ENCUESTA A LOS CONSEJEROS DE ECONOMÍA SOBRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

La opinión de los responsables más directos de las haciendas en los gobiernos de las comunidades autónomas queda recogida en esta sección. Es obligado expresar el profundo reconocimiento de Papeles de Economía Española a quienes han decidido sacrificar una parte de su valioso tiempo para contestar a nuestras preguntas y expresar sus opiniones.

Sus respuestas se reproducen íntegramente para respetar así la plena libertad con que han formulado sus contestaciones. Y, asimismo, ha de dejarse constancia de que nuestra invitación se ha extendido a todas las comunidades autónomas.

El cuestionario orientativo sometido a los consejeros responsables del área financiera pública ha sido el siguiente:

- ¿Considera que el actual sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común hace operativo el principio de corresponsabilidad fiscal?
- ¿Considera que los sistemas forales de cupo deberían extenderse a las comunidades de régimen común?
- ¿Han utilizado las comunidades autónomas de forma generalizada y suficiente las capacidades normativas que actualmente les están atribuidas en el ámbito de los tributos cedidos?
- ¿Debería ampliarse el ámbito de los tributos cedibles? ¿A qué conceptos debería extenderse?
 - ¿Existe margen suficiente de actuación en el campo de los tributos propios?
- ¿Cuál es su experiencia en cuanto a la gestión, por parte de las comunidades autónomas, de los tributos propios y cedidos?

La lectura de sus respuestas muestra algunos puntos merecedores de ser subrayados y que abren vías de reflexión a cualquier proyecto o intento de reforma de la financiación de las comunidades.

El primero de ellos es, sin duda, la opinión generalizada de que el camino a recorrer en materia de corresponsabilidad es todavía muy largo y, más aún, al margen de que la orientación política origina importantes discrepancias entre comunidades, no hay un acuerdo sensible sobre cuál puede ser la vía más adecuada para acentuar el principio de corresponsabilidad sin generar mermas sensibles en el principio de solidaridad. Naturalmente, no cabe extrañarse de esta visión general, habida cuenta de que penden ante el Tribunal Constitucional recursos contra las últimas leves reformadoras de la financiación autonómica. En la base de las respuestas de los representantes de las comunidades recurrentes se encuentra, obviamente, su discrepancia con el actual sistema de cesión compartida del impuesto sobre la renta.

En segundo lugar, es de destacar que la posibilidad de aplicar en la generalidad de las comunidades un sistema de cupo, al modo foral de Navarra o el País Vasco, se rechaza prácticamente por unanimidad. Ninguna comunidad de régimen común se inclina decididamente por estos sistemas. Prefieren profundizar en el actual, ampliando el campo de sus atribuciones normativas y planteando modelos de coparticipación que revisen la situación presente, y algunas, incluso, consideran que más bien debería procederse por una vía inversa, tratando de aproximar los sistemas forales al común.

Mayor dispersión —y cautela— muestran las respuestas a la pregunta relativa a la utilización que han dado las comunidades a sus mayores facultades normativas en punto a los tributos cedidos. En términos generales, sólo subiendo un punto en el tipo de gravamen del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (del 6 al 7 por 100) en algunas comunidades ha sido utilizada esta facultad para la obtención de mayores ingresos, e incluso en este caso la razón justificativa es la de la equiparación con el IVA. Sin embargo, es mucho más general el uso de estas facultades para elevar las deducciones en el IRPF, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y, en algún caso significativo, en el Impuesto sobre el Patrimonio. Justificación muy generalizada es la utilización de estas deducciones para potenciar determinadas políticas activas, fundamentalmente de carácter social.

Absolutamente general es la tendencia a la ampliación de los impuestos cedibles. El IVA y los impuestos especiales son «objeto de deseo» de todos, bien a través de la cesión de la fase minorista o de participaciones territorializadas en función del consumo. Alguna comunidad entiende que también el Impuesto sobre Sociedades debería incluirse en la «cesta de impuestos» cedibles.

Poca importancia se atribuye a la posibilidad de establecer tributos propios. Las limitaciones que la Ley Orgánica de Financiación establece en el marco impositivo inclina a la mayoría por considerar que su margen es muy limitado en este campo, aunque alguna comunidad considera que puede haber posibilidades de explotación en el área de los impuestos ecológicos.

Por último, todos muestran su satisfacción por lo conseguido a través de la gestión descentralizada de los tributos propios y cedidos. El incremento de recaudación, a través de una mejor administración y de mayor eficacia en la lucha contra el fraude, es el resultado de la mayor atribución de facultades a los gobiernos autonómicos, pese a la complejidad de algunas de las figuras cedidas (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones) y a las dificultades que las valoraciones de bienes pueden suponer.



Magdalena Álvarez Arza Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía

El actual sistema de financiación no cumple con los requisitos mínimos que nos permitirían hablar de corresponsabilidad fiscal. Y ello a pesar de que se vendió como el elemento central del nuevo sistema de financiación.

El concepto sobre el que se pretende avanzar, sin resultado, supone que la financiación del gasto público de las comunidades autónomas provenga de instrumentos financieros cuya responsabilidad corresponda a la propia comunidad. En este caso, los instrumentos financieros referidos lo son en el ámbito tributario.

Para que las comunidades autónomas sean responsables de sus ingresos fiscales, de tal forma que en la misma medida que les compete la prestación de los servicios públicos transferidos puedan disponer de los instrumentos financieros adecuados que garanticen su cobertura financiera, debe garantizarse la responsabilidad de la regulación, recaudación, liquidación, inspección y control sobre esos conceptos impositivos.

Evidentemente, la novedad que se introduce con el sistema para el quinquenio 1997-2000 no cumple con ninguna de las condiciones expuestas. El pretendido avance en corresponsabilidad fiscal gira sobre la cesión y la participación territorializada de un solo impuesto; solamente se cede, y muy parcialmente, la capacidad normativa del impuesto, y sobre aspectos de la imposición sobre la renta que han sido eliminados en su mayor parte por la normativa general; y no se dispone de ninguna capacidad de gestión, ya que toda la gestión del impuesto,

incluso su control, residen en la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Así pues, la Hacienda estatal se reserva aquellos aspectos cuya cesión hubiera supuesto un avance en la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas.

A mayor abundamiento, la tercera de las reformas del sistema de financiación —informada por el CPFF de 27 de marzo de 1998 para corregir los efectos de la reforma del IRPF, y aplicada con carácter retroactivo a 1 de enero de 1997 para paliar las desastrosas consecuencias del modelo—, garantiza que el IRPF crecerá como mínimo a la par que el PIB nominal al coste de los factores, magnitud, por cierto, inexistente. Con ello se establecen unos ingresos mínimos cualquiera que sea el comportamiento real del IRPF, con lo que desaparece cualquier atisbo de corresponsabilidad. La única Administración responsable no es otra que la Administración General del Estado, al asumir el coste financiero de una posible menor recaudación del IRPF, tal como se ha puesto de manifiesto en la liquidación definitiva del ejercicio de 1997, y no dejará de comprobarse en las de 1998 y 1999.

Pretender que la atribución del rendimiento del 30 por 100 en la cuota líquida de un impuesto, junto con la cesión parcial de su regulación, teniendo asegurada la financiación cualquiera que sea su evolución, es responsabilidad fiscal, no deja de ser una falacia.

Contrasta esta pretendida responsabilidad fiscal con los importantes avances que en esta materia se hicieron en modelos anteriores. Botón de muestra es la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, que establecía que la comunidad autónoma se haría cargo de la gestión, liquidación, recaudación, inspección y

revisión de los impuestos extraordinarios sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, General sobre Sucesiones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

El sistema de cupo sólo parece de viable aplicación en su convivencia con el sistema de financiación de régimen común, ya que está concebido para adaptarse a las especiales circunstancias de los territorios históricos y de la Comunidad Foral de Navarra, territorios que representan un porcentaje reducido de la renta nacional. Es imposible, por tanto, generalizar los sistemas forales de cupo al ámbito nacional pues supondría la desaparición de la Hacienda estatal y, por lo tanto, la desaparición de la espina dorsal del Estado, así como la imposibilidad de aplicarlo a todas las comunidades autónomas.

Creo, sin embargo, que uno de los elementos que deben ser tomados en consideración para la confección de un futuro sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común es la introducción de una partida destinada a equilibrar, en un cierto período de tiempo, el *gap* existente entre los resultados financieros de ambos sistemas de financiación.

En cuanto a la ampliación de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos con anterioridad a este nuevo sistema, se ha limitado, esencialmente, a la posibilidad de reducción de los tipos de gravamen, y, en este aspecto, las actuaciones no han sido ni generalizadas ni suficientes.

En segundo lugar, en cuanto a la posibilidad de utilización de la capacidad normativa en el IRPF, se han puesto de manifiesto dos circunstancias:

- Por una parte, la capacidad normativa es tan exigua que las consecuencias económicas de las decisiones adoptadas por las comunidades autónomas sobre las deducciones o la variación media del tipo de gravamen en 0,4 puntos no alcanzan ni de lejos el rango suficiente como para ser consideradas como política económica o tributaria de la comunidad autónoma.
- Y, por otra parte, las deducciones sobre las cuales las comunidades autónomas tienen capacidad de actuación han sido suprimidas al hilo de la modificación del IRPF, con lo que la ya desprovista capacidad normativa autonómica se ha quedado sencillamente desnuda. En este momento, se nos plantea la duda de si las deducciones que han sido hechas desaparecer por la normativa estatal llevarán consigo la desaparición simultánea de los «suplementos» de deducción autonómicos, o si, por el contrario, se mantendrán. En este último caso, deberemos

preguntarnos en qué ha consistido realmente la simplificación del Impuesto, pues, se conservarían las deducciones anteriores al lado de las nuevas.

La Comunidad Autónoma de Andalucía considera imprescindible ampliar los tributos cedibles y aquellos en los que puede obtenerse una participación territorializada. Esta postura la hemos puesto de manifiesto tanto en el Grupo de Trabajo previo al Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de julio de 1996, como en el mismo Pleno del Consejo.

En la situación actual del sistema tributario estatal, deberían ser cedibles los siguientes:

- El impuesto especial sobre determinados medios de transporte.
- El impuesto especial sobre las labores del tabaco.
 - El impuesto sobre las primas de seguro.
 - El impuesto sobre la electricidad.

Además, debería hacerse posible la participación territorializada en el resto de los impuestos especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido, con distintos porcentajes que, en su momento, habría que determinar. E, igualmente, debería introducirse una modificación en la cesión del IRPF, de forma tal que la cesión lo fuera de un porcentaje sobre la base liquidable del Impuesto.

Al ser, por un lado, el comportamiento del consumo más homogéneo que el de la renta y, por otro, permanecer la progresividad del IRPF en manos de la Hacienda del Estado, el sistema sería mucho más equilibrado, tanto en el grado de autonomía financiera de las distintas comunidades autónomas como en lo que respecta a la evolución de su financiación. Al mismo tiempo, se avanzaría hacia una verdadera corresponsabilidad fiscal en la vertiente de los ingresos, al participar las comunidades autónomas en las funciones de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos.

Con la configuración actual del sistema no existe tal margen. Por esta razón, Andalucía realizó la propuesta que he descrito con anterioridad, de manera que, a la vez que se transfieran competencias, se cedan las figuras impositivas que permitan a las comunidades autónomas tener recursos suficientes para poder ejercitarlas adecuadamente.

Sería necesario que el sistema tributario autonómico estuviera integrado por figuras impositivas directas e indirectas sobre las que las comunidades autónomas mantuviesen un amplio espectro de competencias que fuesen desde su regulación hasta su gestión y control.

Mi experiencia es enormemente positiva. Los datos en Andalucía son muy significativos, ya que los tributos cedidos han experimentado un gran crecimiento en el cuatrienio 1995-1999, que se cifra en el 60,8 por 100, mientras que los ingresos impositivos del Estado lo han hecho en un 26 por 100. Y eso a pesar de que los tributos cedidos tienen muy escasa elasticidad respecto a la renta, y de que el cuatrienio elegido ha sido un período de buen crecimiento de la renta global, y muy favorable, por lo tanto, para el crecimiento de los impuestos estatales.

Por cierto que el gobierno central, que llegó enarbolando la bandera de la bajada de impuestos, ha creado dos impuestos nuevos, eso sí, ambos indirectos, sobre las primas de seguros y sobre la electricidad.

Tradicionalmente, se ha hecho un gran hincapié en la existencia de capacidad normativa como conditio sine qua non para la corresponsabilidad fiscal. Sin embargo, con toda certeza, y sin restar importancia a aquélla, siempre que esté adecuadamente regulada, creo que para la autonomía financiera de una comunidad autónoma es de mayor trascendecia la existencia de capacidad de gestión en un sentido amplio.



Eduardo Bandrés Moliné

Consejero de Economía, Hacienda y Función Pública de la Diputación General de Aragón

El actual sistema de financiación estableció un principio de corresponsabilidad fiscal muy limitado en su propia definición. El hecho de circunscribirlo fundamentalmente a un impuesto (IRPF), unido a la pequeña maniobrabilidad normativa cedida a las comunidades, se ha desvelado insuficiente desde que el sistema comenzó a funcionar y, más aún, conforme se han realizado los traspasos de distintos servicios desde la Administración central a la autonómica. Esto supone que el Estado ha traspasado gastos importantes, como la educación o los servicios sociales, y sin embargo mantiene prácticamente el mismo conjunto de recursos tributarios que antes de realizarse los traspasos. La conclusión, prescindiendo incluso del agravante del efecto negativo de la evolución del IRPF en los últimos ejercicios, es que las comunidades autónomas cada vez tienen mayores responsabilidades de gasto y, sin embargo, sus competencias sobre los ingresos no se corresponden con aquéllas, lo que limita absolutamente sus posibilidades de actuación y anula el principio de corresponsabilidad fiscal.

La Constitución Española recoge, junto al principio de igualdad, el respeto a las singularidades de cada territorio. Los estatutos de cada comunidad determinan ese hecho diferencial. Para lograr ese respeto a la singularidad y al pluralismo, sin menoscabar la igualdad y la unidad, lo deseable es conseguir que las comunidades autónomas tengan un sistema de financiación que satisfaga plenamente sus necesidades y las demandas de su territorio, dentro del marco constitucional y estatutario. Se trata de conseguir que el sistema que se adopte (cualesquiera que sean sus características técnicas, de

cupo, etc.) sea capaz de adaptarse a la necesidad y singularidad de cada comunidad, dé cumplimiento y a la vez mantenga los principios de igualdad y unidad, tal y como señala la Constitución, dentro del marco más amplio de referencia que es la Unión Europea.

Lo relevante no es, en mi opinión, si las comunidades han utilizado poco o mucho sus competencias normativas (y hay ejemplos muy variados, en todos los impuestos cedidos), sino el hecho de que tales competencias existan. Desde el momento en que las comunidades autónomas han recibido el poder de determinar la cuota tributaria de los tributos cedidos, hay que entender que las medidas que hayan adoptado —incluida la no alteración de la tributación de ningún impuesto— no constituyen sino el reflejo de las demandas de sus ciudadanos y, por ende, un correcto ejercicio de la responsabilidad fiscal. La pregunta clave sería si, en efecto, las capacidades normativas cedidas son suficientes para garantizar el correcto desarrollo de las comunidades, su autonomía y suficiencia financiera.

El sistema de financiación todavía adolece de dos problemas: la fuerte dependencia financiera de las comunidades autónomas de los ingresos transferidos (que se acentuará con los traspasos de las competencias de sanidad) y el olvido, en la estructura impositiva autonómica, de la imposición indirecta. Esta situación conduce a que el Estado central tenga un conjunto de recursos tributarios que le proporcionan una financiación superior a sus políticas de gasto, ya que éstas pasan a ser competencia de las comunidades.

Estos problemas se subsanarían ampliando el ámbito tributario autonómico. Los impuestos más adecuados para ello son el IVA y los impuestos especiales. Se trata de tributos idóneos desde el punto de vista del principio de beneficio de la imposición, escasamente expor-

tables, visibles y con un notable potencial recaudatorio. Al menos a corto y medio plazo, la mejor fórmula de descentralización parece la de la cesión de un porcentaje de la recaudación, imputado de acuerdo con indicadores de consumo. La atribución de competencias normativas debería hacerse en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), 8/1980, de 22 de septiembre, es la que, con base en la Constitución, determina el alcance de los tributos propios de la comunidad. El Estatuto de Autonomía y la Ley de Hacienda Autonómica completan esta regulación. Dentro de estas normas, cada comunidad ha establecido su propio sistema tributario, complementario del estatal y local. Esta complementariedad implica de por sí unos límites estrictos para el sistema tributario autonómico. La imposición propia, individualmente considerada, es insuficiente para atender el nivel de gasto al que actualmente ha

de atender la comunidad autónoma; de ahí la necesidad de contar con un sistema de financiación que permita la obtención de recursos suficientes, y el logro de la verdadera autonomía financiera y responsabilidad fiscal.

La gestión de los tributos cedidos por parte de las comunidades autónomas constituye una muestra palmaria de la capacidad gestora de éstas y de las ventajas asociadas a una Administración próxima a los ciudadanos. Por otra parte, la experiencia en este campo demuestra la importancia de los mecanismos de coordinación entre la Hacienda estatal y la autonómica conforme la cesión y participación de los tributos ha ido aumentando.

Por ello, sería deseable evolucionar hacia un sistema de gestión integrado, con mayores y reales competencias de las comunidades autónomas en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, su control y dirección, lo que llevaría a un aumento en la eficacia y eficiencia de dicha gestión.



Elena Carantoña Álvarez

Consejera de Hacienda del Principado de Asturias

En nuestra opinión, el principio de corresponsabilidad fiscal ha de entenderse como aquel que otorga a las administraciones territoriales un mayor margen de actuación discrecional a la hora de allegar recursos con los que financiar sus programas de gasto, con el fin de que estos niveles de gobierno sean plenamente responsables financieramente de las decisiones tributarias que adopten.

Los medios adoptados en el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 para alcanzar este objetivo no han sido acertados, fundamentalmente por haber optado por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (tarifa autonómica y participación territorial), el tributo de carácter personal sobre el que descansa la progresividad del sistema tributario español, a lo que se añade la reciente reforma y su consiguiente pérdida recaudatoria.

En este sentido, hay que afirmar con rotundidad que, a la vista de los resultados definitivos del sistema para el primer año (1997), no se mejora en grado alguno la corresponsabilidad fiscal, como muestra el que el abanico de crecimientos en el IRPF de las distintas comunidades sea muy amplio, sin que ello obedezca a decisiones tributarias por parte de éstas, ni siquiera a su nivel de renta. Este hecho, junto con que la práctica totalidad de las comunidades obtienen

incrementos en el IRPF inferiores al crecimiento de la economía (PIB nominal), muestra la falta de condiciones de este impuesto para ser el eje fundamental de la corresponsabilidad fiscal, tal y como se configura en el nuevo modelo de financiación autonómica.

Consideramos más realista y razonable una profunda revisión del actual sistema que permita una determinación equitativa de los recursos acorde con el principio constitucional de solidaridad, garantice la prestación de los servicios públicos a un nivel suficiente, y aporte autonomía financiera real.

Si bien hay que reconocer que ya son varias las comunidades autónomas que han hecho uso de las capacidades normativas que actualmente les están atribuidas en los tributos cedidos, cabe preguntarse si obedecen al diseño de una política tributaria autonómica propia, o bien han estado motivadas por la rentabilización política de unas decisiones con un gran número de potenciales beneficiarios al mínimo coste para la Hacienda regional.

En este sentido, el Principado de Asturias mantiene una postura de cautela por varios motivos. En primer lugar, el importante volumen económico de las recientes competencias asumidas (educación, formación y trabajo) impide adoptar medidas de rebaja de la presión fiscal por unas cuantías que resultan inciertas, lo cual pondría en riesgo la capacidad financiera de la comunidad y, por tanto, las posibilidades de mantenimiento y mejora de unos servicios que

aspiramos a prestar en unos niveles superiores a los que mantenía la Administración central del Estado. Y, por otro lado, no podemos olvidar el marco financiero en el que nos encontramos, con progresivas limitaciones respecto al déficit y el endeudamiento que la introducción del euro impone a todas las administraciones públicas.

Por último, no debemos olvidar que las tan publicitadas rebajas de la presión fiscal adoptadas por el Estado, como la reciente reforma del IRPF, han sido posibles en un contexto con importantes ingresos extraordinarios derivados de las privatizaciones y con elevados incrementos en la recaudación de otros impuestos, como el IVA y los especiales, circunstancias que no son trasladables de ninguna manera a las comunidades autónomas, al menos a las de régimen común.

Desde nuestro punto de vista, el nuevo sistema de financiación autonómica que vaya a sustituir al actualmente vigente debe tener como pilares básicos una participación amplia de las comunidades autónomas en el rendimiento recaudatorio de una cesta de impuestos a modo de tributos compartidos, junto con la instrumentación de unas transferencias corrientes de carácter incondicionado que cubran la diferencia entre estos ingresos tributarios y las necesidades de gasto que tiene cada comunidad, de acuerdo con el volumen de competencias que gestiona.

Esto permitiría equilibrar la imposición directa con la indirecta, aportando estabilidad a las haciendas autonómicas.

Como primeros candidatos para ampliar el ámbito de los tributos cedibles a las comunidades están los impuestos especiales, si bien hay que reconocer que, excepto el Impuesto de Matriculación, se trata de impuestos recaudados en la fase de fabricación y, por tanto, sin fase minorista, lo que posibilita la traslación de la carga impositiva hacia otras jurisdicciones. No obstante, la situación sería distinta si se abordasen los cambios normativos precisos para cambiar —en la medida de lo posible— su actual configura-

ción, introduciendo una fase minorista. En otro caso, no quedaría otra solución que el establecimiento de participaciones territorializadas, que serían posibles en la medida en que se conozcan fiablemente los consumos gravados en las distintas comunidades.

Al margen de los impuestos especiales, es preciso referirse también al Impuesto sobre el Valor Añadido, si bien, en este caso, la existencia de un mayor número de inconvenientes para proceder a una genuina cesión del tributo (traslación de la carga impositiva, no coincidencia del lugar de recaudación con el de devengo y elevada concentración de la recaudación en las comunidades con más actividad productiva) aconsejaría optar por la vía de las participaciones territorializadas en su rendimiento recaudatorio.

Existe margen en la gestión de los tributos propios actualmente existentes, pero no en cuanto a la posibilidad de establecer nuevos tributos, dada la imposibilidad de que recaigan sobre hechos imponibles gravados por el Estado. Existen algunas opciones dignas de consideración aunque con un potencial recaudatorio limitado, como en el campo de los impuestos ecológicos.

Como comunidad autónoma que gestiona tributos propios, cedidos, y también locales, nuestra experiencia es completa y globalmente positiva. El interés central que las comunidades dedican a estos tributos, que no comparten la atención con otras figuras más importantes o de mayor capacidad recaudatoria, ha permitido mejoras en la gestión, incluida una mayor calidad en la información al contribuyente, y en la difusión de estas figuras impositivas, así como incrementos recaudatorios.

Por otro lado, actuaciones inspectoras concretas han tenido como consecuencia un considerable incremento del número de expedientes presentados voluntariamente en tributos donde el fraude fiscal era considerablemente elevado.



Joan Mesquida Ferrando

Consejero de Hacienda y Presupuestos del Gobierno de las Islas Baleares

El actual sistema se centra exclusivamente en el IRPF, y más concretamente en una vertiente del mismo. Queda mucho camino por recorrer para llegar a hacer operativo el principio de corresponsabilidad fiscal.

Entiendo que el principio de corresponsabilidad fiscal implica no sólo hacerse partícipes de los rendimientos que se obtengan por aquellos tributos que, con carácter general, pagan todos los ciudadanos, sino que es necesario además que cada Administración autonómica gestione aquellos ingresos tributarios que le sirven para financiarse.

En otras palabras, la fórmula de cesión de rendimiento sin ir acompañada de una cesión de la gestión y la recaudación de los recursos tributarios no cumple, en todas sus acepciones, el principio de la corresponsabilidad fiscal, porque el ciudadano no percibe a qué Administración esta pagando concretamente, y es necesario que se observe lo que los canadienses llaman «principio de transparencia», es decir, que el ciudadano pueda identificar el destino de sus obligaciones tributarias.

En propuestas de este tipo, siempre hay que considerar la necesidad de alcanzar el consenso de todas las comunidades autónomas, cosa que no ocurrió en la negociación del sistema de financiación de este quinquenio, lo que ya ha mostrado sus perjuicios. Han de tenerse también muy presentes los principios de solidaridad y equilibrio territorial.

Desde esta perspectiva, esta alternativa podría hacerse realidad en el supuesto de que existiese una convergencia general de renta y riqueza entre las regiones. Pero, siendo realistas, es poco viable que se pudiese alcanzar un acuerdo general satisfactorio para todas las comunidades autónomas. Ni siquiera el Libro Blanco de los expertos, encargado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, proponía una generalización de este supuesto.

Parece que la utilización efectiva y con impacto profundo ha sido más bien modesta, entre otras cosas, por las propias limitaciones del sistema.

Efectivamente, la Ley 14/1996 introduce la posibilidad de utilización, por parte de las comunidades autónomas, de la capacidad normativa en los tributos cedidos, pero lo hace con grandes limitaciones y en aspectos en los que el ciudadano sólo de una manera muy tangencial puede notar los efectos.

Creo que las comunidades se han visto poco incentivadas por las perspectivas de utilización de la capacidad normativa, ya que aspectos en los que les hubiera gustado incidir, o que les hubieran supuesto facilidades de gestión, están totalmente vetados. Es el caso de la regulación de la «base imponible» en los tributos cedidos, en los que seguimos sufriendo el término «valor real de los bienes», sin que nadie haya podido identificar exactamente lo que tal término significa, o el caso de las deducciones de la cuota en IRPF, donde no se pueden regular aquéllas que afecten a las fuentes de renta. el trabajo, la actividad empresarial, etc., quedando entonces limitados a la creación de deducciones de carácter personal o familiar. En resumen, creo que las comunidades autónomas han hecho lo que han podido dentro de unos límites muy estrictos.

En la medida en que se traspasen más servicios a las comunidades autónomas, por supuesto que debería ampliarse, aunque insisto en que la cuestión fundamental no radica en ceder muchos tributos, sino en cómo se rea-

liza dicha cesión. Como decía anteriormente, entiendo que tal cesión debe de comportar una cesión en la gestión y en la recaudación, así como una amplia capacidad normativa.

En estos momentos, yo plantearía la posibilidad de ceder los impuestos especiales, que me parecen las figuras idóneas, entre las no cedidas, para ser transferidas a las comunidades, ya que de este modo tendríamos algo que decir en un abanico de tributos que inciden en el consumo, que es un aspecto no relacionado con ninguno de nuestros tributos cedidos. Quizá sólo parcialmente el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados podría entenderse dirigido al consumo como impuesto indirecto que es, pero yo creo que realmente allí son objeto de imposición más bien decisiones de inversión que decisiones de consumo.

Ahora bien, en el capítulo de los impuestos especiales hay que considerar que aquellos que tienen una mayor capacidad recaudatoria, como el que versa sobre los hidrocarburos, o sobre las bebidas alcohólicas, tienen su devengo en origen (el momento de la salida de fábrica), lo cual distorsiona mucho el reparto de la recaudación.

Nuestra comunidad autónoma siempre ha hecho un gran esfuerzo en el desarrollo de los tributos propios: tenemos un impuesto sobre el bingo, un impuesto sobre las instalaciones que afectan al medio ambiente, un canon de saneamiento de aguas, se intentó crear un impuesto sobre las loterías, que fue declarado inconstitucional, y seguimos estudiando diferentes fórmulas nuevas.

Pero estas experiencias manifiestan que el margen es muy estrecho; primero porque hay que encontrar un hecho imponible no gravado por el Estado o por las administraciones locales, y segundo porque el Estado es muy cauteloso ante la posibilidad de que alguna comunidad autónoma incida sobre un hecho imponible que podría gravarse a nivel nacional. Es una tarea realmente difícil, aunque Baleares sigue en esta línea y estamos hablando, en estos momentos, de la creación de dos figuras impositivas nuevas: un tributo ecoturístico y un impuesto sobre los vehículos de alquiler.

Creo que está demostrado que todo tributo cedido en rendimiento y en gestión ha mejorado notablemente su recaudación en todas las comunidades autónomas. Basta con revisar los datos de la evaluación de recaudación de los tributos cedidos a todas las regiones en los últimos diez años.

La causa podría ser el hecho de que un mayor acercamiento al contribuyente provoca una mejora en los servicios de atención al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, y también el hecho de que cuando se transfiere un tributo para financiar la prestación de un servicio, se es muy consciente de que cuanto más y mejor se recaude mayor nivel de prestación de servicios se podrá ofrecer. Resumiendo, creo que ha pasado a la historia la época de las grandes organizaciones administrativas y burocráticas, y que la idea de la descentralización es especialmente adecuada en términos de gestión y recaudación tributaria.



Adán Martín Menis

Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias

Con el actual sistema existe margen para profundizar en este principio, tanto en relación con la ampliación de las figuras tributarias objeto de cesión como con el incremento de la capacidad normativa establecida en la vigente Ley de Cesión, especialmente en el IRPF, no sólo en cuanto a los límites para modificar las tarifas, sino en cuanto a las deducciones, lo que permitiría poner a disposición de las comunidades autónomas un eficaz instrumento de política económica.

Una modificación de esta magnitud requiere una reflexión más profunda sobre los propios principios que sustenta el actual modelo de Estado y del sistema fiscal.

Como primera premisa, habría que establecer el modelo definitivo de reparto de competencias entre la Administración general del Estado y las de las comunidades autónomas, así como su homogeneización en todas las comunidades.

Una segunda cuestión a resolver sería la del sistema tributario que resultaría, que tendría unas características muy diferentes a las actuales, ya que se pasaría de un sistema que descansa en una uniformidad de las figuras tributarias básicas a otro en el que estas figuras podrían tener una regulación diversa.

Una tercera cuestión a resolver la constituiría el problema, actualmente no cerrado, sobre la nivelación de servicios fundamentales que permita una igualdad de acceso para todos los españoles a dichos servicios.

En cuarto lugar, pero de gran importancia para algunas comunidades autónomas, entre ellas Canarias, está la resolución del problema de hacer efectiva la garantía del principio de solidaridad para aquellas que tienen un menor nivel de desarrollo o con estrangulamientos estructurales para éste.

Por último, y para esta comunidad, habría que contemplar las singularidades de orden fiscal y económico que, con base en la propia Constitución Española, han sido desarrolladas legislativamente.

Puede decirse que ha sido reducido, no tanto por el número de comunidades que han hecho uso (nueve) como por el ámbito de los conceptos tributarios afectados, que se reducen en su gran mayoría, a cuatro aspectos: establecimiento de determinadas deducciones familiares y para adquisición y rehabilitación de viviendas en el IRPF; establecimiento del tipo impositivo del 7 por 100 en las transmisiones onerosas de bienes inmuebles en el ITP y AJD para igualarlo a la tributación nominal por IVA; establecimiento de deducciones en el ISD y en la fijación de tipos impositivos superiores para los hechos imponibles de la Tasa sobre el Juego, por lo que, salvo en la mencionada del ITP, su incidencia puede considerarse como muy moderada.

En el llamado Libro Blanco ya se exponen los postulados sobre los que se podían basar los llamados «tributos compartidos» que constituyen el actual sistema y que no contemplan todos los conceptos y hechos imponibles allí expuestos. Por consiguiente, es claro que deberían ampliarse, así como definir el camino por donde realizar esa ampliación.

Las lógicas cautelas de la LOFCA para aplicar los tributos propios, en principio, condicionan fuertemente esta posibilidad, lo que no es óbice para que la cambiante realidad económica y social vaya abriendo nuevas posibilidades de objetos imponibles susceptibles de gravamen ligados al territorio en el que se han de aplicar, que no contradigan los principios de libre circulación de personas, mercancías y capitales, y que no impliquen gravar hechos imponibles que ya están sujetos a tributos estatales. En este sentido, se debe recordar que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene establecido un tributo propio desde 1986, que ha contribuido a instrumentar una política fiscal acorde con las necesidades del Archipiélago.

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente respecto de la eficaz aplicación en este territorio de un tributo propio y de la eficacia que ha tenido la gestión de los tributos cedidos, la única conclusión a la que se puede llegar es la de que ha sido una experiencia muy positiva, y más aún desde la vigencia del actual sistema, a lo que no ha sido ajena la favorable coyuntura económica, que ha posibilitado conseguir un importante volumen de recursos sin tener que incrementar los tipos impositivos, alternativa abierta tras la promulgación de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos.



Federico Santamaría Velasco

Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Cantabria

Es evidente que la capacidad normativa de las comunidades autónomas de régimen común, tanto en la vertiente de tributos cedidos como en la de tributos compartidos, ha tenido una evolución creciente de manera paulatina, desde la promulgación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, con especial énfasis en el vigente modelo de financiación de las comunidades autónomas y las modificaciones legislativas a las que dio lugar el «Acuerdo de 1996», en la LOFCA y en la Ley de Cesión de Tributos.

No obstante, la corresponsabilidad fiscal tiene al menos dos aspectos; el primero de ellos, el más conocido y difundido, es el de explicitar que los impuestos que los contribuyentes pagan van destinados a financiar no sólo los Presupuestos Generales del Estado, sino también los de la comunidad autónoma donde residen, que a su vez tiene capacidad para modificar la presión fiscal en su territorio. Ciertamente la potestad normativa de las comunidades autónomas en el IRPF es bastante reducida, y en los tributos cedidos, aun siendo más amplia, presenta ciertas limitaciones.

Estimo que la corresponsabilidad fiscal en el momento actual no es aún cierta, ya que no se puede hablar propiamente de corresponsabilidad cuando una de las partes, la Administración General del Estado, tiene una situación clara y absolutamente predominante sobre la otra, las comunidades autónomas, no sólo en el reparto de la capacidad normativa, sino también en lo que se refiere a la gestión, inspección y recaudación de los tributos.

El segundo, más oculto pero, a mi juicio, transcendental, se refiere a los márgenes reales que las comunidades autónomas tienen a la hora de adoptar medidas de política fiscal.

Creo que en este aspecto la discriminación es aún mayor, ya que al poseer sólo capacidad limitada en ciertos tributos, las comunidades autónomas no poseen el funcionamiento a su favor de una cesta adecuada de tributos que estabilice el déficit público, ante cualquier disminución de la presión fiscal en alguno de sus tributos: así, por ejemplo, si una comunidad autónoma decidiera utilizar su capacidad normativa para rebajar la carga impositiva del IRPF, con el claro objetivo de acelerar el crecimiento económico y la generación de empleo, el aumento de recaudación que se produciría vía imposición indirecta no iría a financiar los presupuestos de la comunidad autónoma en cuestión, compensando la pérdida de recaudación

del IRPF, sino a financiar los Presupuestos Generales del Estado.

En primer lugar, el sistema de cupo, si se calcula de manera adecuada y objetiva, supone un efecto neutro sobre la balanza fiscal de las comunidades autónomas.

Por consiguiente, el fondo del asunto no es sistema de cupo o no, sino arbitrar un modelo de financiación autonómica que garantice los siguientes aspectos:

- · Suficiencia financiera.
- · Autonomía financiera.
- · Solidaridad interregional.

Además, las comunidades autónomas deben de acceder a la dirección de la AEAT en condiciones de igualdad respecto a la Administración general del Estado y poseer capacidad normativa y recaudatoria sobre una amplia cesta de tributos que les permita adoptar medidas de política fiscal.

En mi opinión, las comunidades autónomas no han aprovechado de forma generalizada y suficiente sus capacidades normativas, si bien dicha circunstancia se atenúa si consideramos el período relativo de tiempo que ha transcurrido desde que las asumieron hasta el momento actual, y la capacidad financiera de maniobra que ostentan a la hora de adoptar medidas de política fiscal (cesta tributaria).

Es inexcusable, por las razones anteriormente expuestas, ampliar los tributos cedibles; a mi juicio, una vez asumidas las competencias de sanidad, las fuentes tributarias a incorporar en el sistema de financiación deberían ser las siguientes:

- Impuesto sobre Sociedades, 50 por 100.
- Impuesto sobre el Valor Añadido, fase minorista, 25 por 100.
 - Impuestos especiales, 75 por 100.

No existe razón para que la estructura impositiva de las comunidades autónomas presente diferencias con la de la Administración General del Estado, o para que sea más reducida que ésta.

Por un lado, si bien los impuestos directos tienen un carácter marcadamente personal y no territorial, no es menos cierto que la estrella de los últimos años en lo relativo a la cesión de tributos por parte de la Administración General del Estado a las comunidades autónomas ha sido el IRPF, tributo personal y directo por antonomasia.

Muy al contrario los impuestos indirectos (IVA, II.EE.) presentan un carácter marcadamente te-

rritorial en su fase minorista o de consumo efectivo, al gravar adquisiciones, servicios o consumos realizados en un territorio determinado por ciudadanos que en el momento de la realización del consumo o la prestación del servicio se encuentran en ese mismo territorio.

Además, muchos de los servicios gravados son hoy en día prestados por las comunidades autónomas o son sus ciudadanos quienes sufren las consecuencias de ciertos consumos (contaminación: tabaco, hidrocarburos, vehículos; salud pública, inseguridad ciudadana: alcohol).

Por consiguiente, la cesión de los impuestos directos respondería a razones de suficiencia y autonomía financiera, mientras que la referida a los impuestos indirectos se ampararía más en razones de justicia fiscal y potencial recaudatorio.

Muy limitado. En efecto, la LOFCA regula, en sus arts. 6 (limitaciones para su creación), 7 (tasas), 8 (contribuciones especiales) y 9 (impuestos), los tributos propios de las comunidades autónomas, siendo de destacar las escasas posibilidades que tienen éstas para crear tributos propios debido a las «dificultades» o estrecho margen de maniobra que al respecto permite la LOFCA.

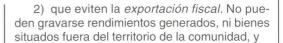
La creación de tributos propios es la manifestación más genuina de la autonomía fiscal de las comunidades autónomas. No obstante, la LOFCA impone importantes limitaciones para su establecimiento por parte de aquéllas, tales como:

1) que eviten la *doble imposición*. No puede recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado, si bien esta limitación ha sido moderada por el Tribunal Constitucional;

Isabel Carrasco Lorenzo

Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León

El sistema de financiación vigente para el período 1997-2001 ha avanzado en la aplicación del concepto de corresponsabilidad fiscal, al ejercer las comunidades competencias normativas sobre el IRPF y el resto de tributos cedidos, de forma que los ciudadanos son más conscientes de que una parte de sus impuestos son gestionados y regulados por su comunidad autónoma y, por lo tanto, se ha hecho efectivo que las comunidades compartan con el Estado el coste político que supone la recaudación impositiva.



3) que no constituyan un obstáculo efectivo a la libre circulación de los factores productivos.

Las materias objeto de gravamen autonómico han sido principalmente el juego del bingo y toda una serie de impuestos de naturaleza medioambiental (por ejemplo, cánones sobre el agua), y sobre explotaciones agrarias (caso de Andalucía, Asturias, Extremadura) que no han llegado a aplicarse.

Exceptuando el caso de Canarias, que goza de régimen fiscal especial, el resto de las comunidades autónomas de régimen común, entre las que nos encontramos, han tenido un papel cada vez más activo en esta materia.

Hay que destacar que la recaudación por tributos propios, si bien ha ido creciendo de modo notable, es de importancia reducida frente al gasto autonómico.

Lo primero que destaca es la importancia que desde el punto de vista recaudatorio van adquiriendo los tributos cedidos, a pesar de que tanto la normativa del Estado (a través de beneficios fiscales, exenciones, por ejemplo) como las sentencias del Tribunal Supremo van reduciendo tanto la total capacidad inicial de recaudación como la del inventario de hechos imponibles susceptible de gravamen, y por tanto de la recaudación.

No obstante lo anterior, la cesión a las comunidades autónomas ha supuesto una considerable mejora no sólo en la gestión de estos tributos, sino en la lucha contra el fraude fiscal que históricamente venían padeciendo.

El proceso de construcción del Estado de las autonomías configurado en la Constitución Española es un proceso lento, pero inexorable. De hecho, es previsible que en el 2000 todas las comunidades autónomas alcancen un grado de competencia muy similar desde el punto de vista financiero, salvo la competencia sanitaria. Por lo tanto, el nuevo sistema de financiación se acercará mucho a un sistema definitivo.

Una posible culminación de este proceso quedaría definida por la aplicación de un sistema de cogestión de las distintas figuras impositivas o, incluso, tal como se plantea en la pregunta, por una descentralización de la gestión recaudatoria. Sin embargo, razones de operati-



vidad, de magnitud y, sobre todo, de eficiencia, no hacen aconsejable que la actual gestión tributaria integrada estatal se parta entre las quince comunidades de régimen común. Se debe avanzar en el grado de participación de las comunidades en la dirección y gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y, sobre todo, se debe intensificar la participación directa e incrementar la transparencia informativa, con un compromiso decidido en la lucha contra el fraude fiscal.

El vigente modelo de financiación autonómica ha permitido a las comunidades autónomas que lo aceptaron la posibilidad de legislar determinados aspectos de los tributos cedidos. El uso que cada comunidad autónoma ha hecho de tal posibilidad ha sido muy diferente. Este hecho demuestra que la corresponsabilidad fiscal perseguida con el nuevo modelo de financiación se ha ejercido de forma efectiva.

En cuanto al uso que hemos hecho las distintas comunidades de este instrumento, basta leer las distintas leyes de medidas económicas y fiscales de las comunidades autónomas para constatar que ha sido muy dispar y ha producido desde modificaciones en los tipos de gravamen del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y de la Tasa Fiscal sobre el Juego hasta el establecimiento de deducciones o reducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

En nuestra comunidad, el objetivo primordial perseguido con el ejercicio de estas capacidades normativas en los diferentes impuestos cedidos, total o parcialmente, ha sido utilizar estas medidas de carácter fiscal como apoyo a políticas activas llevadas a cabo por el gobierno regional, y considerando a la hora de configurarlas la situación social y económica propia de esta comunidad.

Por lo que respecta al IRPF, la primera medida adoptada en cuanto la comunidad dispuso de competencias normativas fue establecer deducciones familiares, tanto por familia numerosa como por nacimiento de hijo. Responden estas deducciones a reiteradas reivindicaciones efectuadas con anterioridad por nuestra comunidad. Baste señalar como antecedente más inmediato el Plan Integral de Apoyo a la Familia en Castilla y León, aprobado por el gobierno regional en el año 1995, y en aras del cuál se solicitó a la Administración central que modificara el tratamiento fiscal a la familia en el sentido de un apoyo más decidido a las familias numerosas.

También en el IRPF la comunidad estableció desde el principio deducciones vinculadas a las donaciones y posteriormente también a las inversiones realizadas para el mantenimiento y

conservación del Patrimonio Histórico Artístico de Castilla y León.

En cuanto al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, dada la situación social de la Comunidad de Castilla y León, y teniendo en cuenta que en el ámbito familiar agrario existen muchas explotaciones rústicas de dimensiones reducidas que no son objeto de ningún tipo de beneficio fiscal, ni como explotación agraria ni como empresa familiar, se consideró necesario desde 1999 establecer una reducción que disminuyera el gravamen en las adquisiciones mortis causa.

En esta misma línea, para el ejercicio 2000 se ha configurado, junto con esta reducción específica para explotaciones agrarias, otra que de una forma más amplia resulte aplicable a las empresas familiares en general.

También recientemente ha establecido la comunidad una reducción en la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones cuando el adquirente sea una persona con minusvalía, física, psíquica o sensorial.

En cuanto a la Tasa Fiscal sobre el Juego, el ejercicio de las capacidades normativas de la comunidad se ha centrado en dos aspectos: por una parte, se ha regulado por la comunidad el tipo aplicable y las cuantías fijas y, por otra parte, se ha establecido un nuevo sistema de gestión.

En este punto es donde se deben encajar los nuevos instrumentos que permitan incrementar el grado de autonomía financiera, el nivel de autogobierno y profundizar en la correspondencia fiscal de las comunidades autónomas.

En estos momentos, todas las opciones son posibles, aunque, desde nuestro punto de vista existen unas prioridades en función del objetivo fundamental: *el equilibrio del sistema*. En todo caso, debemos tener en cuenta dos cuestiones: el aspecto puramente financiero y la incidencia real en el ámbito competencial.

En los estudios para la introducción de nuevos instrumentos de financiación debe tenerse en cuenta:

- Se considera positivo que se amplíen las figuras tributarias generadoras de ingresos, introduciendo impuestos indirectos para diversificar las fuentes de recursos.
- 2) La ampliación del «tramo territorializado del IRPF» sobre el 30 por 100, que estará disponible a partir de que todas las comunidades autónomas tengan transferida la educación no universitaria, exige un análisis previo de la capacidad recaudatoria y la evolución del nuevo Impuesto sobre la Renta y también del peso que lleguen a adquirir los recursos procedentes del

IRPF sobre los ingresos de las comunidades autónomas para que no se produzca una concentración excesiva. Con lo cual hablar en estos momentos de ampliar el porcentaje del 30 por 100 parece un tanto prematuro.

- 3) En el Libro Blanco sobre financiación autonómica, elaborado por un grupo de expertos, se apuntaba a los impuestos especiales y al IVA como impuestos susceptibles de ser utilizados para instrumentar la financiación de las comunidades autónomas. Sin embargo, con la actual configuración normativa de los impuestos especiales y del IVA, parece sumamente complejo arbitrar una cesión total o parcial de éstos a las comunidades autónomas. De hecho, sería necesario que el grupo de trabajo constituido al efecto en 1997 culminara sus trabajos. En todo caso, se podría instrumentar como «participación territorializada», distribuyendo su recaudación real entre los distintos territorios, aplicando criterios de consumo real en cada comunidad. Pero en ningún caso, salvo que se establezcan nuevas obligaciones fiscales a las empresas, las comunidades podrían tener competencias normativas sobre estos im-
- 4) Parece más conveniente participar en nuevos impuestos de la forma descrita en el punto anterior que ampliar la participación en el IRPF, para evitar una excesiva dependencia de una única figura tributaria.
- 5) En todo caso, el nuevo sistema debe salvaguardar la autonomía financiera de las comunidades autónomas, incluyendo salvaguardas para que las decisiones de la Administración central no socaven los ingresos de las comunidades.

Del análisis de los artículos 6 a 9 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas se desprenden las limitaciones que tienen éstas para establecer tributos propios. La restricción más importante es la contenida en el artículo 6.2, que determina que los tributos que regulen las comunidades autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado.

Esta limitación explica por qué las comunidades autónomas han hecho tan poco uso de esta posibilidad de regular tributos propios y en las pocas ocasiones en que se ha utilizado ha sido siempre como fórmula accesoria a los tributos ya cedidos por el Estado; el ejemplo más representativo son los impuestos sobre el juego (bingo, recargos sobre la tasa fiscal, etcétera).

Desde que se aprobó el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas estas figuras ya no tienen sentido, dado que este sistema ha supuesto, para aquellas comunidades que lo aceptaron, la posibilidad de ejercer competencias normativas que, en el caso de la Tasa Fiscal sobre el Juego, son muy amplias.

Aparte de esta utilización como accesorio de la normativa estatal, también se ha utilizado el establecimiento de tributos propios en otro sentido, que ha sido la creación de impuestos cuyo carácter no es recaudatorio, sino extrafiscal, en el sentido de que su objetivo tiende a cubrir otros aspectos de carácter social, como puede ser la preservación del medio ambiente, aunque existe una gran inseguridad jurídica al no existir un pronunciamiento constitucional relativo a los límites que deben respetarse al establecer esta regulación.

Esta comunidad autónoma no ha incrementado la presión fiscal con nuevos tributos, y los únicos que tiene establecidos son las tasas por prestación de servicios y actuaciones administrativas.

La primera cuestión a señalar es la complicación de gestión que está implícita en la configuración de todos los tributos cedidos, a excepción de la Tasa Fiscal sobre el Juego. A diferencia de los tributos que siguen estando en manos del Estado, que permiten la utilización de técnicas de gestión masiva, los tributos cedidos, al recaer sobre el valor real de los bienes objeto de diferentes transmisiones y tener como supuestos de hecho negocios y contratos variopintos, requieren, por una parte, complicadas labores de calificación jurídica que implican una cualificación técnica superior y, por otra parte, la aplicación de complejos sistemas de valoración para llegar a la determinación de la base imponible.

Esta complicación de la gestión, junto con su escaso poder recaudatorio, determinó que, durante la época en que la gestión de estos impuestos estuvo a cargo del Estado, fueran residuales frente a figuras con mayor capacidad recaudatoria y que, además, suponían una menor inversión de medios para su gestión. Cuando las comunidades autónomas recibieron la cesión de estos tributos constituían una parte muy importante de su financiación, lo que supuso que se hicieran todos los esfuerzos posibles en mejorar su gestión.

En los últimos años, aunque es cierto que en el conjunto de los presupuestos generales de las comunidades autónomas los ingresos derivados de la gestión de los tributos cedidos han perdido peso, la gestión que éstas realizan sigue siendo buena, sobre todo por la cercanía con el contribuyente.



Isidro Hernández Perlines

Consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Nadie pone en duda la importancia que los asuntos relacionados con la financiación autonómica han ido adquiriendo no sólo en el debate político nacional, sino en las conversaciones cotidianas de la mayor parte de los ciudadanos. Y lo lamentable de este asunto no es que dediquemos todos demasiado tiempo a discutir acerca de un tema que debería plantearse y resolverse tan sólo cada cinco años de forma serena y reflexiva, sino, por lo contrario, el ambiente de crispación, de agravio y de desencuentro en el que se ha conducido el debate en estos últimos tiempos. Hago esta pequeña introducción porque creo que el problema de la corresponsabilidad fiscal no se puede abstraer y tratar por separado ni del resto de asuntos que afectan a la financiación autonómica, ni de la problemática con que nos hemos ido encontrando en cada uno de los períodos de la historia reciente de la construcción del Estado de las autonomías. Por ello, es preciso recordar que el debate que se suscitó en la definición del anterior sistema de financiación (1992-1996) se centró en la necesidad de encontrar un mayor grado de autonomía financiera, concediendo mayor capacidad a las comunidades autónomas (CCAA) para gestionar sus propios ingresos y que éstos, los ingresos gestionados por ellas mismas, representaran una parte mayor de la financiación total. Se consideraba que este camino conduciría indefectiblemente a un menor grado de dependencia de las CCAA respecto a la Hacienda estatal. En este sentido, en el sistema anterior (1992-1996), se acordó que de la cuantía determinada en concepto de participación en los ingresos del Estado, una parte evolucionase en función de la recaudación por IRPF en el territorio de cada comunidad autónoma, en concreto, el 15 por 100 de las cuotas líquidas de dicho impuesto en cada territorio. Como medida complementaria, y para evitar distorsiones importantes en cuanto a los recursos a obtener por esta vía, se estableció una horquilla con unos límites máximos y mínimos, de tal forma que ninguna comunidad pudiera perder recursos ni tampoco obtener una financiación excesiva por este concepto. Este sistema permitió una experimentación controlada, como deben ser todos los experimentos, de lo que podía suponer la cesión de parte de un impuesto que es muy complejo y que tiene una gran capacidad recaudatoria y redistributiva, como es el caso del IRPF.

Sin duda, nada habría que oponer al principio de una mayor corresponsabilidad fiscal para las CCAA planteado el asunto como una cuestión teórica, y de la experiencia podrían haberse obtenido claras mejoras para el futuro del sistema de financiación. Sin embargo, cuando el gobier-

no del Partido Popular aborda este problema y diseña el nuevo modelo de financiación 1997-2001 se produce un giro radical y desafortunado.

El punto de partida del nuevo modelo de financiación no se corresponde con el procedimiento anterior, que partía de un análisis de los problemas o retos que se planteaban en cada quinquenio, cuyas soluciones se debatían en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera con el objeto de obtener una solución común y consensuada entre todas las comunidades autónomas que sirviera para ir mejorando en todas las vías abiertas en materia de financiación. El nuevo sistema, por el contrario, fue fruto de la precipitación y de las concesiones que van más allá de lo que habría sido lógico, y admisible políticamente, para que el presidente Aznar hubiera conseguido su investidura. Con el nuevo modelo 1997-2001, al vincular la pretendida corresponsabilidad fiscal a la recaudación de un único impuesto, el IRPF, se rompe con el principio de solidaridad entre regiones y, simultáneamente, se reduce la capacidad redistributiva del Estado a través del impuesto más universal del sistema tributario español, que afecta a más de 30 millones de españoles. Y es que la cesión parcial del IRPF, en la forma en que se ha hecho en el modelo de financiación autonómica 1997-2001, es un grave peligro para la solidaridad entre ciudadanos y regiones. Entre ciudadanos, porque a partir de la cesión su contribución impositiva no depende únicamente de su nivel de renta, sino de dónde tenga su residencia fiscal y, entre regiones, porque al alterar arbitrariamente sus ingresos, afecta a su capacidad de financiación de las políticas sociales de gasto y de reequilibrio territorial que pudieran emprender los respectivos gobiernos regionales para ir equiparándose unas a otras en términos de riqueza. Por tanto, su planteamiento en el origen, no permite esperar avances en el terreno de la equidad ni de la solidaridad.

Pero, para no dar una opinión únicamente basada en el planteamiento general del modelo, y puesto que en estos momentos ya tenemos datos acerca de lo que ha dado de sí su aplicación práctica durante 1997, su primer año de vigencia, se puede apreciar en el cuadro n.º 1 el irregular crecimiento que se produce entre las CCAA en la parte de su financiación que depende del IRPF. Los crecimientos por comunidades autónomas oscilan en una banda que va desde el -0,44 por 100 de Castilla y León hasta el 6,03 por 100 de Canarias. El incremento de financiación se reparte de forma desigual, aleatoria y desequilibrada entre las distintas comunidades autónomas y produce que en regiones con bajo nivel de renta, como Asturias, la financiación total, antes de la compensación por PIB, crezca sólo el 0,03 por 100 y, sin embargo, en otras de mayor nivel de renta, como Baleares, este crecimiento haya sido del 4,99 por 100. En general, según podemos apreciar en el cuadro n.º 1, crecen más aquellas comunidades más ricas que las de menor nivel de renta.

En cuanto a la pretendida corresponsabilidad fiscal, el nuevo modelo no ha supuesto ningún avance, ya que, con la reforma incorporada al mismo con carácter retroactivo en el año 1999, la parte de financiación derivada de la cesión del IRPF no depende de lo que crezca este impuesto en sus respectivos territorios, sino que su financiación ha sido, simple y llanamente, el resultado de aplicar la tasa de crecimiento del PIB a lo percibido en el año anterior. Para ello, el Estado ha tenido que compensar con 30.527,8 millones de pesetas a las CCAA por encima de lo realmente ingresado por la cesión del IRPF. En el cuadro n.º 1, se puede observar que todas las ccaa, excepto Canarias, percibieron como parte de la financiación asociada a la cesión del IRPF, la cifra base incrementada en el PIB nominal o, dicho de otra forma, al final, después de tantas vueltas, han percibido lo mismo que perciben las comunidades que no aceptaron el sistema. ¿Tiene esto algún sentido? ¿Qué tienen que ver tales resultados con la corresponsabilidad fiscal?

En consecuencia, mi opinión es que el actual modelo de financiación no ha supuesto ningún avance operativo respecto al principio de corresponsabilidad fiscal y se ha convertido en un estruendoso fracaso en esta materia.

Mi opinión es totalmente contraria a que se pudiera plantear siquiera esa extensión. Debe tenerse en cuenta que la Constitución Española, que siempre tenemos que tener presente cuando hablemos de financiación autonómica, en su disposición adicional primera protege la existencia de dos modelos distintos de financiación, uno de régimen común y otro que se aplica a los llamados territorios forales —Navarra y País Vasco—, cuyos derechos se llaman «históricos».

Sin embargo, si excluimos la perspectiva histórica, no existe razón alguna que justifique el que esos territorios tengan un régimen no sólo diferenciado, sino evidentemente privilegiado, que produce una situación de clara desigualdad con respecto al resto de regiones y nacionalidades. Todos somos iguales, debemos tener las mismas oportunidades y no puede ocurrir que unos invocando un fuero y otros invocando no sé que cosa, consigan así tener mejores prestaciones sanitarias, mejores servicios públicos o, en definitiva, una financiación privilegiada.

Por tanto, la posibilidad de extensión de este sistema, la considero no deseable, ya que es un sistema que invalida el principio de solidaridad, tanto en el aspecto de que su extensión fulminaría la capacidad redistributiva del Estado como desde la perspectiva de que impide los mecanismos de solidaridad que incorpora al bloque de la constitucionalidad la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

CUADRO N.º 1	

LIQUIDACIÓN 1997. FINANCIACIÓN LIGADA A LA CESIÓN DEL IRPF

	FINANCIACIÓN LIGADA A LA CESIÓN DEL IRPF						
	Tarifa autonómica IRPF	Participación territorialización IRPF	Total financiación IRPF	Incremento financiación IRPF 1997/96	Compen- sación	Financiación tras compensación	Porcentaje Incremento 1997/96
Cataluña	176.834,0	176.834,0	353.668,0	3,19	7.796,3	361.464,3	5,46
Galicia	42.213,4	42.213,4	84.426,8	0,84	3.866,1	88.292,9	5,46
Comunidad Valenciana	72.832,8	72.832,8	145.665,6	2,09	4.802,5	150.468,1	5,46
Canarias	28.002,4	28.002,4	56.004,8	6,03	0,0	55.702,9	6,03
Asturias	22.445,4	7.481,8	29.927,2	0,03	1.623,3	31.550,5	5,46
Cantabria	10.411,5	10.411,5	20.823,0	2,29	645,3	21.468,3	5,46
La Rioja	5.763,7	3.842,5	9.606,2	1,52	373,0	9.979,2	5,46
Navarra	15.246,5	10.164,3	25.410,8	3,1	581,1	25.991,9	5,46
Aragón	27.910,8	9.303,6	37.214,4	1,54	1.437,8	38.652,2	5,46
Islas Baleares	17.965,0	0,0	17.965,0	4,99	80,0	18.045,0	5,46
Madrid	184.506,3	0,0	184.506,3	3,21	4.013,2	188.519,5	5,46
Castilla y León	44.769,7	44.769,7	89.539,4	-0,44	5.309,2	94.848,6	5,46
TOTAL	648.901,5	405.856,0	1.054.757,5	2,86	30.527,8	1.084.983,4	5,48

Si he empezado reconociendo el trato diferencial que la Constitución da a la financiación de los territorios históricos, he de concluir diciendo que también es la Constitución la que exige el principio de solidaridad como elemento insoslayable de la construcción autonómica, y este reconocimiento lo hace en cuatro ocasiones: en el artículo 2, situando la solidaridad en el mismo plano que el principio de autonomía; en el 138.1, donde se configura el Estado como garante de la solidaridad; en el 156.1, señalando que el sistema de financiación autonómico debe basarse en este principio y, por último, en el 158.1, en referencia a la garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios en todo el territorio español.

En mi opinión, la utilización de la capacidad normativa sobre el tramo cedido de IRPF en el modelo 1997-2001 puede conducir al establecimiento en España de diferentes marcos normativos que llevarán a una situación en la que la fiscalidad de los españoles esté no sólo en función de su renta, sino también en función de su lugar de residencia, lo que va en contra del carácter redistributivo y progresivo que tiene que tener la imposición directa sobre la renta.

La experiencia concreta en este corto período de cesión de capacidad normativa ha conducido a que algunas comunidades autónomas la hayan aprovechado no desde la perspectiva de mejorar la aplicación de este impuesto, sino para crear algunas nuevas deducciones cuyo objetivo real es la mera apariencia, de cara a la galería, y con claros propósitos electoralistas.

En aquellos territorios históricos en los que hay más tradición en el uso de la capacidad normativa, ésta ha tenido como resultado la creación de una rivalidad territorial, lo que ha provocado una desarmonización fiscal de graves consecuencias, especialmente para los territorios colindantes.

En definitiva, creo que la capacidad normativa en el modelo actual no está correctamente planteada, por lo que sus resultados han sido claramente negativos.

Creo que es necesario aumentar el grado de suficiencia y de autonomía financiera de las comunidades autónomas aumentando su corresponsabilidad fiscal. Pero esto ha de hacerse por la vía de la cesión de un conjunto de impuestos y no un único impuesto —el IRPF— como se ha hecho en el actual modelo.

En materia de cesión de tributos y de financiación autonómica, se debería trabajar en la idea de ceder una «cesta de impuestos» en la que se incluirían los impuestos especiales, un determinado tramo o porcentaje del IVA y, por qué no, un porcentaje del IRPF, cedido sobre la base liquidable del impuesto y no sobre la cuota líquida, para evitar el efecto pernicioso que sobre la cesión

ocasiona el carácter progresivo del impuesto cuando se aplica sobre las cuotas líquidas.

En cuanto a la capacidad normativa sobre esta «cesta de tributos cedidos», en lo que afecta a impuestos especiales e IVA se deberían poner límites a la capacidad normativa de forma que se impidiera la rivalidad fiscal entre comunidades. En cuanto al IRPF, deberían igualmente limitarse las competencias normativas, de forma que las comunidades autónomas sólo pudieran actuar al alza sobre el porcentaje atribuido y se impidieran las modificaciones sobre la tabla general del impuesto, así como cualquier minoración de los ingresos por debajo de los que resultarían de aplicar la normativa estatal.

En primer lugar, es preciso recordar que alcanzar mayor grado de corresponsabilidad —que, en definitiva, significa un aumento de la autonomía financiera— no debe llevar a la pretensión de que las comunidades autónomas deban de financiarse exclusivamente a través de tributos propios, como ya aclaró en su día el Tribunal Constitucional. Por tanto, cualquier actuación incrementando la autonomía financiera debe hacerse siempre desde un marco en el que se contemplen los diversos componentes —tributos cedidos, tributos propios, participación en los ingresos del Estado, asignaciones de nivelación, fondos de compensación interterritorial— que forman parte del mecanismo de financiación económica y no hacer recaer toda la financiación en sólo uno de estos instrumentos.

En cuanto a las posibilidades de actuación en el ámbito de los tributos propios, bastantes comunidades autónomas han creado nuevas tasas sobre determinados servicios que presta la Administración. Esto me parece correcto siempre que no se abuse, ya que se podría llegar a configurar una Administración que sólo prestara servicios a los que los ciudadanos que pueden pagarlos, lo cual es disparatado. Además, la potestad para establecer nuevos tributos tampoco debe llevar a abusar de la creación de nuevas figuras de imposición indirecta que hagan, como está pasando en estos últimos años de gobierno del Partido Popular, que la recaudación fiscal en impuestos indirectos supere a la recaudación de los impuestos directos, lo cual es reflejo de una política fiscal retrógrada, poco progresista y nada solidaria.

No obstante, sí creo que existe algún margen para crear nuevas figuras tributarias, de carácter directo, gravando determinados elementos patrimoniales afectos a actividades que inciden sobre el medio ambiente, como forma de hacer revertir a la colectividad una parte de los efectos que soporta como consecuencia de la realización de estas actividades contaminantes. Estas figuras tributarias deben excluir del gravamen estas mismas actividades cuando se

hagan aplicando nuevas tecnologías no agresivas con el medio ambiente.

En Castilla-La Mancha la experiencia ha sido positiva. Durante el período transcurrido desde que se produjo la cesión de los tributos se ha mejorado la gestión en todos los ámbitos, tanto desde el punto de vista de atención y facilitación de trámites a los contribuyentes como en el sentido de mejorar la eficacia recaudatoria, combatir el fraude y, en definitiva, hacer que se cumpla con el principio de igualdad en la imposición.

Por dar algunas cifras explicativas de esta mejora en la gestión tributaria realizada en Castilla-La Mancha, podemos indicar que durante el período comprendido entre 1986 y 1998, sin haber incrementado la presión fiscal, la recaudación por tributos cedidos ha pasado de 7.285 millones de pesetas a 30.761 millones de pesetas, con un incremento del 322,5 por 100. En 1998, último ejercicio para el que disponemos de datos definitivos en este momento, la recau-

dación se incrementó en un 15,7 por 100, dato que está por encima de la media del resto de comunidades autónomas.

Pero lo importante es destacar que se ha hecho sin incremento de presión fiscal y sin haber hecho uso de capacidad normativa alguna. Por tanto, es fruto de una mayor eficacia en la gestión conseguida por la comunidad autónoma, por encima de la que consigue la Administración tributaria estatal. Esto nos lleva fácilmente a la conclusión de que las comunidades autónomas pueden gestionar los tributos con tanta o mayor eficacia que el Estado. No necesito recordar aquí el desorden y falta de motivación y objetivos con que se está gestionando la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, ya que cualquier lector informado conoce por los medios de comunicación la situación que se está viviendo en estos últimos años en esta Agencia, problemas que al final acaban redundando en los ciudadanos y en la credibilidad de la Administración que ejerce esta complicada misión de recaudar tributos.



Artur Mas i Gavarró

Conseller d'Economia, Finances i Planificació de la Generalitat de Catalunya

No. Es cierto que a partir de la entrada en vigor del acuerdo de financiación de 1996, el sistema de financiación ha iniciado el camino de la corresponsabilidad fiscal. Sin embargo, la funcionalidad del sistema se ve perjudicada por una regulación restrictiva e incoherente que dificulta que el principio de corresponsabilidad fiscal pueda ser considerado plenamente operativo. Por ejemplo, no tiene ningún sentido que las competencias para regular el régimen fiscal en materia de tenencia y transmisión de empresas familiares estén repartidas entre el Estado y las comunidades autónomas, pues produce incoherencias tales como que las condiciones mínimas de participación para aplicar la bonificación difieran según se trate de transmisiones por herencia o por donación.

El modelo foral de cupo se ha revelado como un mecanismo eficaz para garantizar, a la vez, un grado elevado de autonomía financiera y un volumen de recursos suficiente. Desde Cataluña consideramos que el modelo foral de cupo es una referencia que debe enmarcar las negociaciones sobre el nuevo sistema de financiación de las comunidades de régimen común. Sin embargo, el modelo foral difícilmente encaja en nuestro marco estatutario. Por ello, la propuesta de pacto fiscal que presentamos opta por un modelo de coparticipación impositiva que, aún aproximando nuestro modelo de financiación al de las comunidades forales, no sería idéntico.

El esquema de distribución competencial diseñado en los acuerdos de financiación de 1996 adolece de insuficiencias e incoherencias que han obstaculizado que las comunidades autónomas puedan introducir reformas tributarias de gran calado. Sin embargo, pese a estos inconvenientes, cabe señalar que la experiencia realizada debe ser evaluada muy positivamente, pues ha permitido que las comunidades autónomas hayan introducido en el sistema tributario un conjunto de innovaciones interesantes que posiblemente no se hubiesen producido de permanecer las prestaciones regulatorias de forma centralizada.

Es más, la experiencia demuestra que algunas de las innovaciones más interesantes que introducen las comunidades autónomas producen un efecto de «arrastre», en el sentido de que el Estado adopta medidas idénticas o similares. Dos ejemplos ilustrarán lo que acabo de señalar. Cuando el Parlamento catalán extendió los beneficios fiscales en la transmisión de empresas familiares para el caso de actividades profesionales, ello propició que prosperase una enmienda en el mismo sentido presentada por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado. Más recientemente, el Parlamento catalán elevó la reducción a favor de las personas con algún tipo de minusvalía hasta 25.000.000 de pesetas. En el año siguiente, las Cortes han aprobado una medida similar, aunque ciertamente algo más restrictiva, pues sólo afecta a las personas que padecen alguna minusvalía con un grado igual o superior al 65 por 100.

De acuerdo con nuestra propuesta de pacto fiscal, el ámbito de los tributos cedibles debería abarcar todos los grandes impuestos del sistema tributario. Es decir, el ámbito de los tributos cedidos debería extenderse para comprender los impuestos especiales, el IVA y el Impuesto sobre Sociedades.

El modelo que proponemos es una variante del modelo de copartición impositiva, que incorpora amplias potestades tributarias a favor de las comunidades autónomas. Según nuestra propuesta, el Estado se reservaría el 40 por 100 del IRPF, el 50 por 100 del IMPUESTO SOCIEDAD DE SOCIEDAD

La cesión total o parcial en los impuestos directos incorporaría amplias potestades tributarias a favor de las comunidades autónomas que adoptasen el nuevo acuerdo. Nuestra propuesta es que las leyes de financiación definan los aspectos más técnicos de cada uno de dichos tributos (hecho imponible, sujeto pasivo, base imponible, etc.) como normativa básica del Estado, mientras que los aspectos más políticos (exenciones, reducciones en la base, tarifa, deducciones en la cuota, etc.) deberían poder ser regulados libremente por parte de las comunidades autónomas que hayan optado por el modelo de corresponsabilidad fiscal.

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común se está desarrollando de forma distinta a las de régimen foral. Mientras en estas últimas la autonomía financiera se ejerce mediante los tributos

concertados, en las comunidades autónomas de régimen común lo hace fundamentalmente en el campo de los tributos cedidos. Dado que el artículo 6 de la LOFCA dispone que los tributos propios que establezcan las comunidades autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado, el papel de los tributos propios en el conjunto de la financiación autónoma tiene una importancia secundaria. Una posibilidad sería ampliar el campo de competencias normativas de las comunidades autónomas en los tributos cedidos de forma que las funciones que éstos cumplen en el sistema se aproximen a la que tienen ya, en la actualidad, los tributos concertados en el régimen foral y los tributos propios en el régimen común.

La experiencia es muy positiva. Y ello por varios motivos. En primer lugar, cabe decir que los datos avalan la tesis de que la financiación de las comunidades autónomas se ha visto favorecida por la buena evolución en la recaudación de los tributos cedidos. Es decir, que el hecho de gestionar una parte de los tributos del conjunto estatal nos ha permitido mejoras sensibles en el volumen de recursos de que disponemos, especialmente en los períodos de mayor expansión económica. En segundo lugar, cabe resaltar que las mejoras en la financiación se han conseguido sin que el coste en términos de conflictividad sea elevado. Hemos implantado un modelo de gestión que consigue buenos resultados en términos de recaudación, pero con un estilo de actuación que produce un nivel razonable y generalizado de aceptación social. Por último, la gestión por parte de las comunidades autónomas de los tributos cedidos ha aproximado la Administración tributaria a los ciudadanos de las comunidades autónomas y nos ha permitido adquirir un aprendizaje que será muy útil si, como nosotros proponemos, la Agencia Tributaria pasa a depender administrativamente del gobierno autónomo.



Manuel Amigo Mateos

Consejero de Economía, Industria y Comercio de la Junta de Extremadura

Con carácter previo, debemos definir el principio de corresponsabilidad. Este principio no está mencionado en la Constitución, ni en la LOFCA, ni tan siquiera en los estatutos de autonomía; sin embargo, sí que está recogido en la Constitución el principio de responsabilidad.

Hagamos un poco de historia y recordemos sus antecedentes. Cuando el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el año 1992, empieza a aludir a este principio, corresponsabilidad, lo hace en relación y como reacción a las críticas que se hacían respecto a que las comunidades autónomas tienen amplia capacidad y autonomía en el gasto, pero, sin embargo, no se someten a la crítica social ni electoral por sus decisiones de ingresos.

Esta situación la subsanó el PSOE mediante algunas medidas, entre ellas, la cesión territorializada del 15 por 100, introduciendo, asimismo, unos índices de evolución positivos y negativos.

Un sistema que ofrece garantías por abajo y que impone topes por arriba, es decir, que te garantiza un importe entre un mínimo y un máximo, no es un sistema en el que exista corresponsabilidad, ni tan siquiera responsabilidad. Por otra parte, cabe recordar que desde el gobierno autónomo de Extremadura nos opusimos, y nos seguimos oponiendo, a la cesión de porcentaje alguno del IRPF. Consideramos que así no se alcanza el ejercicio de la responsabilidad fiscal.

Actualmente, el sistema tan sólo garantiza una evolución mínima, lo cual puede provocar diferencias mayores entre comunidades autónomas.

En realidad, el sistema siempre ha tenido elementos de responsabilidad que son difíciles de justificar; por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Madrid, cuando el Sr. Leguina fue presidente, hubo un proyecto que pretendía incrementar el IRPF en un 3 por 100; pues bien, el PP impugnó dicha Ley y aunque posteriormente los tribunales dieron la razón al gobierno del Sr. Leguina, esta ley nunca entró en vigor.

Nosotros, el gobierno socialista, hemos establecido tributos específicos en nuestra Comunidad Autónoma de Extremadura, siendo solidarios y sin incrementar la carga fiscal para los extremeños. Así, hemos legislado el impuesto sobre la caza, el impuesto energético, el impuesto de solares sin edificar, etc. Por ello, frente a la llamada corresponsabilidad, nosotros predicamos y ejercitamos la *responsabilidad*.

Responsabilidad que el Sr. Aznar ejerce de manera cuanto menos peculiar, regalando billones a las empresas eléctricas, o permitiendo las *stoks-options* de Telefónica por un importe semejante al presupuesto de una pequeña comunidad autónoma.

Cuando se habla de regímenes especiales, siempre se atribuyen a vascos y navarros, olvidándonos que el régimen canario también está reconocido en la Constitución, disposición adicional tercera, y en la LOFCA, disposición adicional cuarta.

Tengo que decir que mientras el régimen especial navarro, e incluso el canario, sí que respetan, en términos generales, una cierta neutralidad fiscal, aunque con un cambio de método recaudatorio, el régimen especial vasco no lo hace así, y durante años ha disfrutado de una bonificación importante.

A mi juicio, hay que aproximar los regímenes especiales al régimen común, y no al revés; el sistema fiscal cuanto mas sencillo y homogéneo sea, mejor.

Como ya he comentado, las comunidades autónomas siempre han tenido capacidad normativa, vía recargos e impuestos propios.

En cuanto a los tributos cedidos, es curioso que la capacidad normativa de las comunidades

autónomas se haya utilizado, por parte del gobierno de España, para incrementar los impuestos indirectos —por ejemplo Transmisiones Patrimoniales— y concediendo unas bonificaciones más teóricas que reales en el Impuesto sobre la Renta, es decir, incrementando la presión fiscal indirecta y diluyendo la presión fiscal directa. En consecuencia, haciendo el sistema menos progresivo.

Otro ejemplo ilustrativo es lo que aconteció en determinadas comunidades autónomas que establecieron bonificaciones fiscales para la adquisición de segunda vivienda —algo que sólo se pueden permitir familias con cierta capacidad económica. Evidentemente, esto produjo una caída de la recaudación, bajada que se compensó con un incremento del 6 al 7 por 100 en el impuesto de transmisiones. Recordemos que este impuesto grava las transmisiones de viviendas de segunda mano, viviendas que suelen comprar personas que normalmente no se pueden permitir el acceso a una vivienda nueva. La moraleja, en este caso, se desprende por si misma: insolidaridad.

Respecto al IRPF, nadie ha movido los tipos; por tanto, toda la teoría política que sustentaba la modificación de IRPF se ha demostrado en la práctica lo que era, fuegos de artificio, hecho que desde este gobierno ya se anticipó y que supuso nuestra negativa y oposición a la cesión del IRPF.

Proponemos que sí. Incluso iría un poco más lejos. Pienso que debería hacerse un replanteamiento general de los tributos cedidos. Algunos de los tributos que realmente están cedidos sirven de control para otros tributos del Estado que sí suponen importante recaudación, cuando el cedido en sí no la tiene.

Sirva como ejemplo ilustrativo el impuesto sobre el Patrimonio; éste es un impuesto cedido que sin embargo sirve, más que para recaudar, para controlar el IRPF y el Impuesto de Sociedades, de hecho la última modificación que el gobierno ha efectuado respecto a este impuesto suponía una bajada de la recaudación.

Sin embargo, hay otros impuestos perfectamente cedibles y que además se han solicitado, incluso se creó un grupo de trabajo —no operativo porque no se reúne— por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Estamos hablando de la cesión de una serie de impuestos como hidrocarburos, tabacos, alcoholes, electricidad, matriculación de vehículos y el siempre pospuesto IVA minorista, es decir, en la línea de lo propuesto en el Libro Blanco sobre financiación autonómica.

La experiencia que tiene esta comunidad autónoma en materia de impuestos propios ha sido que el PP, o el gobierno central, han recurrido cualquier iniciativa que desde este gobierno se haya legislado. Cierto es que posteriormente los tribunales han levantado siempre la suspensión y hoy son impuestos operativos y reconocidos, por ejemplo, la Ley de Caza y el Impuesto Energético.

Aunque las restricciones legales y constitucionales son muchas, sí que considero que existe campo de actuación. Que las comunidades autónomas, en el ejercicio de nuestra responsabilidad, deberemos seguir explorando.

En materia de tributos propios, en esta comunidad autónoma disponemos de amplia experiencia, en general esta experiencia es mayor en lo referente a los tributos cedidos y

es más positiva en cuanto estamos teniendo una franca mejoría recaudadora como consecuencia de mejorar la gestión.

Bien es verdad que, al ser regulados por el Estado, cada año te encuentras con alguna sorpresa, no consultada con las comunidades autónomas; y además, normalmente introducida mediante enmienda de adición en la Ley de Acompañamiento. Esto, naturalmente, supone una merma en la recaudación que luego no es compensada. En este sentido, sería tal vez conveniente un cambio conceptual en la expresión «tributo cedido», para convertirla de «tributo delegado», en «tributo propio» de las comunidades autónomas.



José Antonio Orza Fernández

Consejero de Economía y Hacienda de la Xunta de Galicia

El modelo de financiación autonómica actualmente vigente establece que las comunidades que lo han aceptado comparten con el Estado un tramo del impuesto de la renta. Este tramo, a la espera de que se haga efectivo el traspaso completo del 30 por 100, es del 15 por 100 del impuesto. Sobre el tramo cedido, de acuerdo con lo establecido en el modelo en el año 1996, las comunidades autónomas poseen capacidad normativa, es decir, tienen potestad de actuar sobre él para incrementar o reducir la presión fiscal o para establecer deducciones.

Esta es, precisamente, la gran diferencia que existe entre este modelo y el que funcionaba con anterioridad al año 1997. Aquel esquema, en el que se cedía el 15 por 100 del IRPF, únicamente suponía una participación territorializada en los ingresos que el Estado recaudaba en los distintos territorios. No era, por lo tanto, un modelo de corresponsabilidad fiscal ni de autonomía financiera, puesto que la esencia de este esquema es, lógicamente, la capacidad normativa.

Las comunidades autónomas poseen la misma capacidad normativa sobre los tributos cedidos, posibilidad que tampoco existía en el anterior modelo.

Desde ambas consideraciones está claro que el actual modelo de financiación autonómica ha supuesto un salto adelante de gran importancia y ha sentado las bases de lo que es la puesta en práctica de la corresponsabilidad fiscal.

El modelo, pues, funciona bien. Pero no va a ser un modelo inmóvil, y es lícito plantearse una reflexión sobre su maduración, conscientes de que es preciso un desarrollo eficaz y racional de todas sus potencialidades para ampliar, e incluso mejorar, la autonomía financiera y la capacidad de decisión que ésta aporta.

En mi opinión, no es por la vía de la generalización de los conciertos, como algunos parecen sugerir, por donde encontraremos el mejor camino para profundizar en la maduración del actual modelo de financiación autonómica. Frente al sistema LOFCA, el sistema de cupo supondría, dicho en pocas palabras, ganar en capacidad normativa a costa de la solidaridad.

Desde Galicia, por lo tanto, no sería un buen esquema y, por decirlo con una expresión coloquial, sería un mal negocio; no debemos olvidar que los márgenes de autonomía normativa se deciden, con carácter general, en Bruselas.

De cualquier forma que se calcule, el sistema de concierto o de cupo comportaría una sensible reducción de los recursos públicos para Galicia, probablemente superior al 20 por 100. Por lo tanto, al margen de otras consideraciones —como que sería su díficil encaje en el actual modelo constitucional—, empeñarse en soluciones de este tipo para Galicia parece absurdo.

No puedo hablar por los demás. En el caso de Galicia, desde que existe esta posibilidad se ha trabajado en una doble dirección. En el caso del IRPF, en nuestro tramo autonómico se han establecido deducciones por nacimiento de hijos en el año impositivo, así como deducciones para las familias numerosas, como un instrumento más de apoyo a las políticas en favor de las familias.

Por otra parte, se han establecido ciertas modificaciones sobre las tasas vinculadas al juego y sobre el tipo impositivo del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en lo relativo a la transmisión de inmuebles, desde el año 1998.

Lo que tenemos claro desde el ejecutivo gallego es que las actuaciones sobre los tributos a nuestro cargo, en tanto no se aborde un estudio riguroso sobre la nivelación de servicios y el coste de prestarlos, no deben entrañar un aumento de la presión fiscal sobre nuestros ciudadanos. Hay que recordar, además, que nosotros estamos actuando fiscalmenté en materia medioambiental, como lo demuestra la puesta en marcha del Impuesto de Contaminación Atmosférica.

En el pasado mes de noviembre, tuve el honor de plantear en el Parlamento gallego cuál habría de ser, desde nuestro punto de vista, el hilo conductor de esta maduración del modelo. El ejecutivo gallego plantea, y así se lo hice saber a la cámara autonómica, un sistema de tributos compartidos como culminación de la actual cesión del 30 por 100 del IRPF. Así, por ejemplo, podría considerarse la cesión de la fase minorista del IVA o la de algunos de los impuestos especiales.

Este esquema dotaría a las comunidades autónomas de márgenes de autonomía financiera no incompatibles con adecuados y necesarios mecanismos de nivelación y solidaridad interterritorial, posibilidad que se vería seriamente dificultada si caminásemos hacia un sistema de cupo semejante al del País Vasco.

Es verdad, y a nadie se le oculta, que establecer para el futuro un sistema de estas características es complejo. Por eso planteamos la existencia de un período transitorio en caso de ser preciso. En definitiva, la propuesta de la Xunta, que entendemos puede ser la más beneficiosa para Galicia, pasa por ampliar la nómina de tributos compartidos, incrementar la capacidad normativa y articular un buen mecanismo de nivelación.

El margen actual es realmente escaso. La mayor parte del terreno imponible está ocupado por los tributos estatales; no obstante, se viene actuando con normalidad en el ámbito de las tasas, ya que su exigencia va ligada a la prestación de un servicio público cuyo coste hay que cubrir. Tampoco ha sido infrecuente actuar sobre el juego para crear tributos propios, complementarios a la tasa fiscal, que es un tributo cedido.

En el ámbito de los impuestos también se ha legislado. En Galicia está vigente el impuesto sobre la contaminación atmosférica, pionero en nuestro país, que tiene como característica principal su naturaleza reguladora y extrafiscal, con el ánimo de contribuir a regular la utilización de los recursos naturales, en este caso, del aire.

La experiencia es sumamente positiva, aunque esta gestión no esté exenta de problemas.

Las figuras que gestinonamos son complejas y con muchos «entresijos» jurídicos, fundamentalmente los impuestos de sucesiones y donaciones y de transmisiones patrimoniales; piénsese, por ejemplo, en las dificultades técnicas y administrativas derivadas de los procesos de comprobación de valor de todos los bienes y derechos que conforman la base imponible de dichos impuestos.

Por otro lado, hay ciertos matices derivados del modelo de cesión actual que generan rigideces en el procedimiento, como la revisión en vía económico-administrativa, en manos de órganos encuadrados en la Administración del Estado, o, por poner otro ejemplo, la ausencia de capacidad de decisión en materias gestoras y de autoorganización.

A pesar de todo ello, la Administración tributaria de la comunidad autónoma ha alcanzado un alto grado de maduración en los últimos años, siendo un reflejo directo de esta afirmación el crecimiento recaudatorio sostenido que se está alcanzando, que ha supuesto duplicar la cifra de ingresos en la última década.



Antonio Beteta Barreda

Consejero de Hacienda de la Comunidad de Madrid

Indudablemente. La reforma del modelo de financiación autonómica, vigente para el período 1997-2001, se ha convertido en uno de los hechos históricos de los últimos años, en la medida en que supone un paso decisivo en el desarrollo del Estado de las autonomías e

instaura la corresponsabilidad fiscal como núcleo de las relaciones entre el Estado y los gobiernos autonómicos.

El nuevo modelo está colaborando de manera manifiesta en la reducción de la tradicional dependencia financiera de las comunidades autónomas (CCAA) y la competencia fiscal entre autonomías, además de hacer más perceptible el coste de los servicios públicos prestados por las CCAA, acercándolos a mayores niveles de eficiencia.

Como punto de partida para futuros modelos de financiación, las mejoras introducidas por el nuevo sistema resultan evidentes y sustanciales, bien desde el punto de vista de la justicia distributiva, introduciendo mecanismos de nivelación en la financiación per cápita que impiden desigualdades no deseables en la evolución de los recursos entre las distintas CCAA; bien desde el punto de vista financiero, permitiendo a la comunidad incrementar su grado de autonomía al dotarlas de mayor nivel de recursos que proceden de tributos propios, cedidos o compartidos; o bien desde la perspectiva de la corresponsabilidad, aumentando los niveles de ésta en las CCAA que han sido dotadas de una mayor capacidad normativa.

En cualquier caso, el esfuerzo realizado por el actual modelo de financiación debe evaluarse, en su conjunto, de modo muy positivo, puesto que se trata del primer intento serio de afrontar el difícil reto de tratar de solucionar la carencia de corresponsabilidad fiscal de las CCAA y la falta de simetría entre la descentralización de gastos e ingresos, todo ello sin comprometer el principio de solidaridad interterritorial constitucionalmente garantizado.

Todo cuanto afecta a la modificación del sistema de financiación al que se encuentran vinculadas las CCAA que conforman el territorio español ha de ser analizado necesariamente desde las perspectivas que sólo la objetividad y la concertación pueden ofrecer.

En la práctica, la forma en que las distintas ccaa han planteado su propia política impositiva ha dependido sobre todo del tipo de sistema de financiación (común o foral) en que están encuadradas, porque su margen de actuación ha sido diferente en ambos casos.

El año 1996 es el punto de inflexión de una realidad que, hasta entonces, presentaba claros síntomas de descompensación en lo que a la efectividad del principio de autonomía fiscal y financiera se refiere, con unas comunidades, las de régimen común, excesivamente dependientes de las transferencias procedentes del Estado, frente a unos territorios forales que, en desarrollo de una fiscalidad propia, actuaban sobre la normativa de los tributos concertados de normativa foral, merced a las amplias facultades impositivas que permite el Concierto Económico.

Sin embargo, tras la aprobación del vigente modelo autonómico de financiación, las comunidades de régimen común han experimentado un cambio importante en lo que al ejercicio de la autonomía fiscal respecta, abandonando mayoritariamente el hasta ahora papel pasivo de meras receptoras de ingresos para pasar a compartir con el Estado el coste político de la presión fiscal y que, en segundo término, se abriera la posibilidad de que pudieran participar en la

responsabilidad tributaria a través de alguno de sus diferentes niveles.

Parece, pues, razonable, habiendo dado ya un paso tan decisivo como el que se ha dado, que continuemos profundizando para el futuro en la mejora de lo que el vigente sistema ha representado para el conjunto de las comunidades de régimen común. Se trata, en definitiva, de dar tiempo al modelo vigente, que ha nacido con buen pie, para que al final del mismo y vista su evolución, CCAA y Estado, sin variar en los principios de corresponsabilidad, suficiencia y solidaridad, sin otorgar privilegios a ninguna comunidad, y dentro de los principios de consenso y lealtad institucional, que son los elementos vertebrados de una cuestión de Estado como es la financiación de las CCAA, acuerden un nuevo modelo que ayude a vertebrar la España de las autonomías, utilizando las figuras impositivas que resulten más convenientes para alcanzar un objetivo final, la adecuada recepción de servicios públicos en cantidad y calidad suficiente, por todos y cada uno de los españoles.

A la vista de los hechos, la cuestión planteada únicamente puede admitir respuesta en el sentido más positivo. Además de la importancia que supone para las CCAA el incremento sustancial de su autonomía financiera por la cesión de un porcentaje en la recaudación del IRPF, la parte más novedosa y estimulante del vigente modelo es, indudablemente, la atribución de capacidad normativa a las CCAA en lo relativo a diversos elementos del IRPF en su tramo autonómico y sobre los tributos cedidos, pues éste es el componente que introduce en el sistema un verdadero y real ejercicio de corresponsabilidad fiscal.

En tan sólo dos años de vigencia del modelo, un buen número de CCAA hemos aprovechado la oportunidad que aquél nos ha ofrecido para hacer efectiva la capacidad normativa fiscal, tanto en lo referente al tramo autonómico del IRPF, introduciendo para determinados supuestos importantes deducciones sobre el mismo, como en lo concerniente a los tributos cedidos, modificando tipos impositivos o estableciendo reducciones en la base imponible de alguno de ellos.

Respecto al primer supuesto, y en el ámbito de la Comunidad de Madrid, las sucesivas leyes de medidas fiscales y administrativas para 1998, 1999 y 2000 han venido estableciendo tres deducciones, dentro de las deducciones autonómicas sobre la cuota íntegra autonómica del IRPF: por nacimiento de hijos, por donativos a fundaciones de carácter cultural y asistencial, y por acogimiento no remunerado de personas mayores de 65 años sin vínculo de consanguinidad ni afinidad relevante.

Con estas deducciones se pretende paliar las negativas consecuencias que el envejecimiento de la población tiene sobre nuestra región, fomentando la natalidad y la familia; se trata, además, de reconocer socialmente a las personas de la tercera edad, mitigando la sobrecarga económica de un sector de la población que demanda mayores atenciones; y, por último, se pretende incentivar el desarrollo cultural y social de nuestra región ayudando fiscalmente a aquellas personas que realicen donativos a fundaciones de ámbito cultural y asistencial.

Por lo que respecta a los tributos cedidos, objeto concreto de la pregunta, un ejemplo significativo sería el del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, un tributo sobre el que las comunidades como Cataluña, Aragón, Galicia o Murcia, haciendo uso de su capacidad normativa, actuaron en 1998 para aumentar al 7 por 100 (sobre el 6 por 100 originario) su tipo impositivo. Una medida que también ha sido ya prevista en el mismo sentido y para el año 2000 por Baleares, y a la que se ha sumado a su vez la Comunidad de Madrid, teniendo esta última previsto dedicar el incremento de la recaudación por este concepto a mejorar la calidad de la educación en la región.

La Comunidad de Madrid, como no podría ser de otra manera, también se ha incorporado, pues, al conjunto de autonomías que, habiendo aceptado el nuevo modelo, vienen haciendo efectivas las facultades reguladoras de los impuestos cedidos. Y si para el presente año se ha incrementado en un punto el tipo del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, de igual modo se han acordado otras medidas fiscales importantes, bien respecto al citado impuesto, bien respecto a otros tributos sobre los que la Comunidad de Madrid tiene capacidad normativa, como el de Sucesiones y Donaciones.

Así, al objeto de fomentar la compra de viviendas en el casco histórico de Madrid, impedir el progresivo aumento de su despoblación y frenar el marcado proceso de terciarización que padece dicha área, se ha reducido hasta un 4 por 100 la tributación en el caso de la adquisición de una vivienda habitual en la zona centro de la capital.

Y en lo que al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se refiere, se han introducido dos nuevas reducciones de la base imponible: una por importe de 25 millones de pesetas para las adquisiciones mortis causa por personas con minusvalía en un grado de discapacidad del 65 por 100, y otra del 99 por 100 de la base imponible sobre las prestaciones abonadas por la Administración como consecuencia del síndrome tóxico y de actos de terrorismo.

El vigente sistema de financiación 1997-2000 es el primer paso, necesario, decisivo y suficientemente propulsor de la consolidación y desarrollo de la financiación autonómica hacia un nuevo modelo, el que sucederá al vigente, cuyo diseño deberá introducir mecanismos de igual modo consensuados que permitan una más adecuada financiación de los servicios que prestamos las CCAA, y en los que se podría abrir la cesión de nuevas formas impositivas.

El IVA, impuestos que gravan la matriculación de vehículos o las primas de seguros, otros impuestos especiales relativos al consumo, como el que afecta a los hidrocarburos o el tabaco, son—sólo por citar los más relevantes— algunas de esas formas tributarias que vienen ocupando en la actualidad el centro del debate en torno a la cesión por el Estado de nuevos tributos a las CCAA y la profundización en los principios de suficiencia y autonomía financiera, en cuyo impulso ha colaborado de manera tan decisiva el actual modelo de financiación.

Diversos son, pues, los conceptos a los que podría extenderse la futura ampliación del ámbito de los tributos cedibles. Consideraciones meramente técnicas, por la complejidad que representaría la cesión de alguno de ellos, o por razones de simple estructura económica de cada comunidad autónoma, diferenciadas entre sí, que motivan que la rentabilidad de un determinado tributo varíe en función de la comunidad de que se trate; como digo, por todos estos factores, lo que parece no admite discusión es la necesidad de que todo lo que a este respecto importa sea discutido con talante democrático, desde el sosiego, el consenso, la reflexión objetiva y la colaboración, por todas las partes implicadas e interesadas, pues de ello dependerá en buena medida el futuro financiero de nuestro Estado autonómico.

La ampliación de los impuestos cedibles, en todo caso, estará en función de las competencias que tenga cedidas del Estado cada comunidad autónoma.

Cierto es, a la vista de lo dispuesto en la Constitución Española (art. 157) y en la Ley Orgánica de Financiación Autonómica (artículo 4), que entre los ingresos tributarios de las CCAA se encuentran con categoría plena los impuestos propios, las tasas y las contribuciones especiales.

Sin embargo, los ingresos tributarios de las respectivas CCAA están sometidos a una serie de límites como consecuencia de la potestad tributaria del Estado y para evitar que mediante dicho ejercicio por parte de una determinada comunidad pudieran invadirse competencias propias de otras CCAA, o de las corporaciones locales situadas en su territorio.

En consecuencia, debido a esta serie de limitaciones, el campo de que han dispuesto las CCAA para establecer sus propios tributos ha sido bastante reducido y, salvo casos excepcionales (impuestos y recargos sobre determinadas facetas del juego o el Impuesto Especial sobre Combustibles derivados del Petróleo en Canarias), han tenido un valor, si no testimonial, sí sensiblemente inferior al de los tributos no propios, siendo dirigidos a lograr otra clase de objetivos ajenos al meramente recaudatorio (lucha contra el deterioro medioambiental, evitar explotaciones agrarias con un bajo nivel de aprovechamiento, o destinadas a cotos de caza, etcétera).

En la Comunidad de Madrid, prácticamente la totalidad de los ingresos propios que se gestionan y recaudan proceden de las tasas previstas para supuestos de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público y de prestación de servicios públicos o la realización de actividades de su competencia, en régimen de derecho público, que se refieran, afecten o se beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, cuando aquéllos no sean de solicitud voluntaria para los administrados o que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente. Todo un elenco de hechos imponibles recogidos básicamente, como es preceptivo, en la Ley 27/97, de 26 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, en la que, como así establece la propia normativa vigente, cada tasa recoge el coste de la prestación del servicio público utilizado.

En ambos casos, y a la vista de los excelentes resultados obtenidos en los últimos años por la Comunidad de Madrid, la experiencia sólo puede calificarse de satisfactoria.

Respecto a los primeros, todas las actuaciones realizadas han ido encaminadas a dos objetivos prioritarios. Por un lado, a cubrir legislativamente el amplio espectro de los supuestos susceptibles de regulación que afectan a la Hacienda madrileña, una labor que se viene efectuando cuando la realidad así lo exige, bien directamente, a través de una ley específica de creación de tasa o de la modificación de la ya mencionada Ley de Tasas y Precios Públicos, o bien de manera indirecta, por medio de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas que acompaña anualmente a la Ley de Presupuestos.

El segundo objetivo no es otro que el de mejorar paulatinamente los mecanismos de gestión de nuestras fuentes propias de ingresos, todo un desafío que venimos afrontando desde noviembre de 1995 con el desarrollo de actuaciones que nos permitan controlar y reducir el fraude en este ámbito tributario, con el aprovechamiento de la gestión del conocimiento en tanto que herramienta fundamental para perfeccionar de manera permanente nuestro sistema

recaudatorio, y con el impulso de medidas encaminadas a perfilar una Administración tributaria ágil y eficaz para el ciudadano.

En este sentido, dos actuaciones destacan merecidamente de entre el conjunto de las desarrolladas para mejorar el cobro de tasas autonómicas a través de la coordinación y asesoramiento de los diferentes centros gestores de ingresos de derecho público: el convenio de prestación de servicios en materia de recaudación ejecutiva entre la Comunidad de Madrid y la AEAT, en virtud del cual esta última asume la gestión recaudatoria en ejecutiva encomendada a la Comunidad de Madrid; y la puesta en marcha de un servicio recaudatorio propio, a fin de disminuir en mayor medida el porcentaje de incobrables a través de expedientes de derivación de responsabilidades.

Y si de sobresaliente puede calificarse la gestión por la Comunidad de Madrid de las tasas que afectan a su Hacienda, no de otra forma es posible entender cuanto se refiere a la gestión directa de los tributos cedidos (Transmisiones Patrimoniales, Sucesiones, Donaciones y Actos Jurídicos Documentados), que ha permitido una mejora sustancial y evidente de la recaudación tributaria en la región.

Desde 1996 se puede decir que en la Comunidad de Madrid se recauda más y mejor, tal y como lo corroboran las cifras en este orden de cosas: sólo a noviembre de 1999, la cifra global recaudada en concepto de tributos cedidos ascendía ya a 202.754 millones de pesetas, lo que representa un 17 por 100 más que la recaudación obtenida en el mismo mes de 1998, y un 76 por 100 más que en noviembre de 1994, año en que la Administración estatal gestionaba estos impuestos.

A estos datos acompañan, además, los esfuerzos realizados en las labores de atención y defensa del ciudadano, garantizando a éste el pleno respeto de sus derechos como contribuyente, el cumplimiento de los principios básicos que deben presidir la actuación de la Administración en los diferentes procedimientos y la efectividad de los posibles servicios que la legislación española establece en favor del administrado.

La Carta del Contribuyente, el Teléfono de Asistencia e Información Telefónica y la creación de la figura del Defensor del Contribuyente son todas ellas realidades ya constatables puestas en marcha en beneficio de la transparencia, la eficacia y la agilidad, que, junto a las nuevas iniciativas previstas y proyectadas para el futuro, mejorarán la relación del contribuyente madrileño con su Administración.

El compromiso por acercar al ciudadano la Administración tributaria, facilitándole el cumplimiento de sus deberes y obligaciones fiscales, la mejora de la actividad económica y, en buena medida, todo el conjunto actuaciones que componen el *Plan Regional de Lucha contra el Fraude,* articulado para reducir al mínimo los niveles defraudatorios en los tributos gestionados por la Comunidad de Madrid, han permitido a nuestra región ocupar un lugar destacado y de referencia cuando de gestión eficiente y positiva de los impuestos cedidos se habla.



Juan Bernal Roldán

Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

El sistema de financiación de las comunidades autónomas para el quinquenio 1997-2001 tiene como referente fundamental el principio de corresponsabilidad fiscal efectiva por parte de éstas, y en torno a él articula los dos mecanismos fundamentales para su materialización: la inclusión del IRPF en el ámbito de los tributos susceptibles de cesión, siquiera parcialmente, y la atribución de competencias normativas limitadas a las comunidades autónomas en relación con los tributos cedidos.

Siendo ambos mecanismos una realidad, tanto en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, como en la Lev 14/1996, de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas, debemos concluir, lógicamente, que el principio de corresponsabilidad fiscal está claramente presente en el sistema de financiación de las comunidades autónomas. Y, a la vista de las ventajas que aporta el sistema, queda patente la necesidad de profundizar en este principio para garantizar los principios constitucionales que presiden la financiación de las comundiades autónomas: la corresponsabilidad fiscal, ejercida en un marco de solidaridad y coordinación con la Hacienda central, permite profundizar en la autonomía financiera y la suficiencia de recursos para financiar las cada vez más importantes competencias de las comunidades autónomas.

Los sistemas forales de cupo nacen de una realidad constitucional distinta a la del resto de comunidades autónomas, por lo que su sistema de financiación también debe responder a esta realidad. Por tanto, no parece lógico extender el sistema de cupo al resto de comunidades autónomas. Dicho esto, lo que no puede ocurrir es que la coexistencia de dos sistemas de financiación tan diferenciados lleve a posiciones competitivas distintas. La realidad ha permitido constatar que las comunidades autónomas forales tienen unas posibilidades normativas que les sitúan en una posición ventajosa respecto a las comunidades autónomas de régimen general, situación en absoluto deseable. Por tanto, el sistema debe articular las garantías necesarias para evitar deseguilibrios entre ambos sistemas de financiación.

La evaluación que hacemos de la utilización por parte de las comunidades autónomas de la capacidad normativa que tienen atribuida es que se ha utilizado de forma responsable y prudente, de forma que introduzca las mínimas distorsiones entra comunidades autónomas, dentro de ese marco de coordinación general con la Hacienda central antes enunciado.

En las leyes de medidas fiscales aprobadas en la Región de Murcia para los años 1998, 1999 y 2000 se ha incluido un coordinado conjunto de medidas referidas a los distintos tributos sobre los que se adquiere capacidad normativa, cuya finalidad sigue siendo la de contribuir a la mejor consecución de los objetivos de política económica del gobierno regional; en concreto, el cumplimiento de los criterios de convergencia y la dinamización de determinados sectores de la actividad económica regional, en la línea de afianzar el indudable crecimiento económico de la región.

Sobre esta base, se ha adoptado un conjunto de medidas fiscales armónicamente concebidas, buscando la reducción de la factura fiscal directa que pagan los ciudadanos de la Región de Murcia (introduciendo nuevas deducciones en materia de IRPF, destinadas básicamente a facilitar el acceso a la vivienda, que han permitido el tratamiento fiscal más favorable para la adquisición de la vivienda de entre todas las comunidades autónomas, y a potenciar el sector de la construcción, como sector fundamental para la creación de empleo, así como la introducción de deducciones en materia de recuperación del Patrimonio Histórico Artístico Regional), reduciendo la fiscalidad de las PYME (mediante la reducción del recargo provincial del IAE), y elaborando nuevos instrumentos normativos que profundicen en la justicia tributaria (diferenciación del tipo impositivo de transmisiones patrimoniales onerosas de inmuebles, en función del tipo de vivienda). Simultáneamente, se han introducido medidas tendentes a la simplificación de los procedimientos tributarios y de las tarifas de los tributos (en materia de juego).

La posición de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en este punto es clara: las evidentes ventajas del actual sistema de financiación de las comunidades autónomas permiten profundizar en él. Y el mecanismo más adecuado para ello es la cesión de los impuestos especiales, por varios motivos: su potencial recaudatorio, su fácil asociación a la financiación de determinadas infraestructuras, su estabilidad recaudatoria y normativa...

La cesión podría diferenciar el tratamiento de los impuestos especiales que gravan la fase minorista, en los que procedería la cesión tanto del rendimiento como de la gestión del tributo y, por tanto, con capacidad normativa limitada sobre ellos. En cambio, para los impuestos especiales de fabricación, la posición más razonable pasaría por la participación territorializada de las cuotas, ya sea según el criterio del consumo o del devengo, sin capacidad gestora ni normativa.

Parece un margen razonable, que las comunidades autónomas no hemos agotado todavía, con el fin de no complicar más el sistema tributario general. Consideramos más trascendente profundizar en el marco de los tributos cedidos como instrumento de coordinación tributaria general.

El rendimiento que hemos obtenido de unos tributos realmente difíciles de gestionar, como son las figuras tributarias que tenemos cedidas, lo calificaría de extraordinario. En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, somos los que obtenemos un mayor diferencial entre la recaudación normativa y la recaudación efectivamente obtenida, lo que pone de manifiesto el enorme esfuerzo que se ha realizado para mejorar el rendimiento del sistema tributario regional.

Sin embargo, el hecho de no tener capacidad normativa más amplia en los tributos cedidos, sobre todo en lo referente a procedimientos de gestión tributaria, condiciona las posibilidades reales de crecimiento del rendimiento del sistema tributario regional. Especial referencia hay que hacer a la problemática de la comprobación de valores, que introduce una carga elevada de conflictividad en la relación jurídico-tributaria, y que hace incurrir en elevados costes de gestión del tributo, tanto al contribuyente como a la Administración Tributaria.



Francisco Iribarren Fentanes

Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra

El principio de responsabilidad fiscal debe obedecer a un doble objetivo. Por una parte, el de incrementar o avanzar en el marco autonómico, permitiendo un equilibrio entre la gestión de gastos y la de los ingresos, entre las que hoy existe una gran diferencia. Las comunidades autónomas tienen grandes competencias en materia de gastos, pero muy pocas en materia de ingresos, y por lo tanto ese *gap* es el que hay que ir salvando paulatinamente.

En segundo lugar, lo que hay que hacer es ir desterrando esa ilusión fiscal que se crea en los ciudadanos de que, si bien el gasto depende de ellos, para los ingresos, ya está el «papá Estado» que los resolverá. Por lo tanto, debemos ir poco a poco acercando las decisiones de gasto y las de ingreso al ciudadano, intentando que sea en los ámbitos regionales donde se localicen las decisiones sobre financiación de los servicios públicos mediante nuevos ingresos. Es preciso para conseguir que se visualice esa relación.

En ese sentido, considero que el actual sistema de desarrollo de tributos locales está permitiendo que se avance en ese objetivo, pero es mucho lo que queda por hacer. Se ha dado un paso importante, pero queda por hacer mucho más.

Al menos en lo que hace referencia al sistema foral de Convenio existente en Navarra, es obvio que ha funcionado correctamente. Nosotros gestionamos nuestros propios presupuestos de gastos e ingresos, y eso nos ha permitido incidir en el desarrollo económico y en la adquisición de bienes de gasto y servicio público de una manera importante, probablemente por encima de la media nacional. Me gustaría recalcar que se trata de un desarrollo económico compatible con la solidaridad interregional.

Por lo tanto, parece que el modelo funciona. Lo que sí es cierto es que eso no se hace en un día, son muchos los años que lleva Navarra aplicando este sistema, y existe una conciencia social quizá más elevada que en otras comunidades. Pero parece evidente que ésa es la senda que deben seguir las otras comunidades autónomas.

Evidentemente, de forma muy desigual. Algunas no han desarrollado sus sistemas fiscales, otras la utilizan de manera incorrecta, recurriendo únicamente a las deducciones, y así no van a conseguir que el ciudadano perciba que hay que hacer un esfuerzo fiscal para lograr mayores servicios.

A Navarra tiene cedidos en estos momentos la mayor parte de los tributos existentes, tanto en materia de imposición directa como indirecta, o de impuestos especiales. La Comunidad Foral tiene una autonomía importante y una economía muy saneada que nos ha permitido alcanzar el AA+ de «Standar & Poor's»,

por lo que parece que la vía más adecuada es esa, la de que todos los tributos puedan ser cedidos a las comunidades autónomas. Eso sí, siendo conscientes de que es necesaria una normalización por parte del gobierno central en muchos de los tributos cedidos, como por ejemplo el IVA y los impuestos especiales.

Nunca parece haber margen suficiente. Hoy por hoy, las comunidades pueden hacer determinadas modificaciones tributarias. ¿Es suficiente? Es algo, pero suficiente será cuando tengan plena autonomía para financiar su nivel competencial. Quizás hasta ahora ese margen que limita el desarrollo normativo haya sido el más conveniente, pero es evidente que el futuro tiene que llevar hacia un desarrollo

competencial autonómico más amplio en materia tributaria.

En Navarra es una experiencia de muchos años la que llevamos con Hacienda propia, y nos ha demostrado que existe una conciencia fiscal más amplia que en otras zonas de España y que ha calado en la sociedad. Eso nos permite tener una Hacienda saneada, y unas instituciones que seleccionan las inversiones con una mayor claridad, con mayores criterios de rentabilidad social, y todo ello sin eludir los compromisos de solidaridad que debemos tener con otras regiones de España, e incluso con el llamado tercer mundo. En este sentido, Navarra es la única comunidad autónoma que dedica el 0,7 por 100 de sus presupuestos a este fin.



Juan José Muñoz Ortega

Consejero de Hacienda y Economía de la Comunidad Autónoma de La Rioja

Desde 1993, se han implementado diferentes medidas para ir caminando hacia la corresponsabilidad fiscal. En aquel ejercicio se cedió a cada comunidad autónoma los rendimientos del 15 por 100 del IRPF con el fin de participar de los ingresos generados por el impuesto, acotando su evolución. Esta medida pretendía que ninguna comunidad autónoma pudiera obtener desviaciones abultadas de financiación.

En 1997, la revisión del sistema de financiación de comunidades autónomas da un paso más. Se eleva en otro 15 por 100 la cesión de los rendimientos del IRPF y se eliminan las modulaciones. Adicionalmente, se cede capacidad normativa sobre el primer tramo del IRPF y sobre todos los tributos cedidos a las comunidades autónomas que asuman el nuevo modelo. Además, se pospone el 15 por 100 restante al momento en que la competencia de educación no universitaria se traspase a todas las comunidades autónomas.

Estas revisiones al sistema de financiación han sido importantes, pero han resultado insuficientes. Con estas medidas, una garantía de crecimiento del IRPF queda sujeta al PIB nominal, por lo que la corresponsabilidad fiscal descansa en un sólo impuesto. Si no se asegura su crecimiento, se corre el riesgo de que, ante una evolución desfavorable de los rendimientos del mismo, no pueda mantenerse el nivel de prestación de servicios públicos.

El desarrollo del principio de corresponsabilidad fiscal se completará una vez que el sistema de financiación de las comunidades autónomas, que es un proceso inacabado, se dote de mayor estabilidad.

En mi opinión, esta estabilidad inevitablemente hay que buscarla por diferentes vías:

— Encontrar una convergencia entre los sistemas forales y comunes, tratando de que a medio plazo la financiación de uno y otro sistema sea similar. Todo ello, desde el respeto constitucional que nos merece el sistema foral.

La no convergencia puede suponer diferencias abultadas. Los efectos sobre el resto de comunidades autónomas (ccaa), especialmente las limítrofes, se traducen en agravios comparativos y competencia desleal. Esto sucede porque a su mayor autonomía y capacidad normativa se une un mayor respaldo financiero, lo que significa una prestación de servicios públicos por encima del resto de las regiones, mejores infraestructuras y un mayor atractivo de sus políticas de incentivos.

- Es preciso ir avanzando en unificar techos competenciales. Por tanto, llegando a este punto, las desviaciones per cápita, fuera de los costes fijos o estructurales no deben ser abultadas.
- El sistema de financiación debe descansar en tres pilares: suficiencia, autonomía y solidaridad.

La solidaridad ha de quedar fundamentalmente respaldada por la Hacienda central. El Fondo de Compensación Interterritorial, las asignaciones para la nivelación de servicios públicos fundamentales y los objetivos redis-

tributivos del gasto público (pensiones, infraestructuras, etc.) y del sistema fiscal son los principales instrumentos con que cuenta la Hacienda central para salvaguardar la solidaridad interpersonal e interregional.

La suficiencia hay que contemplarla desde dos puntos de vista: estática y dinámica.

Estática, ya que los traspasos competenciales descansan en el coste efectivo de los servicios y, por tanto, todas las competencias deberían estar suficientemente financiadas. Tema distinto será si el nivel de prestación de servicios que en el momento estaba realizando la Administración central se sitúa al nivel del resto de regiones.

Dinámica, porque la financiación debe evolucionar de tal forma que permita cubrir el servicio con el mismo nivel de prestación.

Respecto a la autonomía, podemos decir que, por la vía del gasto, las CCAA han tenido un alto grado de autonomía, ya que la financiación condicionada ha alcanzado siempre niveles muy discretos. Sin embargo, por la vía del ingreso, la autonomía financiera ha sido sustancialmente menor debido a que la financiación básica de las CCAA depende, en su mayor parte, de su participación en los ingresos del Estado.

La extensión de los sistemas forales de cupo a las comunidades de régimen común sería una medida difícil de implementar, sobre todo en aquellas regiones cuyo balance fiscal es negativo. A este respecto, apostamos por la cesión de una cesta de tributos equilibrada para todas las regiones, completada por la participación en los ingesos del Estado, evitando en ella flujos negativos a la Hacienda central. Podría facilitarse también el margen de maniobra para aplicar determinados efectos redistributivos en momentos puntuales o periodos específicos.

Las comunidades autónomas han utilizado la capacidad normativa que tienen atribuida en el ámbito de los tributos cedidos de una forma testimonial. Esta situación cambiará, seguramente, cuando el sistema de financiación de las CCAA esté más avanzado, y por tanto su operatividad y estabilidad sea mayor.

En nuestra opinión, es preciso avanzar hacia la cesión de nuevos tributos, incrementando de esta manera el grado de autonomía financiera, y por tanto el grado de autonomía política, sobre todo si se acompaña de capacidad normativa. Esta nueva cesión debe buscar un equilibrio entre todas las figuras tributarias y, en particular, entre impuestos directos e indirec-

tos. El IVA minorista y los impuestos especiales son, a nuestro juicio, figuras que han de incluirse dentro de la cesta de tributos cedidos a las CCAA. De esta forma, podrían eliminarse las modulaciones o las garantías de crecimiento, ya que las distintas figuras tributarias darían cierta estabilidad financiera, sin perjuicio, evidentemente, de que estuvieran ligadas al ciclo económico y, por tanto, evolucionaran conforme a él. Éste es un riesgo que han de asumir las haciendas regionales si se quiere ir caminando hacia un mayor grado de autonomía política.

No obstante, la ampliación de los tributos cedibles debería ir acompañada, ineludiblemente, de medidas de solidaridad que eviten las divergencias de financiación intercomunidades, así como de un impulso hacia la coordinación interregional, con el fin de evitar efectos no deseados en el sistema.

El margen de actuación de los tributos propios es limitado. Todos sabemos que en las ccaa apenas se han utilizado, por diferentes razones. En primer lugar, por el coste político que ello conlleva y, en segundo lugar, porque la gran mayoría de los hechos imponibles están bien utilizados por la Hacienda estatal o la local, por tanto el camino abierto sería la vía del recargo. La experiencia aportada por algunas regiones ha descansado en ciertos impuestos ecológicos, ligados al ciclo hidráulico, tasas para la financiación de infraestructuras, o gravámenes sobre el juego.

No obstante, creemos que es un campo en el que las administraciones podrían profundizar en los próximos años. De hecho, el nivel creciente de nuevos servicios que se prestan desde los gobiernos autonómicos está precisando en algunas áreas de gestión (sirva como ejemplo la medioambiental) la realización de importantes infraestructuras, y en algunos casos podría ser razonable asegurar su viabilidad.

La experiencia de las comunidades autónomas en la gestión de los tributos cedidos, ha sido sumamente positiva. Estos tributos eran de segundo nivel para la Hacienda estatal y, por tanto, les prestaba una atención relativa. Las ccaa han mejorado sustancialmente la gestión y, consecuentemente, han obtenido rendimientos a pesar de las modificaciones introducidas a través de exenciones, no sujeciones o bonificaciones, para incentivar determinadas políticas, en particular la vivienda.

En cuanto a la gestión de tributos propios, entendemos que las haciendas regionales tienen capacidad y explotan adecuadamente este tipo de recursos, una vez se han implantado.



Vicente Rambla Momplet

Consejero de Economía y Hacienda de la Generalitat Valenciana

El vigente sistema de financiación, nacido de la reforma de 1996, ha aumentado el grado de corresponsabilidad del que disfrutan las comunidades autónomas, al aumentar la parte de tributos estatales cedida a éstas y su corrrespondiente competencia normativa. El vigente sistema constituye una primera fase de un desarrollo que debe ir orientado a la consecución de más altos grados de corresponsabilidad, acordes con las facultades de gasto de las que se encuentran investidas las comunidades autónomas.

No. Estos regímenes han sido causa constante de conflicto económico con los territorios limítrofes y de controversias jurídicas con el Estado y las demás comunidades autónomas. Además de este hecho, hay dos razones que hacen que carezca de sentido la extensión de los regímenes forales de cupo.

Primero, porque asistimos a un proceso de integración en el seno de la Unión Europea, en cuyo marco se pretende avanzar en la armonización y aproximación de las legislaciones fiscales de los estados miembros, lo que supone, en cierta medida, una renuncia a la soberanía fiscal de los estados.

Y segundo, porque el sistema de financiación vigente ha supuesto un compromiso político para el establecimiento de un nuevo modelo de financiación, en cuyo marco, las comunidades autónomas pueden ver incrementados tanto el volumen de recursos que captan mediante tributos, sobre cuya gestión se participa, como las competencias normativas que ejercen sobre dichos tributos.

La Comunidad Valenciana sí ha realizado, en este ámbito, una apuesta decidida por desarrollar las competencias normativas que le fueron cedidas.

En este sentido, fue la primera comunidad autónoma en desarrollar su capacidad normativa mediante la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se reguló el tramo autonómico del IRPF y restantes tributos cedidos.

Asimismo, es destacable la participación de las comunidades autónomas, entre ellas la Valenciana, en la aplicación de la reforma del IRPF operada por la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, ya que no sólo se ha acomodado el ejercicio de las competencias normativas a los términos de la nueva Ley, sino que, aun pudiendo mantener, en ejercicio de las competencias normativas sobre la tarifa autonómica, los niveles de

presión fiscal vigentes con el anterior impuesto, se ha optado por introducir en este ámbito una rebaja de impuestos igual a la operada en el Estado.

El marco actual de los tributos que pueden ser objeto de cesión a las comunidades autónomas resulta bastante amplio, pero resultarían necesarias las siguientes matizaciones y actualizaciones de la normativa:

- a) En la imposición general sobre las ventas en su fase minorista, procedería referirse al Impuesto sobre el Valor Añadido, suprimiendo la referencia a la fase minorista, ya que, como es sabido, en la estructura actual del impuesto, resulta extremadamente difícil identificar esta fase, y resultaría más costoso aún otorgar la recaudación y facultades de gestión efectivas a las comunidades autónomas sobre dicha fase.
- b) Por lo que respecta a la imposición sobre consumos específicos en su fase minorista, sería conveniente referirse, exclusivamente, a los impuestos especiales, sin referencia a fase alguna de su proceso de comercialización, ya que, como es sabido, estos impuestos gravan, en fase única, la producción e importación de los bienes objeto de impuestos especiales.
- c) Por otro lado, respecto al porcentaje máximo en la participación de las comunidades autónomas en el IRPF, los límites concretos de participación deben incrementarse en aras al logro de una mayor corresponsabilidad fiscal.

No. Las condiciones previstas tanto por la Constitución como la LOFCA para el ejercicio del poder financiero de las comunidades autónomas, mediante el establecimiento de tributos propios, resultan escasas, ya que el sistema tributario estatal ha gravado la práctica totalidad de hechos imponibles concebibles.

Ante esta situación, el margen de actuación de las comunidades se centra en el establecimiento de tasas y de ciertos tributos con finalidades extrafiscales, que, según las tendencias actuales, se concretan, básicamente, en eco-impuestos, figuras que si bien cumplen finalidades políticas, no permiten un margen de actuación amplio en las decisiones sobre financiación de los servicios públicos. Estas razones sirven de justificación al escaso uso que de la figura de los tributos propios se ha realizado por parte de las comunidades autónomas.

Las comunidades autónomas tienen una complicada labor en la gestión de los tributos cedidos, fundamentalmente por la naturaleza de los tributos que han sido objeto de cesión, que se muestra de una forma más acusada en los dos principales impuestos de gestión autonómica, esto es, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre

Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Así, estos impuestos presentan dos problemas fundamentales. Por una parte, se trata de Impuestos esencialmente jurídicos, en los que la calificación del hecho imponible exige un conocimiento muy profundo del ordenamiento tributario general y de las instituciones en el contempladas, lo que amplía el ámbito de los conocimientos que debe poseer el encargado de la gestión de los impuestos. Por otra parte, el problema más grave, que se une al anterior, radica en la referencia al valor real de los bienes y derechos transmitidos como elemento de cuantificación de la base imponible de dichos impuestos. Esta referencia constituye una cláusula jurídica indeterminada, ya que no se dice cuál es dicho valor real, estando facultada la Administración para comprobar el valor declarado de la transmisión para determinar su valor real.

Ante esta situación, el ciudadano se ve forzado en una situación de inseguridad jurídica, ya que no conoce el valor que debe declarar para poder evitar la posterior comprobación administrativa. Posteriormente, la actuación de la Administración ocasiona nuevos problemas, ya que los contribuyentes, insatisfechos con el valor comprobado, recurren contra las valoraciones, lo que ocasiona grandes problemas para la Administración, que ve cómo los esfuerzos en la liquidación se ven suspendidos por la interposición de numerosos recursos que, en muchos casos, prosperan, forzando a aquélla a reiterar las valoraciones una y otra vez. A esta situación se une la ausencia de competencias normativas cedidas sobre la fijación de la base imponible, que no permiten a las comunidades autónomas fijar criterios para cuantificar el importe de la base, siendo todas las medidas en este campo adoptadas meras recomendaciones o manifestaciones de criterios administrativos que no atajan definitivamente los problemas.

A los problemas anteriores cabe añadir un problema general para las actuaciones de comprobación e investigación. La mayoría del gran número de obligaciones de información establecidas en nuestro ordenamiento jurídico se cumplen a favor de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Esta dispone, por tanto, de un inventario muy completo de las relaciones jurídicas y económicas de los contribuyentes que le permite una aplicación eficiente del sistema tributario a los ciudadanos que no cumplen puntualmente. Las fuentes de información de las comunidades son mucho más escasas, y el recurso a la colaboración con la Agencia (previsto en el artículo 113 LGT) comienza a ser posible en este momento (tras más de 15 años de cesión de tributos), lo que determina unos resultados en cuanto a la aplicación de los tributos menos amplios que los obtenidos por el Estado. La falta de información redunda, a su vez, en una menor eficacia en la gestión recaudatoria en vía ejecutiva, ya que la información sobre bienes y derechos de titularidad de los ciudadanos es menor, lo que conduce a la situación actual, en la que la mayoría de comunidades han convenido con la Agencia la recaudación ejecutiva de sus derechos.

No obstante, estos problemas de gestión son superables mediante medidas normativas o mayor colaboración con la Agencia, por lo que, sin duda, existiendo como existe voluntad política de progresar en la corresponsabilidad y la participación de las comunidades en la percepción de recursos tributarios, se darán soluciones que permitirán superar las deficiencias puestas de manifiesto.