

Las claves de la financiación autonómica

José V. Sevilla Segura

Crítica

Barcelona, 2001

Se pueden compartir o no los planteamientos y propuestas de este libro. Lo que no puede obviarse —si se tiene interés por las cuestiones relacionadas con la financiación autonómica— es su lectura.

Concurren en su autor distintas circunstancias —que se hacen notar con fuerza en el contenido, sistemática y forma del trabajo— y que, todas unidas, conducen a un resultado más que notable. En primer lugar José V. Sevilla ha vivido, desde el ejercicio de las responsabilidades políticas que ha desempeñado, buena parte de lo que explica. Por otra parte, como Profesor de Universidad y como Inspector de Hacienda, ha estudiado el Sistema tributario del que habla y ha participado de los modos de organizar la actividad de la Administración que lo aplica. En el momento presente, además, su actividad de consultor le ha permitido dedicar tiempo a reflexionar y aconsejar sobre los distintos modelos que cabe adoptar en la estructura y funcionamiento de un sistema financiero público.

Desde esta vasta y polivalente experiencia José V. Sevilla se propone en este libro extraer el debate sobre la financiación autonómica «del reducto técnico, sólo accesible para iniciados, poniendo de manifiesto que, en la mayoría de los casos, son cuestiones políticas, de criterio, las que en el fondo se ventilan» (pág. 7). Adopta, pues, el estudio una impostación divulgativa y didáctica —sin eludir el análisis, pero sin caer en la mera descripción inútil— lejos de cualquier pretensión de puntillismo científico. Y es aquí donde radica su mayor fortaleza y sus puntos más débiles: el discurso es tan transparente y sencillo de asimilar

que, en ocasiones, pasa por alto escollos técnicos —de Derecho comunitario en particular— que llegan a poner en entredicho la idoneidad del modelo propuesto.

Gracias a su manifiesta intención de hacer accesible al lego el conocimiento de tan compleja cuestión la exposición no divaga, en ningún momento, por derroteros gratuitos o tediosos de erudición técnica. Antes bien, al contrario, logra hacer inteligibles construcciones y cálculos aparentemente abstrusos y, sobre todo, acierta al explicar, con singular maestría y claridad, las claves para comprender —el título del libro es bien expresivo de su contenido— la situación presente y evolución futura de la financiación autonómica.

Este propósito le ha llevado a concentrar el análisis en 175 páginas bien sustanciosas y centrar el discurso en las cuestiones nucleares. Entre el capítulo dedicado a exponer el plan de la obra y el que cierra el trabajo con las conclusiones y predicciones encierra otros cuatro en los que desgrana con meticulosidad y precisión los cuatro puntos cardinales imprescindibles para orientarse en la comprensión del sistema de financiación autonómica.

En primer lugar, expone la historia reciente de nuestro sistema financiero público (capítulo dos) sin cuyo conocimiento no es posible entender por qué se ha llegado a su estado presente ni prever cuál pueda ser su proyección. A continuación se adentra en el núcleo duro del problema: cómo lograr una ordenación de las finanzas públicas españolas que posibilite al conjunto de las entidades públicas territoriales un ejercicio responsable de su autonomía financiera (ca-

pítulo tres) preservando, al mismo tiempo, un desarrollo territorial equilibrado y solidario mediante sistemas eficaces de compensación financiera (capítulo cuatro). El capítulo quinto se dedica a la demostración técnica y rigurosa de cómo el sistema vasco-navarro de financiación produce distorsiones financieras por no estar calculado sobre premisas de solidaridad territorial de modo que sería inviable extender dicho modelo a otras Comunidades autónomas—como Cataluña—so pena de acentuar las incongruencias económicas y jurídicas del modelo—a la par que exacerbar sus contradicciones políticas—hasta extremos insostenibles.

Desde la perspectiva de quien participó como político y como profesional en la configuración del sistema, dedica el autor las primeras veinte páginas a condensar los grandes hitos de dicho proceso. Y ya en su explicación apunta lo que, a su parecer, ha lastrado, y aún hoy condiciona, todo su desarrollo posterior: la preponderancia de la financiación mediante la participación en los rendimientos—aun introduciendo elementos de territorialización de los mismos en el cálculo de las cuantías—frente al camino, más perfecto, de construir un sistema basado en compartir los grandes tributos.

En los últimos veinticinco años la sociedad española ha experimentado un conjunto abultado de transformaciones profundas—en su estructura política y territorial, en su posición y estatuto internacional, en la configuración de sus sistemas financieros, etcétera—que, lógicamente, se han traducido en modificaciones legislativas en las que, en muchas ocasiones, los compromisos políticos, sociales o económicos forzaban el rigor técnico abriendo paso a soluciones no del todo razonables. El modelo—si es que puede designarse como tal—de financiación autonómica es un buen ejemplo de esta tensión, que no obedece sino a la clásica contraposición entre la realidad histórica y la racionalidad como fuerzas creativas de un ordenamiento jurídico. Es evidente que el sistema al que se ha llegado no es el más perfecto de los posibles y que encierra apreciables disfunciones, ineficiencias e injusticias. También es verdad

que la historia de cómo se fraguaron y desarrollaron los trasposos de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas, de cómo se resolvió la financiación de su ejercicio explica con toda claridad por qué se ha llegado al punto presente. Y es que, en definitiva, la lógica que presidió aquel proceso—acompañar la transferencia de recursos al traspaso efectivo de servicios y funciones, tomando como complemento de las participaciones la recaudación efectiva de los tributos que se cedieron—ha marcado, hasta hoy, el sistema de financiación autonómica.

El autor propone un modelo alternativo. Por una parte plantea superar el sistema de cesión de impuestos, en definitiva de separación de recursos, para ir a un modelo en el que se compartiesen todos los grandes impuestos, entre la Hacienda estatal y las autonómicas, dejando a éstas últimas un margen importante de decisión sobre sus recursos tributarios y aplicando el conjunto de los tributos a través de una Administración integrada en su estructura y descentrada en su gestión y fiscalización (capítulo tercero). El resultado financiero de un sistema tributario de estas características se compensaría mediante un sistema de transferencias verticales calculado de forma que procurase la prestación de servicios públicos equivalentes en todas y cada una de las Autonomías, más allá del simple logro—como en la actualidad—de un nivel equiparable del baremo de gasto público por habitante (capítulo cuarto).

Más allá de los meros reparos terminológicos que a la expresión de tributos compartidos pudiera hacerse—bien podían encajar en la referencia constitucional a impuestos parcialmente cedidos—el principal escollo con el que tropieza el modelo es la imposición sobre el consumo, en su delicuescente «fase minorista». En primer lugar, las limitaciones que en este sentido impone el Derecho comunitario son más que apreciables, y hoy por hoy insalvables. Sobre todo por una razón: el Derecho comunitario avanza trabajosa y lentamente hacia un sistema integrado de IVA en origen, que es la única lógica que resiste un impuesto sobre el consumo de estas caracte-

rísticas. Para salvar la imposibilidad de lograr un acuerdo en este sentido se ha diseñado un extravagante régimen transitorio que se prolonga de forma irregular. No es sencillo que la Unión admitiera un giro en sentido contrario de un Estado miembro, dispuesto a atomizar el impuesto en el interior de su territorio. Otra cosa sería—y no dejaría de ser una solución alternativa factible, en el plano de las ideas—que la Unión decidiera cambiar globalmente de estrategia y caminar hacia un IVA único e integrado—con un tipo general entre los actuales normal y reducido—para todo el territorio comunitario y que gravase las importaciones, las entregas de bienes sustanciadas en la cadena de producción y las prestaciones de servicios. A dicho IVA los Estados miembros, o las Comunidades Autónomas en nuestro caso, podrían adicionar un impuesto general sobre las ventas y prestaciones de servicios en fase minorista con un tipo impositivo no superior al 5%. Una solución de estas características no supondría distorsiones apreciables en los distintos mercados, en términos de competencia, y permitiría adoptar un sistema verdaderamente integrado de IVA a nivel europeo, sin que los Estados miembros renunciase a la imposición general sobre el consumo. Con todo, tal cosa queda, en la actualidad, en el limbo de las alternativas, siendo lo cierto que—por mucho que resultase conveniente, y ya es mucho admitir—a la fecha no es viable ceder de forma efectiva capacidad normativa en el IVA (GARCÍA MARTÍNEZ, A. y HERRERA MOLINA, P.M., «El Derecho comunitario como límite a la cesión del IVA a las Comunidades Autónomas», en *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 2, II/2001, págs. 167-195).

La segunda gran propuesta que se hace en materia tributaria es la prolongación natural, en el plano aplicativo, del concepto de impuestos compartidos que se plantea en términos de Derecho sustantivo: la gestión por la totalidad del sistema tributario por una sola Administración de estructura integrada y de gestión, control y dirección desconcentrada. Reforzar, pues, los sistemas de coordinación y colaboración evolucionando hacia lo que sería un modelo de

Administración única. La congruencia del planteamiento—ya enunciado en los Acuerdos de 1996—se comparece bien con la configuración de la Agencia tributaria como un ente público con personalidad y régimen jurídico propios, pero—y es seguro que al autor no le es ajeno el conocimiento de este extremo—está bien lejos de responder a las aspiraciones y expectativas del personal al servicio de la Hacienda pública: máxime cuando se llega a deslizar la posibilidad de que la dirección de la Agencia habría de tener «capacidad para decidir las políticas de personal y retribuciones» (pág. 95), para despedir.

De todos modos el modelo de organización administrativa que se describe—inspirado en sistemas comparados—es tan interesante como riguroso y merece un estudio detenido. Lo mismo cabe decir del minucioso análisis a que se someten las asignaciones de nivelación. Se demuestra con claridad, en esta cuestión, que el llamado fondo de nivelación, como mecanismo complementario de compensación vertical, tiene escasa razón de ser. Ciertamente—como se expone con precisión—bastaría con calcular bien las asignaciones generales, apuntando a lograr un nivel equivalente de prestaciones públicas—que no de gasto por habitante—en todo el territorio. En esta misma línea—y a partir de los datos empíricos obtenidos con ocasión de un estudio que el autor elaboró para la Junta de Galicia—evidencia que el modelo vasco-navarro no es exportable al resto del territorio. En los términos en los que están negociados los acuerdos actuales—unas cifras de cupo políticamente calculadas a la baja—su extensión llevaría a la desaparición financiera del Estado. Es verdaderamente sorprendente corroborar con cifras lo que era una intuición generalizada: el País Vasco y Navarra explotan fiscalmente al resto de los españoles, por cuanto su contribución al conjunto de los gastos públicos no guarda relación con la que les correspondería realizar. Por otra parte, la realidad es que un sistema de impuestos de normativa autonómica armonizada no es sustancialmente distinto del modelo de impuestos cedidos en su regulación y aplicación. De modo que, si se puede llegar a niveles de

financiación y autonomía suficientes por la vía de los impuestos cedidos y las compensaciones de nivelación no tiene sentido adentrarse por fórmulas incongruentes con la organización constitucional del Estado y que no conducirían sino a tensar política, jurídica y económicamente el sistema hasta límites insospechados. Quienes auspician el llamado «pacto fiscal catalán» no tienen sencillo contraponer su oportunidad, justificación y viabilidad a los argumentos y cifras que presenta Sevilla Segura.

En resumen, un libro imprescindible, sólido, lúcido y transparente que presenta un modelo completo y coherente de financiación autonómica. Un sistema que puede muy bien tropezar con razonamientos jurí-

dicos, políticos o económicos –algunos de hondo calado–, pero que, en todo caso, no puede dejar de tenerse en consideración. Bien es verdad que los proyectos de ley presentados en orden a la modificación del sistema vigente (núms. 48 y 49, publicados en el *Boletín Oficial de Las Cortes Generales* del 10 de octubre de 2001) no coinciden con las propuestas desarrolladas por Sevilla Segura, antes bien, inciden en la fórmula de territorializar las participaciones y fraccionar los tributos.

José Andrés Rozas Valdés
Profesor Titular de
Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Barcelona