



# LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DESPUÉS DEL NUEVO ESTATUTO DE CATALUÑA

José Víctor Sevilla Segura \*

## 1. Inercias y lagunas en el actual sistema de financiación

A pesar del tiempo transcurrido desde que se dio por cerrada la etapa transitoria (1986) el actual sistema de financiación sigue girando en torno a la hacienda central que es la que todavía proporciona la mayor parte de los recursos utilizados por los gobiernos regionales. Como es sabido, el sistema opera con una lógica de reparto donde la hacienda central ejerce el papel principal, primero, decidiendo el volumen total de los recursos a introducir en el sistema y, a continuación, distribuyéndolos entre las comunidades de acuerdo con una gama de indicadores establecidos en la LOFCA, cuya pertinencia y funcionalidad no siempre resultan claras.

Con esta arquitectura básica, heredera de la financiación de los traspasos, no es extraño que el conflicto, la lucha por los recursos, se haya convertido en el rasgo fundamental de su funcionamiento. Las comunidades juntas presionan a la hacienda central para que esta introduzca más recursos en el sistema. ¿Cuántos más? En realidad, en el sistema actual no existen criterios claros y razonables que nos digan cuál es el volumen total de recursos, más allá de la capacidad financiera de la hacienda central.

A continuación, las comunidades pugnarán entre sí a la hora de distribuir esa masa de recursos, y tampoco aquí el sistema nos proporciona criterios que nos permitan saber si los obtenidos por cada comunidad resultan *suficientes* para atender sus respectivas necesidades de gasto. En consecuencia, no es infrecuente que las comunidades se quejen de insuficiencias y reclamen mayores recursos a la hacienda central ¿Cuántos más? Lamentablemente, tampoco en este caso disponemos de unos criterios claros y razonables que nos permitan saber cuántos recursos son suficientes en cada caso, de forma que las reclamaciones serán algo recurrente. Con demasiada frecuencia las comunidades entienden que los recursos que les proporciona el sistema resultan insuficientes y, en muchos casos, que su distribución da lugar a agravios comparativos dadas las disparidades que existen entre comunidades en la cuantía de recursos por habitante. Estas disparidades resultan muy significativas en el caso de las comunidades forales, pero no dejan de ser relevantes también entre las demás comunidades.

\* Ex Secretario de Estado de Hacienda.

Esta configuración del sistema conduce, inevitablemente, a una *negociación permanente* de las comunidades con la hacienda central que otorga a esta tradicionalmente una presencia destacada y, al mismo tiempo, ha dado lugar a una desresponsabilización de las comunidades en este terreno. Podríamos decir que la hacienda central ha asumido los costes políticos de exaccionar los tributos a cambio de mantener una cierta influencia sobre las comunidades, mientras que estas soportaban aquella influencia a cambio de evitar el coste político que apa-rejan las exacciones, sobre todo las nuevas, y contar, a la vez, con una justificación para algunas insuficiencias.

Este esquema de funcionamiento que, en buena medida, es consecuencia, como hemos apuntado, del sistema de financiación de los traspasos, empezó a resquebrajarse a medida que las comunidades asumían mayores competencias, aumentaba su volumen de gasto y con ello las presiones sobre los recursos de la hacienda central. De hecho, durante mucho tiempo las comunidades carecieron de otras vías de financiación. Para evitar esta presión creciente la hacienda central, a partir de 1997, inició un proceso de descentralización financiera en sentido estricto, esto es, de descentralización de los instrumentos y de creación de márgenes normativos a favor de las comunidades de forma que estas pudieran utilizarlos para allegarse recursos reduciendo así la presión ejercida sobre los presupuestos generales del Estado.

Debemos ser conscientes que el tránsito, en cuanto a la financiación de las comunidades autónomas se refiere, desde un sistema que descansa en las transferencias de la hacienda central –cualquiera que sea la modalidad utilizada- a otro sistema descentralizado en el que cada hacienda dispone de sus propios instrumentos financieros, básicamente tributos, y de la capacidad normativa suficiente como para decidir el volumen y la estructura de sus ingresos, implica un profundo *cambio cualitativo*, pues, para la hacienda central, significa dejar de ser la hacienda responsable de obtener todos los recursos limitándose a garantizar unos recursos mínimos a las haciendas autonómicas; y, para estas últimas, significa dejar de depender de la hacienda central y pasar a ser las responsables de la obtención de sus ingresos, sin perjuicio de las transferencias de nivelación, en su caso, provenientes de la hacienda central. En definitiva, pues, un proceso de descentralización financiera bien diseñado es el camino cierto para hacer realidad el derecho a la autonomía financiera de los distintos niveles de gobierno en un sistema de financiación descentralizado.

Y ¿Qué ha pasado en nuestro caso? ¿Por qué, a pesar de la descentralización financiera, continúan las presiones sobre la hacienda central?



## 2. ¿Cuántos recursos son bastante? El problema de la suficiencia y la garantía de recursos mínimos

Es cierto, como algunos dirían, que la descentralización financiera en nuestro caso resulta todavía escasa. Ni siquiera en las comunidades con mayor capacidad fiscal *los tributos cedidos con capacidad normativa*, que son los relevantes a estos efectos, les permiten atender a sus necesidades de gasto como debieran. Adicionalmente, hasta el momento no ha sido posible que las comunidades dispongan de márgenes normativos en la fase minorista del IVA, lo cual permitiría ampliar notablemente sus ingresos y su autonomía financiera. Sin embargo, siendo esto verdad, no está aquí, en nuestra opinión, la causa de las continuas presiones de las comunidades sobre la hacienda central. La causa se encuentra en la dificultad que tiene el actual sistema para decir cuánto es bastante, esto es, para determinar de forma razonada y aceptable cuántos son los recursos que satisfacen el criterio de suficiencia de cada comunidad de forma que, alcanzado dicho volumen, sepamos que la responsabilidad de cualquier recurso adicional corresponderá exclusivamente a la comunidad que lo precise y no a la hacienda central.

Como antes hemos apuntado, en un sistema de financiación descentralizado donde cada hacienda, central o autonómica, dispone de los instrumentos financieros precisos para ejercer su autonomía financiera, la responsabilidad primaria de obtener los ingresos es de cada hacienda. En este caso el papel de la hacienda central se limita a *garantizar con carácter general unos recursos mínimos* a las haciendas autonómicas y para hacerlo deberá explicitar los criterios que piensa utilizar para determinar ese volumen de recursos mínimos.

Un criterio que pudiera utilizarse y que ha sido reclamado por algunas comunidades consiste en garantizar un mismo volumen de recursos por habitante a todas las comunidades con independencia, pues, de su capacidad fiscal. Naturalmente, esta garantía tiene que hacerse con un determinado esfuerzo fiscal exigible por igual a todas las comunidades. De esta forma el criterio de nivelación podría expresarse sintéticamente diciendo que persigue que a igual esfuerzo fiscal todas las comunidades puedan disponer de iguales recursos por habitante. Pues bien, si tal fuera el criterio, solo habría que decidir, naturalmente que en la ley, de que forma debemos medir el esfuerzo fiscal y decidir, también en la ley, el volumen de recursos por habitante garantizado para poder saber con total exactitud cual es el volumen de recursos garantizados a cada comunidad.

Este criterio de los habitantes como es fácil adivinar, resultará tanto más adecuado en la medida en que el número de habitantes sea un buen indicador de las necesidades de gasto de las comunidades. Que se trata de un indicador importante nadie lo duda pues, a fin de cuentas, los servicios que ofrecen las comunidades son prestados a los ciudadanos. No obstante, hay que reconocer que no todos los ciudadanos son usuarios de los servicios públicos individualizables. Las comunidades prestan fundamentalmente servicios de sanidad y educativos y en ambos casos existe también una oferta privada alternativa.

En general suele ocurrir que son las personas con rentas más elevadas las que en mayor medida acuden a los servicios educativos y sanitarios privados, mientras que los servicios públicos se utilizan en mayor medida por las personas de rentas medias y bajas<sup>1</sup>. Por tanto, cabe inferir que la proporción de usuarios de los servicios públicos con respecto a la población será mayor en las comunidades menos ricas, con menores niveles de renta por habitante, y que esta proporción irá disminuyendo a medida que nos desplazemos hacia comunidades más ricas. Esto significa que si lo que pretendiésemos garantizar es un volumen de recursos que les permitiese a todas las comunidades, haciendo el mismo esfuerzo fiscal, proporcionar a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios, probablemente necesitaríamos dotar de mayores recursos por habitante a las comunidades pobres que a las ricas<sup>2</sup>.

1 La opción por servicio público o privado además de estar influida por el nivel de renta de los usuarios depende también de los niveles de prestación existentes. A menor nivel de prestación de los servicios públicos mayor será la proporción de usuarios de los servicios privados y viceversa.

2 Debemos ser conscientes que la utilización de los usuarios como indicador de necesidad cuando se trata de servicios para los que existe una oferta privada concurrente como sucede, por ejemplo, con la sanidad, vendrá a reforzar el patrón distributivo que comporten los impuestos que financian los fondos de nivelación, dependiendo de la distancia que exista entre usuarios y población por niveles de renta.

En efecto, si el patrón tributario resultase proporcional o progresivo, sucederá normalmente que los sujetos con rentas altas contribuirán a financiar este tipo de servicios –la sanidad, de nuestro ejemplo– en mayor medida que el valor (coste) del servicio recibido haciendo posible que otros usuarios con rentas bajas puedan recibir los mismos servicios contribuyendo poco o nada a financiar sus costes. Así pues, aún en el colectivo de usuarios de estos servicios públicos con oferta privada concurrente, si el sistema fiscal ofrece un patrón distributivo adecuado, se producirá un efecto redistributivo al recibir todos los usuarios los mismos servicios mientras que, a través de los impuestos, “pagan” cantidades distintas por ellos y esta diferencia, como es obvio, será mayor en el caso de aquellos sujetos que opten por la oferta privada de estos servicios ya que, a diferencia de lo que sucede con los usuarios de los servicios públicos, nada obtienen del estado a pesar de haber soportado los mismos tributos.

Esta realidad ayudaría a apoyar a quienes defienden la utilización como indicador de necesidad de los habitantes en lugar de los usuarios. El argumento podría plantearse en los siguientes términos: la hacienda central desea garantizar que todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, puedan acceder a determinados servicios básicos en cantidad y calidad determinadas. Pensemos de nuevo en la sanidad o en la educación. Pues bien, proveer a todos los ciudadanos de tales servicios –y, en este punto aún no entramos si se trata de una provisión pública o privada– cuesta una determinada cantidad de dinero que, en principio, vamos a retener a través de impuestos.

Hecho esto, los ciudadanos pueden decidir si prefieren utilizar la oferta pública o recurrir a la oferta privada de tales servicios y en este último caso recibirían del estado un “cheque” equivalente al gasto medio por usuario del servicio público.

Desde esta perspectiva, como puede verse, lo que se garantiza es que todos los ciudadanos dispondrían de recursos para adquirir los servicios en cuestión y que, a partir de ahí, decidirían si desean adquirirlos al sector público o al sector privado. Esta es, pues, la visión que subyace al utilizar a los habitantes como indicador de necesidad. En nuestro caso, donde el indicador fundamental son los habitantes y sin embargo no existen “cheques” en el sentido indicado, es evidente que las comunidades dispondrían de unos márgenes financieros dependiendo de la distancia que exista en cada caso entre el número de habitantes y los usuarios reales, distancia que previsiblemente será mayor a medida que nos movamos hacia comunidades con mayores niveles de renta “per capita”.

En nuestra opinión, no cabe duda de que las anteriores son razones a considerar y valorar al tiempo de configurar una política de nivelación. No obstante, siguen existiendo razones fundadas para preferir a los “usuarios” como indicador de necesidad. Apuntemos algunas.

En primer lugar, quizás no deberíamos olvidar que se trata de servicios en los que la intervención pública se justifica por razón de que son generadores de importantes efectos externos, esto es, de servicios cuya utilización interesa tanto al usuario como a la sociedad en conjunto. Esta circunstancia da lugar, como sabemos, a que, si sólo operase la oferta privada la utilización de estos servicios resultaría escasa y de ahí el interés de la oferta pública que en algunos casos, como sabemos, llega incluso a establecer la obligatoriedad del servicio como sucede con determinados niveles educativos y eventualmente con algunos servicios sanitarios. Siendo así tendría poco sentido construir un esquema en el que primase la opción individual que nos llevaría a consumos subóptimos ya que de lo que se trata es de que esto no ocurra.

En segundo lugar, no deberíamos olvidar que la decisión de recurrir a la oferta privada que es la que viene a “progresivizar” el patrón redistributivo de la nivelación, es una decisión voluntaria cuyas consecuencias suponemos ponderadas por quien la adopta. Por tanto, no parecería muy convincente adoptar libremente la decisión de recurrir a los servicios privados y, al mismo tiempo, reclamar sus consecuencias que serían subsanables recurriendo sencillamente a la oferta pública.



La igualación del nivel de prestación de los servicios, además de tener en cuenta la proporción de usuarios-población, exige también tener en cuenta los costes de prestación, esto es, *las diferencias en los costes de prestación por usuario* que pudieran darse entre comunidades en la medida en que se decida que se trata de costes que deben socializarse<sup>3</sup>. Este segundo criterio, aunque de forma no explícita, es el que cabría inferir de la LOFCA dado que, como sabemos, entre los indicadores de reparto se utilizan variables que son reflejo de costes diferenciales como sucede, por ejemplo, con la insularidad o con la dispersión de la población. De igual modo, este es también el criterio referido en el nuevo Estatuto de Cataluña. Siendo así, pues, y dado que se trata, sin duda, de un criterio más equitativo que el anterior, parecería razonable utilizarlo explícitamente, explicando en la ley con claridad tanto el criterio como el propósito nivelador pretendido de forma que, disponiendo de tales recursos, ninguna comunidad tendría argumentos para recabar mayores recursos de la hacienda central ya que podríamos decir con certeza cuántos recursos son suficientes. Y tampoco podría sensatamente argumentar tratamientos discriminatorios en tanto que los diferentes volúmenes de recursos por habitante estarían plenamente justificados por diferencias de coste legalmente asumidas por la hacienda central. En este punto, como vemos, se unen la suficiencia y la equidad.

Así determinado el volumen de recursos garantizado por la hacienda central a cada comunidad autónoma –que sería equivalente, en principio, al coste de prestar a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios públicos– habría que decidir, simultáneamente, cuál es el esfuerzo fiscal requerido a las comunidades –igual para todas ellas– de forma que se cumpla el criterio expresado de que haciendo el mismo esfuerzo fiscal todas las comunidades dispongan de los recursos necesarios para ofrecer a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios. Ahora bien, es evidente que, para un mismo esfuerzo fiscal, las comunidades ricas obtendrán relativamente más recursos (por habitante) que las comunidades pobres con lo que la garantía de los recursos necesarios exigirá de la hacienda central más transferencias de nivelación en favor de las comunidades con menor capacidad fiscal. Veamos, pues, cómo se podría decidir el esfuerzo fiscal requerido a las comunidades así como la estructura de las transferencias de nivelación.

---

De todas formas, la mayor progresividad que sin duda introduce el recurso a los servicios privados dependerá, como hemos señalado, de la distancia que exista entre habitantes y usuarios por razón de los niveles de renta, distancia que resultando significativa, probablemente no resulte demasiado grande en nuestro caso habida cuenta de que, en general, no existen distancias apreciables entre los niveles de prestación de los servicios públicos y privados a favor de estos últimos. Con frecuencia, en realidad, más bien sucede lo contrario.

- 3 Es evidente que la decisión de qué costes diferenciales deban ser objeto de consideración y cuáles no, es una decisión política que debería establecerse en la ley. Normalmente no se tomarán en cuenta aquellos costes que en alguna forma dependan de la voluntad de las propias comunidades. Por ejemplo, los atribuibles a una gestión ineficaz. Lo normal a este respecto es utilizar una especie de costes estándar, ajustados en cada caso por los elementos diferenciales que se hubiera decidido tener en cuenta.

### 3. El tema del esfuerzo fiscal

Decidir el esfuerzo fiscal requerido a las comunidades en una situación como la nuestra en la que estamos procediendo a descentralizar los instrumentos financieros –tributos cedidos con capacidad normativa- equivale a decidir en qué medida vamos a ceder tributos, hasta que punto, ya que si el abanico de tributos cedidos con capacidad normativa –tributos compartidos, como les hemos llamado en otras ocasiones- es igual para todas las comunidades, podríamos aceptar que todas ellas estén haciendo el mismo esfuerzo fiscal<sup>4</sup>. A partir de aquí lo que deberíamos hacer, en nuestra opinión, es determinar los porcentajes de cesión de forma tal que la recaudación obtenida por los tributos cedidos por la comunidad con mayor capacidad fiscal resulte equivalente al volumen de recursos garantizados, es decir, al volumen de recursos precisos para que esta comunidad pueda ofrecer a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios que se ofrecerá por las demás comunidades. De esta forma la comunidad con mayor capacidad fiscal no precisaría recibir ninguna transferencia niveladora ni tampoco habría de efectuar “aportación” alguna para nivelar a las demás comunidades.

Disponiendo de los mismos tributos cedidos y en igual proporción sabríamos que el esfuerzo fiscal requerido era el mismo para todas las comunidades. Sin embargo, los recursos así obtenidos no serían generalmente suficientes para cubrir los gastos, en cada caso, del nivel de servicios garantizado, por lo que la hacienda central debería facilitar a cada comunidad los recursos complementarios necesarios de forma que se produjese, para todas ellas, que, haciendo el mismo esfuerzo fiscal pudieran ofrecer a sus ciudadanos respectivos el mismo nivel de servicios.

Llegados a este punto y aclarado el mecanismo descentralizado deberíamos preguntarnos qué deberíamos hacer para evitar los problemas del actual sistema, cuáles deberían ser las partes del mismo objeto de reforma.

---

4 En efecto, decidir cuál es el esfuerzo que le supone a un ciudadano el pago de los impuestos requeridos es una cuestión que solo cabe responder desde la valoración política. Veamos esta misma cuestión desde otra perspectiva.

En tanto exigir el mismo esfuerzo fiscal a todos los ciudadanos nos parezca un criterio equitativo, debemos suponer que este será el criterio utilizado por el parlamento al establecer los tributos ya que de no entenderlo así lo razonable sería promover la correspondiente reforma fiscal. Por tanto, debemos entender que el patrón distributivo existente en cada momento es consecuencia de la interpretación parlamentaria de ese igual esfuerzo. Así, cuando a una persona de baja renta, digamos 25.000 euros al año, el sistema fiscal le exige, por ejemplo, un 10% de su renta mientras que a otra persona con una renta de 500.000 euros se le exige un 30%, no se le está pidiendo a esta última un mayor esfuerzo, sino que se le están exigiendo mayores impuestos para que su esfuerzo resulte equivalente al que le supone a la persona de baja renta pagar el 10%. En consecuencia, podemos suponer que si la hacienda central comparte los principales impuestos del sistema con todas las comunidades autónomas en igual proporción, el esfuerzo fiscal que estarán haciendo, antes de utilizar sus capacidades normativas, es decir, aplicando las mismas normas que venía aplicando la hacienda central, será también el mismo en todas ellas.



## 4. Descentralizar los instrumentos en acto único

Sin entrar excesivamente en los detalles, entiendo que existen dos aspectos del actual sistema que deberían reformarse y sobre todo, clarificarse. En primer lugar –y en este tema el acuerdo es amplio– deberíamos avanzar en el proceso descentralizador de los instrumentos por la vía de los tributos compartidos, esto es, de los tributos cedidos con capacidad normativa. La gama en este momento ya es amplia y sólo faltaría, como antes dijimos, incorporar la fase minorista del IVA. Esto parece claro.

Ahora bien, para que la autonomía financiera de todas las haciendas, central y autonómicas, sea plena como establece la Constitución y puedan realmente existir “espacios fiscales separados” es muy importante que la cesión constituya un *acto único*. Los servicios han sido ya transferidos a las comunidades y, por tanto, se puede determinar con suficiente precisión, como hemos visto, el volumen de recursos garantizados que habría que poner en manos de cada una de ellas. Con esta referencia, pues, se podrían determinar los porcentajes de cesión, como también hemos visto, y punto final. Si en el futuro las comunidades asumiesen alguna otra competencia que comportase algún coste, deberían financiarlo con cargo a sus propios recursos pues para ello disponen de los instrumentos necesarios y de los correspondientes márgenes normativos. En nuestra opinión, no tiene sentido imaginar que con cada alteración futura de las competencias asumidas haya que volver a discutir con la hacienda central y mucho menos, desde luego, si no se producen cambios en el nivel competencial. Hay que entender que las discusiones sobre los porcentajes de participación en tributos del estado tienen sentido solamente cuando las comunidades no disponen de autonomía financiera y por tanto, para aumentar sus recursos, no les cabe otra posibilidad. Disponiendo en cambio de los tributos y los márgenes financieros, la negociación regular de los porcentajes carece de sentido incluso aún en el caso de traspasos de cierta entidad –que no son previsibles– pues podrían financiarse sencillamente ajustando cada hacienda, a su voluntad, el nivel de los tributos exigidos, reduciéndolo la hacienda central y elevándolo las comunidades. Solamente entendiendo que la cesión de tributos constituye una operación única será posible que todas las haciendas puedan disfrutar de verdadera autonomía lo cual no ocurrirá por definición, si los ingresos de una hacienda, sea central o autonómica, se han de negociar periódicamente.

La otra cuestión que sería conveniente resolver pero, sobre todo, aclarar, es la referente a las transferencias de nivelación. En la actualidad juegan este papel no solo las transferencias con cargo al fondo de suficiencia sino también, de hecho, las participaciones territorializadas en tributos del estado (sin capacidad normativa). En la medida en que se procediese a descentralizar los instrumentos financieros, tributos fundamentalmente, podrían reducirse las participaciones territorializadas de forma que, al final, solo quedasen los tributos compartidos, de una parte, y las transferencias niveladoras con cargo al fondo de suficiencia, de otra.

Antes ya hemos explicado la forma de calcular el importe de las transferencias de nivelación en cada caso. Aclarado cómo determinar el volumen de gasto garantizado para cada comunidad, habría que restar, para cada comunidad, la recaudación que obtendría sin hacer uso de sus márgenes normativos y la diferencia entre ambas magnitudes, que siempre resultaría positiva, sería el importe de la transferencia niveladora.

## 5. La nivelación corresponde a la hacienda central

La otra cuestión que debería igualmente quedar clara es que las transferencias de nivelación constituyen una competencia exclusiva de la hacienda central que es quien decide los criterios y los recursos que hayan de destinarse a tal fin. De esta forma, pues, los recursos recurrentes de las comunidades autónomas tendrían exclusivamente un doble origen. En primer lugar y con carácter general, los tributos cedidos con capacidad normativa que, preferiblemente, deberían ser, como hemos insistido, tributos compartidos. Todas las comunidades dispondrían de los mismos tributos cedidos y en igual proporción y la recaudación obtenida con tales instrumentos, sin hacer uso de sus márgenes normativos, (igual esfuerzo) debería bastar para proporcionar a las comunidades con mayor capacidad fiscal los recursos precisos para financiar el nivel de servicios que la hacienda central pretende garantizar con carácter general a todas las comunidades autónomas. Junto a este recurso, las demás comunidades recibirían una transferencia niveladora de carácter complementario de forma que cada una de ellas pudiese cubrir exactamente el coste de ofrecer a sus respectivos ciudadanos ese mismo nivel de servicios garantizado. A partir de este punto, cualquier nivel superior de servicios habría de financiarse exclusiva y totalmente con cargo a los recursos de la comunidad que así lo decidiese, es decir, con cargo a un mayor esfuerzo fiscal de sus habitantes.

Es evidente que la necesidad de establecer un mecanismo de transferencias de nivelación deriva fundamentalmente de la diferente capacidad final de las comunidades lo cual, obviamente, tiene mucho que ver con los diferentes niveles de renta de las distintas comunidades. En la medida en que los niveles de renta por habitante de las comunidades se aproximasen, disminuirían, con total seguridad, las transferencias de nivelación. Ahora bien, hay que tener en cuenta que las transferencias de nivelación solo indirectamente pueden considerarse instrumentos de desarrollo ya que su propósito, como sabemos, se orienta a proporcionar a todos los ciudadanos la posibilidad de acceder a un mismo nivel, cantidad, calidad y disponibilidad, de servicios públicos y para ello la hacienda central decide sobre dos variables: una, el nivel de servicios a garantizar y dos, el esfuerzo fiscal, igual, exigido a todas las comunidades para financiar ese nivel de servicios. Naturalmente, dependiendo de las preferencias de las Cortes Generales, pueden instrumentarse diferentes políticas a este respecto en el sentido de garantizar mayores o menores niveles de servicios mínimos y optar por pautas redistributivas más o menos progresivas.



## 6. Las transferencias de nivelación

Además de establecer con claridad en la ley las referencias para la nivelación a que nos acabamos de referir, debería igualmente abordarse, en nuestra opinión, su amplitud y, desde luego, su carácter condicionado o no. Repasemos brevemente ambos extremos.

El mecanismo de nivelación, como vemos, es uno de los instrumentos utilizados por el gobierno central para llevar a cabo las políticas de solidaridad interterritorial y, por tanto, comporta un trasvase de recursos entre las regiones en tanto la hacienda central se nutre de tributos que aplica en todo el territorio español -que es su ámbito jurisdiccional- y destina sus gastos igualmente a todo el territorio. Así pues, en la medida en que, como es normal, no coincidan los ingresos y gastos de la hacienda central para cada región y sí en su total, el efecto redistributivo resultante, aunque en última instancia se produzca entre personas, puede verse como un trasvase de recursos entre territorios y su cuantificación equivale a los denominados “saldos fiscales”.

Si la redistribución se produce en la dirección esperada, los fondos de nivelación propondrán en mayor medida de las regiones ricas y afluirán en mayor proporción a las pobres, ya que de lo que se trata precisamente es de complementar los recursos públicos de estas últimas con objeto de que, haciendo el mismo esfuerzo fiscal que hacen las regiones ricas, pueden brindar a sus ciudadanos un nivel similar de servicios públicos regionales. Siendo así, cabría preguntarse, si las transferencias de nivelación debieran condicionarse en su destino o simplemente limitarse a ofrecer una financiación complementaria a las comunidades beneficiarias de las mismas.

La respuesta a esta importante cuestión vuelve a ser política en el sentido de que dependerá de que sea lo que se quiera nivelar y en que términos. Si lo que se quiere es que todas las comunidades *puedan* disponer de recursos suficientes para ofrecer servicios similares a sus respectivos ciudadanos, bastaría con poner tales recursos en manos de las comunidades sin más, dejando que cada una de ellas decida el destino de los mismos. En cambio, si lo que se pretende es que efectivamente los ciudadanos dispongan de unos niveles determinados de prestación en todos y cada uno de los servicios, la transferencia niveladora debería estar condicionada en sus destinos.

Una alternativa razonable entre ambos extremos, en alguna forma contemplada en la LOFCA, podría consistir en diferenciar dos categorías de servicios, los servicios esenciales y los restantes, condicionando la transferencia niveladora exclusivamente en lo que se refiere a la primera categoría de servicios. De esta forma se garantizaría con carácter general un determinado nivel de servicio en los fundamentales, mientras que la otra parte de la nivelación, en su caso, no estaría condicionada.

Cuando las transferencias de nivelación no se condicionan, el esfuerzo fiscal requerido a las comunidades, igual para todas ellas, constituye simplemente una referencia a efectos del cálculo de la transferencia de nivelación, de forma que si el esfuerzo fiscal de cualquier comunidad resultase menor al de referencia sería a su costa, es decir, contaría con un volumen de recursos inferior al garantizado, lo cual se traduciría en menores niveles de servicios acordes con el menor esfuerzo fiscal.

En cambio, cuando se pretende garantizar unos determinados niveles de prestación en los servicios básicos y se condicionan las transferencias, es evidente que la hacienda regional correspondiente deberá también contribuir en la proporción que le corresponda a financiar tales niveles garantizados lo cual puede exigir o hacer el esfuerzo fiscal de referencia o bien, caso de resultar menor, tener que renunciar a otros servicios públicos no fundamentales.

En el caso de decidir una fórmula niveladora que comportase la obligación de ofrecer unos niveles mínimos en los servicios básicos, cabría preguntarse si dicha obligatoriedad que, como hemos visto, llevaría a condicionar una parte de las transferencias de nivelación, debería también alcanzar a aquella o aquellas otras comunidades que por su capacidad fiscal, no resultarían beneficiarias de tales transferencias. La respuesta, en nuestra opinión, a esta cuestión dependerá de que exista o no una norma que permita al gobierno central señalar tal oferta mínima.

Resumiendo, pues, el segundo aspecto que deberíamos reconsiderar en el actual sistema de financiación autonómica es el mecanismo de nivelación. Requeriría, como hemos visto, clarificación de los criterios utilizados en varias direcciones. Así, en primer lugar, aclarar que se trata de un mecanismo que se decide e instrumenta por la hacienda central. Un mecanismo que forma parte de las competencias del gobierno central por la obvia razón de su ámbito jurisdiccional que alcanza a todas las comunidades. Es pues un mecanismo que se financia con los impuestos que establece la hacienda central, se configura en las Cortes Generales, y cuyas transferencias aparecen, naturalmente, en los presupuestos generales del Estado.

En segundo lugar, convendría decir en la ley, en la LOFCA, qué es lo que se pretende nivelar, si se trata de la capacidad financiera de las comunidades o de los niveles de prestación o cualquier combinación de ambos criterios.

En tercer lugar, habría que explicar con cierto detalle cómo determinar las transferencias de nivelación en cada caso para lo cual habría que hacerlo con el correspondiente indicador de necesidad y de capacidad. Esto es, si lo que pretendemos es que haciendo el mismo esfuerzo fiscal todas las comunidades puedan ofrecer a sus ciudadanos un nivel similar de servicios, la ley debería decirnos de qué forma se deben calcular a estos efectos los costes y los niveles de servicio, por una parte, y el esfuerzo fiscal, por otra.



Y, finalmente, la ley debería pronunciarse por el carácter de las transferencias de nivelación y, en su caso, por las obligaciones de destino y control que asumen sus beneficiarios.

Como vemos, el mecanismo nivelador constituye una garantía de recursos mínimos para las comunidades y debemos entender que tal es, al mismo tiempo, el nivel de “suficiencia” que garantiza la hacienda central a las comunidades de forma que, una vez alcanzado este, cesan las responsabilidades financieras de la hacienda central. Así pues, una configuración adecuada del mecanismo de nivelación nos dice con claridad “cuánto es bastante” para cada comunidad y, por consiguiente, permitiría evitar el juego de presiones y las quejas reiteradas de insuficiencia.

## 7. Los aspectos financieros del nuevo Estatuto catalán

Las reformas estatutarias en curso van a llevar, como ya ha manifestado el gobierno, a una revisión de la LOFCA que habría de acometerse a continuación. En este proceso no cabe duda de que la reforma del Estatuto catalán juega un papel de referencia para las demás comunidades y en ese sentido es en el que repasaremos las principales novedades introducidas en el mismo.

En nuestra opinión, los principales rasgos de la propuesta financiera contenida en el Estatuto catalán son cuatro. En primer lugar, se trata de un esquema que no agota las posibilidades de autonomía financiera de la Generalidad; en segundo lugar, incorpora algunos criterios para configurar el mecanismo de nivelación que parecerían más propios de una ley general como la LOFCA que de un Estatuto; en tercer lugar, perfila una administración tributaria poco adecuada y, en cuarto lugar, convierte a la negociación bilateral con el gobierno central en el instrumento clave de todos los temas económicos y financieros de la Generalidad. Veamos, pues, con algún detalle, cada uno de los puntos indicados.

Como hemos visto anteriormente, tratándose de comunidades con alta capacidad fiscal, como sucede con Cataluña, lo ideal sería que se financiasen exclusivamente con tributos compartidos, esto es, con tributos con capacidad normativa, configurados de forma tal que las decisiones de cualquiera de las haciendas que comparten el tributo, no afecten a la recaudación obtenida por la otra hacienda. Esta es la única forma sensata de disponer de “espacios fiscales separados” como exige la autonomía financiera de las distintas haciendas, lo que significa capacidad para decidir autónomamente los propios ingresos sin necesidad de tener que negociar con la otra hacienda. Así pues, en la medida en que una parte significativa de los ingresos de la Generalidad provenga de participaciones territorializadas en los ingresos del Estado su autonomía financiera estará restringida y podría justificar la necesidad de proceder a revisar los correspondientes porcentajes de participación, como se establece en el artículo 208 del Estatuto. Por eso, lo ideal en este terreno consistiría en poder compartir la fase minorista

del IVA, como se prevé en la Disposición Adicional Decimotercera, haciendo desaparecer, en cambio, todas las participaciones territorializadas en los tributos de la hacienda central. De esta forma la cesión de tributos compartidos podría hacerse por una sola vez, que es como debería hacerse según explicamos anteriormente, lo cual permitiría autonomizar realmente las decisiones de cada hacienda: la Generalidad decidiendo el nivel y la estructura de sus ingresos, como se proclama en el artículo 203 del Estatuto, y la hacienda central decidiendo el nivel de recursos mínimos que está dispuesta a garantizar con carácter general y el esfuerzo fiscal exigible para ello.

El segundo aspecto destacable de la propuesta estatutaria catalana, en nuestra opinión, es la confusión entre los mecanismos de financiación y los de nivelación que se produce en el artículo 206. Por una parte la idea de que la Generalidad se financie mediante participaciones revisables en el rendimiento de los tributos estatales cedidos; y, por otra, la idea de que la Generalidad “contribuya” y/o “aporte” recursos para hacer realidad la solidaridad con otras comunidades. Es más, en este mismo artículo, se nos dice cuáles habrían de ser los criterios aplicables y las variables a utilizar por el Estado en la nivelación y se condicionan los resultados de estos a que no se altere “en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per capita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación”.

Como ya hemos explicado, la nivelación constituye una política que es competencia de la hacienda central y, por tanto, no parece que tenga sentido intentar regularla en un estatuto de autonomía. Esto es algo que se ha producido desde la primera versión, la presentada ante las Cortes Generales, en la que, tras retener la Generalidad la recaudación en Cataluña de todos los tributos de la hacienda central, pasaba a entregar al Estado dos aportaciones. Una, correspondiente a la financiación de los servicios prestados por el estado y, otra, consistente en la contribución de Cataluña a la solidaridad interprovincial. En esta concepción, ambas contribuciones habrían de ser objeto de negociación en el gobierno central.

Como puede verse, el esquema inicialmente propuesto recuerda bastante al sistema de cupo propio de las comunidades forales, si bien en este último caso, no se hace discriminación alguna entre su contribución a la financiación de los servicios y eventualmente a la solidaridad.

Este esquema inicial es el que, al parecer, ha sido negociado no tanto contraponiendo un esquema financiero alternativo -que, por cierto, sería el que habría que trasladar a la LOFCA- sino mediante rebajas cuya consecuencia ha consistido en desvirtuar aquel esquema inicial sin alumbrar, en cambio, un esquema de financiación descentralizada coherente. Esta forma de operar podría explicar lo previsto, por ejemplo, en el punto 3 del artículo 206, un texto cuanto menos extraño, cuando al mismo tiempo se señala expresamente en ese mismo punto, in fine, que la fijación de los niveles de prestación garantizados con carácter general corresponde al Estado (gobierno central) y que es el Estado (punto 5) el que instrumenta y garantiza el resultado de la nivelación. Al margen de lo que pueda parecernos este tipo de garantía establecido en un Estatuto, parece claro que solo el Estado podría responsabilizarse de sus propias decisiones.



La tercera característica del Estatuto catalán es la regulación de la Agencia Tributaria. La idea final parece clara. Los tributos propios y los cedidos totalmente se gestionarían por la Agencia Tributaria de Cataluña que, en principio, no supone otra cosa que cambiar el nombre a la actual administración tributaria catalana. Y los restantes tributos –que son los del Estado– sean cedidos parcialmente o no cedidos los gestionaría un Consorcio constituido paritariamente por la Agencia Tributaria de Cataluña y la Agencia Española de Administración Tributaria. Esto supondría una institucionalización más fuerte que la actual en la que las CCAA colaboran en la gestión de los tributos parcialmente cedidos, pues se extendería, además, a los tributos no cedidos.

En nuestra opinión la administración tributaria, si pretende ser eficaz y no multiplicar los costes de cumplimiento, debería operar como una unidad de gestión dada la relación sistémica que existe entre los diferentes tributos, con independencia de cuál sea el gobierno beneficiario de la recaudación. La mejor forma de compatibilizar las exigencias de la eficacia gestora con la presencia política como instancia última consistiría en recurrir a una organización que nos permita diferenciar uno y otro ámbito con sus respectivas responsabilidades. El ámbito político estableciendo los objetivos y aprobando las políticas correspondientes; y el ámbito administrativo, instrumentando eficientemente tales políticas.

Es importante, en nuestra opinión, que no se produzcan escisiones en la administración de los tributos. Lo ideal es que en el terreno administrativo pueda existir una unidad operacional en todo el Estado, sin perjuicio de que en el ámbito político diferenciado tengan presencia todos los gobiernos cuyos tributos gestione dicha administración.

Finalmente, la cuarta nota destacable de la propuesta estatutaria que estamos comentando es, sin duda, la bilateralidad sin perjuicio de que, como se ha reiterado, todas las normas relevantes sean “generalizables” y, por tanto, no quepa hablar de diferencias que puedan suponer privilegios.

Aceptando este punto de partida y al existir dos instituciones concurrentes, por un lado el Consejo de Política Fiscal y Financiera y por otro la Comisión Mixta, que en estas materias tendrían que acordar las mismas cosas –pues esto es lo que supone la generalización, en definitiva. Así, si en el Estatuto se dice, por ejemplo, que el porcentaje de cesión del Impuesto sobre la Renta habría de ser del 50% y más adelante dicho porcentaje se revise en la Comisión Mixta, no cabe duda de que “la generalización” nos llevaría a tener que ceder los mismos porcentajes a las restantes comunidades autónomas, cesión que, en principio, se acordaría en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Procediendo de esta forma, como vemos, los acuerdos de la Comisión Mixta, si han de resultar generalizables, condicionarían necesariamente la posición del gobierno central en el Consejo de Política Fiscal y Financiera al que sólo cabría confirmar el porcentaje aprobado en la Comisión Mixta. Es más, según puede verse en el Estatuto, la capacidad condicionante de los acuerdos de la Comisión Mixta resulta muy superior a la de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que, a fin de cuentas, sólo

es un órgano consultivo. En cambio en el caso de la Comisión Mixta (véase, por ejemplo, la Disposición Adicional Duodécima, in fine) el Estatuto señala con claridad que “el Gobierno tramitará el Acuerdo de la Comisión como Proyecto de Ley”. En este sentido, pues, el Estatuto introduce una vía institucional de relación bilateral entre la Generalidad y el gobierno central que, por su naturaleza, no parece generalizable.

En resumen, pues, la propuesta estatutaria catalana salida del Congreso, pretende, sin duda, singularizar el sistema de financiación autonómica aplicable a Cataluña con objeto de controlar el volumen de recursos que afluyen a la hacienda catalana, volumen que trataría de aumentar en lo posible a costa de los recursos de la hacienda central. Un esquema, como cabe apreciar, bastante alejado de aquellos “espacios” fiscales separados que se manejaron durante las negociaciones.

En efecto, el esquema financiero que aparece en la propuesta de Estatuto concibe la negociación (bilateral) con la hacienda central como un recurso importante y, sobre todo, *permanente*, de financiación lo cual es algo que choca abiertamente con un esquema de espacios fiscales separados. Como señalábamos anteriormente, las negociaciones sobre los porcentajes de participación en los ingresos del Estado pueden tener sentido cuando las comunidades no disponen de tributos con capacidad normativa ya que, en tal caso, dicho porcentaje constituye su única vía de financiación relevante. Esta forma de operar es característica del período durante el que se han producido los traspasos de servicios en el cual cada servicio traspasado comportaba el correspondiente ajuste en los porcentajes de participación. En cambio, la situación ahora es distinta y convendría entenderlo. Ahora no se trata de diseñar un mecanismo para financiar los servicios traspasados sino un mecanismo de financiación descentralizado capaz de proporcionar plena autonomía financiera a todas las haciendas, regionales y central. Y, además, se produce una doble circunstancia. En primer lugar, que prácticamente todos los servicios y, desde luego, todos los que aparejan costes importantes, ya han sido traspasados. En segundo lugar, que las comunidades disponen de capacidad para obtener sus propios ingresos, esto es, de tributos cedidos con capacidad normativa y, por tanto, no dependen exclusivamente de los porcentajes de participación en los tributos del Estado como antaño.

En este contexto, si el objetivo consiste, en efecto, en potenciar al máximo el grado de autonomía financiera de las comunidades y, por consiguiente, de su capacidad de decisión autónoma, lo que deberíamos hacer es tratar de aumentar en lo posible la importancia relativa de los tributos cedidos con capacidad normativa. En el caso de Cataluña que es, sin duda, una comunidad con elevada capacidad fiscal, debería financiarse totalmente con estos instrumentos financieros lo cual le permitiría depender exclusivamente de sus propias decisiones, es decir, le permitiría disponer de plena autonomía financiera.

Para llegar a este punto, como ya explicamos, sería conveniente estimar cuál es el volumen de recursos garantizados a Cataluña aplicando los criterios generales del mecanismo de nivelación y sería ese volumen de recursos el que habría que poner en manos de la hacien-



da catalana, en lo posible mediante tributos con capacidad normativa. A partir de aquí la hacienda catalana, disponiendo de los instrumentos y de la capacidad normativa, podría operar con total autonomía con respecto a la hacienda central. Y, aún cuando en el futuro se produjesen algunos ajustes en las competencias, cabe suponer que, al no implicar servicios públicos relevantes, su coste habría de resultar moderado y la forma de financiarlo debería ser con los recursos propios de la comunidad. La hacienda regional tendría que aumentar sus impuestos – para lo que dispone de capacidad- mientras que la central podría reducir los suyos.

Lo que desde luego, en nuestra opinión, no tiene sentido si, en efecto, se quiere la autonomía financiera, es abrir una vía de negociación entre la hacienda catalana y la central como forma permanente de financiación. Una vía que, por cierto, empieza con los criterios propios de la nivelación (artículo 206) y acaba (artículo 208) con una negociación imposible en la que, en discusión bilateral, para “actualizar” la financiación de Cataluña habría que tener en cuenta “la evolución del conjunto de recursos públicos disponibles y de las necesidades de gasto de las diferentes administraciones”.

Como es fácil percibir este mecanismo de financiación resulta contrario a la autonomía y a la transparencia. Estas características, demandadas en el Estatuto, exigirían que si, por cualquier razón, la hacienda central tiene un exceso de recursos, proceda a reducir los impuestos, amortice la deuda o haga algo similar y, por su parte, si la hacienda catalana necesita más recursos no tiene que “actualizar” nada, sino sencillamente elevar sus impuestos. Este mecanismo de “actualización” además de restar autonomía y transparencia al esquema financiero, corre el riesgo de convertirse en una vía de suavización de la restricción presupuestaria a que tiene que hacer frente cualquier hacienda. Repitémoslo una vez más: la revisión de los porcentajes de participación y/o la “actualización” de la financiación pueden tener sentido en tanto la hacienda regional no dispone de capacidad para obtener sus propios ingresos. No más allá.

A la vista de lo anterior cabría preguntarse por qué la Generalidad catalana ha optado por una fórmula que, frente a la alternativa, reduce su autonomía financiera. Habida cuenta de los actores que han intervenido por parte catalana en la elaboración y defensa del Estatuto, claramente no es por descuido.

En nuestra opinión, para entender la posición catalana a este respecto conviene no olvidar que una de sus pretensiones centrales, si no la más central, consiste en mejorar los recursos de la Generalidad sin aumentar los impuestos soportados por los residentes en aquella comunidad, es decir, en aumentar los recursos de la hacienda catalana a costa de los recursos de la hacienda central, lo cual produciría una minoración paralela en el saldo fiscal de Cataluña. Y para llevar a cabo esta operación que habría de hacerse gradualmente en el tiempo, necesita disponer de *un instrumento de negociación con el Estado* que son, precisamente, los porcentajes de participación de los tributos cedidos.

Las participaciones en los tributos cedidos determinan, es cierto, los recursos que afluyen a la hacienda catalana pero también, no lo olvidemos, los recursos que la hacienda central obtiene de Cataluña. Por tanto, al negociar dichos porcentajes se está negociando una y otra cosa, lo que significa que este sistema no sólo limita la autonomía de la hacienda catalana sino también la autonomía de la hacienda central.

Pues bien, la forma de que la hacienda catalana obtenga más recursos y se reduzca el saldo fiscal sería aumentando gradualmente los porcentajes de participación en los tributos del Estado, sin ninguna contrapartida. Naturalmente, al parecer, nadie ha pensado que en esta negociación pudieran reducirse tales porcentajes.

Además de limitar la autonomía catalana y de interferir en la autonomía de la hacienda central este mecanismo, de prosperar su funcionamiento, acabaría asfixiando a la hacienda central. Y lo haría porque, en primer lugar, los porcentajes de participación son altos y por tanto el volumen de recursos canalizado a través de los mismos importante y, en segundo lugar, porque la hacienda central no tendría más remedio que generalizar los porcentajes cedidos a Cataluña, con lo que el impacto financiero de cualquier “actualización” sería, sin duda, enorme.

## 8. Conclusión

A estas alturas del proceso no es fácil vislumbrar de qué forma se irán afrontando los problemas que, en nuestra opinión, plantea el esquema financiero contenido en el Estatuto catalán. Sin embargo, creemos que una reforma de la LOFCA bien diseñada podría ayudar sensiblemente. Creemos que es conveniente construir una estructura de financiación descentralizada y, por supuesto, totalmente generalizable, plenamente respetuosa con la autonomía y con la solidaridad. Una estructura que utilice al máximo los tributos compartidos y los configure adecuadamente; que circunscriba las posibles revisiones en cuanto a la distribución de impuestos entre la hacienda central y las autonómicas a cambios significativos en la distribución de competencias y, finalmente, que diseñe un mecanismo de nivelación, adecuado, en los términos anteriormente referidos.

Con ello y en la medida en que la interpretación de los estatutos, en general, debe hacerse de forma armónica con la LOFCA, ésta podría facilitar las dosis mínimas de coherencia necesarias para contar con un esquema de financiación solidario y generalizable.