



Bajo sospecha de insolidaridad

ACABA de proponerse un nuevo sistema de financiación ~~autonómica~~ que, a partir del próximo primero de enero, otorga a las comunidades autónomas capacidad normativa y corresponsabilidad fiscal en la recaudación y distribución de diversos impuestos. Todo ello forma la parte más importante de las reformas fiscales introducidas por el gobierno Aznar y afecta sobre todo al IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), que ahora sólo tendrá diez tramos y del que podrán gestionar hasta un 30 por 100 las comunidades autónomas. Por eso precisamente la nueva tarifa del IRPF está incluida en el proyecto de Ley de Financiación Autonómica.

Conviene recordar que el sistema se puede revisar cada cinco años, para todas o algunas de las CCAA, si lo solicita el Estado o la Comunidad Autónoma, y que, si alguna comunidad no acepta el nuevo régimen financiero-fiscal, puede continuar en la misma situación del quinquenio anterior. De hecho, es probable que no entren en el nuevo sistema las tres comunidades gobernadas por el PSOE (Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha), que se han manifestado ya en contra por considerar que favorece a las comunidades más ricas en perjuicio de las menos desarrolladas. El parlamento extremeño ha aprobado una moción del

gobierno regional para la celebración de un referéndum sobre el asunto, referéndum que sin duda ganará ampliamente el NO.

Conviene recordar también que el PP, que ahora patrocina la gestión autonómica del 30 por 100 del IRPF, se opuso, cuando estaba en la oposición, a que las CCAA gestionaran ni siquiera el 15 por 100 de dicho impuesto. Algunas comunidades gobernadas por el PP llegaron a presentar recurso de inconstitucionalidad contra dicha medida, recurso que más tarde retiraron presionados por la necesidad imperiosa de pacto con los nacionalistas catalanes que tenía el PP. ¿Es que un asunto tan serio se ha convertido en simple cuestión de partido, en la que el PSOE se coloca por principio en contra de lo que propone el PP, como éste se solía situar antes en contra de cualquier propuesta del PSOE? Aunque el enfrentamiento partidista tiñe de algún modo el debate, sería frívolo analizar el nuevo sistema financiero-fiscal desde esta única coordenada.

Una mirada a la Constitución y a la LOFCA

SIN autonomía financiera, la autonomía político-administrativa sería puramente nominal. De ahí que la Constitución de 1978 otorgue a las comunidades autónomas «autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias» (art. 156).

El mismo artículo abre la vía a una cooperación recaudatoria entre el Estado y las comunidades autónomas, vía en la que parece caminar el nuevo sistema de financiación autonómica. Los artículos 157 y 158 enumeran los recursos de que pueden disponer las CCAA: en primer lugar, los que proceden del Estado, es decir, fundamentalmente el dinero cedido por el Estado para atender al pago de los servicios transferidos; luego, sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, los recargos sobre impuestos estatales, las transferencias

del fondo de compensación interterritorial... y otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado. El párrafo 2 del artículo 158 establece un **fondo de compensación**, destinado a corregir los desequilibrios regionales y a **hacer efectivo el principio de solidaridad**. Todos estos textos, muy similares a los que regulan estos temas en las constituciones italiana y alemana, parecen garantizar la **uniformidad del sistema tributario** en todo el territorio español, con la salvedad de los territorios forales que han conservado (Navarra) o recuperado (País Vasco) el sistema de conciertos, cuyas peculiaridades, por otra parte, encuentran dificultades de encaje en el marco fiscal de la Unión Europea.

LA Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) explicita y concreta el principio de solidaridad contenido en el artículo 158 de la Constitución: el sistema de ingresos de las comunidades autónomas... debe establecerse de tal forma que no pueda implicar, **en ningún caso**, privilegios económicos o sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español (art. 2.º). La LOFCA excluye, entre otros supuestos, la posibilidad de que el Estado pueda ceder a las comunidades autónomas el impuesto «sobre la renta global de las personas físicas» (art. 11, 2.º), pero admite que las comunidades pueden establecer recargos sobre los impuestos cedidos y **sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio** (art. 12,1). Particularmente importante es el artículo 13 de la LOFCA, en el que se establecen los criterios que deben presidir el reparto por comunidades de los impuestos estatales no cedidos: coeficiente de población, esfuerzo fiscal en el IRPF, relación inversa a la renta real por habitante, etc.

A la luz de lo expuesto, parece bastante claro que el

nuevo sistema puede establecerse, constitucional y legalmente, con la misma legitimidad que el sistema anterior. Lo que ya no está tan claro es que su aplicación práctica no vulnere el espíritu que preside la Constitución y la LOFCA. Y no está claro porque en vísperas de su aplicación aún ignoramos casi todo de cómo va a funcionar el nuevo sistema. El gobierno se ha mostrado deliberadamente opaco a la hora de explicar sus pormenores y ha sido incapaz o no ha querido concretar el coste final; se ha limitado a repetir algo que, de ser cierto, equivaldría a obtener la cuadratura del círculo: que «todos saldrán ganando y en conjunto no nos costará más». Confiamos en que, durante la discusión parlamentaria de la Ley de Presupuestos y de la propia ley de financiación autonómica, se nos aclare la mayor parte de lo que ahora ignoramos. Mientras esto no suceda, el nuevo sistema estará bajo la sospecha de que contiene gérmenes de insolidaridad, que el Ejecutivo no se atreve a reconocer.

¿Es insolidaria esta forma de financiación de las Comunidades Autónomas?

LA gran cuestión es si el sistema propuesto favorece o entorpece la solidaridad interterritorial, si a partir de él se van o no a construir varias Españas desiguales. Se han alzado muchas voces denunciando que el nuevo sistema rompe la uniformidad tributaria y, sobre todo, que quiebra la solidaridad de unas regiones con otras. El gran argumento en contra del nuevo sistema es que las Comunidades más prósperas, al ser más elevada la renta media de las personas físicas, recaudarán para ellas solas una parte sustancial de lo que hasta ahora tenían obligación de aportar a la bolsa común de todos los españoles; en consecuencia, las comunidades menos desarrolladas se verán privadas de unos fondos de compensación que ahora reciben y a los que tienen derecho, al menos desde el punto de vista de la

justicia distributiva. Se podría consagrar así una nueva fractura de España: la que dividiera, no ya las clases sociales, ni las clases ideológicas de las famosas «dos Españas», sino las **clases-territorio**. Hay razones suficientes para tomar en serio estas denuncias y acrecentar la sospecha de que el sistema es insolidario:

* Por una parte, sólo **aplauden los presuntos privilegiados**: los catalanes ven en él una forma de mitigar la falta de equidad que para ellos representa el que Cataluña aporte al Estado en forma de impuestos mucho más de lo que éste devuelve a Cataluña en forma de servicios.

* Por otra parte, se **oponen briosamente los presuntos perjudicados**: andaluces, extremeños y castellanomanchegos. El presidente andaluz **Chaves** y el manchego **Bono** muestran su rechazo dentro de las reglas de una oposición convencional, mientras el presidente extremeño **Ibarra** lo hace en un tono descarnado, en el que a veces pone en la misma diana de sus dardos al PP que patrocina el sistema, a Cataluña y Madrid, presuntamente las grandes beneficiarias, y a la Iglesia, que casualmente pasaba por allí en busca de su 0,53 por 100 de asignación tributaria. Para Ibarra, de consumarse la sinrazón, Extremadura —que no entraría en el sistema— aportaría al conjunto de la comunidad nacional el 100 por 100 de sus IRPF, mientras Cataluña y otras comunidades sólo aportarían el 69,47 por 100 (100 por 100 menos el 30 autonómico, menos el 0,53 que los catalanes —«católicos y de derechas»— entregarán a la Iglesia en detrimento del Estado, pecado en el que no incurrirán los extremeños, que Ibarra supone «ateos y de izquierdas»).

* Por otra parte, Castilla y León, Galicia y otras comunidades gobernadas por el PP también se opusieron al nuevo sistema, argumentando precisamente su potencial carga de insolidaridad, pero han acallado súbitamente su inicial oposición, lo que da pie a la

sospecha de que o bien la disciplina de partido es más fuerte que la razón o bien estas comunidades han recibido en secreto promesas compensatorias que los ciudadanos ignoramos. En resumen, los argumentos indirectos nos permiten concluir, al menos, que el nuevo sistema nace bajo la sospecha de insolidaridad.

¿Qué sistema de financiación autonómica necesitamos?

EL aplauso de los ricos, la protesta de los pobres y el silencio disciplinado de los otros nos dicen de algún modo que ni el sistema anterior ni el nuevo son del todo justos. Puede que para los nacionalistas catalanes, hoy por hoy, represente un logro mayor el incremento de autogobierno (capacidad normativa) que el incremento de dinero; pero probablemente Cataluña y otras comunidades de gran actividad económica están justificadamente preocupadas porque la llamada «España subsidiada» se esté acostumbrando a vivir de las subvenciones procedentes del erario público y no ponga suficientes energías en potenciar su propio desarrollo mediante inversiones productivas. El equilibrio territorial, a largo plazo, sólo es posible sostenerlo si el grado de desarrollo por regiones es homólogo. Equilibrar mediante transferencias de dinero sólo tiene sentido como mecanismo transitorio para compensar carencias históricas, y sólo debe durar hasta que cada territorio sea capaz de seguir un desarrollo uniforme con el resto del país. En el fondo, la filosofía financiero-fiscal que preside la Constitución y la LOFCA es exactamente la misma que orienta los fondos de cohesión y la propia PAC en la Unión Europea. Ningún territorio —ni estado ni comunidad autónoma, ni país ni región— tiene derecho a pedir para sí una financiación ajena con carácter perpetuo, sino hasta que las circunstancias le permitan un desarrollo por sí mismo. Desde la fuerza de este argumento, nos atrevemos a decir que el nuevo sistema

podría contribuir a acelerar el proceso de emancipación de las comunidades subsidiadas, y por tanto nos lo haría preferible al sistema anterior.

PERO inmediatamente nos miramos a la realidad andaluza o extremeña y los datos nos aplastan cuantitativa y cualitativamente: las infraestructuras son muy inferiores, no se benefician en la misma medida del efecto sede de las empresas, sus tasas de actividad son menos de la mitad que las catalanas, su tasa de paro un 30 por 100 superior, con el agravante de que el parado andaluz suele ser el único miembro de la familia que trabajaba, mientras el parado catalán convive la mayor parte de las veces con otras personas que trabajan: esposa/o, hijos, padres o hermanos, etc. Arbitrar un sistema de financiación que premie el desarrollo ya obtenido puede entrañar una enorme injusticia aquí y ahora para los que aún no se han desarrollado. Y no podemos ser injustos con los pobres, aunque a veces sean ellos —sus dirigentes— culpables en parte de su propia situación.

Necesitamos un sistema de financiación autonómica que, simultáneamente, solucione los actuales problemas de desigualdad y al mismo tiempo sea un acicate y no un inhibidor de iniciativas. Por lo que conocemos, el nuevo sistema no es lo suficientemente generoso para esperar de él una eficacia equilibradora ni lo suficientemente riguroso como para disuadir de la pereza.