, se trata de abrir un nuevo espacio de capacidad fiscal para la Comunidad Autónoma, y esto lleva como consecuencia, que se cede más poder tributario, sólo que se cede. No se rompe la caja única del sistema tributario español, sino que el Estado cede más poder tributario a la Comunidad Autónoma. El poder originario está en el Estado y éste realiza una cesión.

Uno de los temas más polémicos es el relativo a la gestión. La idea de una agencia independiente, tal y como se planteó inicialmente, no tiene sentido en un Estado donde tenemos un único sistema fiscal, que es un sistema fiscal integrado. Y, por lo tanto, si vamos a participar en impuestos conjuntamente, si vamos a tener una coparticipación, no tiene sentido que estos impuestos se gestionen de forma independiente por una de las partes. Creo que también el modelo que se ha acordado llega a una solución sensata, que es la siguiente: para los grandes impuestos, renta, IVA, etc., vamos a establecer un consorcio paritario donde esté representada la Comunidad Autónoma y el Estado, y en función de su naturaleza vamos a ver cómo lo gestionamos. Yo creo que es una opción sensata y que puede tener su ventaja en términos de eficacia administrativa para la Comunidad Autónoma, ya que, de este modo, ésta puede tener más información sobre los impuestos en los que participa.

Y acabaría con el tema de la solidaridad. Creo que la definición que hace el Estatuto de solidaridad no pone límites, sino que da un criterio sobre ella que, en principio, parece razonable. Esta definición a la que aludo dice que para ciertos servicios, los que se consideren esenciales del Estado de bienestar, todas las Comunidades Autónomas han de tener un nivel similar haciendo un esfuerzo fiscal similar. Esto a mi me parece un principio razonable. Y no se concreta más porque realmente en el marco del Estatuto no puede concretarse más, ya que esto se debe definir de forma multilateral. Por primera vez se introduce en España un criterio explícito de solidaridad, que puede solucionar los resultados arbitrarios que da el actual modelo de financiación autonómica al no definir un criterio de equidad.

Juan Manuel López Carbajo

« Antes de comenzar, sólo quiero hacer alguna matización. Yo trabajo en la Agencia Tributaria todos los días y tengo que salir al paso de estas frases lapidarias que ha dejado caer el representante de CCOO de que se recauda poco y mal. En fin, lo siento mucho, pero creo que hay que mejorar el conocimiento de la situación y del estado de las cosas. Todo es mejorable, pero precisamente se hace esta afirmación en un momento en el cual ha habido el mayor incremento de recaudación de los últimos años y, además, está reconocido que la Agencia recauda con más eficiencia y con menor coste que cualquier otra administración. Y está reconocido no por la Agencia Tributaria Española, que estaría bueno que lo dijéramos nosotros mismos, sino por organismos internacionales. Entrando ya en el tema del debate, hemos hablado de los problemas de este modelo actual de financiación autonómica, que son muchos. José Víctor Sevilla nos ha contado unos cuantos, Santiago Díaz de Sarralde otros (falta de eficiencia, de autonomía, de corresponsabilidad, etc.). Al modelo futuro que se defina seguramente le sucederá lo mismo, porque se trata de unos sistemas complejos, producto de la negociación política y a los cuales, en cuanto los analizas con detalle, les aparecen extremos que no encajan bien. A mí me gustaría hablar del futuro y de los límites de la cesión de los tributos a las Comunidades Autónomas. No tanto de cómo definir el nivel de recursos necesarios en cada Comunidad, sino sobre cuáles son los instrumentos para obtener esos recursos y, en la línea en que se expresaba Núria Bosch, de la capacidad normativa y gestora que pueden asumir las autonomías.

En cuanto al asunto de los límites me parece que lo deberíamos introducir en el debate. Nosotros ya tenemos un sistema fiscal definido completamente, por unos o por otros, y quedan pocos espacios nuevos. Queda algún resquicio quizá en impuestos medioambientales que no deberíamos despreciar de cara al futuro, pero, en fin, hay pocos vacíos fiscales sobre los que legislar. Tenemos un sistema que crearon hace ya muchísimos años, entre otros J. V. Sevilla. De manera que lo que hay que analizar es cuál es el sistema que tenemos y cuáles son las características de estos impuestos. En este sentido para mí hay una distinción que es importante a la hora de decidir la responsabilidad fiscal de cada Comunidad y la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades, y es que hay que tener en cuenta que existen unos impuestos que son personales y otros que son territoriales. Los impuestos personales son difícilmente territorializables y, por tanto, su cesión se hace complicada, mientras que los impuestos territorializables sí se pueden ceder con mayor facilidad. Y en nuestro sistema ¿cuáles son las características de los impuestos en nuestro sistema? Núria decía que debemos participar, deben participar las

Comunidades en el IVA, en los impuestos especiales y en el IRPF. No ha hecho referencia a sociedades, seguramente porque las sociedades está fuera ahora mismo del sistema de cesión, también en el proyecto del Estatuto para Cataluña.

Pero fijaos cuáles son las características de estos impuestos que cita: el IRPF es personal, y el IVA y los IIEE son impuestos armonizados. Un impuesto personal grava a la persona, no grava hechos imponible localizables y territorializables. Grava a una persona física que tiene rentas en todo el territorio e incluso fuera del territorio español, en el extranjero, grava la renta mundial. ¿Qué grava el IVA? Se recauda a través de los empresarios que hacen operaciones sujetas al impuesto en todo el territorio, que pueden comprar a empresas de una Comunidad Autónoma y vender a empresas o consumidores de otra distinta. ¿Y qué gravan los impuestos especiales? Lo mismo. Ninguno de ellos es fácil de territorializar. Es mucho más fácil territorializar el ITP, por ejemplo, y lógicamente los impuestos locales. No digo con esto que no se pueda hacer nada en la cesión de estos impuestos a las Comunidades pero creo que hay algo que no se introduce en el debate habitualmente y que es muy importante, que es la distinción entre impuestos personales o globales, que por sus propias características tienen más dificultades en territorializarse, y los impuestos territorializables por naturaleza. Y esto es muy importante porque a la hora de ir concretando cuáles son los espacios fiscales que se pueden abrir a favor de las Comunidades, hay que tener en cuenta las características del impuesto del que estamos hablando. En el caso de los impuestos indirectos, hay dificultades importantes no solo ya para ceder capacidad normativa o gestora sino incluso para ceder el rendimiento en ese territorio. Porque ¿cuál es el rendimiento obtenido en un determinado territorio? ¿Cuál es el IVA soportado en Cantabria? ¿Cuál es el IVA recaudado en Cantabria? No lo sabemos. ¿Cuál es el IVA recaudado o soportado en Cataluña? Tampoco lo sabemos; tenemos que utilizar índices o estimaciones. Esto también es una cosa que debemos saber, estos impuestos son difíciles de territorializar, ni siquiera el rendimiento es fácilmente territorializable. Tenemos que utilizar índices de referencia de consumos. Hay que ver qué características tiene el impuesto del que estamos hablando, porque si no, o diremos obviedades, o plantearemos propuestas que igual son imposibles de llevar a cabo. En cualquier caso, hay que ganar en espacio fiscal para las Comunidades y en corresponsabilidad, y en clarificar cada espacio de manera que los ciudadanos conozcan a qué Administración están contribuyendo. Por ejemplo, en los impuestos patrimoniales cualquiera de las dos administraciones a través de su capacidad normativa puede anularlos. Eso no es una definición clara de espacios fiscales, eso no es corresponsabilidad. Eso es confusión, a mi juicio.

Por último, quisiera hacer algunas reflexiones sobre las posibilidades y los límites a la cesión de la capacidad gestora a las Comunidades Autónomas en los grandes impuestos (IVA, IIEE, IRPF), ahora gestionados de manera integral por la AEAT. Es evidente que en la gestión de los tributos se persiguen dos objetivos complementarios: facilitar a los ciudadanos el cumplimiento voluntario de las obligaciones, y prevenir y corregir los comportamientos insolidarios de fraude fiscal. Es muy importante que, en cualquier escenario de cesión de tributos, se valoren convenientemente estos objetivos para evitar ponerlos en riesgo.

Respecto a cuál es el modelo de gestión más eficaz para la consecución de los objetivos citados, yo personalmente no tengo dudas: el modelo de gestión integral. Hay muchas razones, pero voy a referirme sólo a dos. De una parte, para facilitar al ciudadano el

cumplimiento de las obligaciones (piénsese, por ejemplo, en el borrador del IRPF) como para luchar mejor contra el fraude deben valorarse los tributos como un conjunto y no como figuras separadas, estamos hablando de un sistema tributario en el que cada figura está relacionada con las demás, a veces de manera muy estrecha, y para gestionar este sistema es preciso disponer de bases de datos globales, aplicaciones informáticas únicas y procedimientos de control cruzados únicos, en ningún caso fraccionados. Por otra parte, es muy conveniente conocer los mecanismos actuales de fraude y una de las características más destacadas es que las conductas defraudadoras más peligrosas y dañinas están organizadas; no se trata de conductas aisladas sino de tramas organizadas de fraude, en buena parte fronterizas con la delincuencia común o relacionadas, por ejemplo, con blanqueo de capitales. Esto es algo que apreciamos cada día quienes trabajamos en la AEAT, pero también está en la calle, por algunos casos de relevancia pública de los que informan los periódicos. Y este comportamiento, a mi juicio, hay que tenerlo en cuenta a la hora de diseñar un modelo de gestión de tributos. ¿Se imaginan cómo puede lucharse eficazmente, por ejemplo, contra el fraude en IVA, que se llevan a cabo mediante las conocidas tramas organizadas que realizan operaciones intracomunitarias fraccionando las competencias de gestión de este impuesto entre las Comunidades Autónomas? Si ya se hace difícil con un sistema de gestión integrado, a mí me parece que sería totalmente imposible con un sistema fraccionado, porque precisamente el fraude organizado se basa en buena parte en aprovechar la falta de información, de coordinación y de visión global del fenómeno.

Todo lo dicho no significa que no pueda mejorarse el modelo de gestión actual, sobre todo en lo que a mayor participación de las Comunidades se refiere, pero siempre, a mi juicio, preservando la integridad del sistema.

Martín Berriolope

“ En primer lugar, yo les quería hablar de que el título de la jornada, “Una Financiación Autonómica, equitativa y solidaria” me parece correcto, pero matizable. El objetivo último del modelo de financiación autonómica tiene que perseguir un Estado equitativo y solidario; es decir, no se puede separar el concepto de Estado del modelo territorial, ya sea tanto en las competencias que se extraen de sus Estatutos, como en el sistema financiero que le da soporte. Por lo tanto si el objetivo último que buscamos es la equidad y la solidaridad, tenemos que hacer una referencia al tema del Estado. Y empiezo con una referencia que se hacía en la última intervención. Creo que el año base del cálculo del último periodo es 1999. Estamos hablando de periodos muy cortos de evaluación de un sistema de financiación. Por lo tanto, tenemos que empezar por el hecho de que todos los días hay un debate de mucha profusión política, pero también de mucha dispersión política y de escasísimos contenidos. Yo creo que no se puede hablar de un Estado equitativo y solidario sin hablar de los elementos de cohesión nacional, de cohesión estatal que están fuera del sistema autonómico. Por ejemplo, el tema del sistema público de pensiones o el seguro de desempleo. Hay quien dice, y ya se ha convertido en un tópico, que el factor que más cohesionaba España es el sistema de pensiones. Yo creo que si hablamos de modelo descentralizado, pero equitativo y solidario, tenemos que incluir como elementos de cohesión y de solidaridad esos dos grandes sistemas, y también evaluarlos. El otro día se publicó una estadística en los medios de comunicación que decía que el País Vasco aportaba menos a la caja única de la Seguridad Social. Creo que eso ocurre en la Comunidad Valenciana, ocu-

re en Asturias, ocurre en Cantabria, y creo que es un elemento que tenemos que evaluar. Porque hay una transferencia de rentas extraordinariamente importante de un sistema único a Comunidades Autónomas que son donde se utilizan para consumo, para la vida, etcétera. Y eso es una reflexión que yo creo que habría que incluir en el sistema. Porque ¿qué es lo que está ocurriendo? No es que la economía del País Vasco vaya mal, sino que crece por encima de la economía española. Y no es que la economía cántabra vaya mal, es que crece por encima de la media española. El problema es que hay un sistema de pensiones, una trayectoria histórica industrial que genera unas pensiones muy altas, que no hay contribuyentes nuevos que lo equiparen. Por lo tanto, yo creo que ese es uno de los elementos que debiéramos introducir en este debate.

Otro elemento es, desde mi punto de vista, el de las inversiones territorializadas del Estado. Este es un factor determinante a la hora de volver a la equidad y a la solidaridad. Las mayores tensiones territoriales que se producen en el Estado español, salvo las que tienen un matiz muy político, como es el caso del plan Ibarretxe o el Estatuto de Cataluña, son las reivindicaciones que plantean las diferentes Comunidades Autónomas, indistintamente de su color político, en relación con las inversiones territorializadas. Por ejemplo, el PEIT, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte, ha sido una batalla autonómica. Todas las Comunidades Autónomas han elevado el nivel de exigencia en lo que son las grandes inversiones en comunicaciones, fundamentalmente en la modernización del ferrocarril y del transporte marítimo y terrestre, han concentrado grandísimas reivindicaciones. Todos los parlamentos autonómicos han dedicado una parte central del año pasado a un debate sobre las inversiones territorializadas; y este es el tercer elemento que yo quería que se planteara aquí.

Un cuarto elemento como elemento político en el tema de la equidad, efectivamente, es el tema de los conciertos económicos y de las Comunidades forales. Ya se ha planteado, pero me parece que es interesante discutirlo porque creo que tiene mucho más contenido político que la simple perversión del sistema. Lo que ha ocurrido en este aspecto es que con los conciertos económicos, si fuéramos capaces de evaluar el coste de los servicios, no habría ningún problema, porque habría una medición concreta de cuánto es lo que le corresponde, por ejemplo, al Gobierno vasco aportar y qué es lo que le aporta al Estado efectivamente. Lo que pasa es que no hay una forma de medir cuál es la prestación de servicios. Porque claro el último debate que he oído yo sobre esta cuestión decía lo siguiente: si la Administración Central no incluye “la supersur” en el plan estratégico de infraestructuras, no importa, lo hacemos nosotros; y ese es un elemento de injusticia, eso es lo que rompe la equidad. Que sobre la realización de una infraestructura que comunica a España con Francia, que es vertebradora del corredor del Ebro, diga una Comunidad Autónoma que no importa, que la hace él. Me parece que es un debate muy específico, pero es que está tan pervertido como que este año han tenido tremendas dificultades para que las tres Comunidades se pongan de acuerdo en la cesión al Gobierno vasco; porque éste ha introducido la competencia provincial, y esos, me parece, que son elementos sobre los que tenemos que reflexionar, y que son elementos muy importantes a considerar. Se ha hablado mucho, y yo comparto casi todo, sobre el coste efectivo de las transferencias. Yo creo que tenemos que hacer una diferenciación en ese asunto para evaluar lo que son los ingresos de las Comunidades Autónomas. Están, en este sentido, las Comunidades Autónomas que recibieron los grandes servicios públicos al inicio de los Estatutos, y las otras, las del artículo 143, que los hemos recibido con posterioridad. Es decir, no es lo mismo

evaluar la sanidad hace 20 años que evaluar la sanidad después de la Ley General de Sanidad y del esfuerzo que se hizo fundamentalmente en los 13 años de gobiernos socialistas, como la hemos recibido las Comunidades del artículo 143 prácticamente hace dos años. Por lo tanto, es cierto que hay que abrir ese debate, y es cierto que hay que abrir ese debate con absoluta naturalidad. Pero también es cierto que una de las partes de los grandes déficit estructurales de la financiación de determinadas Comunidades Autónomas vienen porque recibieron con mucha antelación un modelo sanitario y un modelo educativo que era el del franquismo; enormemente precario, ineficiente y desprovisto de contenido.

Voy a acabar con un tema que a mí me gustaría abordar, que son los límites a la solidaridad. El otro día leí en algún medio: “los alemanes dicen que la solidaridad territorial no puede cambiar el orden de la riqueza regional”. Ese es un debate que desde luego, para mí, es el debate de fondo. Es decir, si el autogobierno permite que haya crecimientos territoriales diferenciados y a la vez garantiza servicios básicos iguales para todos los españoles o no. Y esa es la pregunta que yo haría pues me parece que es la esencia del debate.

Natividad Fernández

Creo que suscribir los problemas que tiene el actual sistema de financiación, puestos de manifiesto por José Víctor Sevilla, es fácil para cualquiera de los que venimos trabajando en esta materia desde hace años. Esos son, efectivamente, los grandes problemas que tiene el sistema de financiación y, algunos de ellos le vienen acompañando desde, prácticamente, el inicio de su existencia.

Es un problema el reparto de la financiación, saber lo que necesitaría cada Comunidad, la equidad en el reparto, la ausencia de un patrón redistributivo, etc. Todos estos son problemas cuya solución parece complicada ya que están en el sistema desde su nacimiento. Porque el hecho de que exista un coste efectivo de partida para cada Comunidad, el intento de respetar ese punto de partida en cada una de las modificaciones del sistema e, incluso ganar, si es posible, un poco más, unido al esfuerzo por mantener la posición, no sólo en términos absolutos, sino también relativos, hace que sea muy difícil llegar a una igualdad en la financiación per cápita. Son problemas a los que hay que poner solución, pero que la propia dinámica del sistema y de su negociación complica claramente.

En otro de los problemas del sistema, en el de la falta de autonomía financiera, es más fácil avanzar. De hecho, yo creo que es el camino que ha seguido el sistema de financiación durante años; intentar que las Comunidades Autónomas cuenten cada vez con más recursos autónomos. En ese tema querría también destacar que hemos avanzado mucho en los últimos años. Con datos de Eurostat, en el año 2002, las Comunidades Autónomas gestionaban el 18% de los recursos totales del Sector Público Consolidado y en el año 2001 este porcentaje era el 7%, por lo que el sistema vigente que entró en funcionamiento en 2002 supuso un considerable salto en autonomía financiera para las Comunidades. En Alemania, por ejemplo, los *länder* gestionan, en 2002, el 21% de los recursos totales del Sector Público Consolidado, la distancia con respecto a algunos países federales no es tanta como pueda parecer. En ese sentido, creo que las líneas que se están configurando como reforma del

sistema de financiación (avanzar más en la autonomía financiera, en la cesión del IRPF, en la cesión del IVA) no son malas, sino que señalan un buen camino. Sin embargo, lo que ha cargado de tensión el ambiente es, claramente, que esta propuesta de reforma llega sobrevenida o impuesta y no después de un estudio detallado de los problemas del sistema de financiación. Estamos estudiando ahora los problemas del sistema de financiación, cuando ya sabemos cuál va a ser la futura configuración final, cuando ya se ha pactado un nuevo sistema con una Comunidad concreta. Existen problemas en el actual sistema de financiación y es legítimo intentar solucionarlos, pero la solución ha de venir del acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas y no de los pactos con sólo una de ellas.

En cualquier caso, el avance en la autonomía financiera es una buena línea a seguir porque, analizando los datos de las liquidaciones hasta 2003, se ve cómo tanto los ingresos que vienen del IRPF (1,4447) como los del IVA (1,3203) han crecido por encima del PIB (1,3184) en el conjunto de las Comunidades Autónomas entre 1999 y 2003. Por el contrario, los impuestos especiales (1,1862) crecen bastante por debajo del PIB. Así, con la propuesta de incrementar la cesión del IRPF y del IVA, cualquier Comunidad Autónoma, cambiará recursos de un fondo de suficiencia (1,2951), que crece por debajo del PIB, por recursos que llegan de impuestos que crecen por encima del PIB, y, por tanto, este cambio les puede permitir una mayor autonomía y también una mayor suficiencia dinámica. Y en el caso de Cantabria exactamente igual. Para la Comunidad cántabra los recursos derivados del IRPF (1,4462) y del IVA (1,4038) han crecido también por encima del PIB, no siendo este el caso de los impuestos especiales (1,1692), cuya evolución es incluso peor que la media nacional. En este contexto, va a ser muy importante, como también se ha mencionado en esta mesa, decidir sobre el futuro del fondo de suficiencia, si va a seguir jugando el papel que juega o se le va a dar otra función. Delimitar si el fondo de suficiencia va a seguir cubriendo la diferencia entre necesidades de gasto y recursos o se le va a asignar otra función porque es aquí donde introducimos la solidaridad. Con la propuesta que se ha hecho en el Estatut (50% IRPF, 50% IVA, 58% II.EE), Cataluña entraría a aportar recursos al fondo de suficiencia y sería la única (por lo que yo he calculado) que pasaría a esta situación. Si se va a limitar o condicionar, tal y como se expresa en el Estatut, la aportación que hacen algunas Comunidades (Madrid, Baleares y Cataluña con su propuesta), quedarán menos recursos para repartir entre las Comunidades que reciben. Insistiendo en este tema, me preocupa ese nuevo concepto de solidaridad que se propone en el Estatut: igualar o garantizar una prestación de servicios semejante, siempre y cuando el esfuerzo fiscal sea también semejante. Yo creo que hay que preocuparse por garantizar una prestación de servicios mínima con independencia del esfuerzo fiscal, porque el esfuerzo fiscal no siempre es voluntad de las Comunidades. Las Comunidades tienen una parte de los tributos y una parte de la capacidad normativa, pero no tienen toda y muchas veces no pueden cambiar a voluntad el esfuerzo fiscal que realizan. Igualmente, en muchas ocasiones, el esfuerzo fiscal (dependiendo de cómo se mida esta variable) depende de la evolución económica que tenga cada Comunidad, y, aunque los gobiernos regionales pueden hacer bastante por la evolución económica, sabemos que muchas de las políticas económicas generales están en manos del Gobierno central y el esfuerzo fiscal final, o la capacidad para obtener recursos, depende también de la evolución económica de todo el país, por lo que ligar directamente el nivel en la prestación de los servicios a la capacidad fiscal o económica de las regiones no parece el índice más adecuado para garantizar la solidaridad del sistema de financiación.

Otro problema del actual sistema es su dinámica. Todos los sistemas se ponen en funcionamiento a un año equis determinado y luego, teóricamente, evolucionan. Pero tal y como están estructurados los sistemas, no dejan de estar anclados a ese año base en el cual se ponen en funcionamiento. Por lo tanto, habría que buscar una forma de recoger la diferente evolución que tienen las Comunidades en cuanto a su capacidad fiscal y a sus necesidades de gasto. Habría, por tanto, que intentar buscar una forma, no ya de intentar satisfacer esos grandes principios generales, sino de que luego permaneciesen en el tiempo y no volviéramos, cada 5 años, a vernos ante la negociación de un nuevo sistema de financiación.

Miguel Ángel García

“ A mí me gustaría introducir una cuestión de método en todo este debate. A mi entender lo primero que habría que establecer es que, para hablar del sistema de financiación autonómica, hay que saber cuál es el modelo de Estado que se quiere y, continuando con esta idea, que dentro del modelo de Estado hay una distribución de funciones entre los diferentes niveles políticos. Hay unas funciones del Estado, hay unas funciones de la Seguridad Social, hay unas funciones de los gobiernos autonómicos, hay unas funciones de las corporaciones locales y hay unas funciones también de la Unión Europea. Porque, solamente lo expongo como dato, la política agraria comunitaria traslada a España aproximadamente 9.000 millones de euros, que es un punto del PIB, y esta cantidad se distribuye de manera irregular, dependiendo de los territorios, de acuerdo con una serie de criterios. Por lo tanto, no es conveniente confundir los niveles, aunque es cierto que el ciudadano al final lo que recibe es la suma de las políticas públicas y paga una suma de impuestos a todos los niveles de Gobierno. Como se llama financiación autonómica equitativa y solidaria, lo primero que habría que hacer es acotar lo que es la financiación autonómica y cuáles son las funciones de las políticas que están establecidas dentro de ese sistema de financiación. Porque el sistema de financiación autonómica ni siquiera se puede asociar con los presupuestos de los gobiernos autonómicos. La diferencia que existe entre los presupuestos y la financiación es de un 23%, es decir, los gobiernos autonómicos manejan mucho más presupuesto que el que está incluido dentro de la financiación autonómica. Por tanto, esa cuestión de método sería interesante para poder intentar construir la casa por donde, desde mi punto de vista, hay que hacerlo, que es por los cimientos.

Lo primero que hay que hacer es ponerle precio a las funciones que tienen que desarrollar los gobiernos autonómicos. Hay que ponerle un precio y ver si se está de acuerdo en el valor que se le da a todos los bienes. 70.240 millones de euros fue lo que estaba establecido en el año 2003. ¿Eso es poco, mucho o regular? Lo primero que hay que hacer, entonces, es buscar un consenso sobre cuál es el precio de esos bienes. 73.400 millones. ¿Está bien? ¿Es poco? ¿Es mucho? ¿Es regular? ¿Nos lo podemos permitir? ¿Dentro de la distribución de las funciones del Estado es lo conveniente? Partiendo de ahí, la siguiente cuestión, para seguir construyendo la casa, sería ¿cuáles son los criterios de distribución? Porque el sistema actual tiene criterios de distribución claros, pero el asunto es que no se cumplen.

Hay tres grandes grupos de políticas que son las competencias comunes, asistencia sanitaria y servicios sociales, y más o menos todas están determinadas en relación a la población,


con correcciones. Existen esas variables, pero no se cumplen; por eso sale esa especie de desfase en la distribución porque la regla del *statu quo* o de las ponderaciones ha primado más, es decir, el mercadeo político ha primado sobre el mantenimiento de esos criterios que son los que están recogidos en la norma. Partimos de la situación en donde las Comunidades Autónomas que se ven beneficiadas por esa peculiar forma de aplicar la normativa no van a querer perder sus derechos o su posición privilegiada, y las que pierden o las que están perjudicadas van a querer que se modifiquen. Por lo tanto, lo lógico es que después de poner ese precio se intente, como ha dicho Santiago Díaz de Sarralde, buscar de una forma progresiva que se cumplan esos criterios. De manera que cualquier Comunidad Autónoma pueda hacer sus cuentas y vea que no se siente perjudicada respecto a esas normas de comportamiento que tendrían que ser de obligado cumplimiento y que ahora no se cumplen. De esta manera se podría llegar a una posición estática que estaría basada en que coincidirían inicialmente la igualdad con la equidad. ¿Por qué coincidiría? Porque a igualdad de esfuerzo por parte de un ciudadano tendría igualdad de derechos para acceder a determinados bienes y servicios. Ahora lo que sucede, por el contrario, es que lo que ya no se va a cumplir nunca, porque el Estado de las autonomías no cuenta con ello en su filosofía, es que esa igualdad se mantenga de manera permanente. Hay que intentar mantener la equidad, pero no la igualdad, porque si no, no se puede incorporar la diversidad. Me explico: si una Comunidad Autónoma con su capacidad normativa decide incrementar sus impuestos, o por su mejora de la gestión consigue dar mejores bienes y servicios, está en su perfecto derecho y hay diversidad sin atentar contra la equidad. Por lo tanto, tampoco podemos pensar, o por lo menos desde mi punto de vista, que con el contenido de la Constitución del Estado de las autonomías siempre va a haber igualdad en todos los territorios; y también pienso que eso no es negativo; precisamente creo que es una de las bases del Estado federal.

Y una puntualización, solamente, respecto a lo que ha sucedido con el contenido del Estatuto de Cataluña. Si a mí me preguntaran qué opinión tengo sobre el resultado en lo tocante al sistema de financiación, yo diría que depende de cómo se aplique. ¿Qué va a suceder con el saldo y con la modificación del saldo con la aplicación de la nueva forma de distribución de la capacidad normativa de los impuestos? Cataluña tenía con datos del 2003 un saldo a su favor de dos mil y algo millones de euros, y ahora con el modelo *ceteris paribus* pasaría a tener que ingresar al Estado mil ciento ochenta y tantos millones de euros. La pregunta pertinente es: ¿cómo se aplica el principio de ordinalidad? ¿El principio de ordinalidad va a cambiar el uso de ese saldo? O sea, con el sistema actual, los 1.183 millones los tendría que ingresar en las arcas del Estado y, por lo tanto, el saldo sería el mismo, simplemente tendría mayor capacidad normativa, lo que le permitiría incorporar diversidad a medio y largo plazo por el uso de la mayor capacidad normativa.

La segunda pregunta es: en el hipotético caso de que la aplicación del principio de ordinalidad hiciera que no reingresara los mil ciento ochenta y tantos millones, ¿qué sucedería con el resto de las Comunidades Autónomas que también tienen que ingresar al Estado? Y sobre todo ¿qué pasaría con Madrid cuyo saldo con el nuevo sistema de capacidad normativa va a ser de 3.300 millones de euros? Ahí es donde sí que se podría producir una situación en la cual el Estado central, que tiene unas capacidades de ingreso bastante reducidas en la actualidad para desarrollar sus funciones, si excluimos la Seguridad Social, sí podría tener un problema para disponer de los recursos suficientes para cumplir con el fondo de suficiencia positivo, que ha de compensar a aquellas Comuni-

dades Autónomas que con el nuevo sistema o la nueva distribución de capacidad normativa no pueden alcanzar ese valor estándar de sus servicios. Esa es la gran pregunta, que no hay que responder, pero que sí que hay que conocer, porque de otra manera va a ser difícil poder introducir modificaciones en el sistema que lo mejoren y que tiendan, por lo menos, a la equidad; porque los principios nunca se cumplen en su conjunto.

Alfonso Utrilla

 Yo creo que hablamos de financiación autonómica ahora por cuatro cosas diferentes que han sucedido –dos más explícitas, una más implícita y otra que va a pasar inmediatamente–, pero que ya está en la agenda política.

Las dos primeras se dan entre 1999 y 2005. El 1 de enero de 2005 hay cuatro millones más de españoles situados asimétricamente, y eso ha generado problemas importantes en las Comunidades Autónomas receptoras. Hay Comunidades Autónomas que han incrementado su población un 17%, los dos archipiélagos un 14% y un 15%. Eso es un cambio estructural no previsto por el sistema que ha descolocado las cosas.

La segunda cuestión es que ya tenemos los datos de todas las Comunidades Autónomas, y, si hacemos media del 2000 al 2003, las dos grandes competencias de gasto que tienen las Comunidades, Sanidad y Educación, que es casi el 70% del gasto de las autonomías, están creciendo sistemáticamente por encima del PIB. En media: Sanidad el 10,3% y Educación el 8,5%. Lo cual quiere decir que tenemos que plantearnos a medio y largo plazo que si tenemos un sistema tributario compartido entre ambas administraciones y las necesidades de gasto evolucionan de forma diferente por parte de los Gobiernos regionales y por parte del Gobierno Central, tendremos que necesariamente articular sistemas, o bien de bajada de impuestos en una administración y subida en otras, o bien sistemas de cambio en los porcentajes de cesión, eso sí, paulatinamente.

La tercera cuestión que explica la posición del Estatuto catalán es una cuestión no explícita, pero sí de análisis comparado. En cualquier país de estructura federal hay muy poquitos casos en que regiones con capacidad tributaria por encima de la media se queden al final del proceso por debajo de la media en financiación per cápita; eso no resiste fácilmente el análisis comparado. Y el cuarto elemento, que afecta en este caso no a las regiones ricas sino a las regiones pobres, es el tema de los fondos estructurales, que todavía no está en el calendario político, pero que deberíamos tenerlo presente, y el reforzamiento de los instrumentos de solidaridad. Se trata de recomendaciones pedagógicas en cuanto a nuestro traslado como técnicos a los intermediarios, a los políticos y a los ciudadanos, qué deberíamos y qué no deberíamos hacer. Primero, una cuestión relacionada con el lenguaje económico. Tenemos algunas soluciones, las soluciones son costosas porque las diferencias en financiación *per cápita* son grandes, pero tenemos el gradualismo como elemento importante. Si fijamos el objetivo, temporalmente lo podemos ir ajustando a través de índices que vayan tendiendo hacia la convergencia; y en este caso comparto incluir a las diecisiete en el mecanismo de nivelación, de alguna manera respetando y separando lo que es el concierto de lo que es el cupo. El concierto sería aséptico, neutral, desde el punto de vista financiero, pero lo que hay que revisar y, este año toca revisarlo, en el caso del País Vasco, es el cupo y su aportación, de alguna manera gradual, a través del fondo de suficiencia,

que, además, puede tener venta política incluso para los dirigentes del País Vasco. Si se vende bien, puede ser asumible con un calendario específico.

Y otro elemento clave, el cual hay que aplicar con mucha asiduidad en este caso, porque hay intermediarios políticos con distintos partidos nacionalistas, regionalistas y de distinta configuración, es el de los incentivos. Hay que crear incentivos al buen comportamiento de la Administración central y al buen comportamiento de las Comunidades Autónomas. La Administración central ha dado un mal ejemplo ahora con la reforma del IRPF. Se ha apuntado el tanto global de la bajada, cuando podía haberlo hecho de otra manera políticamente más correcta. Y es también otra mala política por parte de las Comunidades Autónomas bajar los tributos cedidos aprovechándose de ese diferencial entre recaudación normativa y recaudación real. Desde 1999 al 2003 los tributos cedidos reales, su recaudación real ha aumentado un 70%, y la recaudación normativa ha aumentado menos de un 30%. Con ese 40% de diferencia se puede permitir una Comunidad Autónoma bajar los impuestos a sus contribuyentes y pedir más dinero a la Administración central para Sanidad o Educación. Esos son dos ejemplos, pero podríamos encontrar muchísimos, del mal comportamiento de ambas administraciones. Y yo creo que en definitiva de lo que se trata es de acercar más la financiación real al sistema legal. Tenemos un sistema, como ha dicho Miguel Ángel, que tiene unas variables de reparto importantes. Lo que pasa es que hay tanta letra pequeña en el acuerdo, que en el último a ninguna Comunidad Autónoma se le aplicaban las variables del sistema. Por lo tanto, si tenemos un sistema con unas variables y al final a ninguna de las quince se les aplica estrictamente el sistema, porque todas tienen alguna modulación específica, resulta que tenemos un modelo un tanto peculiar. Ya lo hemos tenido siempre, siempre hemos vivido en un “estado de excepción”, siempre han sido las garantías, los mecanismos, la letra pequeña lo que ha entrado en funcionamiento. Lo que tendríamos que hacer es tratar de acercar la financiación real a la financiación normativa, desde mi punto de vista.

Manuel Tránchez

Yo quería aclarar alguna cuestión sugerida por Rodríguez Póo. Sobre todo en lo tocante al tema de la suficiencia y su relación con la equidad y sobre esta idea a la que estamos dando vueltas, de si estamos a favor de que se mantenga esa dispersión en la Financiación Total Garantizada, o no. Una primera cuestión que formuló fue ¿cómo hicimos ese cálculo? Nosotros hemos utilizado dos indicadores de Financiación Total Garantizada, por habitante y por unidad de necesidad, ese ha sido el cálculo. Como vemos, en principio, no hay muchas diferencias; porque sabemos que la población es el componente fundamental. Entonces, ¿por qué nos salen esos datos de dispersión para ese año? Bueno, pues podemos pensar que porque hay algunas Comunidades, la Rioja, Extremadura..., que han hecho un mayor esfuerzo fiscal. Pero no lo creo. Podemos tener aquí un cierto debate sobre la idea de esfuerzo fiscal, de hecho siempre los académicos lo tenemos. Yo soy de los que piensa que no es lo mismo capacidad fiscal que esfuerzo fiscal. Cuando se habla de que las Comunidades con mayor capacidad fiscal deben tener más servicios, yo no creo que esto debiera ser así. Pero sí que creo que las Comunidades que hacen mayor esfuerzo fiscal, es decir, que incrementan, introducen mejoras de eficiencia a la gestión, o que cambian sus tipos impositivos, están haciendo un mayor esfuerzo fiscal porque no hacen uso de su capacidad normativa y,

por lo tanto, pueden y deben disponer de más servicios. En este sentido, yo creo que ahí siempre hay que matizar esa idea entre capacidad fiscal y esfuerzo fiscal. Decía que no parece que estas Comunidades hayan hecho un mayor esfuerzo fiscal, desde el punto de vista de las necesidades de gasto, y quiero aclarar bien esto. *A priori* no parece que esas Comunidades que aparecen sobrefinanciadas en esos datos tengan más necesidades de gasto y hay una explicación que es el modo en cómo se desarrolla el sistema de negociación. Es decir, puestos a pensar en cuál es el origen de esas diferencias, constato una vez más lo que ya se ha dicho; esa letra pequeña, esa regla de ponderación, esa regla del *statu quo*, que significan la introducción de los elementos políticos, a veces disfrazados de técnicos, que se intentan meter en las variables del cálculo. Y es aquí donde me parece pertinente reseñar la importancia que tiene en el resultado final el elemento político y tenerlo presente para su posible evolución. También un posible origen de esa divergencia o de esa dispersión que se observa podría ser el funcionamiento del fondo de suficiencia. En este sentido, las nuevas reformas que se están planteando, en la medida en que plantean un adelgazamiento del fondo de suficiencia, pueden ayudar a clarificar si, de alguna manera, el funcionamiento de ese fondo está contribuyendo a que surjan esas diferencias.

Una segunda cuestión, que también Rodríguez Póo señaló, era que en unos datos que él tenía, parece que la evolución temporal de la dispersión cambia; bueno, tendríamos que ver los datos y analizarlos, porque de nuevo no parece que haya mayor esfuerzo fiscal de esas Comunidades Autónomas menos financiadas y, tampoco creo que se deba a la dinámica actual del funcionamiento del fondo de suficiencia en función del crecimiento, según los IPE. En cualquier caso, esa sería la idea y tendríamos que ponernos a reflexionar sobre si debe existir esa disparidad y en qué grado, o si debería existir una cierta convergencia. Yo tampoco creo en un igualamiento, pero sí en una convergencia, para saber hasta dónde se puede llegar. Y esto vincula el problema de la suficiencia con el problema de la equidad. Y resulta imposible, ya que es difícil de justificar que Comunidades Autónomas que *a priori*, tienen una capacidad fiscal amplia, tras el funcionamiento del sistema queden en una situación relativa peor que otras Comunidades y, además, si eso se da en la base de un sistema solidario puede a la larga introducir la quiebra de esa estructura, porque llegará un momento en que esas Comunidades se puedan ver perjudicadas y opten, en consecuencia, por otras situaciones.

Estos resultados de dispersión de la suficiencia, habrían arrojado datos muy diferentes si hubiéramos metido al País Vasco y Navarra. Habría que ver cómo serían los resultados, porque de allí sería de donde surgiría la mayor quiebra. ¿Cómo podríamos incorporarlo a un sistema de financiación razonable? Respaldo en parte lo que se ha dicho aquí y poco a poco podemos ir construyendo consensos de la diferencia que existe entre lo que es el concierto y el cupo. Y es que el sistema está bien, pero se ejecuta mal.

Esto me lleva a vincular el asunto con una segunda cuestión que quería comentar. En cuanto a la idea de la posible dispersión o no, yo me sumo a alguna de las posiciones que se han escuchado aquí y pienso que debe atenuarse esa dispersión. Me parece que la mejor manera de hacerlo no es de una forma estática, sino de una forma dinámica. Habría que buscar los mecanismos para buscar esa convergencia dinámica y también tendríamos que decidir hasta dónde debe existir esa aproximación.

Por último, quería hacer una referencia, a la que me ha llevado el pensar en la importancia que tiene el elemento político en el resultado final del sistema, que es una restricción que tenemos y con la que hemos de convivir. Quizás a los que somos del mundo de la Universidad, nos debería preocupar este tipo de estudios de la financiación desde una perspectiva de elección colectiva y, aquí la idea es también, yo creo, que pueda ir cambiando el sistema.

Decíamos que, tradicionalmente, el sistema ha sido una petición continua de las Comunidades hacia el Estado central, y creo que, si estudiáramos este asunto desde un punto de vista de la elección colectiva, nos daríamos cuenta de que ha habido un lobby de todas las Comunidades contra el Estado, porque en muchos momentos las Comunidades han estado siempre de acuerdo en hacer ese tipo de peticiones. Es decir, parece que hay un fácil acuerdo entre ellas. Ha habido alguna distorsión, en ocasiones, al introducir el elemento político de los diferentes gobiernos autonómicos, pero, en fin, un gran entendimiento. Creo que esto debe ir cambiando y que deberemos reflexionar alrededor de una dinámica, que es la que se da en algunos países, que no es tanto un enfrentamiento entre Administración central-Comunidades Autónomas, sino un enfrentamiento entre Comunidades “ricas” y Comunidades “pobres”.

David Cantarero

En cuanto a las direcciones por las cuales se encamina el modelo, el problema es básicamente el de la suficiencia y el de la posibilidad de que ahora, que se han hecho públicos los resultados en términos de liquidación, algunas Comunidades Autónomas vean que tienen dificultades para acompañar su financiación con el gasto. Y en este sentido, yo creo que lo que se ha planteado es, posiblemente, hacia lo que vayamos, es decir, hacia la apertura de la cesión fiscal de impuestos en un mayor porcentaje del que tenemos ahora. Yo creo que un elemento central en la discusión será la redefinición del fondo de suficiencia. Una de las cuestiones a considerar es precisamente si vamos a ir a una especie de “Sistema Alemán” o no. Lo primero que habría que plantearse es si, en este caso, el fondo de suficiencia debería llamarse de otra manera, porque entonces quizás perdería en parte su objetivo. En algún trabajo conjunto con Natividad Fernández, lo que nos planteábamos era el siguiente problema del fondo de suficiencia: si lo que se quiere es cerrar la financiación de año en año o, por el contrario, definir un índice que se calcule para los años siguientes teniendo como base al año considerado en el cual se cierra el sistema. El problema que ha existido con el fondo de suficiencia es que lo hemos fijado en relación a los ingresos tributarios del Estado, que han tenido una financiación incluso a veces por debajo del PIB. Yo creo que para las Comunidades Autónomas y, por ejemplo, para el caso de Cantabria, será muy interesante ver exactamente cómo se fija esa aportación que nos va a dar el Estado, cuáles van a ser los criterios finales. Porque está claro que, si nos vamos a una aportación del Estado cuyo criterio de evolución vaya por debajo del crecimiento de la riqueza nacional, quizá con una cesión mayor de impuestos no salgamos tan beneficiados.

En cuanto a los aspectos de la definición, necesidad y variables, que muy bien ha planteado José Víctor Sevilla, la verdad es que es un problema en el cual vamos a seguir inmersos siempre. Hasta países como Australia, que tienen comisiones como la Commonwealth

Grants Comisión que se encargan de fijar muy bien estas cuestiones, siguen dándole vueltas; con lo cual tampoco soy yo muy optimista respecto a que España pueda llegar a una solución en ese sentido.

Y en cuanto al caso de Cantabria, considero que lo que tenemos es que, de acuerdo con los datos disponible hasta el año 2003, han crecido nuestros recursos tributarios por encima de la media, menos en los especiales. Con lo cual, si se nos aumentase la cesión de impuestos, tendríamos que calcular muy bien las proyecciones de ingresos futuros. Y sobre todo yo creo que también somos muy dependientes, a parte de si se puede introducir algún tipo de variable nueva de necesidad, de lo que pasa con la financiación sanitaria. En el caso de este tipo de financiación dedicada a los gastos en sanidad por parte de Cantabria, lo que hay que contar por ejemplo, es que somos una Comunidad que estamos en una posición muy ventajosa respecto al resto de Comunidades Autónomas. Bien es cierto que porque está la fijación al coste efectivo, pero claro no se nos aplicarán los mismos criterios ventajosos en la negociación si vuelve a ser conjunta con Sanidad. Con lo cual deberíamos estar especialmente pendientes, desde el punto de vista de nuestra Comunidad, de qué pasa con la negociación de esa partida, y sobre todo también, de qué pasa con la introducción de posibles variables de necesidad en el caso de la Sanidad, como antes se ha comentado por parte de Alfonso Utrilla, y el caso del crecimiento de la población. De todas maneras, lo que ha sido el pacto de Sanidad de septiembre del año pasado, para mí, y esto es una opinión personal, no ha sido más que una especie de parche, lógico, a la reforma de financiación conjunta que es lo que se planteará en los próximos meses.

Para finalizar, querría plantear algunas cuestiones referentes al nuevo sistema de financiación. ¿Vamos a volver a tener modulaciones? Porque eso desvirtuaría completamente los resultados. Con independencia de las variables que se apliquen, al final las modulaciones lo que hacen es desvirtuar los resultados. También me parece importante el tema de la mejora de la información sobre los tributos y cómo afecta esto a las Comunidades Autónomas, dado que al no tener ésta información tampoco pueden hacer simulaciones de medidas, por ejemplo, de variación de capacidad normativa de algunos tributos. Eso es algo que también se tiene que intentar solucionar.

Y una cosa que nos afecta, en general a las Comunidades Autónomas, pero especialmente a Cantabria en algunos impuestos, es la posible translación del impacto de la carga de los tributos cedidos.

Por último quiero indicar que, desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas, y uniéndolo al tema de la información, sería importante que contaran con esos elementos de información, no solamente para tener una perspectiva estática, sino también dinámica, que lógicamente tiene el nuevo modelo de financiación si se acuerda con apertura de cesión de impuestos y redefinición del fondo de suficiencia, contando con una restricción inicial que no será 1999, sino que será el 2003 o el 2004, como ha sucedido con la Sanidad. Es importante en este sentido que las Comunidades Autónomas tengan información suficiente para acudir a esa negociación y también para poder hacer sus proyecciones de ingresos y gastos de cara a lo que pueda pasar. Y, por otro lado, para intentar argumentar, ahí sería por parte del Estado, cuáles son las variables de necesidad que se ponen en juego en el nuevo modelo.

Ana Carrera Poncela

“ A lo largo de las distintas intervenciones de mis compañeros se han puesto de manifiesto muchos de los problemas que ocasiona la aplicación del actual sistema de financiación. Insistiré brevemente en la incidencia de los elementos que están fuera del sistema, en especial, en la singularidad del Concierto y del cupo Vasco.

El hecho diferencial vasco, reconocido en la Constitución Española y concretado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, ha conllevado en el campo fiscal la vigencia de un régimen especial de relaciones tributarias y financieras entre el Estado y los tres territorios históricos integrantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco que se regula periódicamente mediante la fórmula jurídica del Concierto Económico. Indudablemente este sistema concertado presenta notables singularidades que lo distinguen, no sólo del vigente en el resto de las Comunidades Autónomas de España, a excepción de Navarra y Canarias (que cuentan con un régimen foral similar la primera y con uno especialmente favorable la segunda), sino también de las pautas fiscales de otros Estados descentralizados.

La existencia de este sistema de financiación privilegiado es innegable, ha generado conflictos. De hecho, ha habido, y sigue habiendo, grandes tensiones entre todos los niveles de administración. Tensiones que, como advierten con cierta ironía I. Zubiri y M. Vallejo (1995, pag. 22), acaban “resolviéndose en términos políticos más que en términos jurídicos o económicos. Pero a la vista de los principios que establece el Concierto a veces parece que, desde el principio, éste era el procedimiento que se deseaba”.

No obstante, la resolución en términos políticos de los conflictos, ha restado estabilidad a nuestro sistema de financiación, puesto que cabe preguntarse por el coste económico para las regiones de territorio común, de esta asunción política. Estas últimas no tienen per se instrumentos para reaccionar adecuadamente. Es la Administración central la que tiene el poder para reaccionar. Así, el riesgo de inestabilidad del sistema se hace efectivo en la medida en que el Gobierno central “no mueva ficha”, replicando, reformando el sistema o compensando a las zonas perjudicadas con mejoras de infraestructura, equipamiento social y otros gastos y ayudas.

El título de este Seminario aboga por un sistema equitativo y solidario; pues bien, el sistema foral da lugar a determinados privilegios que otras Comunidades Autónomas no tenemos, lo que resta legitimidad social al sistema y hace necesario establecer un nuevo mecanismo de solidaridad que, atendiendo a la diversidad, actúe igual para todos. Es preciso sentarse y negociar una reforma del sistema de financiación autonómica y de determinados elementos ajenos a éste, que aumente su eficiencia, equidad y solidaridad y, por tanto, la legitimidad social y estabilidad del mismo. Así, el ciudadano percibirá que realmente existe una correspondencia entre lo que aporta y lo que recibe del sistema como contraprestación, y que dicha contrapartida es la justa.

Laura de Pablos

“ Voy a hablar de un problema en concreto y no de los problemas globales, que yo creo que han quedado muy claramente definidos. El objetivo de mi interven-

ción sería, y quiero ser muy concreta, el de referirme a uno de los problemas concretos que tiene el actual sistema de financiación, el cual ya ha sido denunciado por algunas personas que han participado; se trata de la situación en que se encuentran alguno de los tributos cedidos. Particularmente me voy a referir a los patrimoniales personales. Estos no tienen como objetivo recaudar, nunca lo tuvieron y, sin embargo, en el ámbito de las Comunidades Autónomas se han tratado como un instrumento recaudador, sin más. No tienen mucha importancia recaudatoria. Al final viene a suponer un 4% o un 5% de lo que es la recaudación tributaria, lo que tampoco es desdeñable. Remontándome un poco en el tiempo, observamos que estos impuestos forman parte de un sistema tributario global, con una finalidad más “ambiciosa”. Si nos remontamos a la Ley de Medidas Urgentes de la reforma fiscal de 1977, vemos que el impuesto sobre el patrimonio se configuraba como un impuesto que tenía como objetivos la redistribución, el control, y servir también de complemento al impuesto sobre la renta y, sobretodo, de las rentas de capital. Esta última función en la actualidad está totalmente justificada. La renta del capital en el impuesto de la renta tributa menos que las rentas del trabajo y todos lo sabemos. Ahora pasan a tributar un 18%, en cualquier caso bastante menos que las rentas del trabajo. Por lo cual, yo creo que queda justificada esta progresividad complementaria, aduciendo a temas fundamentalmente de equidad en este caso. No obstante, hay que reconocer que el impuesto del patrimonio nunca tuvo muchísimo consenso, más bien todo lo contrario, es un impuesto que cada vez se aplica en menos países, y ahora mismo sólo se aplica en seis de la Unión Europea. Pero digamos que, sobretodo, esta última función y la de control, siguen plenamente vigentes en la actualidad.

Sucesiones siempre se ha reivindicado como un impuesto que sirve a la redistribución de la riqueza. Es un impuesto que, además, si se comprueban los pocos datos que hay, se paga, sobretodo, de una manera muy concentrada, es decir, por patrimonios altos y por el grupo uno y dos, ascendientes, descendientes y cónyuges y por nadie más. Y entonces, si nos dedicamos a bonificar justamente al grupo 1 y 2, sencillamente acabamos con el impuesto, y acabamos con el impuesto de una manera que no es transparente. No es que este impuesto sea un gran recaudador, ni que consiga grandes índices de redistribución pero sí es progresivo y sí que consigue redistribuir entre las herencias que grava, en el sentido de que a los que grava sí consigue mermar su herencia, de manera que sí que tiene su importancia. Y yo quisiera aquí reivindicar que no solamente es teórica la función que se le da, sino que, si uno contrasta con datos, se observa que sí que tiene una labor de redistribución y progresiva, y que, por lo tanto, habría que reconsiderar lo que se está haciendo, porque es una pieza importante que se está eliminando sin ningún debate doctrinal.

Respecto a Patrimonio, yo también me he preocupado de contrastar con datos de la Agencia Tributaria, si realmente es un instrumento de complemento en cuanto a gravamen de rentas del capital. Está claro que se ha abandonado, y que realmente aumenta la progresividad. Lo que pasa es que lo hace para pocos contribuyentes. De hecho, es un número bastante estancado desde hace muchos años. La base imponible, la cuota tributaria, la base liquidable se ha duplicado o triplicado, pero los contribuyentes están ahí en torno a los 800 mil o los 900 mil desde hace muchísimos años, y esto es el resultado de las distintas medidas que se han ido tomando en relación con el impuesto a lo largo de los años. De manera que yo creo que son impuestos que tienen muchos problemas, ambos. Patrimonio tiene unos, sucesiones tiene otros, seguro, problemas

jurídicos, problemas de valoración, problemas que yo creo están a veces relacionados con exenciones no demasiado justificadas. De acuerdo, en ningún país de Europa se grava a los contribuyentes, teniendo en cuenta su patrimonio previo. En ningún país se puede llegar a un tipo del 83% con una progresividad excesiva, sin duda. Pero eso yo creo que no justifica esa eliminación paulatina, sin ningún tipo de debate, sino que en todo caso habrá que reformarlos y la verdad es que sí que tienen un papel y yo creo que como pieza elemental, como pieza de un global, no se debería de tomar el tipo de medidas que se están tomando. Por no hablar de que generan una desigualdad enorme entre las Comunidades Autónomas. Porque Castilla-La Mancha consigue los recursos por otro lado, de acuerdo, da lo mismo. Pero este es un tributo cedido que en Castilla-La Mancha se paga al 100% prácticamente y en Madrid ya no hay donaciones, o sea, prácticamente el grupo uno y dos se han anulado por completo, sucesiones muy paliado, y la mayor parte de las Comunidades Autónomas resulta que están en torno a Cantabria. Con lo cual, es un impuesto que ahora mismo tiene un grado de fiscalización muy bajo, está desfiscalizado. Simplemente quería insistir en los problemas de estos tributos, que yo creo que no se deben desdeñar, en cualquier caso, como pieza global y también como recaudadora del sistema financiero.

Manuel Revuelta

“ Hay una serie de reflexiones que me gustaría hacer, simplemente para de forma humilde complementar, y en la medida en que se pueda, enriquecer. Partiría precisamente de la idea de que el modelo de financiación tiene que ir necesariamente detrás del modelo de Estado. De hecho, ¿por qué estamos ahora hablando de un nuevo modelo o de una revisión del modelo de financiación? Porque se está remodelando de alguna manera el concepto de Estado. Consecuentemente, mientras no quede absolutamente cerrado el modelo de Estado, si es que alguna vez se puede llegar a eso, difícilmente podremos dar por realizado el modelo de financiación.


En relación con la solidaridad yo creo que en general, hablando de temas financieros y económicos, es un poco como la denostada caridad. La caridad, está claro, se ha abandonado en aras de la solidaridad. Yo abandonaría, mejor dicho, propondría el abandono del concepto de solidaridad por el concepto de cohesión territorial. Porque, al fin y al cabo, la solidaridad implica de alguna manera que me sobra y te doy, o sea, implica algo muy cercano a la caridad. La cohesión, sin embargo, es otra cosa. La cohesión es que nos interesa a todos que el Estado esté cohesionado, porque eso va a generar una mayor riqueza para todos y, desde luego, va a evitar problemas sociales y de muchas índoles.

En cuanto a lo que ha dicho el representante de la Agencia Tributaria, la consideración del IVA como un impuesto personal, que, además, hace sujetos pasivos a las empresas, yo me he de mostrar contrario. Yo creo que independientemente de que sean sustitutos de contribuyente, el contribuyente final es el usuario o consumidor. Y en esa medida creo que sería perfectamente territorializable, como de alguna manera ya contemplaba antes de la existencia del IVA la propia LOFCA al hablar de los impuestos indirectos en su fase minorista. ¿Qué ocurre? Que quizás -y engancho con lo que ha comentado la interviniente que me ha precedido, que ha realizado un análisis muy interesante- es que desde luego el sistema tributario español está configurado como un sistema centralista.

Martín Berriolope ha puesto sobre la mesa un par de ideas que yo creo que son muy interesantes. La primera, la Seguridad Social. Está claro que quizás sea el mayor mecanismo nivelador hoy por hoy en términos de renta, lo que pasa es que por pura prudencia, yo creo que es un tema que debería ser tratado con mucha cautela, y no introducido en este debate de financiación autonómica, pero siempre sin dejar de tener en cuenta ese mecanismo nivelador que produce. Considero también importante el hecho de qué va a pasar con el fondo de suficiencia (si va a mantener su carácter de mecanismo de cierre y, por tanto, habrá un negativo y un positivo) y el hecho de un reparto de la inversión del Estado sobre la base del PIB. Consecuentemente, es en este mecanismo de cohesión territorial, por no decir de solidaridad, que es la inversión del Estado, donde realmente tenemos que preocuparnos. Y, teniendo en cuenta la importancia de la inversión para infraestructuras, que ahí es donde todavía habría que reequilibrar un poco este país, hay una cuestión que no ha surgido, que es la siguiente: hablamos básicamente de financiación incondicionada, corriente, que es la que se recibe vía modelo de financiación, tributos tradicionales y demás. También, ya se ha dicho, los fondos europeos parece que están llamados, si no a desaparecer totalmente, a reducirse considerablemente. Y luego está el eje de estabilidad presupuestaria que limita acudir al déficit y al endeudamiento. De todos es sabido que tanto el Estado como algunas Comunidades Autónomas, por no decir la mayoría, están acudiendo a fórmulas de financiación imaginativa o extrapresupuestaria en cualquier caso, que en muchas ocasiones es absolutamente legítima y razonable, porque de lo que se trata es de trasladar un riesgo del sector público al sector privado. ¿Cuál es el problema entonces? Que hoy por hoy, no hay un marco mínimamente negociado, que permita que los que intentan actuar con responsabilidad y prudencia puedan atreverse a llevar a cabo operaciones que van a generar riqueza, porque van a generar infraestructuras, y desde un punto de vista absolutamente teórico y de acuerdo con el sistema de cuentas europeo podrían sacarse del presupuesto.

Y ya para finalizar quiero retornar al principio, comentando que creo que aquí la cuestión es que inevitablemente en nuestro trabajo o en nuestro análisis de lo que debería ser el modelo de financiación, tendremos que ir necesariamente detrás de lo que va a ser la configuración del modelo del Estado en general.

Nicolás Sartorius

 Quiero comentar algunas cosas, sobretodo, para aclarar algún tema que ha suscitado la discusión sobre Cataluña y sobre Euskadi.

Primero, yo creo que hay que partir en toda esta cuestión del punto de vista de que el Estado también son las Comunidades Autónomas y, por lo tanto, creo que hay que distinguir muy bien entre Estado y Administración central. En este sentido, a mí todas las cuestiones autonómicas o federales no me preocupan, siempre y cuando haya corresponsabilidad. Ahora, si resulta que cada uno va a lo suyo y que nadie se acuerda del conjunto, entonces yo creo que nos deberíamos empezar a preocupar.

Yo creo que el tema de la financiación es muy difícil de abordar si no tenemos claro previamente el tema de las competencias. Porque claro, uno se financia para hacer algo. Y es en este sentido en el que yo le daría un consejo a Cantabria, y es que en el tema del Estatuto catalán, el Estatuto valenciano y el Estatuto andaluz, que está ahora también en

trámite, que se fijen mucho en las competencias, no solo en la financiación. Hay que ver qué competencias le interesan a Cantabria. El otro día decía el Presidente de Cantabria en televisión: “a mí la competencia de tener policía autonómica no me interesa”. Yo no sé si eso es opinión general del Gobierno de Cantabria o solo de él, pero creo que tiene sus consecuencias. En cambio los mossos d’esquadra están allí. También en Valencia y en Madrid han planteado que quieren tener policía autonómica, es decir, ahí hay diferencias, y es que si no tienes policía autonómica, tampoco tienes que tener la financiación para la policía autonómica lógicamente. Por lo tanto, competencias y financiación son dos temas que van muy unidos. Y es que yo tengo la impresión de que la gente lo que no acepta es que los servicios públicos básicos, educación, sanidad... unos los tengan mejor que otros puesto que el Estado español a todo ciudadano o ciudadana, nazca donde nazca, ha de garantizarle unos servicios públicos, llamémoslos, mínimos. Ahora, a partir de ahí, decía Miguel Ángel con razón, cada uno lo gestiona como quiere. Si yo en vez de darlo a las pensiones lo dedico a más educación, pues tendré mejor educación; si en vez de hacer un gran centro del arte y la ciencia en Valencia que ha costado no se sabe cuánto, lo dedico a sanidad, tendré mejor sanidad. Y, por lo tanto, la igualdad me parece un concepto absolutamente inútil desde mi punto de vista. A partir de ese mínimo o de esa suficiencia, cada uno administrará y considerará qué tiene que hacer o luchará mejor contra el fraude fiscal o subirá estos impuestos o los otros, pero porque le compensa tener mejor ciencia, mejor tecnología o que los niños aprendan idiomas. Todo eso es lo que está en este negocio.

Y también creo que es razonable lo que decía José Víctor Sevilla. En España ha pasado una cosa con la que hay que acabar, y es que las autonomías gastan y el Estado recauda; con lo cual el coste electoral es para el Estado o sea para el partido que está gobernando. Gastar es una maravilla, lo malo es sacar el dinero para gasto, por eso ahora hay que equilibrarlo, para que gastos e ingresos estén compensados y que cada uno corra con el coste ante sus ciudadanos electorales. Y yo creo que aquí ha surgido un concepto que para una Comunidad como Cantabria y otras, es la clave, que es el fondo de compensación interterritorial, en el sentido de que si se doblase me parecería una buena noticia. Se ha dicho que se va a doblar, porque es a partir del fondo de suficiencia como se pueden resolver algunas de las cuestiones que se van a suscitar con el nuevo diseño de fiscalidad.

El sistema vasco es un sistema histórico, no es un pacto político reciente; es un tema histórico que viene desde 1800 y que incluso respetó Franco para Navarra y para Álava, no así para Vizcaya y para Guipúzcoa porque eran provincias “traidoras”. Pero, quiero decir que lo respetó porque aquello era una cosa que no se podía tocar. Cuando se negoció en la época democrática el asunto, a Cataluña se le ofreció, pero eso ahora se lo callan los de Convergencia, y dijeron que no. Y dijeron que no porque en el año 1979 se echaron cuentas y no les salieron. Y ahora se lo plantean porque a los vascos les han empezado a salir las cuentas a costa del conjunto; porque una cosa es el concierto, y ya se ha dicho aquí, y otra cosa es el cupo. Por lo tanto, aquí no se trata de poner en cuestión el concierto; el concierto es neutral. El problema es cómo negocias el cupo. Yo lo que siempre les he dicho a los que gobiernan, es que vuestro problema no es que sea insolidario el sistema, lo que es insolidario es lo mal que negociáis. Es decir, que no calculáis bien los servicios que prestáis, o que no les obligáis a meter dinero en el fondo. Es un problema de negociar fuerte y de decir que esto se tiene que terminar, no puede ser solidario todo el mundo menos vosotros. Yo creo que en el caso de Cataluña no estamos en este momento en una línea de concierto ni de

nada parecido. Es el mismo modelo, pero con la salvedad de que en vez del 33, es el 50. Quiero decir, es una variante cuantitativa, pero no se modifica el modelo en este momento, y tampoco es verdad que en el acuerdo con Cataluña se diga que Cataluña no puede perder posiciones dentro del escalón de renta. Lo que se dice es que no puede perderlo sobre la base de sacarle dinero a él. Que es distinto. Es decir, si hay Comunidades Autónomas que crecen por encima, le superarán. Lo que Cataluña razonablemente dice es “hombre, usted no me puede superar sobre la base de mi dinero; usted supéreme, pero supéreme con su esfuerzo, no con el mío”. Este es un matiz que creo que es muy importante tenerlo en cuenta, porque se ha creado la polémica diciendo “oiga, aquí se va a establecer una especie de congelación por la que Cataluña tiene que estar siempre en no se sabe qué puesto”.

Pra terminar quiero hacerle una pregunta al participante de Hacienda. Hay una discusión sobre si la Agencia Tributaria debe ser consorciada o no consorciada. Una de las cosas que más odio es la evasión fiscal, me parece la insolidaridad máxima, y en este país tenemos problemas de evasión fiscal muy importantes. En este marco el hacer una Agencia Tributaria consorciada a las Comunidades Autónomas ¿es mejor o es peor en la lucha contra el fraude? Por un lado, podría pensar que favorece la lucha contra el fraude fiscal, porque tendrán interés los de la Comunidad Autónoma, sobre todo en determinados impuestos, en que los pague la gente. Me han contado que hay ciertas disfunciones ahora en la inspección fiscal, dependiendo de que el impuesto sea de la Comunidad Autónoma o al revés, es decir, que no hay tanto interés como si fuera un consorcio. Lo que se está planteando en Cataluña, y que para Cantabria sería muy importante saber si os interesa o no, si compensa consorciar la Agencia Tributaria y si eso favorece la lucha contra el fraude.

Pedro Pérez Eslava

Me gustaría aprovechar mi turno de intervención simplemente para ahondar en la pregunta que precisamente se acaba de lanzar al representante de la Agencia Tributaria. De hecho me gustaría aprovechar la presencia de los distintos expertos en financiación autonómica para lanzarles también esa pregunta y conocer su opinión sobre la creación de distintas agencias tributarias o de consorciar la Agencia Tributaria con las distintas Comunidades Autónomas. Porque se ha hablado de financiación autonómica, se ha hablado de corresponsabilidad fiscal, pero no se ha incidido todavía, en este grupo de trabajo, en un aspecto que tiene cierta relevancia, y es que las Comunidades Autónomas, dentro de lo que es la corresponsabilidad fiscal o dentro de lo que es la gestión, por ejemplo en este caso, de los tributos cedidos, tienen dos formas de aumentar su recaudación y de aumentar sus ingresos. Una por la vía de la capacidad normativa, que políticamente muchas veces no es interesante, y otra por la vía de la mejora en la eficacia de la gestión tributaria, concretamente en el ámbito de la gestión de los tributos. Es curioso que en el debate público que se suscita muchas veces con respecto a esta cuestión se confunda la creación de las agencias tributarias con la disgregación absoluta de ésta con respecto a la Administración del Estado o incluso con una absoluta capacidad normativa de los tributos, cuando en teoría eso no tiene por qué tener relación. La creación de distintas agencias tributarias no es más que una estructura organizativa que yo creo, por otra parte, que de indudable éxito, porque la propia Agencia Tributaria del Estado es un ejemplo del éxito y tiene esa estructura organizativa. Quiero decir que está claro, y todos lo conocemos, el enorme aumento de la capacidad recaudatoria que ha tenido el Estado a través de

la creación de la Agencia Tributaria. A mí lo que me gustaría es conocer vuestra opinión sobre cuáles podrían ser los distintos modelos, y si el único modelo que existe es el consorcio, ¿cuáles son los distintos modelos que pueden tener las Comunidades Autónomas, precisamente para utilizar su propia estructura organizativa y para aumentar su capacidad recaudatoria? Porque creo que esto sí que puede incidir enormemente en lo que es el futuro de la financiación autonómica.

Juan Manuel López Carbajo

Depende de lo que sea el consorcio. Yo creo que el fraude es el principal problema que tiene cualquier sistema tributario. Éste sistema que ahora hay encima de la mesa corresponde a una reforma fiscal que puede ser cuestionable desde muchos puntos de vista, pero eso en buena parte depende de dónde te sitúes tú en tu concepción política y social de un Estado y no tanto en relación a los parámetros técnicos. Es decir, los riesgos no están en que se decida mal o bien una determinada ley o una determinada política tributaria. Los riesgos devienen de que esa norma, que es de todos, no se cumpla o se cumpla solo por unos cuantos. De manera que la gran lacra que hay en cualquier sistema fiscal es el fraude, eso es lo que crea desigualdades, ineficiencias, etc. ¿Cuál es el mejor sistema para atacarlo? Depende del impuesto que tengas que controlar. Hay que saber ¿qué va a hacer ese consorcio? y saber ¿cómo se producen los canales de fraude?, ¿cómo se están modificando los comportamientos fraudulentos? Voy a contar primero lo segundo, porque lo primero digamos que está indefinido. En este sentido, si prestamos atención a los problemas que hay en el control fiscal, podemos profundizar en cómo debería ser la gestión de los impuestos y en qué vía deben de participar las Comunidades. Seguramente antes el problema fundamental era tener un poco de información sobre algunos grandes contribuyentes, que eran los que soportaban básicamente los impuestos, incluso hubo un sistema muy añejo en que, en resumidas cuentas, tú sentabas a un sector y le decías “se debe tanto y usted se lo reparte”. Evidentemente cambió el sistema fiscal, fuimos a un sistema moderno, desaparecieron los impuestos del producto, aparecieron los impuestos generales, y apareció la definición de la carta económica individual, como base de todo. Es decir, que ya no se pueden hacer ese tipo de actuaciones generales, sino que hay que controlar la capacidad individual de cada contribuyente. Han pasado los años, y nos hemos dedicado, sobretudo en la Agencia Tributaria, aparte de dar servicio a los ciudadanos, a controlar ese fraude. El fraude se producía normalmente en contribuyentes aislados, individuales; y tenías que tener información de esos contribuyentes. Pero el fraude muta, como mutan todos los comportamientos insolidarios e ilegales, y se está convirtiendo en un comportamiento mucho más colectivo. Ya no se puede hablar de tramas fraudulentas, sino de tramas u organizaciones de fraude. Yo voy a poner solo dos ejemplos que están en la mente de todos. Todos conocéis, por ejemplo, cómo funcionan los fraudes en el IVA intracomunitario. Es un fraude asociado directamente a una norma fiscal; las normas fiscales de la Unión Europea dicen desde hace ya 10 años que los productos entran en cada país de la Unión libres de impuestos; por lo tanto, el impuesto surge a partir de ahí, sobretudo a partir de la contraprestación. Si unimos a este mecanismo el hecho de que en este impuesto, en el IVA en concreto y en los impuestos indirectos en general, la facturación, las cuestiones formales, tienen mucha importancia, basta con que haya una empresa que dé una factura en principio para que el siguiente de la cadena tenga derecho a deducirse ese IVA, aunque a la primera no se lo puedas exigir. Así funciona el sistema, y

es evidente que esto va a provocar siempre comportamientos fraudulentos, pero no individuales, sino organizados. Y surgen las famosas tramas del IVA intracomunitario que desde hace 10 años están haciendo perder una buena parte de la recaudación, a pesar de que la recaudación de este impuesto va creciendo. ¿Qué quiero decir con esto? Que ya no es lo importante el contribuyente que está en Cataluña, que está en Cantabria y que está en el País Vasco. Lo importante es la organización que se monta para defraudar el impuesto. Si nosotros desde el punto de vista del control no logramos atacar el fraude con la misma visión global que lo hace el que lo diseña, estamos perdidos. Y pongo este ejemplo porque todos los que estáis en el trabajo día a día de la inspección y del control sabéis a qué me refiero. Es una total ineficiencia, no da ningún resultado ir limpiando por ahí. Pero se puede hacer algo. Estas empresas que surgen para hacer el fraude del IVA, ¿por qué te surgen mil, quitas mil y te surgen 3 mil? Porque es una cadena. Y la primera punta de la cadena está en Alemania, la siguiente está en Francia, la tercera está aquí, la quinta está en Barcelona y la sexta en Zaragoza. Esto es un comportamiento muy normal, no solo en las tramas del fraude de IVA, también en el sector inmobiliario, que es otro de los grandes sectores de la actividad económica y donde todo el mundo tenemos un poco la percepción de que no se está declarando como se debería. No son fraudes individuales, son fraudes en cadena. A cualquier empresa se le puede ocurrir montar empresas intermedias, que compran terrenos en negro, los blanquean con las intermedias, esas no tiene patrimonio y le vende el terreno a una tercera y esa es la que compra, digamos con un precio alto para obtener un mayor beneficio. Pero si es que esto es el pan nuestro de todos los días. El fraude no es una empresa de Cantabria que se dedica a la promoción inmobiliaria. Es que esa empresa de Cantabria o esa empresa de Madrid sobre todo, y pongo el caso de Madrid porque es paradigmático, se ha situado allí como cabecera de un conjunto de empresas que se dedican a defraudar en el conjunto. Y, ¿cómo se puede atacar? Se puede atacar desde actuaciones individuales, la propia Agencia Tributaria se ha tenido que reordenar para hacer un mejor control de esas actuaciones. Sabéis que desde hace años ya no hay división provincial de esas actuaciones. Antes uno venía a Burgos y tenía competencia en Burgos, porque esa era su demarcación. Y si veía una empresa que estaba relacionada con la suya en Valladolid, ya no podía hacer una investigación de esa empresa; tenía que seguir unos protocolos complicados. Eso ya se ha abandonado, porque, lógicamente, no se ajustaba bien al modelo de comportamiento del fraude. La competencia es territorial, es por Comunidad Autónoma de entrada, pero es que, además, cada vez más hay oficinas nacionales. Se acaba de crear la dependencia de control de grandes empresas que tiene competencia nacional, y vigila el comportamiento de estas empresas grandes y de todas las relacionadas. Es decir, hay que analizar los fenómenos para poderlos atacar. En este marco la bondad del consorcio depende de para qué. Si es compartir, si es apoyar en el ataque a esos comportamientos, bienvenido sea. Si es para dividir o fraccionar o crear una tercera administración, sería un desastre. Los ciudadanos nos obligarían en poco tiempo a cambiar de sistema, porque les daríamos peor servicio sin ninguna duda y, además, atacaríamos peor a lo que es el fraude organizado, el que está ya fronterizo con la delincuencia.

José Víctor Sevilla



Quiero decir un par de cosas que creo que pueden tener algún interés para redondear mi presentación anterior. Hemos visto la conveniencia de descentralizar,

de pasar instrumentos tributarios a las Comunidades, de responsabilizarlas fiscalmente, pero, ¿hasta cuánto? ¿Cuánto es bastante? Respondiéndome a mi mismo yo creo que lo primero que hay que decir aquí es que se trata de una decisión política. Es una decisión política lo mismo que cuando se establece un salario mínimo. Está muy bien que cuando se fija el salario mínimo haya estudios que nos digan cuánto se gasta en una familia con dos, tres o cuatro miembros. Esta es una información que ayuda a adoptar la decisión. Pero la decisión sigue siendo política. Y esto quiere decir que es una cosa que propone el Gobierno central y lo lleva a las Cortes Generales. El Estado debe decidir cuántos recursos está dispuesto a garantizar como mínimo a cada Comunidad, y cuál es el criterio que utilizará para ello. Imaginemos, por ejemplo, que el criterio de nivelación decidido consiste en permitir que todas las Comunidades puedan ofrecer a sus ciudadanos un nivel similar de servicios públicos. En tal caso, debería conocerse cuánto costaría a cada Comunidad ofrecer ese nivel de servicios garantizado para lo cual el Gobierno central habrá de decidir igualmente cuáles son los costes diferenciales que está dispuesto a considerar, lo cual no deja de ser una decisión con elementos políticos. Cuando se examina cómo evolucionan los costes de un servicio, la primera consideración a tener en cuenta es que los costes no evolucionan según el número de habitantes, sino según el número de usuarios del servicio. Y, por tanto, puede haber una diferencia de costes relevante en el sentido de que, si se ofreciera la misma cantidad de dinero o de recursos por habitante, habría Comunidades que no tendrían bastante dinero para ofrecer ese nivel de servicios. Bien, luego hay costes distintos. Estaban hablando de envejecimiento de la población, de dispersión, etc. Pero vuelvo a decir, hay una decisión política y el Estado debe decidir cuáles son los factores diferenciales de coste que está dispuesto a considerar. No hay solución técnica para esto, aunque la decisión política debiera contar con la máxima información posible y hallarse bien fundamentada.

Aclarado esto, añadamos que existe una respuesta clara a la cuestión planteada de hasta dónde deben cederse instrumentos financieros a las Comunidades. Es un tema, por lo tanto, que tiene solución, tiene respuesta, no es una cosa tan ignorada.

Segundo tema. Cuando empezamos a hablar del fondo de suficiencia como mecanismo de nivelación y empezamos a ver quién aporta, quién se lleva..., creo que deberíamos meditarlo cuidadosamente. Como he señalado anteriormente, se ha tomado la decisión política de cuál es el volumen de gasto garantizado. Con esa referencia, uno descentraliza instrumentos financieros, pero ¿hasta qué punto? Hasta el punto de que esos instrumentos financieros en las manos de las Comunidades más ricas y con más potencia les permitan financiar ese nivel de servicios que hemos dicho que vamos a garantizar. Y, por tanto, sabemos ya cuánto dinero hay que poner en Baleares como en Cataluña. Por consiguiente, se les pasa dinero hasta que lleguen allí. A partir de ahí yo entiendo que es la Hacienda central, la que hace una política de nivelación o de redistribución. ¿En qué consiste eso? El Gobierno ha de poner en marcha un mecanismo dentro de su presupuesto, con el cual van a financiar a aquella Comunidad que no llegue al mínimo, aportándole un dinero complementario para que pueda financiar ese nivel de servicios que el Estado central ha garantizado con carácter general. Entonces, de lo que estamos hablando es de un dinero que forma parte de los ingresos del Estado, que lo recauda a través de sus impuestos y de unos gastos que constituyen parte de las políticas del Gobierno central, que se aprueban en las Cortes Generales. No se trata, pues, de “aportaciones” que hacen unas Comunidades a favor de otras, como a veces parece presentarse. Y no hay una aportación porque los

recursos que uno puede aportar son los recursos propios. Y aquí no estamos hablando de los recursos que pueda tener una Comunidad, aquí de lo que estamos hablando es del sistema de ingresos del Estado. Por tanto, cuando se dice "hagamos un fondo donde unos van a aportar y otros se van a llevar", me parece una cosa como para pensarla dos veces. Deberíamos ser conscientes de que la nivelación constituye una parte de las competencias del Gobierno central y que éste también es autónomo, y que, por lo tanto, tiene capacidad para desarrollar sus competencias. Por consiguiente, la nivelación no depende de las aportaciones de ninguna Comunidad, ni de negociaciones con ninguna Comunidad.

Santiago Díaz de Sarralde

Lo que quería resaltar es hacia dónde va el sistema. El equilibrio entre fuentes, creo, es mayor que antes, y sobre todo el equilibrio de las Comunidades Autónomas respecto del Estado. Esto, de forma dinámica, no puede más que proporcionar un mayor equilibrio; creo que es un avance importante, aparte de que haya distorsiones en el crecimiento de unas Comunidades respecto a otras.

Un hecho importante también es el de que en la solidaridad se plantee el tema de los topes, asunto respecto del que hay sistemas muy variados. Pero igual que se pueden poner por arriba, se pueden poner por abajo. Y de hecho, creo que, cuando están por abajo, eso asegura una solidaridad o cohesión que ahora mismo no tiene nuestro sistema y, sobretodo, no lo tiene para el futuro, y creo que eso interesa a todos. Un sistema que también asegurara por abajo una cierta financiación.

En el tema de la inversión, es cierto que el fondo de compensación interterritorial va a tener que ser reforzado por las perspectivas, sobre todo de descenso en fondos de la Unión Europea y lo que ocurre es que este reforzamiento no lo puede resolver todo. Porque el problema es que, en relación a la inversión en grandes infraestructuras, el territorializarla del todo es un absurdo. Eso se tiene que planificar en términos de redes, o no llegaremos a ningún tipo de solución. ¿Qué pasa con Castilla-La Mancha respecto a muchas de las infraestructuras que sirven a Madrid o que sirven a Andalucía? Que no son las ideales para ella, pero que, sin embargo, tienen un sentido.

En cuanto a la reforma del IRPF, creo que es un asunto muy complejo. Si iba a ser un impuesto lineal y ahora tiene varios tipos, va a ser un desastre; y si va a bajar al 30% y al final se queda en el 43%, es un desastre. Si cuesta 2.000 millones en vez de 4.000, parece que también va a ser un desastre. Pero es que cada uno lo percibe como un desastre por cuestiones totalmente diferentes. Tiene unos avances dentro de lo positivo o negativo, que creo que son considerables.

En resumen, que más da dos tipos que tres tipos o que cuatro o que cinco o que seis. Pero si el 70% de la población es en un solo tipo, creo que eso sí es un avance en ese sentido. Y es que ahora mismo están en un impuesto lineal, con ese cambio, el 70% de la población, porque los salarios que hay son los que hay. No se pueden subir los impuestos por la tendencia, y, por lo tanto, las Comunidades Autónomas no lo pueden ejercer. Será marginal, pero las plusvalías a largo plazo han subido 3 puntos porcentuales. En el tema de los mínimos, ¿han cambiado o no han cambiado las circunstancias personales y familiares?

Resulta que hasta hace un momento, hasta 3.400 no había que pagar y ahora está en 5.050, es un aumento del 50%. A nosotros puede que no nos afecte mucho, pero eso, unido al incremento en renta del trabajo, deja fuera a casi dos millones de personas a las que sí que les representa una distorsión pagar ese dinero; son aspectos que creo que hay que valorar.

Y un aspecto más, el de que el Instituto colabora con la Agencia en términos de transparencia del sistema. Desde octubre se puede solicitar una muestra de microdatos, o sea, de declaraciones del IRPF que es de 900 mil declaraciones; es decir, representa en el ámbito de la provincia casi todas las variables. Es complejo de utilizar, pero precisamente porque tiene ese detalle territorial, es interesante. Se puede pedir, y, además, a través de un convenio con la Agencia que ya se ha firmado, se pretende que esto no sea un impulso político coyuntural, sino que tenga continuidad. Lo puede pedir cualquier organismo que no sea incluso del Gobierno; con lo cual da una mayor transparencia.

Juan Manuel Rodríguez Póo

“ Voy a tener una intervención con una doble faceta. Primero como representante del Gobierno de Cantabria y segundo como académico. Como representante del Gobierno de Cantabria he de decir que suscribo casi plenamente lo dicho por José Víctor Sevilla en el tema de la desigualdad del reparto de los fondos. Como académico, diré que efectivamente nosotros tenemos la muestra o el panel de datos que nos ha pasado el Instituto de Estudios Fiscales. El problema es que, cuando hemos intentado hacer algún tipo de micro simulación para Cantabria con el impacto de la reforma fiscal, nos encontramos que la muestra no es representativa en nuestro ámbito. O sea, lo es a nivel probablemente de todo el Estado, conjeturo, pero para Cantabria nos da problemas serios. El problema es que, cuando aplicamos los factores de elevación, salen resultados absolutamente disparatados.

Y hay un segundo tema. Cuando oigo hablar de esto de los flujos interterritoriales y de las balanzas fiscales, a mí me da mucho miedo. Porque, intelectualmente, uno puede deducir que estamos hablando de flujos a niveles de Comunidad Autónoma, pero uno también puede llegar a deducir este problema en el sentido individual. Y entonces podríamos hablar de flujos de financiación individuales, y esto nos llevaría probablemente a unas conclusiones tremendas, como que los ricos podrían demandar más calidad en los servicios por una sencilla razón, porque pagan más impuestos y esto es muy peligroso.

Nicolás Sartorius

“ Simplemente quiero daros las gracias de nuevo, y decir que estamos a disposición del Gobierno de Cantabria por si quiere darle continuidad en algún momento a este encuentro. A Ángel Agudo quiero decirle que la Fundación está muy agradecida por cómo nos ha acogido el Gobierno de Cantabria y que, por supuesto, la Fundación está al servicio de las Comunidades Autónomas y del Estado español, no de algún partido ni de ningún Gobierno en concreto, sino de los intereses generales.

Miguel Ángel Agudo

« Reitero de nuevo el agradecimiento por vuestra presencia y vuestra participación, y me muestro de acuerdo en el tema de la continuidad que había planteado inicialmente Manuel Revuelta, por parte del Gobierno de Cantabria que tiene interés en que este debate de financiación autonómica y en general todo lo que ha salido en la mesa se pueda trasladar de la mejor manera posible a la opinión pública. Y es que creo que hacer esto enriquece, hacer un debate de esta naturaleza con esta capacidad que han demostrado todos los que han intervenido, creo que enriquece el sistema democrático y en concreto nuestra Comunidad Autónoma. Considero que, si adolecemos de algo, es precisamente de debates de esta naturaleza, que son necesarios para el debate político posterior. Evidentemente habrá discrepancias, porque es lógico, pero al menos, de esta manera, lo haremos en un nivel superior, y, por tanto, ayudaremos a los ciudadanos a tener una mayor educación en ese sentido, cívica y democrática en cuanto al conocimiento de lo que se está debatiendo, porque también nosotros elevamos el nivel del debate, es nuestra responsabilidad. Por lo tanto, en cuanto al hecho de la continuidad, si hay oportunidad a lo largo de estos meses que vienen porque el debate que se dé en el ámbito conjunto del país así lo requiera, he de decir que por mi parte estaré disponible y encantado de volver a participar.

Como dije al principio, nuestra vocación inicial, cuando hablamos con Nicolás y con la Fundación, era abrir una discusión que nos ayudara como Comunidad Autónoma, y evidentemente también al Gobierno, a ir perfilando lo que son las cuestiones que le van a afectar en el debate de la financiación autonómica, que es el debate que va a tener continuidad en los próximos meses. Y yo creo que el objetivo se ha cubierto.

Para finalizar, he de decir que a mí hay una cosa que se ha dicho que me tranquiliza y, a su vez, me preocupa, y es aquella afirmación que dice: "al final todo es política". Al final hay una decisión política, evidentemente, pero tiene que tener unas bases mínimas, y éstas han de fomentarse. Lo digo por una sencilla razón. Se ha señalado en el debate la importancia que para el futuro va a tener el fondo de compensación interterritorial. Incluso se especula con que ese fondo se duplique. Bueno, en teoría nosotros no estaríamos en el fondo, porque ya no somos objetivo uno, digo en teoría, porque en la práctica vamos a estar en el fondo a cuasa de una negociación política. Quiero decir, abundando en la idea que apuntaba, que esto que nos ha salido bien en esta parte puede también perjudicarnos en otras cuando entremos a discutir el grueso del asunto, en el sentido de que somos una Comunidad pequeña, y que tendremos, por tanto, que argumentar con mucha solidez nuestra posición, que no va a ser muy diferente de la que van a tener, yo creo, la mayoría de las Comunidades Autónomas. Yo, tal y como se está perfilando el nuevo modelo, creo que ahí lo que vamos a discutir son matices sin duda importantes, pero en el fondo yo creo que se ha desbrozado afortunadamente una gran parte del camino de lo que previsiblemente era hace unos meses. Otra cosa es que en la decisión, al final, haya matices que tengan, como consecuencias, claroscuros para la situación definitiva.

Nada más y muchas gracias, de nuevo, por vuestra asistencia.

Cuadernos publicados

- 1/2004. El control político de las misiones militares en el exterior. Debate de expertos.
- 2/2004. El sector del automóvil en la España de 2010. Debate de expertos.
- 3/2004. La temporalidad en la perspectiva de las relaciones laborales.
- 4/2004. La contención del gasto farmacéutico. Ponencia y Debate de expertos.
- 5/2004. Alternativas para la educación. Debate de expertos.
- 6/2004. Alternativas para el cambio social. Zaragoza, 26 de noviembre 2004
- 7/2005. Las bases y los límites del consenso en la política exterior española. Debate de expertos.
- 8/2005. Los mecanismos de cohesión territorial en España: análisis y propuestas. Debate de expertos.
- 9/2005. La inversión de la empresa española en el exterior: nuevos aspectos económicos, políticos y sociales. Debate de expertos.
- 10/2005. El futuro de RTVE y EFE. Debate de expertos.
- 11/2005. El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma. Debate de expertos.
- 12/2005. Guerra de Irak y elecciones del 14 M: un año después. Debate de expertos.
- 13/2005. Azaña y Ortega: dos ideas de España. Debate de expertos.
- 14/2005. El aborto en la legislación española: una reforma necesaria. Debate de expertos.
- 15/2005. Los objetivos políticos del Presupuesto de Defensa español. Debate de expertos.
- 16/2005. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.
- 17/2005. Reformas para revitalizar el Parlamento español. Debate de expertos.
- 18/2005. Las nuevas tecnologías aplicadas a la agroalimentación. Entre la preocupación y la urgencia. Debate de expertos.
- 19/2005. El crecimiento del sistema español de I+D. De la teoría a la realidad. Debate de expertos.
- 20/2005. La Agencia Europea de Defensa y la construcción europea: la participación española. Debate de expertos.
- 21/2006. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.
- 22/2006. La crisis energética y la energía nuclear. Debate de expertos.
- 23/2006. Unión Europea y América Latina: retos comunes para la cohesión social. Debate de expertos.
- 24/2006. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.

