

Algunas notas sobre el futuro de la financiación autonómica

La lectura del excelente trabajo *El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma*, de Ángel de la Fuente y María Gundín, con cuyas conclusiones y recomendaciones estoy esencialmente de acuerdo, me ha permitido realizar algunas reflexiones sobre ciertas cuestiones, no exclusivamente técnicas, de la futura financiación autonómica que presento a continuación.

Los problemas del sistema de financiación actual han dado lugar a proponer una nueva revisión del mismo y ello a pesar de que el actual sistema se proclamara como definitivo. Además eso tendrá que pensarse y hacerse para una fase del ciclo económico totalmente distinta de la expansiva en la que se concibió y ha venido aplicándose el actual sistema.

Al margen de la descentralización del gasto, consecuencia directa del traspaso de competencias, donde más se ha avanzado en los dos últimos Acuerdos ha sido en el principio de corresponsabilidad fiscal. Se cuentan con instrumentos y se han eliminado algunas restricciones para su ejercicio; quedan, sin embargo, otras importantes. Una externa, derivada del proceso de armonización europeo, que limita el avance de la corresponsabilidad donde más se necesita, en la imposición indirecta. Otra interna, la ausencia de un sistema de nivelación estable que traduzca con claridad un criterio de equidad. Esta cuestión, relativa a la distribución de los recursos del sistema, se ha disfrazado en muchas ocasiones con demandas retóricas de mayor autonomía. No cabe duda de que el establecimiento de un sistema estable de nivelación se ve dificultado por la presencia de un régimen foral que, a igualdad de competencias, produce unos resultados financieros muy favorables precisamente por su escaso compromiso solidario.

La futura reforma del sistema de financiación ha de enmarcarse además en la de los reformados Estatutos de Autonomía. Los aprobados hasta la fecha, con el de Cataluña como referencia clave, introducen una serie de disposiciones que, en mayor o menor medida, van a orientar o, si se prefiere, condicionar el diseño del futuro sistema de financiación autonómico.

En la explicación del funcionamiento del sistema de financiación ordinaria o en los sucesivos Acuerdos de financiación es posible identificar, como acertadamente se expone en el punto segundo del artículo de Ángel de la Fuente y María Gundín, una estructura común. En primer lugar, se calculan las necesidades de gasto de todas las competencias transferidas de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) o la distribución de la financiación garantizada total entre cada una de ellas. En segundo lugar, para financiar esas cantidades, las CC.AA. disponen de dos fuentes básicas que tratan de garantizar la suficiencia, la recaudación normativa (como aproximación a la capacidad fiscal) por tributos cedidos y el Fondo de Suficiencia. Mientras que los primeros añaden, en algunos casos, a la suficiencia cierta capacidad normativa y/o de ges-

tión y con ello una apuesta clara por el principio de autonomía, con el Fondo de Suficiencia, una transferencia calculada como diferencia entre las necesidades y la recaudación normativa por tributos cedidos, se consigue la suficiencia con una evidente función niveladora. Por último, desde una perspectiva dinámica, en los Acuerdos se incluyen una serie de reglas de evolución de los ingresos.

En relación a los puntos anteriores el último Acuerdo tiene aspectos positivos y negativos.

Comenzando por los activos del Acuerdo, destaca, en primer lugar, la existencia (en términos estáticos) de un criterio de equidad. El Acuerdo se alcanza por unanimidad y, en consecuencia, el criterio de reparto de los fondos disponibles se acepta por todas las CC.AA. implicadas, lo que constituye un elemento positivo. Junto a lo anterior hay dos aspectos que pueden ser más discutibles pero que personalmente considero también positivos. Por una parte, que la financiación garantizada se calcule, como ha sucedido hasta ahora, para la totalidad de los servicios transferidos. Por otra, que dicha financiación garantizada dependa exclusivamente de las necesidades de gasto; es decir, no de factores de capacidad fiscal o de manera más general del nivel de renta. Otra cosa es que, como de hecho sucede y así debe ser, el ejercicio al alza o a la baja de la capacidad normativa por una determinada comunidad autónoma, en aquellos tributos cedidos en los que eso es posible, tenga consecuencias en sus propios recursos.

Frente a lo anterior, también merecen ser destacados algunos pasivos. El primero es que a pesar de la existencia de Acuerdo, el procedimiento es sumamente complejo y poco transparente; baste recordar el conjunto de fondos adicionales y reglas específicas necesarias para llegar al consenso. El segundo es una derivada de la propia complejidad y falta de transparencia; un Acuerdo de ese tipo impide tener una referencia clara y precisa del criterio de equidad que lo haga operativo y estable en el tiempo, lo que resulta fundamental para diseñar y aplicar los ajustes dinámicos. Dicho de otro modo, el tipo de Acuerdo impide aplicar los oportunos ajustes dinámicos al modelo de financiación y todo ello al margen de los defectos de diseño del sistema actual donde no existe correspondencia entre la evolución de las necesidades y las capacidades fiscales de las distintas CC.AA.

La conclusión resulta evidente, la determinación de las necesidades debería simplificarse tratando de reducir al mínimo ese conjunto de reglas adicionales al margen de la selección de variables y de sus respectivas ponderaciones. También sería útil estimar las necesidades de gasto para las funciones más importantes de manera que la discusión final se restringiera a cantidades menores. Además, convendría externalizar el proceso acentuando el componente técnico con las recomendaciones de un grupo de expertos (donde sin lugar a dudas se incorporarían las señaladas por Ángel de la Fuente y María Gundín, pp. 41 y 42), frente a la avalancha de variables propuestas en los nuevos Estatutos en los que sencillamente se trata de reproducir y anticipar, por esa vía, la práctica habitual en los procesos de negociación del sistema de financiación donde cada comunidad autónoma, lógicamente, propone aquellas variables o factores que les resultan más favorables. También parece evidente que para hacer compatible ese nuevo criterio de equidad con la regla del *statu quo* (que nadie pierda en el proceso negociador) es imprescindible, como en su momento se hizo en el caso

de la sanidad, establecer un periodo transitorio lo suficientemente amplio como para que ese nuevo criterio llegue a ser efectivo.

El temor es que en vez de lo anterior, ante la dificultad de ese camino y la presión de cerrar el Acuerdo en un breve plazo, se discuta sobre el margen repartiendo los posibles recursos adicionales puestos a disposición por la Hacienda central en función, como ya se hizo en la Segunda Conferencia de Presidentes, de los incrementos de población, desaprovechándose una nueva oportunidad y dificultándose aún más un futuro Acuerdo razonable al desconectar el resultado que se obtenga del cálculo de las necesidades de gasto.

En el ámbito de corresponsabilidad fiscal asociada a los tributos cedidos el sistema es mejorable y puede avanzarse, tanto en sus instrumentos como en las condiciones que permitan su ejercicio, pero seríamos injustos si no reconociésemos que la mayor parte del camino en lo referido a posibles instrumentos, especialmente en la imposición directa, ha sido ya recorrido.

Donde más se necesita el avance de la corresponsabilidad fiscal es en la imposición indirecta pero siempre a partir de formas evolucionadas de cesión, es decir, con capacidad normativa sobre tipos y no con meras participaciones territorializadas que no son más que transferencias con un distinto criterio de distribución (el territorial). En el caso del IVA podría avanzarse en una autonomía conjunta por parte de las CC.AA. sobre tipos, siendo conscientes de que el avance es muy limitado y de que ir más allá (aprovechando el paso hacia un régimen definitivo) tiene pocas posibilidades de éxito. En el resto de impuestos indirectos el camino ya ha sido abierto (tanto en los armonizados como en los no armonizados). Me queda la duda de que asumimos elevadas dosis de complejidad para un limitado efecto sobre la corresponsabilidad fiscal tanto por la propia naturaleza de la imposición indirecta como por los instrumentos utilizados, pero considero que merece la pena insistir en esa dirección.

Si es importante qué se cede y cómo, también lo es cuánto se cede. Con el importe de la cesión se trataría de que la comunidad relativamente más rica cubriese sus necesidades al nivel que se determine con el conjunto de recursos transferidos (según su capacidad fiscal). Ello daría lugar a un desequilibrio fiscal vertical favorable a la Hacienda central con el que atender a la importante función niveladora de la que es responsable. Otras posibles opciones, mediante esquemas de transferencias horizontales entre CC.AA. podrían llevar, en teoría, a un mismo resultado en términos de nivelación pero creo no equivocarme si pienso que son más difíciles de implementar en la práctica. La experiencia de las comunidades forales es sumamente reveladora en este sentido.

La recaudación normativa por tributos cedidos es manifiestamente mejorable; basta con recordar que ha venido identificándose con la real en el año de cesión y en los sucesivos con la actualización de esas cantidades según la tasa de evolución correspondiente a la participación en los ingresos del Estado; es decir, una misma tasa de evolución para todas las CC.AA. y para impuestos muy diferentes. Ese procedimiento, junto con el distinto peso de estos recursos así calculados en la financiación garantizada, ha dado lugar a recursos adicionales muy distintos por CC.AA. al margen del ejercicio de la capacidad normativa. Alternativas del tipo Sistema fiscal representativo aplicadas en otros países (Canadá, por ejemplo), carecen de sentido en un sistema fiscal esencialmente común como el español en el que difícilmente podrán justificarse esfuerzos fis-

cales diferentes aplicando una misma normativa. Tampoco la de identificar, como a veces se ha pretendido, igual esfuerzo con igual recaudación por habitante y con ello, indirectamente, por la vía del esfuerzo, hacer depender el nivel de recursos garantizados de la capacidad fiscal de la comunidad autónoma correspondiente. Una Agencia Integrada (profesional e independiente) donde estuvieran representadas el Estado y las CC.AA. como la propuesta en el Libro Blanco sobre financiación autonómica (1995) facilitaría esta tarea como acertadamente proponen Ángel de la Fuente y María Gundín (p. 38), lo que ya se viene haciendo para el IRPF por la AEAT.

El tema del modelo de gestión tributaria merece un análisis mucho más extenso del espacio que dispongo. De manera simplificada, desde el punto de vista económico, por razones de eficacia y eficiencia, es claramente superior una gestión integrada del conjunto de los tributos estatales. Tenemos ejemplos dentro (agencias forales y estatal) y fuera (Alemania) de los problemas existentes con el fraccionamiento de la gestión. Si una Agencia Integrada única no parece posible y una gestión fraccionada de todos los tributos estatales debe descartarse desde una perspectiva económica y cuenta con claras limitaciones jurídicas, debería avanzarse en una gestión lo más integrada posible con la activa participación de las CC.AA. en aquellos casos en los que la naturaleza de los impuestos lo permita y las CC.AA. además de participar en su recaudación, tengan capacidad normativa sobre ellos.

Antes de pasar a la parte final de estas notas quisiera hacer una reflexión sobre la metodología o el procedimiento para llegar al futuro Acuerdo. No trato de resolver el tema de la superioridad o no de los Estatutos de Autonomía frente a la LOFCA en el diseño de los elementos fundamentales del futuro sistema de financiación ya que se trata de una cuestión jurídica que va mucho más allá de mi especialización como economista. Simplemente quisiera poner de manifiesto el condicionamiento que introducen los nuevos Estatutos de Autonomía en la futura LOFCA que habrá de ser reformada. Con independencia del carácter potestativo de esta Ley Orgánica según la Constitución, es una ley que en mi opinión resulta necesaria si queremos obtener algo parecido a un sistema que debe caracterizarse por su coherencia interna y una cierta unidad; otra cosa es que eso pueda conseguirse si debemos atender a lo que establezcan los nuevos Estatutos sobre cuestiones clave de la financiación autonómica en los que es posible encontrar sobre ellas posiciones diferentes e incluso contradictorias. En definitiva, creo que si el sistema de financiación de las CCAA de régimen común afecta a todas esas Comunidades, su carácter multilateral impide que pueda regularse en un determinado Estatuto. En cualquier caso, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre estas y otras cuestiones clave (por ejemplo, la compatibilidad entre la nivelación parcial de servicios limitada a los fundamentales con los principios de solidaridad e igualdad) facilitaría el diseño del nuevo sistema de financiación y en consecuencia, el contenido de la nueva LOFCA.

Para concluir, un par de cuestiones finales

La primera, ¿por qué no aprovechar la crisis económica como una oportunidad? Tal vez haya llegado el momento de revitalizar la filosofía del presupuesto base cero en la

esfera de las CC.AA. ¿Tienen sentido y justificación todos los programas de gasto?, ¿son necesarios los actuales niveles de prestación? Seguramente la crisis nos obligue a financiar lo verdaderamente esencial y característico de un Estado de Bienestar de manera que la discusión sobre la nivelación parcial (de servicios públicos fundamentales) o total quede desactivada porque lo que se garantiza (hasta cierto grado de prestación) y se financia con impuestos solo podrá ser lo fundamental. Esto nos debería llevar a una reflexión adicional sobre la sostenibilidad del sistema ante la continua reducción e incluso la supresión de impuestos a la que venimos asistiendo así como sobre la conveniencia de que otro tipo de prestaciones o mayores niveles de prestación que las garantizadas fueran financiados por otro tipo de instrumentos, tributarios o no, pero distintos de los impuestos y más próximos al principio del beneficio.

La segunda, desde un profundo respeto a la autonomía financiera de las CC.AA. deberíamos buscar equilibrios estables con los otros dos principios del 156.1 de la Constitución que deben regular la Hacienda autonómica, la coordinación con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles. Nada ayuda a esos equilibrios la continua reivindicación de deudas pendientes territoriales a la Hacienda central sean históricas o actuales en forma de desacuerdo con los saldos de las balanzas fiscales. Las históricas, que podrían haber tenido sentido en la primera fase del proceso descentralizador por la forma en que éste se llevó a cabo al garantizarse el coste efectivo de lo transferido sin una pretensión niveladora, fue dejando de tenerlo a medida que el sistema de financiación iba madurando y, con el paso de los años, se ponían en marcha sistemas de transferencias con evidentes elementos de compensación. Las pretendidas deudas actuales criticando los saldos de las balanzas fiscales, desconocen que, en su mayor parte, esos saldos son el reflejo territorial de una opción redistributiva esencialmente personal. Discutamos la política de solidaridad en su vertiente personal (la fundamental) y territorial pero hagámoslo donde corresponde, en las Cortes Generales, y no tratemos de mejorar el saldo de la balanza fiscal negociando, bilateralmente, el sistema de financiación y/o la política de inversiones al margen del resto de CC.AA.

Me permito finalizar con unos párrafos de los *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, de Francisco Tomás y Valiente en los que se muestra el modo de lograr esos equilibrios en una fase madura, como la actual, del Estado de las Autonomías:

“Sin lealtad constitucional, sin una predominante preocupación por la gobernabilidad del Estado, el sistema puede romperse (...). En momentos iniciales era comprensible, y aún sana, una exigencia llamémosla egoísta de poder, estatal o autonómico, que por impreciso, requería de su titular un celo vigilante. Esa etapa pasó, y si ahora no se sustituye el celo vigilante por la confianza, la reclamación constante por la constante voluntad de entendimiento, la lectura parcial de tal o cual precepto por la global lealtad constitucional, por la lealtad de una Constitución que es de todos, el sistema puede romperse”.

Francisco Pedraja Chaparro
 Universidad de Extremadura.