

**Los mecanismos de cohesión
territorial en España:
un análisis y algunas propuestas**

Debate de expertos

Seminarios y Jornadas 8/2005

El tema de la financiación autonómica está presente en la deliberación y discusión política, en los espacios de los medios de comunicación y necesariamente tiene que estar en la reflexión y el diálogo de los expertos. De ahí que en previsión de este debate general, el Laboratorio de Alternativas encargó diversos trabajos sobre aspectos del tema y, entre otros, el realizado por el economista e investigador, Ángel de la Fuente, sobre la igualdad y la desigualdad en la perspectiva de la cohesión territorial.

En los primeros días de marzo de 2005, el Laboratorio y el autor presentaban el trabajo realizado a los medios en una rueda de prensa, y a continuación se abrió un seminario con especialistas del ámbito académico, económico y político se reunían para debatir un tema de tanto interés para la Hacienda del Estado de las Autonomías.

En el presente cuaderno se encuentran todas las aportaciones realizadas en el seminario en torno al balance de situación que hace el autor y las propuestas que diseña para un sistema presupuestario autonómico de futuro.

La reflexión de Ángel de la Fuente sobre los aspectos presupuestarios del Estado de las Autonomías se realiza teniendo en cuenta los criterios de racionalidad que marca la Constitución Española. Estos no son otros que la exigencia de igualdad de derechos y deberes de todos los ciudadanos, el derecho a la autonomía de los territorios que conforman el Estado –autonomía que reclama ser también económica y presupuestaria–, y el principio de solidaridad entre estos territorios.

En busca de abrir caminos que lleven a poder diseñar el mejor sistema de autonomía y solidaridad, el autor reclama lo que llama mecanismos de cohesión territorial, que son, en palabras del autor, todas aquellas actuaciones públicas con traducción presupuestaria que contribuyen o bien a reducir las disparidades de renta disponible entre regiones, o bien a mitigar los efectos de tales disparidades sobre la calidad de los servicios públicos.

Antes de presentar el informe de contenido del seminario se transcribe el Resumen Ejecutivo del Documento de Trabajo para poder tener una idea clara y concisa de las deficiencias del actual sistema y de las propuestas que el autor hace para reformarlo.

Juan Manuel Eguiagaray

Director del Laboratorio de Alternativas

Asistentes

Juan Manuel Eguiagaray, Director del Laboratorio de Alternativas,
Fundación Alternativas

Javier Ortiz, Coordinador del Laboratorio de Alternativas,
Fundación Alternativas

Ángel de la Fuente, Vicedirector del Instituto de Análisis Económico del CSIC

Montserrat Colldeforns i Sol, Diputada del PSC por Barcelona

Luis González Calbet, Subdirector de Política Fiscal y Financiación Autonómica
de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno

José Manuel Jover Lorente, Secretario General de la Consejería de Economía
y Trabajo de la Junta de Extremadura

Silvia López Ribas, Directora General de Financiación Territorial del Ministerio
de Economía y Hacienda

M.^a Victoria Pazos Bernal, Directora General de Relaciones Financieras
con otras Administraciones de la Junta de Andalucía

José Ignacio Pérez Sáenz, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista
en la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado

Jesús Ruiz-Huerta, Director General del Instituto de Estudios Fiscales

José Víctor Sevilla, Instituto de Estudios Fiscales

David Taguas, Servicio de Estudios del BBVA

Ricardo Torres, Portavoz de Economía del Grupo Parlamentario Socialista
en el Congreso

Javier Vallés, Director del Departamento de Política Económica de la Oficina
Económica del Presidente del Gobierno

Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas

Ángel de la Fuente

Instituto de Análisis Económico, CSIC

Visto desde una óptica territorial, el sistema fiscal y de protección social español se adecua razonablemente bien a los principios constitucionales (de igualdad, solidaridad y autonomía) que han de orientar su diseño. Los gobiernos regionales disponen de un amplio margen de actuación para determinar la composición de la cesta de bienes y servicios que ofrecen a sus ciudadanos, así como para modular la presión fiscal en su territorio con el fin de financiar prestaciones adicionales.

Por otra parte, los presupuestos públicos introducen mecanismos de cohesión social y territorial que ayudan a hacer la autonomía compatible con los otros dos principios señalados. El sistema contiene un componente de caja única que se traduce en importantes transvases de recursos entre territorios (o mejor, entre ciudadanos).

Estos flujos redistributivos reducen de manera significativa la dispersión territorial de la renta disponible, permiten garantizar la igualdad de acceso a las prestaciones sociales, financian un ambicioso programa de ayudas regionales y ayudan a nivelar (aunque sólo parcialmente) la calidad de los servicios públicos fundamentales en los diferentes territorios.

Aunque el núcleo del sistema **funciona bastante bien**, se detectan también **problemas** que hacen aconsejable la reforma de algunos de sus elementos.

El principal problema es que las grandes diferencias existentes en términos de financiación por habitante generan **disparidades importantes en la capacidad de prestación de servicios** de las administraciones territoriales que inciden sobre la calidad de vida de sus ciudadanos y sobre sus oportunidades económicas.

El segundo problema es un cierto **déficit de responsabilidad fiscal** por parte de las regiones, que se debe más a la percepción de provisionalidad del sistema de financiación que a su propia estructura.

Y el tercero es que el **programa de ayudas regionales** es **excesivamente ambicioso**, especialmente de cara a un futuro de crecientes restricciones presupuestarias.

Estas consideraciones sugieren algunas **directrices que deberían orientar la reforma** que ahora se inicia del sistema autonómico en lo que concierne a sus aspectos económicos o presupuestarios. Véanse las principales:

- De la reforma **no debe resultar una compartimentalización fiscal** del Estado que imponga límites regionales a la redistribución de la renta entre individuos o permita la existencia de desigualdades territoriales significativas en la calidad de los servicios públicos que no se vean compensadas por diferentes cargas tributarias. Tal compartimentalización violaría principios constitucionales básicos que reflejan un amplio consenso ciudadano y tendría grandes costes sociales.
- Para garantizar la igualdad de acceso a los servicios básicos del Estado del bienestar, resulta necesario acordar una **fórmula razonable de financiación** basada en **indicadores objetivos de necesidades** de gasto. Esta fórmula deberá aplicarse sin excepción alguna, aunque de una forma gradual, a todas las regiones. En el caso foral, esto exigirá una actualización de los acuerdos pertinentes que ha de conducir a resultados más acordes con la lógica constitucional.
- Para obligar a los gobiernos regionales a asumir plena responsabilidad fiscal y política sobre sus actuaciones, convendría establecer un **sistema** verdaderamente **definitivo de financiación territorial**. Este sistema debería estar regulado por una ley orgánica mucho más detallada que la actual LOFCA.
- La reforma debería aprovecharse para **nivelar las condiciones de partida** de las distintas comunidades, compensando al menos parcialmente a aquellas que han recibido un peor trato en el pasado.
- La inminente reducción de las ayudas estructurales europeas hace urgente una **reconsideración de la política regional**. El Estado ha de suavizar el **shock** adverso que supondrá para muchas regiones su **salida del Objetivo 1** europeo, pero ha de intentar también minimizar el impacto agregado de esta pérdida de recursos mediante una **utilización más eficiente** de su **presupuesto de inversión**.

Informe de contenidos

Juan Manuel Eguiagaray (Moderador)

■ El estudio que presentamos tiene como autor a Ángel de la Fuente, economista significado en este país, investigador y uno de los mejores especialistas en temas de desarrollo económico e inversión, desigualdades... y al que le pedimos que hiciera un balance de situación en España en la cuestión de “La igualdad y la desigualdad en la perspectiva de la cohesión territorial”.

No quiero hacer demasiadas introducciones; solamente diré que a mí me parece un documento espléndido, y que me gustaría que pudiera dar pie a un debate social, económico y político en nuestro país. Esta es la razón de este seminario con el que quisiéramos contribuir a la racionalidad para saber dónde estamos y qué cosas se pueden mejorar en nuestro país.

Estoy encantado de que tengamos tanta concurrencia. El seminario está siendo un éxito, y espero que también lo sea de crítica. Quiero agradecer especialmente vuestra presencia, ya que procedéis de diferentes ámbitos: empresariales, académicos, políticos, de responsabilidad institucional, territorial... Tengo que explicar alguna ausencia debida al mal tiempo. He recibido un fax de Guillem López, que no puede llegar por la nieve caída en el Prat.

En fin, le doy la palabra a Ángel para que haga la presentación que crea oportuna, dentro del tiempo limitado del que disponemos.

Ángel de la Fuente

“ Gracias por la presentación y, sobre todo, por la oportunidad que supone este seminario. El trabajo que voy a presentar es una reflexión sobre los aspectos económicos o presupuestarios del sistema autonómico, esto es, sobre qué cosas del sistema funcionan bien y, por lo tanto, merecen ser preservadas, y sobre cuáles no funcionan tan bien y, por lo tanto, convendría arreglar, especialmente ahora que parece que pronto nos meteremos en una reforma del sistema de financiación territorial. Esta discusión lógicamente exige unos criterios y yo parto de tres principios constitucionales básicos, que son los que deberían orientar el diseño del sistema: la igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos españoles, el derecho a la autonomía de los territorios que conforman el Estado y la solidaridad entre ellos.

Voy a centrarme sobre todo en el sistema de financiación territorial. En el trabajo también hay puntos de política regional, pero creo que, dadas las limitaciones de tiempo, conviene concentrarse en la financiación, que quizá sea lo más importante o al menos lo más urgente. El trabajo habla de mecanismos de cohesión territorial. Se trata de un término muy general que utilizaré para designar todas aquellas actuaciones públicas con traducción presupuestaria que contribuyen a hacer dos cosas: primero, a reducir las disparidades de renta disponible entre regiones y, segundo, a mitigar los efectos de tales disparidades sobre la calidad de los servicios públicos básicos. Identifico tres grupos principales de mecanismos de cohesión: el primero, de hecho, es el mecanismo de cohesión social por excelencia, es el formado por el sistema impositivo y de protección social. Aquí los flujos tributarios y de prestaciones sociales responden a una lógica personal en función de criterios de necesidad y de capacidad económica, pero, puesto que la renta no se distribuye en el espacio de forma uniforme, se generan transvases importantes de recursos entre regiones; o más que entre regiones, entre ciudadanos, aunque esto tenga luego una traducción geográfica. El segundo grupo de mecanismos de cohesión tiene que ver con el gasto en bienes y servicios públicos de carácter local, digamos, cosas que hay que producir de forma descentralizada en todo el territorio. Aquí desempeña un papel especialmente importante el sistema de financiación territorial porque las administraciones territoriales –las autonómicas, y en parte las locales– tienen la responsabilidad de gestionar los principales servicios públicos. Y por último, están las actuaciones de política regional, destinadas básicamente a promover el desarrollo de las regiones más atrasadas. Como os decía antes, voy a centrarme en los dos primeros mecanismos.

Lo primero que quiero destacar es el enorme peso que los mecanismos de cohesión tienen en los presupuestos públicos. Básicamente, el presupuesto público es un enorme mecanismo de cohesión. El 97% de los flujos de recursos que pasan por el sector público tiene que ver de una manera u otra con los tres grupos de actuaciones que he indicado arriba. Estos flujos tienen una función muy importante, pues permiten reconciliar la autonomía con los otros dos principios constitucionales que he señalado. Tenemos un sistema en el que los gobiernos regionales tienen una gran capacidad de actuación para modular sus ofertas de bienes y servicios a los ciudadanos, tanto en lo que concierne a la composición de esta oferta como a su volumen total. Las regiones tienen capacidad para elevar la presión tributaria si así lo desean para mejorar los servicios que ofrecen e incluso las prestaciones sociales del Estado. Sin embargo, esta autonomía hay que intentar reconciliarla con los otros principios constitucionales. Esto es lo que nos permiten hacer los componentes de caja única del sistema, que hacen tres cosas muy importantes: la primera es que reducen en un tercio las disparidades de renta bruta entre regiones, o sea, ayudan a hacernos más iguales. En segundo lugar, ayudan a nivelar, aunque no tanto como debieran, la calidad de los servicios públicos fundamentales en los distintos territorios. Y por último, financian un importante programa de ayudas regionales.

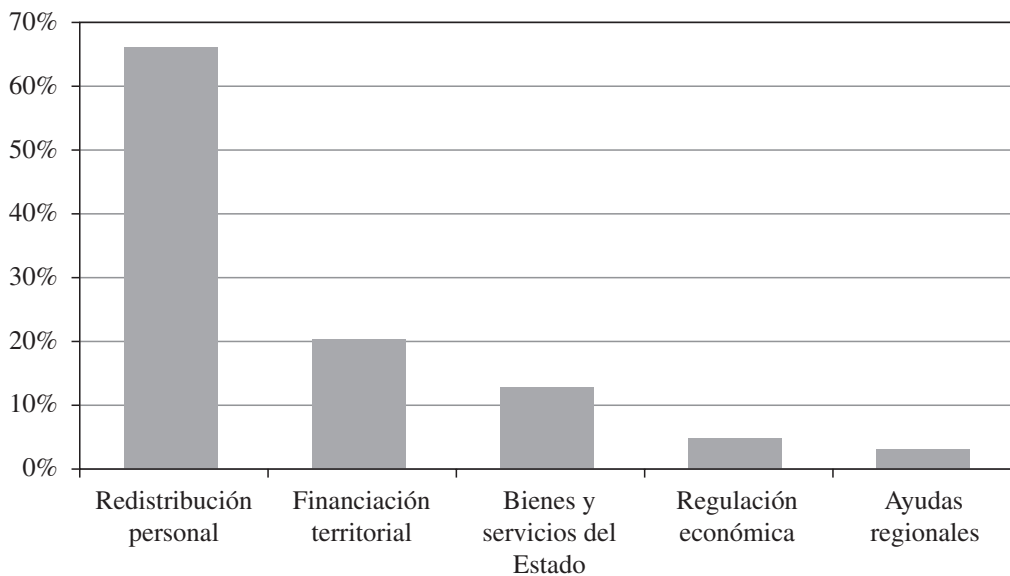
Vamos a entrar en los detalles de las cifras que hay en el cuadro, que es una especie de radiografía de los presupuestos públicos. La redistribución personal supone un 65% de los flujos fiscales (definidos como la suma de ingresos tributarios y gastos no financieros). La provisión de bienes y servicios públicos supone otro 30%, del que dos tercios los gestionan las autonomías y un tercio lo gestiona el Estado. Luego, las ayudas regionales explícitas suponen menos de un 2% del total y lo único que queda fuera de

Tabla 1. Ingresos tributarios y gasto público por funciones, promedio 1990-97, en millones de ptas. de 1999

	Total (millones de ptas.)	% flujo total	Ptas. per cápita	% PIB
1. Redistribución personal	34.543.528	64,9%	883.415	43,5%
a) Ingresos tributarios (incluye cedidos y concertados)	23.889.556	44,9%	610.951	30,1%
1. Impuestos directos	8.377.419	15,7%	214.244	10,5%
2. Impuestos indirectos	7.599.071	14,3%	194.338	9,6%
3. Cotizaciones sociales	7.913.066	14,9%	202.369	10,0%
b) Protección social	10.653.972	20,0%	272.464	13,4%
1. Pensiones y otras prestaciones económicas	8.641.456	16,2%	220.996	10,9%
2. Servicios sociales del Estado	54.345	0,1%	1.390	0,1%
3. Asistencia al desempleo	1.958.171	3,7%	50.078	2,5%
2. Bienes y servicios públicos	16.239.129	30,5%	415.299	20,4%
a) Financiación territorial homogeneizada (sin FCI)	10.549.735	19,8%	269.799	13,3%
1. Transferencias a CC AA y CC LL	3.427.430	6,4%	87.653	4,3%
2. Tributos cedidos y concertados (netos de cupo y aportaciones)	1.653.566	3,1%	42.288	2,1%
3. Ajustes				
– Gasto del Estado en Educación y Sanidad	5.588.849	10,5%	142.929	7,0%
– Otros ajustes	-120.110	-0,2%	-3.072	-0,2%
b) Gasto del Estado en bienes y servicios públicos	5.689.394	10,7%	145.500	7,2%
1. Administración general y bienes públicos nacionales (defensa, relaciones exteriores, etc.)	2.791.545	5,2%	71.391	3,5%
2. Bienes y servicios públicos locales (seguridad, vivienda, transporte, cultura y deportes)	1.623.564	3,1%	41.521	2,0%
3. Infraestructuras e I+D	1.274.285	2,4%	32.589	1,6%
3. Ayudas regionales	839.164	1,6%	21.461	1,1%
a) Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)	154.590	0,3%	3.953	0,2%
b) Rebaja de la imposición indirecta en Canarias	126.110	0,2%	3.225	0,2%
c) Incentivos regionales	23.468	0,0%	600	0,0%
d) Ayudas a la minería	66.649	0,1%	1.704	0,1%
e) PER	130.463	0,2%	3.336	0,2%
f) Ayudas de la UE no integradas en los PGE	337.884	0,6%	8.641	0,4%
4. Regulación y promoción económica	1.575.829	3,0%	40.300	2,0%
Flujo fiscal total (ingresos + gastos)	53.197.651	100,0%	1.360.475	67,0%
Gasto total	29.308.095	55,1%	749.524	36,9%
Nota: Principales transferencias de la UE a España				
Ayudas agrarias	757.901		19.383	1,0%
Ayudas estructurales	753.391		19.267	0,9%
Total ayudas	1.511.292		38.650	1,9%

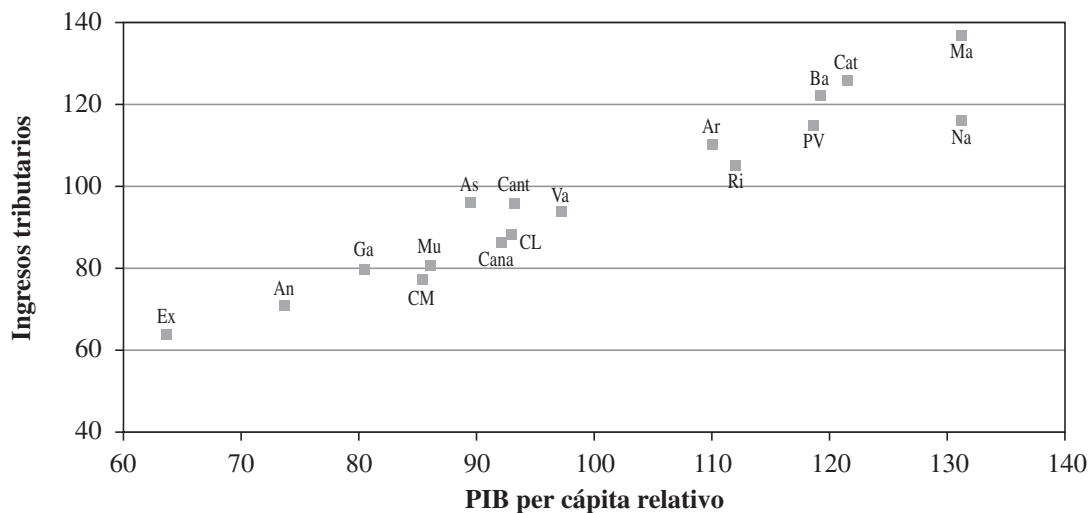
Fuentes: Liquidación de los PGE y de sus Organismos Autónomos y Entes Públicos, liquidación de los presupuestos de la SS, Informe sobre la Financiación de las CC AA, Relaciones Financieras entre España y la UE y otras fuentes.

Gráfico 1. Composición de los flujos fiscales (ingresos tributarios + gasto público), promedio 1990-97



Fuente: De la Fuente y Vives (2003) y elaboración propia

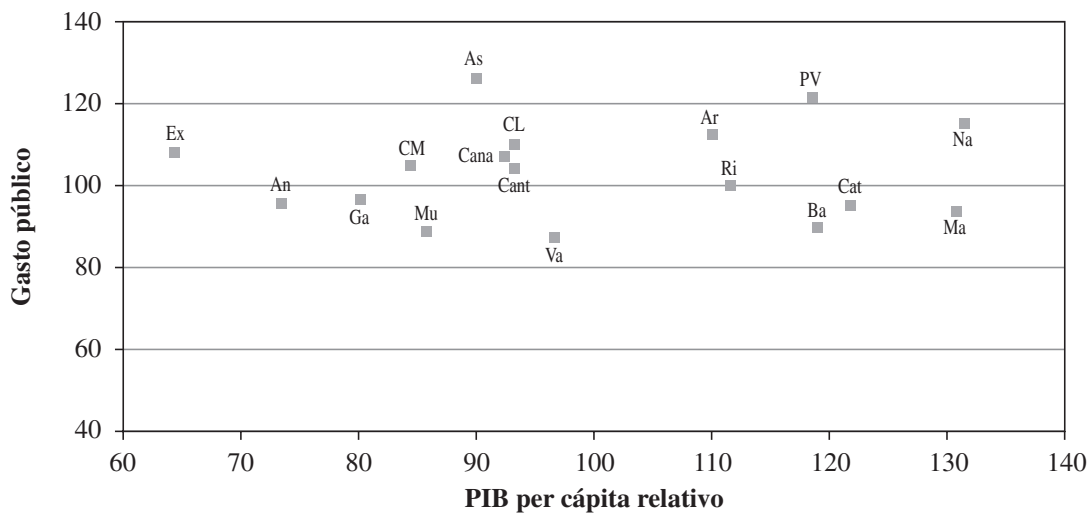
Gráfico 2. Ingresos tributarios por habitante frente a renta per cápita. España = 100, promedios 1990-97



Clave: An = Andalucía; Ar = Aragón; As = Asturias; Ba = Baleares; Cana = Canarias; Cant = Cantabria; CM = Castilla La Mancha; CL = Castilla y León; Cat = Cataluña; Ex = Extremadura; Ga = Galicia; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Na = Navarra; PV = País Vasco; Ri = La Rioja; Va = Valencia

Fuente: De la Fuente y Vives (2003)

Gráfico 3. Gasto público por habitante frente a renta per cápita. España = 100, promedios 1990-97



Clave: An = Andalucía; Ar = Aragón; As = Asturias; Ba = Baleares; Cana = Canarias; Cant = Cantabria; CM = Castilla La Mancha; CL = Castilla y León; Cat = Cataluña; Ex = Extremadura; Ga = Galicia; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Na = Navarra; PV = País Vasco; Ri = La Rioja; Va = Valencia

Fuente: De la Fuente y Vives (2003)

esta lógica de cohesión sería el gasto en temas de regulación económica, que no es más que un 3% de los flujos fiscales totales.

Pasamos al Gráfico 2. Si tomamos estos flujos de ingreso y gasto y los territorializamos, podemos mirar cómo se reparten entre regiones. Lo que tenéis en el gráfico es una territorialización de los ingresos por habitante. Fijaos que esto aumenta linealmente: lo que hay en el eje horizontal, por cierto, es el PIB per cápita en términos relativos. Como no podría ser de otra forma, las regiones ricas pagan más impuestos en una relación muy clara, lineal, entre el nivel de renta y la recaudación tributaria. Si miramos el gasto (Gráfico 3), la situación es muy distinta. Aquí no hay una relación sistemática entre nivel de renta y gasto por habitante y la dispersión del gasto es mucho menor que la dispersión de los impuestos. Estos dos gráficos nos ayudan a entender por qué los presupuestos públicos tienen un efecto tan importante sobre la renta: las regiones ricas pagan más impuestos y en promedio, ricas y pobres, perciben un volumen de gasto bastante parecido. Por tanto, el sistema actual, como primera aproximación, responde a lo que suele reivindicar el presidente Maragall: es un sistema en el que las regiones pagan por renta y reciben por población. Ahora bien, esto es verdad sólo de una forma muy aproximada: hay diferencias muy importantes en niveles de gasto entre regiones, como podéis ver en este gráfico, y muchas veces esos alejamientos entre regiones reflejan diferencias de trato difícilmente justificables. En mi opinión, este es el principal problema que habría que intentar solucionar con la reforma del sistema de financiación. Tenemos que conseguir garantizar el principio de igualdad de trato a los ciudadanos.

Tabla 2. Distribución regional de la renta per cápita antes y después de la intervención pública

	Promedio 90-97		2003	Renta disponible hogares 2001	
	1 PIB per cápita	2 Renta neta	3 PIB per cápita	4 Bruta privada	5 Neta ajustada
Navarra	131,4	129,8	126,9	126,1	120,5
Madrid	131,0	116,7	134,0	132,8	117,1
Cataluña	121,9	112,2	118,6	118,2	110,2
Baleares	119,6	109,6	120,6	125,3	118,5
País Vasco	119,1	120,9	124,8	123,5	122,2
Rioja	111,7	109,1	113,0	115,2	114,7
Aragón	109,7	110,0	108,3	108,4	109,6
Valencia	96,6	94,3	95,1	97,6	97,2
Castilla y León	93,2	99,0	93,1	93,1	100,5
Cantabria	93,0	95,8	97,1	98,2	103,5
Canarias	92,4	98,0	93,4	94,7	94,7
Asturias	89,7	100,3	85,2	84,6	95,2
Murcia	85,4	89,1	86,9	83,2	89,0
Castilla-La Mancha	85,0	93,5	80,6	80,2	88,2
Galicia	79,9	86,0	79,3	79,1	87,1
Andalucía	74,4	82,2	75,3	75,3	82,9
Extremadura	64,8	80,4	64,9	66,7	79,2
España	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Coef. de variación	19,42	13,51	19,80	19,91	13,57
max/min	2,03	1,61	2,07	1,99	1,54

La renta disponible privada bruta se define como el saldo de rentas primarias más el saldo de otras transferencias corrientes.

Fuente: Contabilidad Regional de España (INE), varios años, y De la Fuente y Vives (2003).

Voy a enseñaros un par de Tablas que intentan ilustrar las funciones del sistema fiscal de las que os hablaba antes.

En esta Tabla lo que tenéis es una comparación de la renta bruta y neta de cada región en dos momentos de tiempo distintos y con conceptos ligeramente diferentes de rentas brutas y netas. Lo que intenta ilustrar la Tabla es la contribución de los presupuestos públicos a la igualación de las rentas. Si os fijáis en el coeficiente de variación, que sería un indicador rápido y razonable de desigualdad, básicamente la actuación pública elimina un tercio de los diferenciales de renta entre regiones. Es una contribución muy importante y, además, es un número muy parecido al que encontramos en otros países industriales de nuestro entorno. O sea, no estamos haciendo nada raro en este sentido, nada que sea muy distinto de lo que hacen los ingleses, los alemanes, incluso los americanos o canadienses. El sector público elimina una fracción apreciable de los diferenciales de renta entre regiones. Otra conclusión con la que me quisiera quedar de

esta Tabla es que la principal excepción al patrón de redistribución son los territorios forales. Si cogéis, por ejemplo, Madrid o Cataluña, cuando pasamos de rentas brutas a rentas netas, siendo regiones ricas, pierden entre 10 y 15 puntos de renta. Sin embargo, si cogemos Navarra o el País Vasco, prácticamente no hay diferencia entre renta bruta o neta. Esto muestra que no hay una contribución, o al menos no hay una contribución apreciable de estos territorios a la bolsa común de solidaridad regional.

Pasamos a la Tabla 3, que intenta ilustrar la segunda de las funciones de las que hablábamos antes, que es la contribución del sistema fiscal, en sentido amplio, a la nivelación de la calidad de los servicios. Para intentar ilustrar esto, lo que he hecho es comparar el sistema actual, y en particular el nivel de financiación por habitante a igualdad de competencias bajo el sistema actual con datos de 1990 al 1997, con lo que observaríamos un sistema alternativo, en el que las regiones tendrían que apañarse con sus propios recursos tributarios para financiar servicios como la sanidad y la educación. La primera columna es la financiación por habitante con el sistema actual, y las otras dos columnas serían la financiación por habitante que observaríamos bajo un sistema

Tabla 3. Financiación territorial por habitante, sistema actual (promedio 1990-97) frente a dos formas alternativas de un sistema generalizado de cupo

	Sistema actual	Cupo 1	Cupo 2
País Vasco	140,9	115,7	140,9
Navarra	137,0	112,4	137,0
Canarias	112,0	83,9	82,1
Extremadura	107,4	49,5	48,1
Aragón	107,3	114,9	113,0
Castilla y León	106,3	87,3	85,5
Cantabria	103,8	97,3	95,6
Asturias	103,7	98,4	96,7
Rioja	100,8	104,5	102,5
Castilla-La Mancha	99,2	67,2	65,6
Galicia	97,0	73,0	71,4
Madrid	95,3	155,0	152,8
Andalucía	94,9	63,9	62,3
Cataluña	94,8	133,7	131,6
Murcia	94,5	71,2	69,5
Valencia	88,8	92,9	91,1
Baleares	84,2	126,4	124,4
España	100,0	100,0	100,0
Coef. de variación	14,52	26,90	29,94
max/min	1,67	3,13	3,18

Fuente: De la Fuente y Vives (2003)

generalizado de cupo, esto es, bajo un sistema en el que la financiación territorial depende de la capacidad económica de cada territorio. Hay dos formas alternativas del sistema de cupo, luego indicaré por qué esto tiene cierto interés. Pero la lógica es básicamente la misma: cogemos los gastos comunes del Estado, le restamos las cotizaciones sociales, y lo que queda son gastos comunes a financiar por impuestos que repartimos entre las comunidades autónomas en razón de sus pesos en la población y en el PIB españoles. La diferencia entre el cupo 1 y el cupo 2 es que en el cupo 1 aplicamos esta lógica de manera uniforme a todas las regiones y en el cupo 2 respetamos lo que están contribuyendo el País Vasco y Navarra de verdad y lo que queda lo repartimos entre las demás regiones en razón de renta y población.

Quisiera sacar de aquí tres conclusiones. La primera es que este sistema reduce a la mitad las desigualdades de financiación por habitante en relación con lo que observaríamos con un sistema de cupo, en el que cada región se apaña como puede para financiar los servicios básicos. Esto se vería en la parte de abajo: si miráis el coeficiente de variación, pasa del 14 al 26 ó 29, lo que implica que la generalización del cupo doblaría la dispersión de recursos por habitante destinados a sanidad, educación y servicios sociales.

La segunda observación es que la dispersión de los niveles de financiación territorial por habitante, incluso bajo el sistema actual, siendo mucho menor de lo que supondría el sistema de cupo, es todavía demasiado alta. El País Vasco está 60 puntos por encima de las Baleares, en términos de financiación por habitante, y si quitamos las forales, Canarias está 38 puntos por encima de Baleares; si quitamos Canarias sigue habiendo diferencias del orden de 25 puntos entre la parte de arriba y la de abajo de la distribución. O sea, que la distribución de los recursos por habitante es muy superior a lo que sería justificable en razón de las diferencias en los costes de provisión de los servicios públicos, y esto es algo en lo que insistiré después, porque creo que es el principal problema del actual sistema de financiación.

La tercera observación es que en el sistema actual la forma en la que se determina el cupo vasco y la aportación de Navarra es extraordinariamente favorable a estos territorios; ambos pagan mucho menos de lo que debieran pagar incluso aplicando la misma lógica del sistema de cupo. Fijaos, si miráis la segunda columna del cuadro (cupos 1), veréis la financiación que le correspondería al País Vasco si el sistema de cupo se aplicase de una forma uniforme y de acuerdo con la teoría; el País Vasco estaría en 116, sin embargo, en realidad está en 141. La diferencia entre estas dos cifras viene de los detalles del acuerdo del cupo, que son bastante poco razonables al menos en dos sentidos. Primero, la valoración de las competencias no transferidas es muy baja; de hecho yo creo que se ha pactado políticamente muy a la baja. En segundo lugar, la letra pequeña de las normas, de los llamados puntos de conexión que regulan el reparto de las bases y de los rendimientos de las distintas figuras tributarias. Ahí tiene que haber cosas muy raras, si no, no se explica la diferencia entre lo que debería ser y lo que es.

De estas observaciones sale lo que es la primera conclusión del trabajo, que es una conclusión negativa, una conclusión un poco en relación con lo que percibo como principal peligro de la anunciada reforma del sistema autonómico, y es el peligro que puede suponer para la unidad del sistema fiscal y de protección social español. Esto es algo que se ha planteado explícitamente desde Cataluña, las propuestas de Esquerra y

CiU sobre financiación van en la línea de generalizar el cupo, de establecer límites explícitos a la aportación catalana, a la solidaridad, a la caja común. Creo que hay además un peligro claro de contagio: si esto se admite en Cataluña, ¿por qué no en Madrid?, ¿por qué no en otras regiones ricas? Y, si este proceso se lleva a su conclusión natural, lo que vamos a tener es una España de compartimentos estancos en lo social en la que la redistribución de la renta se va a limitar al interior de cada comunidad autónoma, y la calidad de los servicios públicos va a depender crucialmente del nivel de riqueza de cada región. Yo creo que esto es algo que tenemos que tomar muy seriamente. La cuestión es: ¿queremos una España en la que las escuelas y los hospitales extremeños y andaluces tengan que ser necesariamente mucho peores que los madrileños y los catalanes? Yo creo que no; creo que la mayor parte de los españoles está de acuerdo conmigo y, además, creo que perdonaría muy mal a los partidos nacionales mayoritarios si no evitan este peligro. La primera conclusión, pues, sería esta: no a la compartimentalización fiscal del Estado, porque violaría principios básicos constitucionales: el principio de igualdad, la prohibición de que el sistema autonómico comporte privilegios económicos y sociales, y comportaría también grandes costes sociales en los territorios más pobres del Estado.

La segunda parte del trabajo se centra en los detalles del sistema de financiación territorial. Como no tenemos mucho tiempo, voy a dar un repaso a vista de pájaro de cómo funciona el sistema y en qué medida se adecua a los principios constitucionales. La conclusión es que el sistema funciona bastante bien en general, pero hay cosas claramente mejorables. Funciona bastante bien en el sentido de que concilia bastante bien los principios de igualdad y de autonomía. Las comunidades autónomas tienen los instrumentos necesarios para regular sus ofertas de bienes y servicios, pero a la vez los elementos de caja única del sistema permiten mantener la uniformidad de las prestaciones sociales, reducen las diferencias en calidad de servicios públicos y reducen las diferencias en los niveles de renta disponibles, como veíamos antes. O sea, que en términos generales el sistema funciona bastante bien. Hay que decir que no siempre ha sido así, pero con los últimos acuerdos la cesión de tributos ha aumentado mucho y la capacidad normativa de las regiones también, y, por lo tanto, los gobiernos regionales tienen los instrumentos necesarios para hacer políticas autónomas. De hecho, el problema es que han tendido a no usarlos o a usarlos a la baja; casi nadie sube impuestos, todo el mundo establece reducciones en la cuota del IRPF.

En conclusión, no creo que haya un déficit de autonomías en el sistema. Sin embargo, hay dos problemas que persisten. Uno –en el que ya he insistido antes–, las enormes diferencias de financiación por habitante. Esto es algo que afecta a la calidad de la prestación de servicios de las administraciones territoriales, a la calidad de vida y a las oportunidades económicas de los ciudadanos de los distintos territorios. Esta es la principal asignatura pendiente del sistema, el asegurar la igualdad de acceso a los servicios públicos fundamentales.

Hay un segundo problema que es importante, pero creo que menos, que es un cierto déficit residual de responsabilidad fiscal que se debe mucho más a la provisionalidad del sistema que a su estructura. Los gobiernos regionales siguen percibiendo que es viable ir a Madrid a reclamar más transferencias y más recursos para financiar más gasto y hay que terminar con esto. Tiene que quedar claro que la única forma de aumentar recursos es

elevar impuestos y de esta forma tenemos que forzar a los gobiernos regionales a asumir la plena responsabilidad política y fiscal de sus decisiones de gasto.

En razón de este diagnóstico sobre los problemas del sistema y las cosas que funcionan bien, el trabajo continúa con una serie de propuestas sobre la reforma del sistema de financiación. La primera de ellas sería que necesitamos una LOFCA de verdad, o sea, una Ley Orgánica de Financiación mucho más detallada que la que tenemos actualmente y que básicamente cierre el sistema, que acabemos con su provisionalidad, que pasemos a un sistema verdaderamente definitivo en el que tiene que estar claro que la única vía para aumentar los ingresos de las comunidades autónomas es el ejercicio al alza de su capacidad normativa.

Una pieza central de esta nueva ley tendría que ser una fórmula de financiación razonable que permita garantizar la igualdad de acceso a los servicios básicos del Estado del bienestar. Creo que hay dos formas sensatas de hacer esto, y hay una tercera que amenaza con dejar rápidamente de serlo. Una de las posibilidades sería ir a la igualdad pura y dura de recursos por habitante. Esto claramente no es perfecto, pero posiblemente no sea una mala aproximación. Probablemente, la mejor opción practicable sería ponderar la población de acuerdo con su estructura demográfica, teniendo en cuenta los patrones medios de gasto sanitario y educativo por edades. Es verdad que la estructura demográfica importa mucho, porque las personas mayores son más caras en sanidad, los niños lógicamente son más caros en educación, y estos capítulos son el grueso del gasto autonómico. Por tanto, pienso que corregir, ponderar la población conforme a su estructura por edades, sería probablemente lo más razonable. Aquí todo el mundo empezará, al menos los gobiernos regionales empezarán a levantar la mano y dirán: "No, oiga, hay que tener en cuenta también la insularidad, la extensión del territorio, la dispersión de la población, etc." Yo creo que es verdad que estos factores pueden ser importantes, pero me temo que la negociación de todo esto pueda acabar en términos poco sensatos: cada uno intenta meter la variable que mejor le conviene y aumentar su peso. Mi posición, pues, sería no negarme a este tipo de correcciones, pero, si se va a tirar por este camino, antes de empezar a hablar hay que establecer unos límites pequeños y rígidos sobre las diferencias de financiación por habitante justificables por esta vía. Podemos tener en cuenta la insularidad o lo que queráis, pero, al final, entre el de arriba y el de abajo no puede haber más de 5 ó 10 puntos de diferencia, pues, si no, el resultado puede, o podría, no ser muy sensato.

En segundo lugar, lo importante de la fórmula de financiación es que se aplique. El sistema actual, por ejemplo, tiene, para el caso de las comunidades de régimen común, una fórmula de diferenciación de este tipo que en principio es probablemente muy razonable, pero el problema es que no se aplica porque existen casi tantas excepciones como regiones (vía normas de modulación y fondos especiales). En suma, hagamos una fórmula, pero que se use. Lo importante es la aplicación de la fórmula, sin excepción alguna. Y sin excepción alguna quiere decir que hay que meter en el mismo saco a las comunidades forales de alguna forma, respetando las formas y las peculiaridades del concierto, pero no puede ser que se escapen a la lógica constitucional. Por tanto, hay que replantear, hay que renegociar los acuerdos con las administraciones forales para revisar las fórmulas de determinación del cupo y de la aportación, de forma que la valoración de las competencias no transferidas sea realista, que los puntos de conexión tengan sentido y no se nos cuelen

cosas raras, y hay que establecer una cuota de solidaridad que refleje el diferencial de renta per cápita entre estos territorios y el resto del país, de forma que el resultado sea más acorde con la lógica constitucional. Y yo creo que es muy importante hacer esto, o por lo menos intentarlo, plantearlo, por dos razones: la primera es que la situación actual es una violación, yo creo que clara, flagrante, de algunos principios constitucionales muy importantes, en particular el principio de igualdad, y la prohibición expresa de que el sistema autonómico comporte privilegios económicos y sociales, y, en segundo lugar, porque es un elemento de permanente inestabilidad en el sistema. Es muy difícil, lógicamente, explicarles a los catalanes o a otras regiones ricas por qué les negamos a ellos lo que les admitimos a los territorios forales. Si no queremos estar sujetos a una presión continua para movernos en esta dirección, de alguna forma hay que meterle mano a la excepción foral.

La segunda propuesta sería la de llevar a cabo la transición hacia el nuevo sistema de una forma gradual. Los cambios que he propuesto no se pueden hacer de hoy para mañana. Es imposible igualar al alza porque no tenemos dinero suficiente, y, si igualamos hacia el promedio, habrá regiones que perderán mucho dinero de un día para otro y, lógicamente, se resistirán como gato panza arriba. Mi propuesta sería congelar en términos reales a las administraciones mejor tratadas y luego ir utilizando los recursos adicionales que vayan generando el crecimiento económico para ir mejorando a las demás, empezando por abajo hasta que finalmente se igualen al alza todas las regiones. Otra cosa que yo creo que sería importante hacer por la misma razón, para asegurar la igualdad, sería nivelar las condiciones de partida. Las regiones han sido tratadas de forma muy distinta en el pasado, y esto se nota en sus niveles de deuda y en sus dotaciones de capital público. Ambas cosas condicionan a su vez la capacidad de prestación de servicios. Por tanto, deberíamos hacer un esfuerzo para intentar compensar, al menos parcialmente, a las que han sido peor tratadas en el pasado.

Estas son las recomendaciones más importantes que se avanzan en el trabajo. Otra de ellas sería el establecimiento de un consorcio único e independiente de administraciones tributarias. Hay regiones que están planteando la creación de agencias tributarias propias, para las que en algunos casos exigen competencias plenas e incluso para los grandes impuestos compartidos con el Estado. Trocear la agencia estatal sería un disparate, que generaría enormes problemas de coordinación, y conllevaría un aumento de la ocultación fiscal y del fraude. Lo que hay que hacer es justamente lo contrario: reunir a todas las agencias tributarias nacionales y regionales en un consorcio único que tenga un sistema de gestión y de información único. Lógicamente las comunidades autónomas tienen que estar representadas en sus órganos de gestión y tienen que tener, además, el derecho indiscutible a acceder a toda la información necesaria para diseñar sus políticas tributarias, lo que hasta ahora no ha sido el caso, pero no tendría sentido que cada uno se montara una agencia independiente. También sería importante dotar a este consorcio de independencia. Sería una forma de garantizar su neutralidad y su no mal uso por parte de las administraciones públicas, algo que ya se ha dado en algún caso.

Finalmente, dos últimas sugerencias. Una en relación con los problemas de incentivos que puede generar el sistema. Si establecemos una fórmula de financiación como la que indicaba antes, hay un problema ya conocido, que es que las comunidades autónomas no tienen muchos incentivos para gestionar bien y recaudar los tributos propios. La solución

que se ha dado a esto es establecer una norma de recaudación y diferenciarla de la real. Yo creo que una solución mejor es la que propuse antes, es decir, la separación de la recaudación y de la potestad normativa. Esto es, que las regiones puedan fijar en las figuras que corresponda la normativa, pero luego, la responsabilidad de recaudar debe recaer sobre una agencia externa, lo que evitaría el problema de riesgo moral que acabo de señalar. En segundo lugar, hay un problema dinámico con el tipo de mecanismo de financiación que estoy proponiendo. Es cierto que la financiación regional no responde a si crece o no la región, y esto podría traducirse en la falta de incentivos de los gobiernos regionales para invertir, para hacer inversión productiva, dado que el crecimiento no se va a traducir directamente en una mayor recaudación. Yo creo que más que ligar el resultado de la financiación al crecimiento, lo que a la larga nos volvería a llevar a resultados muy distintos, aquí quizá se podría pensar en establecer un mecanismo de subvención del gasto productivo, o sea, que el gobierno establezca un fondo de forma que se incentive la inversión en relación al consumo.

Esto sería básicamente el núcleo de la propuesta. Como os decía antes, no voy a hablar de políticas regionales, pero hay algo en el trabajo sobre el tema y, si alguien lo quiere sacar, podemos hablar de ello.

Monserrat Coldeforns i Sol

Diputada del PSC en el Congreso

“ Mi presencia se debe a que el consejero de Economía, Antoni Castells, no ha podido venir y me pidió que acudiera. Debo decir en cualquier caso que hablo no en su nombre, obviamente, sino en el mío propio. Estoy muy agradecida por tener la oportunidad de escuchar al profesor De la Fuente, porque había oído hablar mucho de él y de sus trabajos, pero nunca había tenido la ocasión de leer uno completo, cosa que hice ayer con gran dedicación. Me gustaría resaltar que la visión estilizada de lo que yo deduzco de este documento se adecua muchísimo a las propuestas que hace el Partido Socialista de Cataluña, desde la Generalitat de Cataluña, para la financiación: un principio de aportación por renta y financiación por población, un principio de acercamiento gradual entre forales y comunes, una nivelación necesaria en el caso de Cataluña y seguramente de alguna otra, pero de Cataluña sin duda, de las condiciones de partida y una compensación que no la ha dicho, pero que también lo he leído, de un déficit de *stock* público, que también forma parte de esta compensación necesaria, así como la idea de un consorcio único de administración tributaria. En este sentido, digamos que la brocha gorda de lo que serían estas propuestas creo que se adecuan perfectamente a lo que se propone desde Cataluña. Creo, por otro lado, que una propuesta basada exclusivamente en una estimación de las necesidades no es una propuesta desde la vertiente de los ingresos sino del gasto, y de algún modo el sistema debe incluir tanto las bases tributarias como el incentivo a trabajar –desde los propios gobiernos de las CC AA– por el crecimiento de las diferentes regiones. Yo introduciría, por lo tanto, algún elemento de relación entre los recursos finalmente disponibles por las comunidades autónomas y los entes locales y el sistema de financiación. Comparto plenamente la idea de que el principal mecanismo de solidaridad es el sistema de cotizaciones sociales. Creo que desde la posición del Partido Socialista no se cuestiona en absoluto, y creo que la cuestión de la aportación de Cataluña se centra mucho más en la de la financiación territorial de los bienes públicos locales que otras CC AA.

Me gustaría, de todos modos, para animar la discusión, hablar de algunas cuestiones de detalle, puesto que creo que aquí ya encontraríamos más elementos de discusión. Por ejemplo, cuando se hable de servicios básicos, estoy de acuerdo en que sanidad y educación son el porcentaje más importante de gasto que tienen las comunidades autónomas, pero deberíamos ser más cuidadosos porque luego se identifican con el conjunto de la financiación y creo que deberían separarse. Hay elementos muy importantes que no son los considerados básicos. Otro ejemplo, el Gráfico 3 es desde luego una primera aproximación, porque una cosa es la renta per cápita y otra cosa es el gasto público en una región, o sea, que cuando en el Gráfico 3 se dice que hay un primer acercamiento –desde luego que lo hay, porque el presupuesto público es una gran máquina de redistribuir, y, por lo tanto, se llega a esta nivelación de comunidades, con las forales aparte–, una cosa es la renta per cápita, que refleja también la actividad privada, y otra cosa sería el gasto público. Ahí quizá deberíamos concretar un poco.

Me gustaría también apuntar que es verdad que el sistema es muy redistributivo a nivel de rentas medias, y en este sentido me gustaría sugerir si se podría afinar un poco más en el sentido de que es sabido que la desigualdad territorial explica solamente un 11% de la desigualdad personal en España, y éste creo que es un elemento que nos debería hacer reflexionar, máxime cuando en sus estudios sale que no ha variado la dispersión entre la media de 1990-1997 y, en cambio, en el año 2003 estamos en una situación parecida a la de hace unos años; esto nos debería hacer cuestionar qué es lo que está pasando. Y también se señala que no se producen cambios significativos, pero sí debería señalar que Cataluña pierde individualmente, y esto nos preocupa. Debería quedar claro también que la posición en este caso de la Comunidad de Madrid se debe a que hacen una aproximación a la incidencia en el gasto de los bienes públicos no divisibles, asignando por población que, bueno, aquí también tengo yo mis dudas de que esto sea exactamente así en el contexto en el que estamos trabajando. Me gustaría también señalar que el tema más difícil, seguramente en este momento, es encontrar cómo aproximar la financiación de comunidades forales con el territorio común. Me ha sorprendido la cifra de financiación territorial de unos 10,5 billones de pesetas sobre la media del año 1997 y si se compara con la cantidad que en la determinación del cupo vasco se considera como competencias asumidas por las comunidades autónomas, de 12,5 billones, nos encontramos con que el desfase entre lo que es la estimación de la cantidad a gestionar por las comunidades autónomas para las comunidades forales es de 2 billones en relación a la que se estima para las comunidades autónomas, medio billón más, medio billón menos, el orden de magnitud es éste. Entonces yo estoy convencida de que hay una exageración en estos 2 billones, pero también hay una subestimación de lo que serían las transferencias que debieran ir al conjunto de las comunidades autónomas. Pongamos que la diferencia está en 1 billón de pesetas, y esta es una cantidad muy grande como para pensar que es fácil ir avanzando en una aproximación gradual; el Presidente de la Generalidad, Maragall, habló de 20 años, pero quizá debería poder reducirse; y en cualquier caso esta es una de las preguntas que quería hacer: cómo verías la posibilidad de esta aproximación y mediante qué mecanismos.

José Víctor Sevilla

Instituto de Estudios Fiscales

Quisiera, en primer lugar, mostrar mi acuerdo prácticamente con todas las conclusiones y, sobre todo, con las propuestas que acaba de realizar el profesor De la Fuente. En mi opinión se trata de propuestas sensatas y, por ello, me gustaría creer que, en efecto, como acaba de decirse, coinciden con los planteamientos defendidos desde el Partido Socialista de Cataluña.

Dicho esto, quisiera no obstante realizar algunas observaciones sobre la técnica de trabajo utilizada para el cálculo de los saldos fiscales por el profesor De la Fuente que ya conocía por sus trabajos anteriores sobre este tema. Como hemos visto en su ponencia, en su trabajo se consideran a estos efectos todos los ingresos y gastos de los distintos niveles de hacienda, esto es, tanto de la hacienda central, como de las autonómicas y las locales y, a partir de esos “flujos fiscales”, procede a su desagregación por políticas, lo cual añade, sin duda, una información relevante para conocer cómo operan los mecanismos redistributivos y de cohesión entre los distintos territorios.

Aunque ciertamente la agregación de todos los niveles de hacienda no tiene consecuencias en la cuantificación de los saldos fiscales, sí oculta algo que, en mi opinión, es importante, y es el papel y la responsabilidad de cada nivel de hacienda en la materia de solidaridad interterritorial que estamos considerando, y que es algo que corresponde y sólo puede hacer la hacienda central. Si queremos analizar la redistribución que se produce entre territorios, lo único relevante son los ingresos y gastos de la hacienda central, pues es sólo esta hacienda la que, por su ámbito jurisdiccional, puede transferir recursos de una comunidad a otra. Por tanto, a estos efectos, los ingresos y gastos de los demás niveles de hacienda no resultan relevantes y, en mi opinión, ayudaría a iluminar las tareas de cohesión interterritorial si situáramos el foco de atención exclusivamente sobre las tareas de la hacienda central.

Por otra parte, y esta sería mi segunda consideración, creo que es importante, para clarificar las cuestiones que estamos tratando diferenciar dos cosas que, conceptualmente, son distintas: una es el sistema de financiación de un Estado políticamente descentralizado como el nuestro y otra es la cuestión de los saldos fiscales. Se trata de dos cuestiones conceptualmente distintas por más que frecuentemente se quieran presentar vinculadas. Existen problemas en el diseño del actual sistema de financiación, como nos ha dicho el ponente, y esto es un tema que requiere un tratamiento específico. Y otra cuestión distinta es el juicio que pueda merecer a cada comunidad las políticas que decida y desarrolle la hacienda central, que son, en definitiva, las únicas causantes de los saldos fiscales.

En lo que se refiere al actual sistema de financiación autonómica, existen dos cuestiones pendientes que, en mi opinión, resultan claras. En primer lugar, habría que avanzar y concluir el proceso de descentralización financiera, esto es, de cesión de tributos con márgenes normativos a las comunidades; y, en segundo lugar, habría que rediseñar el mecanismo de nivelación cuyos resultados hoy, como ha resaltado el ponente, tienen escasa justificación.

Por lo que se refiere a la puesta en manos de las comunidades de los instrumentos financieros adecuados –tributos con márgenes normativos en lugar de participaciones en ingresos del Estado–, es algo fundamental para acabar con la cultura de la dependencia financiera, heredera del centralismo, que todavía resulta dominante. Como todos ustedes saben, la financiación de las comunidades se ha hecho tradicionalmente a base de transferencias de la hacienda central, por más que pueda haber variado su denominación a lo largo del tiempo. Esta circunstancia excesivamente prolongada en el tiempo ha consolidado una relación de dependencia entre las comunidades y la hacienda central y a la vez de resistencia para asumir las propias responsabilidades financieras. Cuando en los primeros momentos la financiación de las comunidades depende exclusivamente de transferencias de la hacienda central, es normal que aquellas se dirijan a esta cuando precisen de recursos adicionales. Sin embargo, en la medida en que las transferencias se van sustituyendo por tributos cedidos con capacidad normativa, debemos entender que no sólo están variando las fuentes de los recursos, sino que se está produciendo una transformación cualitativa en el sistema de financiación, una transformación que concluirá cuando las comunidades con mayor capacidad fiscal puedan obtener todos sus recursos de los tributos cedidos y no tengan necesidad de recibir ninguna transferencia adicional de la hacienda central.

Llegados a este punto, podríamos decir que el proceso de descentralización financiera ha terminado. Ya no habría que discutir más de recursos con las comunidades con mayor capacidad fiscal. Ahora bien, si a todas las demás comunidades se les han cedido los mismos tributos, ocurrirá que con los recursos así obtenidos las comunidades con menor capacidad fiscal, las comunidades más pobres, no obtendrían recursos suficientes para poder ofrecer a sus ciudadanos un nivel de servicios similar al que podrían financiar las comunidades más ricas, y aquí es precisamente donde entra en funcionamiento la hacienda central, que mediante unas transferencias de nivelación complementará los recursos de estas comunidades para que puedan ofrecer un nivel de servicios similar al prestado por las otras. Dicho en otros términos, la hacienda central garantiza unos niveles mínimos de prestación de servicios públicos regionales en todo el territorio nacional y para ello, mediante unas transferencias niveladoras, complementa los recursos de las haciendas con menor capacidad fiscal cuyos recursos por tributos cedidos no alcanzan a financiar aquel coste. Este es, pues, el esquema básico en materia de sistema de financiación autonómica.

Cuestión distinta, como hemos advertido, son los saldos fiscales. Cuando hablamos de saldos fiscales estamos hablando de lo que hace la hacienda central, de sus políticas de ingresos y gastos, que son las determinantes de los saldos fiscales de cada comunidad. En consecuencia, cuando una comunidad cuestiona su saldo fiscal, lo que está cuestionando en realidad son las políticas de la hacienda central y, si quiere negociar su saldo fiscal, lo que está pretendiendo es limitar el derecho de la hacienda central para decidir autónomamente sus políticas de ingresos y gastos. Siempre he sido defensor de la autonomía financiera de las comunidades, pues esto es lo que requiere un sistema políticamente tan descentralizado como el nuestro. Pero esta autonomía debe alcanzar igualmente a la hacienda central, a su capacidad para decidir sus políticas de ingresos y gastos en el ejercicio de sus competencias constitucionales.

Jesús Ruiz-Huerta

Director General del Instituto de Estudios Fiscales

“ Querría agradecer la invitación a esta reunión y debo decir que coincido con los que han hablado anteriormente, en el sentido de que el trabajo de Ángel de la Fuente me parece completo y muy interesante. He tenido ocasión de leerlo con cierto detenimiento y, aparte de asuntos puntuales que quizá no sea el momento de plantear, querría hacer un par de comentarios generales sobre algunos elementos centrales del trabajo.

A mi juicio, habría que diferenciar entre una perspectiva teórica o general y una aproximación más práctica. Así, el modelo de distribución de competencias en un planteamiento teórico de federalismo fiscal defiende que las grandes funciones del sector público se reparten de manera diferente entre los distintos niveles de gobierno: las actividades de asignación de recursos pueden ser compartidas entre los diversos gobiernos, mientras que las tareas de distribución o de estabilización corresponden al Gobierno central. Sin embargo, lo que ocurre en la realidad es que, ante un conjunto de restricciones de todo tipo que se produce a lo largo de la historia, las cosas son muy distintas. En un proceso de descentralización como el español, llevado a cabo en un período de tiempo corto, los ingredientes a tener en cuenta son múltiples y el reparto de tareas y funciones no se puede entender sin el juego de las presiones políticas, las limitaciones económicas o el papel de los grupos de presión. La distinción utilizada de funciones que predica la teoría no se da en la realidad. Las fronteras son más difusas.

Así, por ejemplo, al hablar de mecanismos de cohesión social o de garantía de rentas mínimas estamos aludiendo a cuestiones de distribución, y es muy difícil pensar que las comunidades autónomas hoy no participan de alguna manera en el objetivo de asegurar una adecuada distribución de la renta. Algo similar ocurre con la función de estabilización o el reparto de las competencias concretas en los diversos servicios públicos. En realidad, cuando hablamos de distribución de las tareas entre la Administración central, Administración autonómica y administraciones locales, es difícil aclarar las interrelaciones, valorar si las competencias están bien repartidas o delimitar las fronteras entre los distintos gobiernos.

¿Es adecuado en la realidad española el reparto de competencias? Hace unos pocos días, en un seminario celebrado en el IEF en el que participaba el Conseller de Economía del actual Gobierno catalán, alguien del público le preguntó si creía que, en el caso de que alguna competencia hubiera sido descentralizada y se demostrara que lo más adecuado fuera su reasignación al Gobierno central, debería ser objeto de reasignación. El Conseller repuso que habría que hacerlo si en el diseño final del mapa de competencias tal situación quedara evidenciada, aunque probablemente tal reasignación no sería viable políticamente en la actualidad.

Algo así ha ocurrido, por ejemplo, en relación con la salud pública. En la mayoría de los países federales, los temas de salud pública suelen estar centralizados, porque se entiende que las externalidades son tan importantes que se justifica su adscripción al ámbito de decisión superior.

En similar sentido, respecto a las tareas distributivas o los mecanismos e instrumentos de cohesión, incluso en el ámbito de la seguridad social, nos encontramos con el problema de que, aunque en el reparto legal de tareas a la Administración central le corresponden las competencias en el sistema de protección social, aunque algunos servicios de protección social hoy están descentralizados. Es el caso de los programas de rentas mínimas, hoy en manos de las comunidades. Esta duplicación de funciones da origen a un cierto conflicto, porque determinadas comunidades autónomas han planteado la necesidad de complementar algunas de las pensiones del sistema general de seguridad social, las pensiones no contributivas. Es un caso típico de conflicto de límites, consecuencia seguramente de la rapidez e intensidad de la descentralización y el difícil diseño de fronteras competenciales. ¿Es la distribución de competencias actual la más adecuada?, ¿dónde están las fronteras?, ¿hasta qué punto deben intervenir unos u otros niveles de gasto?, ¿tiene sentido que la Comunidad de Andalucía, por ejemplo, o la de Cataluña, intervengan en complementar las pensiones no contributivas con objeto de asimilarlas a las cuantías de recursos garantizados por los programas de rentas mínimas?

El segundo punto al que me quería referir alude al sistema de financiación en general y, más específicamente, a las cuestiones relacionadas con la autonomía financiera, y la asignación de capacidad normativa tributaria. Creo que se ha avanzado en este campo, como se recoge en el estudio de Ángel de la Fuente, en los sucesivos acuerdos de financiación autonómica: se ha avanzado, en el sentido de que ha aumentado al menos la capacidad potencial de actuación de las comunidades autónomas, porque disponen de más capacidad normativa, aunque es cierto que no se ha hecho mucho uso de tal capacidad normativa, especialmente en términos de aumento de la presión fiscal en el IRPF.

A mi juicio, el problema al que nos enfrentamos ahora es un problema de diseño del sistema de autonomía tributaria. En un marco internacional e histórico en el que la imposición directa va a la baja, intentar incentivar que las comunidades aumenten la presión fiscal en la imposición directa es poco viable. Tal vez tendríamos que buscar qué tipos de incentivos deberíamos introducir en el diseño del sistema para hacer un uso efectivo de los mecanismos de responsabilidad fiscal.

Por último, en relación con los temas de nivelación –la tercera pata del sistema (además de la determinación de las necesidades y competencias de las comunidades y de la autonomía financiera)– creo que el problema es que tampoco tenemos una norma explícita consensuada. Los resultados del sistema de nivelación son poco claros. Si analizamos los indicadores de financiación per cápita, no se puede observar un criterio de ordenación razonable. Ni siquiera el nivel de desarrollo económico, en un sentido o en otro: ni los más desarrollados tienen un tratamiento mejor en términos de financiación per cápita, ni tampoco los menos desarrollados. Igual ocurre con cualquier otro indicador que utilicemos, como la financiación en función de las necesidades. Por ejemplo, el País Vasco –comunidad desarrollada– aparece en un extremo de la distribución, y en el otro extremo se localiza otra comunidad rica, que es Baleares.

No hay criterio claro de nivelación y, por tanto, sería necesario intentar buscar una norma hacia la que debiéramos aproximarnos. En ese sentido sería conveniente volver al debate de las necesidades, es decir, intentar fijar qué es lo que tenemos que financiar

en cada comunidad autónoma. Posiblemente también sería útil analizar cómo determinar un nivel de servicios mínimos que debiera ser garantizado en todo el país.

Y una última cuestión: el sistema de nivelación nos lleva a esos resultados y quizá provoca un cambio en la ordenación de comunidades excesivamente intenso respecto a lo que ocurre en sistemas comparados. Para algunas comunidades ese esfuerzo nivelador es excesivo y deberían determinarse algunas limitaciones al respecto.

En algunos países de estructura federal se discute sobre la intensidad de la nivelación. Creo que no se ha explicado bien la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 1999 que se refería a la intensidad de la nivelación de los Estados más que a saldos fiscales. En la sentencia no se dice nada de los saldos fiscales. Creo que son dos problemas muy distintos y, en ese sentido, estoy de acuerdo completamente con lo que habéis dicho antes respecto a la necesidad de separar esos dos debates y diferenciar la cuestión académica de las balanzas de los problemas de financiación.

Tal vez habría que defender que el sistema de financiación evitara una nivelación tan intensa. No tiene mucho sentido que provoque un cambio tan importante en términos de *ranking*. Sería preciso seguramente determinar algún criterio para ver hasta dónde debe llevarse la intensidad de la nivelación. En esta dirección, dados los precedentes históricos y las actuales restricciones políticas, me parece complicado dejar el sistema de nivelación sólo en manos de la Administración central, aunque ciertamente sea ella la principal responsable.

Ricardo Torres

Portavoz de Economía del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso

“ Soy diputado por Valencia y la observación va a venir un poco también por mi condición de valenciano. Creo que lo que se está discutiendo en el fondo es que unas regiones quieren limitar la solidaridad y otras regiones no quieren que se limite. Y, en mi opinión, esto viene porque todos los sistemas de financiación que hemos tenido suficientemente hasta ahora ni han tenido una base objetiva ni nos hemos puesto de acuerdo sobre los indicadores para evaluarla, ni siquiera sobre los indicadores de costes de los servicios públicos. Porque, al menos a cuanto yo he asistido, en la última revisión las regiones que recibían fondos tomaban unos datos, fundamentalmente sus costes en servicios públicos, que no coincidían para nada con los datos que tomaban otras regiones. También existían lógicos egoísmos: algunas regiones ricas no querían ceder de su punto de partida porque les era favorable, pero tampoco las pobres, a pesar de que lo que tenía el niño de su comunidad para educación era bastante más elevado que lo de otro niño de otra comunidad; por ejemplo, la Comunidad Valenciana está en todos los indicadores por debajo de la media y no se quería saber nada de una situación que venía, como ha señalado el profesor De la Fuente, de las transferencias iniciales, coste efectivo inicial, etc. Y nunca hubo un sistema para recuperar el punto de partida porque siempre se moduló el crecimiento sesgado que hubiese permitido corregir desequilibrios, hubo límites en esa corrección y, por lo tanto, tampoco las regiones que reciben la solidaridad han tenido interés en debatir cómo modificar un sistema que perjudica a las que son solidarias y que en ocasiones están por debajo de ellas para financiar, en concreto, los servicios públicos

esenciales que aseguran el principio de igualdad del que estábamos hablando. Por lo tanto, hay unos egoísmos de las regiones ricas, pero también hay unos egoísmos de las regiones pobres.

Además, quiero hacer unas preguntas al profesor De la Fuente: si en el proceso que se está discutiendo ahora de abordar la financiación municipal y de redistribución de competencias no habría que introducir esa variable de necesidades en su modelo, ya que realmente todo el mundo apunta que, por el principio de suficiencia el Estado, no puede elevar más la presión fiscal, realmente va a ser muy complicado por parte del Estado, y trasladado eso a la redistribución entre comunidades autónomas y municipios va a ser complicado. Y ligo esa pregunta: ¿puede afectar esto a esa unidad de mercado en cuanto los empresarios recientemente se quejaban (en un foro empresarial) de que esa diferente imposición en las CC AA y esa diferente regulación les condicionaba sus decisiones de ubicación?

Concluyo agradeciendo que en el documento se hayan puesto unos indicadores rigurosos sobre los cuales todos podamos opinar. Porque hasta la fecha hemos tenido unos debates interesados y sesgados, con la mirada puesta exclusivamente en nuestra comunidad autónoma. Hablaba anecdóticamente al entrar a esta reunión de que unos estudios se basaban recientemente en los costes de dispersión para justificar unas diferencias de financiación, e inmediatamente apareció un estudio que decía que los costes de cohesión eran superiores a los costes de dispersión. Por lo tanto, frente a estudios y contra estudios, creo que hay que fijar unas condiciones objetivas para la decisión y hay que dejarse de mirada corta si se quiere establecer un sistema de financiación autonómico y local con vocación de permanencia y en el que la solidaridad deje de ser el eje permanente de la discusión.

José Manuel Jover Lorente

Secretario General de la Consejería de Economía y Trabajo de la Junta de Extremadura

“ Empezaré ponderando el trabajo que es muy, muy interesante. Es tan interesante que lo hemos leído todos, y hemos sacado múltiples visiones que son diversas. El grado de síntesis, de tomar posiciones eclécticas, es de valorar. En el trabajo parece ser que muchos nos encontramos cómodos con posiciones distintas, y, por ello, alabo expresamente esta capacidad de síntesis.

La experiencia histórica es que en los acuerdos de financiación primero ha ido la letra y después los números. Primero ha habido un acuerdo político generalmente bilateral, comunidad autónoma por comunidad autónoma, a la que se han adherido otras, y luego se ha llamado a los técnicos del Ministerio que, con variables matemáticas (que dudo mucho que tengan algo de matemáticas), absolutamente imaginativas, han logrado que aquello cuadrara. La historia siempre ha sido así, y el último modelo de financiación, que ha sido el más complejo, así lo consagra. Primero se llega a unos acuerdos, y luego se viste y se da ropaje técnico, de modo que podamos estar cómodos, incluso poder hacer una ley que los avale. Comparto con José Sevilla que la competencia de nivelación es competencia estatal. La generosidad o la solidaridad o beneficencia, según le queramos poner un matiz más o menos inteligente al término, no debe quedar en manos sólo del que la ejerce, tiene

que tener una distancia, digamos, armonizadora, superior, que arregle estos flujos de nivelación, y eso debe ser de competencia estatal. Yo así lo concibo y así lo creo. Igual que no dejo yo al señor administrador de Hacienda que me pregunte sobre lo solidario que tengo que ser en mi saldo fiscal (porque jamás estaríamos de acuerdo, pues de hecho no estoy de acuerdo con mi saldo fiscal, ya que creo que apporto más de lo que recibo del Estado, y no soy capaz de arreglarlo, me imagino que los demás estarán en esa misma posición). Comparto con el análisis que hay que avanzar en términos de corresponsabilidad fiscal, y también quiero añadir sobre esto la experiencia extremeña. Nosotros hemos tenido una activa política fiscal autónoma y hemos creado tributos. Algunos más interesantes que otros, pero básicamente tenían un objetivo común: recaudar mucho a pocos contribuyentes; quizás era una política fiscal regresiva, pero no queríamos tener muchos contribuyentes, sino pocos con gran capacidad de recaudación. La eléctrica, los bancos, los especuladores de terreno... donde había dinero. Lo que había que hacer era recaudar. Y esa responsabilidad fiscal autónoma siempre se ha contestado por el Estado, por el Ministerio de Hacienda, como un atentado a su soberanía fiscal. Hubo una sentencia del impuesto de Baleares, que matizaba mucho la capacidad tributaria de las comunidades autónomas, luego una sentencia respecto al impuesto catalán de protección civil la ha matizado, pero la conclusión a la que hemos llegado con distintos responsables del Ministerio de Hacienda es que apenas teníamos recorrido una política para establecer nuestra propia capacidad fiscal, y nosotros no sólo la hemos querido ejercer, sino que también la hemos ejercido, y nos hemos presentado delante de los que podían pagar diciendo que les íbamos a recaudar un impuesto. Por eso digo que es el Estado el que principalmente ha de creer en esa capacidad. El Estado siempre la ha exigido a las comunidades autónomas, y luego, cuando la han ejercido las comunidades autónomas, no la ha respetado. Es más, para la gestión de los tributos que teníamos cedidos en Extremadura creamos una junta económica administrativa, pues no entendíamos cómo los TR regionales tenían que revisar un acto administrativo de una Administración distinta. La respuesta del Estado fue rauda y veloz; nos recurrieron al Tribunal Constitucional y en un tiempo récord de un año y dos meses se dictó sentencia, cosa que no se ha visto nunca, y modificaron la ley en una Ley de Acompañamiento. La capacidad y la responsabilidad que se les pide a las comunidades autónomas, nos la tenemos que creer todos, principalmente el Estado.

La cohesión territorial no debe ser sólo una cuestión de sistema de financiación, que es una parte importante, sino que la cohesión territorial afecta a más cosas: afecta a los flujos de mercado, a la unidad de mercado. No quiero estar en posición de ser solidario ni exigir que se sea solidario conmigo y a la vez aguantar que se fomenten determinadas actuaciones. Si somos solidarios o debemos ser solidarios con las cargas del Estado, a nivel contributivo, igual de solidarios hemos de ser impidiendo poner puertas al campo y permitir el flujo de comerciales de empresas de distintas comunidades autónomas, igual que no ponemos puertas al campo en el flujo de mano de obra. Extremadura es un caso curioso en la solidaridad respecto a los sistemas de la Seguridad Social, la solidaridad entre regiones. Durante la temporada alta de la hostelería se desplaza mano de obra extremeña sin mucha cualificación a trabajar de camareros tanto a la Costa Brava como a Baleares, y luego vienen en situación pasiva a subsidio de paro a Extremadura. Son trabajadores que computan estadísticamente en Extremadura como parados y en las demás comunidades autónomas como activos. Por eso digo que los supuestos de nivelación deben ser una competencia estatal y creo que la debe

ejercer, igual que debe garantizar que no haya competencia fiscal o deslocalización de rentas o de producción, igual que debe fomentar el intercambio de mano de obra o de mercado de trabajo a nivel nacional.

Luis González Calbet

Subdirector de Política Fiscal y Financiación Autonómica de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno

Comparto la mayor parte del diagnóstico que ha hecho Ángel. Las propuestas están basadas en creencias, y contienen deseos y utopías, que es bueno tener como referencias. Como las comparto básicamente, me centraré en algunos detalles.

De tu intervención, y de alguna otra, se puede extraer como conclusión que “no vale lo que tenemos”. Es verdad que no tenemos un mecanismo de nivelación explícito, pero no es conveniente pasar a situarse en una postura negativa de “no vale **nada** de lo que tenemos”. Creo que se ha avanzado bastante, que hay un pacto y un acuerdo en el sistema de financiación, y que hay que partir de ahí, y la transición hacia un modelo que tenga en cuenta esas creencias puede ser dura, y hay que tenerla en cuenta. Has planteado algunas cuestiones en negativo, y quizá habría que darles la vuelta, en el sentido de ser positivo. Por ejemplo, hay que frenar el intento de un nuevo concierto o sistema de cupo. De acuerdo, pero yo lo plantearía de otra forma: hay que invitar a que se hagan propuestas, pero deben ser generalizables a todo el mundo y que no sólo incidan en “lo mío”.

Otra cuestión que has planteado es que hay que forzar a las autonomías a hacer uso de su responsabilidad fiscal. Creo que, desde la Administración central, hay que poner las condiciones para que se pueda hacer ese uso, para que las autonomías se sientan más cómodas en ese marco. Un elemento clave, que tú has citado y con el que estoy de acuerdo: la administración tributaria, que sean verdaderamente partícipes. Si los impuestos son de todos y los repartimos, las CC AA tienen que ser de alguna manera corresponsables de las decisiones que se vayan tomando.

También con otros mecanismos de refuerzo institucional, que no han salido aquí, habría que intentar que se sintieran más corresponsables. Mejorar los mecanismos de codecisión en las instituciones actuales: o a través de la reforma del Senado o reforzando el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera, utilizando la transparencia. Tú has citado algunos problemas que tienen las comunidades autónomas; cómo van a diseñar políticas tributarias sin saber cuáles son las consecuencias de esas posibles modificaciones. Soy un convencido de las bondades de la transparencia, y creo que hay que dar un paso adelante. Estoy totalmente de acuerdo con la postura que se ha mantenido aquí de que los saldos fiscales no deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer un sistema de financiación y, por lo tanto, no incidiré en esto. Pero, ¿qué pecado hay en hacer unas balanzas fiscales desde la Administración central? Pongámoslas encima de la mesa. Probablemente hay demanda para esta información. Yo no la situaría como la primera de las necesidades que tiene el sistema estadístico, pero avancemos en esa línea, junto con otras ofertas informativas como clarificar todo este engendro de normas de modulación del que hemos hablado. Pongámoslas encima de la mesa, hagámoslas explícitas para todos, que todo el mundo haga sus cálculos con toda la información. Esto nos permitirá exigir, que nos sintamos más cómodos en esa exigencia

de corresponsabilidad fiscal o de uso de la capacidad normativa. Creo que hay que ahondar un poco en esta línea de mayor transparencia de la Administración central. Sabemos que el otro gran agujero viene de la pérdida de información ligada a la cesión de competencias de las comunidades autónomas, y que hay que trabajar para irlo cubriendo.

Y, por último, el trabajo de Ángel habla de mecanismos de cohesión territorial y todos hemos hablado de sistema de financiación, que es sólo una parte. Yo resaltaría la bondad de hacer este análisis completo porque, para pedir más inversiones en el territorio, no hace falta renovar el sistema de financiación. Hay otras razones para legítimas demandas de inversión en ciertos territorios, y hay que tratar de vincular esta discusión al análisis del sistema de financiación.

Silvia López Ribas

Directora General de Financiación Territorial del Ministerio de Economía y Hacienda


“ El trabajo de Ángel ya lo había estudiado. Comentamos cierta parte el otro día, y me parece un trabajo valiente porque defiende algunas ideas que no son las que ahora se defienden desde muchos niveles. Yo lamento que la intervención vaya a ser muy pragmática, y eso posiblemente le quite interés y le quite también altura. El sitio donde estoy me invita a un pragmatismo increíble y por eso tal vez me centro más en las conclusiones.

Creo que todos los estudios que se hacen sobre el sistema de financiación autonómica han carecido hasta ahora de datos. Desde ayer las comunidades autónomas tienen en su poder todo el cálculo del modelo de financiación vigente, lo que se llama comúnmente “la lavadora” en términos coloquiales, cómo se introdujeron las necesidades de financiación, todas estas modulaciones, que no salieron de la nada, salieron de peticiones de las propias comunidades autónomas, que nunca han explicado a sus ciudadanos lo bueno o malo que les dio el modelo. Es cierto que la Administración General del Estado nunca lo publicó, y no voy a defender decisiones que no me competieron nunca, pero tampoco nunca las comunidades autónomas salieron nunca a la prensa diciendo: “miren, venimos de Madrid de negociar esto y lo que hemos conseguido es la cláusula de *statu quo*, la cláusula de dispersión...” Tampoco lo hicieron nunca; luego yo creo que esto es una responsabilidad muy compartida. Mi propuesta va a ser que todo esto se publique desde la semana que viene en la página web de la Dirección del Ministerio, y así todos los ciudadanos puedan conocer absolutamente todo. A partir de aquí se enriquecerá el debate con muchos más datos que faltan: los contratos-programa, los convenios que hay suscritos, las peticiones adicionales, las inversiones territorializadas... Creo que todo eso hay que empezar a aflorar, porque estamos hablando de política; es un tema de política, que siempre echo en falta en estos estudios. Posiblemente porque sea otro campo, pero en el campo de la política no se está estudiando. Y tal vez por eso sea bueno aflorar estos debates al campo político en el que deben estar, que tal vez sea el Senado y no tanto el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Yo creo que el Consejo de Política Fiscal y Financiera puede servir como un elemento de transición, buscando en él un consenso de todas las comunidades. Pero esto debe llevarse a los periódicos, al debate público, al Senado para que sea ahí donde, con total transparencia, se decidan decisiones que afectan a la vida de todos y cada uno de los ciudadanos.

Y como caso ya más práctico y más pragmático, tenía razón Diego Cano cuando decía: “nosotros hemos ejercido nuestra capacidad propia, no la compartida, sino la propia, y resulta que la Administración General del Estado ha contestado inmediatamente llevándonos al Constitucional”. Eso es cierto. También es cierto que la LOFCA impone a las comunidades autónomas unas restricciones muy importantes. Si se ha llevado al Constitucional, entiendo que es porque esas restricciones no se habían respetado. Pero es cierto que a lo mejor lo que hay que modificar son las restricciones de la LOFCA, y abrirlas. También es cierto que en el resto de los tributos, el IRPF, excepto en Cataluña que ha modificado –creo recordar– una parte de la deducción por vivienda, el resto de comunidades ha hecho un uso normativo a la baja, mísero, pequeño, porque las deducciones tampoco dan para mucho más, pero también hay que romper una lanza en su favor. Todas, excepto una, han hecho uso de la capacidad tributaria menos visible: la del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que se paga generalmente cuando uno compra un bien que cuesta tanto, que es la vivienda. Eso es lo que ha hecho que la capacidad recaudatoria real haya superado la normativa. Sin embargo, casi ninguna, cinco comunidades solamente, han hecho uso del Impuesto del Céntimo Sanitario, que se crea precisamente para cofinanciar la sanidad. Todas, sin embargo, están pidiéndole a la Administración Central del Estado que les cofinancie el exceso de sanidad sin estar en un principio demasiado dispuestas a hablar del gasto sanitario. Ha habido que formar un grupo de trabajo donde se va a hablar de la composición del gasto sanitario. Y como un caso más práctico, le pediría a Ángel que nos oriente por qué se va a poner sobre la mesa en breves días qué sucede sobre la reforma fiscal del IRPF. Si se afronta ahora mismo la reforma fiscal del Impuesto sobre la Renta, cómo debe llevarse a cabo para que todo el mundo esté de acuerdo, porque al final, si no, es la Administración General del Estado siempre la que, haga lo que haga, tiene que pagar. Si es por el principio de lealtad institucional, es porque lo paga, lo compensa; si solamente actúa sobre sus parámetros, que es otra posibilidad, dejando que las comunidades autónomas muevan las tarifas como quieran, o bajando todas las modulaciones de renta de base a cuota, y haciendo, dando competencia normativa en todas las cuotas, o sea, en todas las deducciones, diciendo a las comunidades “mira, haced lo que queráis, yo muevo mi base, muevo mis tarifas, muevo mis deducciones, si no queréis bajarlas, no las bajéis”. Yo creo que esto, por mor de posible, no deja de ser en general un sistema tributario complicadísimo, y al final cuantas más competencias traslades, vamos a conseguir una declaración de la renta verdaderamente complicada. Este es un caso que vamos a tener que resolver: cómo darle verdaderamente capacidad normativa, cómo buscar esa corresponsabilidad, qué incentivos se pueden dar a las Comunidades Autónomas para que verdaderamente usen esa corresponsabilidad fiscal, no ya en los impuestos directos solamente, sino en los indirectos, incluso en ese céntimo sanitario que no se quiere usar y que, sin embargo, resolvería algunas pequeñas cuestiones.

M.^a Victoria Pazos Bernal

Directora General de Relaciones Financieras en la Consejería de Hacienda de la Junta de Andalucía

 Me gusta mucho el trabajo. Quiero ir un poco al principio del trabajo donde se hace la composición de los saldos. Creo que hay un elemento muy importante que nos hemos dejado atrás, y es que las ayudas regionales globalmente son un 2% del volumen de fondo que se maneja, y, si vemos la composición de esas ayudas regionales

y le quitamos las ayudas a rentas, resulta que en mecanismos de reequilibrio nos quedamos con 0,5 ó 0,6% del PIB. Estamos hablando de redistribución por la vía de igualación de los bienes y servicios a los que tienen acceso los ciudadanos, pero, cuando las circunstancias de partida son muy distintas, eso se complica sustancialmente. Y, sin embargo, el esfuerzo de equiparación de las condiciones es sensiblemente reducido, y, si me permitís la expresión, se ha dejado en manos de la Unión Europea y el FCI, que era un mecanismo de reequilibrio que ha ido perdiendo peso sistemáticamente en el conjunto de la financiación porque no ha tenido ningún interés. Creo que, si todo lo centramos en garantizar igualdad de servicios, pero no hacemos ningún esfuerzo de reequilibrio, siempre vamos a tener balances fiscales muy desequilibrados y siempre vamos a tener problemas significativos a la hora de hacer un modelo de financiación que sea razonable. Decía Silvia que no hemos ejercido la capacidad fiscal subiendo la presión fiscal: algunas comunidades, por ejemplo, en el Céntimo Sanitario. Lo que pasa es que el Céntimo Sanitario a cada uno le da un resultado muy distinto, y no tiene nada que ver el resultado que le da el Céntimo Sanitario de Andalucía para sus necesidades de gasto sanitario con el resultado que le da a Cataluña la misma medida de presión fiscal para sus necesidades de gasto sanitario. Y Andalucía y Cataluña son semejantes, al menos en población. Si lo comparamos con Madrid, la cosa puede ser incluso más dura. Con lo cual tendremos que buscar también algún sistema para que la autonomía financiera real de las comunidades sea lo más semejante posible. Ahora mismo hay comunidades autónomas con una autonomía financiera distinta de la que tenemos otros. Con una presión fiscal mucho más alta en las comunidades en que la renta es más baja. Si no hacemos algún esfuerzo para que las condiciones de las comunidades sean más o menos homogéneas a través del sistema de financiación, no vamos a arreglar la igualdad de acceso a los servicios básicos de todos los ciudadanos españoles.

Javier Vallés

Director del Departamento de Política Económica de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno

“ Voy a ser muy pragmático, como decía Silvia, y sólo quería hacer una pregunta a Ángel y a los asistentes. Me parece importante hacer un diagnóstico adecuado antes de ir a la solución de qué tipo de ley, nueva LOFCA, necesitamos. Me parece que una de las conclusiones importantes de Ángel es que el sistema actual de financiación territorial combina igualdad y solidaridad, pero tiene aún muchas deficiencias. Entiendo que en la Tabla 3, donde hay una distribución de financiación relativa por comunidad autónoma, hay comunidades autónomas que están 30 puntos por debajo de la media y otras que están 30 puntos por encima, lo que parece excesivo. La pregunta que pongo encima de la mesa y que me parece que tú como estudioso, y las comunidades autónomas como Extremadura y Cataluña, que están aquí representadas, y que son las que están en los extremos en esta distribución, debierais responder es cuál es la distribución óptima, deseable, que os gustaría tener, y, segundo, cómo podríamos diseñar esos mecanismos en la nueva ley para conseguirlo. Pero no sé siquiera si estamos de acuerdo en lo primero, en el diagnóstico.

José Ignacio Pérez Sáenz

Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión General de CC AA del Senado

“ Hace unos días, en el Senado, tuvimos tiempo de agradecer y valorar tu estudio. Quería ahora, únicamente, tocar con brevedad tres puntos. En primer lugar, has aportado algunas ideas para mejorar el sistema de financiación autonómica. Creo que puedo estar de acuerdo, pero hay dificultades, y la gran dificultad estriba, como todos sabemos, en que la única posibilidad que existe para modificar el modelo de financiación autonómica es modificarlo al alza. Es decir, ninguna comunidad autónoma en una negociación va a permitir salir perdiendo respecto al anterior modelo. Esto ha ocurrido hasta ahora, y no creo que pueda ocurrir lo contrario. En segundo lugar, respecto a los mecanismos de nivelación. Lo que se puede ajustar, al parecer, no se debe. Así ocurre con las comunidades forales en relación con el cupo, cuya financiación se ve que está por encima de lo razonable y las demandas de mejora de financiación de Cataluña que se compatibilizan con dificultad con otras demandas de solidaridad y de mecanismos de nivelación. Además, todo se agudiza en las comunidades autónomas con la desaparición en buena parte de los Fondos europeos Objetivo 1, lo que puede dificultar e introducir un mecanismo nuevo a la hora de abordar un cambio en el sistema de financiación autonómica. Y en tercer lugar, has comentado que por la brevedad de tu exposición no podías detenerte en la última parte del trabajo, y me gustaría que pudieras desarrollarla, especialmente sobre la eficiencia de la solidaridad. Es decir, en tu estudio abordas hasta qué punto es discutible, y en algunos casos ha sido muy discutible por diversos analistas, el que los mecanismos de nivelación, ya sean europeos o nacionales, den sus frutos a la hora de la convergencia entre comunidades o regiones. Y eso quisiera relacionarlo con lo que oímos el otro día en el Senado de un ilustre profesor catalán, que cuando hablaba, de una manera muy provocativa, de los límites de la solidaridad unía sus argumentos a esa solidaridad no evaluable. En algunas comunidades autónomas que supuestamente aportan solidaridad existe la sensación –que sería bueno cortar desde el punto de vista político– de que las comunidades receptoras no utilizan adecuadamente los mecanismos de solidaridad. Es más, que utilizan los fondos como si fueran nuevos ricos, de manera que disfrutan de desarrollos en las prestaciones de servicios que las comunidades cedentes no pueden permitirse.

Ángel de la Fuente

“ Han sido muchas las ideas que han salido. Me ha sorprendido un poco el acuerdo bastante general sobre el núcleo de la propuesta. Me ha tranquilizado mucho el que el PSC esté de acuerdo, porque la verdad es que no hay una propuesta del PSC que yo conozca. Unos días dicen cosas razonables, otros días no tanto.

Estoy completamente de acuerdo con José Víctor Sevilla en el tema de la financiación y de los saldos fiscales. Los saldos fiscales y la financiación no tienen nada que ver. Esto es verdad cuando los saldos fiscales están bien hechos y es verdad con más razón cuando, como suele ser el caso en Cataluña, los cálculos están muy mal hechos.

Me gustaría aprovechar la audiencia de hoy para decir que el sentido común está perdiendo la batalla de la opinión pública en Cataluña. Allí la gente empieza a estar conven-

cida de que Madrid, por métodos inadmisibles, se lleva injustificadamente enormes cantidades de “nuestro dinero”. Creo que el Gobierno español lo ha hecho muy mal, porque lo que se percibe desde Cataluña es que en vez de contestar, cada vez que sale el tema, esconden la cabeza y no quieren saber nada de aportar información sobre el tema. Y creo que hay una responsabilidad enorme por parte de la Administración y de los grandes partidos españoles de intentar hacer pedagogía sobre este tema; hay que explicar qué representan estos flujos fiscales, hay que explicar que no hay cosas turbias, que fundamentalmente es una cuestión de solidaridad entre ciudadanos con reglas uniformes para todos, y que nadie está robando nada. De lo contrario, se quedan con la idea de que Madrid roba. Y la estrategia esta de no publicar los datos, de no entrar a discutir, de esconderse... es mala porque transmite el mensaje de que estamos escondiendo algo, cuando no es cierto; y es mala también porque se van a seguir haciendo las balanzas fiscales, y cuanto menos información haya, mayor margen habrá de manipulación. Insisto en que hay que salir a la palestra, y me gustaría ver al Ministro, al Presidente o a quien sea explicando estos temas en los periódicos catalanes, porque estamos sometidos a un bombardeo continuo de propaganda negativa. La gente, si todos los días lee artículos que dicen que te roban, y algunos de los que los escriben son respetables profesores universitarios, llega un momento en que dice: “pues algo habrá”, sobre todo cuando nadie responde. Además, es difícil discrepar en la prensa catalana: no hay manera de que te publiquen algo que diga: “oiga, que esto es mentira”. Por tanto, la contraofensiva debe venir de gente de más autoridad.

El tema de la frontera de responsabilidades y la delimitación de competencias que salió antes. Es verdad que esto es complicado, y es verdad que hay cosas que probablemente habría que reclasificar. A mí, por ejemplo, se me ocurre que una de las cosas que no deberían transferirse –y que en parte creo que ya se ha hecho, y si no, se va a hacer pronto– son las becas y las ayudas a la vivienda. Hay una serie de cosas que lo lógico es que se repartan en función de criterios de necesidad personal, y esto tendría que hacerse de forma uniforme en todo el territorio, lo cual no quiere decir que la beca tenga que ser la misma en todos los sitios, pues tampoco es el mismo el coste de la vida.

El tema de las rentas mínimas, complementos de pensiones y demás... Mi posición, y por supuesto es discutible, es que tenemos que dejar que los gobiernos autonómicos complementen las ayudas del Estado, siempre y cuando se las paguen ellos. Si lo hacen elevando los impuestos para dar complementos, me parece perfecto. Tienen que tener derecho a hacerlo. Pero tiene que haber un sistema base, unas prestaciones mínimas dignas que tiene que establecer el Estado y que se tienen que financiar con la caja única.

El tema de qué impuestos transferir... Es verdad que la imposición directa en algún sentido está sujeta a rendimientos decrecientes. Hay una figura que creo que sería muy bueno poder transferir con capacidad normativa, que es el IVA minorista. Normalmente se dice que esto no puede ser porque la Unión Europea no lo permite, pero a mí me extraña. No veo por qué no se puede abrir una fase minorista del IVA y permitir que las comunidades tengan un cierto margen de actuación en este campo.

Se ha dicho que primero hay un acuerdo político, y que después se busca la fórmula para vestirlo. Es verdad que la cosa ha funcionado así con frecuencia, pero no me parece un sistema sensato. Espero que podamos hacerlo algo mejor en el futuro.

Me dio una gran alegría Silvia cuando dijo que pronto van a ser públicos los datos del último acuerdo de financiación. Lo que no entiendo es por qué estos datos no han sido públicos desde el primer día. La opacidad con la que se ha llevado este tema me parece inadmisibles en un sistema democrático. No sé de quién es la culpa, si es de algunas comunidades, o si es del Gobierno, pero me parece que esto no debería ser posible. Tiene que haber un principio de publicidad, por lo menos de acuerdos tan fundamentales como es este, y no se puede admitir ningún tipo de excepciones.

¿Qué hacer con la reforma del IRPF? Yo sugeriría que el Estado cambie lo suyo, y luego que los gobiernos regionales hagan lo que les dé la gana, y que lo paguen en las urnas si lo hacen mal. ¿Qué incentivos hay que darles a las comunidades para que utilicen su capacidad normativa? Incentivos, ninguno. Hay que dejarles claro que ésta es la única forma de sacar más dinero, que no hay otra vía, y que esto de ir a Madrid cada X años a pedir más se acabó, porque no hay mucho más que transferir.

Javier me preguntaba cuál es el abanico óptimo de financiación per cápita. Cero; el abanico óptimo es cero. Otra cosa es que a lo mejor me ponderes la población por edades. El abanico óptimo es cero. Es cero porque la financiación autonómica es la de una Administración que fundamentalmente presta servicios básicos a los ciudadanos, y no veo ninguna razón válida que explique o que justifique diferencias en esa capacidad de prestación de servicios. Es verdad que luego hay que preocuparse de cómo traducir la igualdad de servicios o la capacidad de prestación de servicios a la práctica, porque es cierto que hay factores que hacen que los costes de provisión sean distintos, pero yo creo que no tanto. Por eso insistía tanto en que si vamos a hacer correcciones por insularidad, población, etc., que se ponga un límite muy claro. Sea cual sea la fórmula, entre el de arriba y el de abajo no puede haber más de cinco o diez puntos, pues si no, volveremos a lo que tenemos ahora.

Y sobre la idea de que el sistema sólo se puede modificar al alza, yo proponía una transición gradual; es verdad que quitarle dinero a alguien es muy difícil, pero creo que es muy justificable la decisión de congelar al que está bien, y luego ir subiendo a los demás, según vaya habiendo dinero.

Finalmente, llegamos al tema de la inversión, de la eficacia de las políticas regionales. Este es un tema complicado; aquí hay disparidad de opiniones entre académicos. En esto soy bastante optimista, tengo la impresión de que estas cosas han funcionado bastante bien y que el argumento de “los pobres siguen siendo pobres porque esto no funciona” es falso. Si no hubiera habido ayudas, la situación sería mucho peor de la que es. O sea, que en este sentido por lo menos existe la posibilidad de seguir haciendo políticas regionales. Otra cosa es si nos hemos pasado o no. Yo creo que sí, que nos hemos pasado. Estas políticas tienen un coste de eficiencia grande cuando invertimos en ciertos sitios y no en otros, pues muchas veces invertimos en sitios donde la rentabilidad es más baja, y el coste de oportunidad es grande. He hecho un estudio sobre esto y he llegado a la conclusión de que la política de inversión pública ha sido demasiado redistributiva. En buena parte esto es cierto porque hay un segmento muy grande en la población que no se beneficia de estas políticas por vías de oferta, digamos, de mayores salarios, mayores rentas, y a esta gente lo que le interesa básicamente es la eficiencia, que se invierta bien para que el pastel sea más grande y

haya más recursos para hacer políticas sociales. Cuando uno tiene en cuenta este segmento y sus intereses, casi con independencia de las preferencias que uno pueda tener sobre el grado admisible de desigualdad, se llega a la conclusión de que la política que se ha hecho es demasiado redistributiva, y de que convendría dar más peso a los criterios de eficiencia a la hora de decidir dónde hay que invertir.

El problema se agrava, o se agravará pronto, debido a la reducción de las ayudas europeas, a partir del 2006. Hasta ahora la política regional la paga Bruselas, básicamente. Ahora esto irá desapareciendo y la tenemos que pagar nosotros. Yo creo que aquí hay que buscar un equilibrio difícil entre dos cosas: primero hay que intentar suavizar el *shock* que sufrirán las regiones que van a perder las ayudas, pero no eliminarlo; y segundo, hay que intentar suavizar el *shock* total del conjunto del país, haciendo un uso más eficiente de los recursos que tenemos. O sea, buscar una mayor eficiencia en la inversión, y al mismo tiempo, por lo menos al principio, intentar poner algún parche que haga que la cosa no sea tan traumática. Una de las cosas que se proponen en el documento es convertir el Fondo de Compensación en un Feder español. Es decir, dotarnos de un instrumento propio de política regional nacional, no comunitaria, y concentrar los recursos de ese fondo en aquellas regiones con niveles inferiores al promedio que pierdan la condición de Objetivo 1, e intentar hacer una inversión más eficiente con esos recursos. Lo que en particular pasa por dedicar más dinero a la educación en las regiones más pobres y menos a la inversión en infraestructuras, y probablemente redirigir, al menos parte de la inversión en infraestructuras a las regiones ricas en las que la rentabilidad es alta. O sea, creo que hay que invertir más en Madrid, que hay que invertir más en Cataluña. No por cuestiones de déficit fiscal ni tonterías de esas, sino porque la rentabilidad esperada allí es grande. Esto se puede hacer precisamente mientras se mantenga un sistema de redistribución, de cohesión, que funcione. Porque este sistema es precisamente lo que garantiza que buena parte de las ganancias de renta derivadas de una inversión más eficiente va a volver a los sitios donde es más necesaria. Creo que hay que establecer una especie de pacto entre las regiones ricas y pobres que garantice un sistema de cohesión sensato, que permita mantener servicios razonablemente uniformes. Y esto se puede hacer compatible con una política de inversión más eficiente, que haga un poco más grande el pastel, sabiendo que el incremento de recursos va a estar bien repartido. En cierto sentido, por tanto, sí que hay una conexión entre las dos partes del trabajo, entre las políticas regionales y el sistema de financiación.

David Taguas

Servicio de Estudios del BBVA

Primero quiero felicitarte, Ángel, por el trabajo. Me parece un enorme esfuerzo por tratar un tema que es, desde mi punto de vista, extremadamente difícil. Y también te felicito, Juan Manuel, por la iniciativa de organizar un seminario de un tema de enorme interés.

Quería centrar mi intervención en una cuestión que ya ha surgido, la reforma fiscal, y de manera paradigmática, la reforma del IRPF. Mi idea básica es clara, la reforma fiscal y la reforma de la financiación autonómica están intrínsecamente unidas. El sistema fiscal,

diseñado en el año 1978, significó su transformación en un sistema moderno, y, sin duda, ha hecho posible muchos de los logros de las décadas de los años 80 y 90. Sin embargo, hasta hace poco tiempo tenía la idea de que había consenso en que era el momento de discutir si el sistema fiscal con que cuenta este país es el que queremos tener para los próximos 25 ó 30 años. Era el momento, primero, porque España se integró en una unión monetaria con los principales países europeos. Esto, como todos sabemos, descartaba la posibilidad de utilizar un punto de vista nacional, la política monetaria, también la política de tipo de cambio. Ello ocurrió en 1999, a los 21 años de la Ley del IRPF de 1978. A ello se une, en 2004, el cambio de gobierno y la existencia de distintos equipos, también en esta Fundación, que habían ido discutiendo sobre esa posible reforma fiscal. Por tanto, la oportunidad era histórica. Lamentable y sorprendentemente no se ha propiciado, como todos sabéis, ningún debate desde la Administración española sobre el tema de la reforma fiscal. Por eso me congratula más que desde la Fundación se trate el tema de la reforma de la financiación autonómica, ligado en parte al de la reforma fiscal, y todavía, si cabe, mucho más controvertido.

La reforma fiscal, que garantice un sistema tributario moderno durante las próximas dos o tres décadas, no puede consistir en hacer un cambio a los tipos marginales o poner una deducción más o una menos. En cambio, consiste en discutir sobre el sistema fiscal en su globalidad. Y esa reflexión, como he mencionado en otras ocasiones, comienza por decidir qué tipo de Estado queremos tener, cuál es el nivel de gasto público que consideramos razonable, y una vez que tenemos ese nivel de gasto público razonable, ver cómo financiamos dicho gasto público. Si tuviéramos un IRPF claro, no como el de ahora que es la oscuridad y la caverna, si tuviéramos uno claro que todos entendiéramos, que el ciudadano entendiera, podríamos establecer de manera comprensible la distribución de su recaudación entre las diferentes Administraciones, Central y Territoriales. Mi visión es esa, el establecimiento de tres niveles: un tramo estatal, un tramo autonómico y un tramo local.

Y a partir de ahí se diseña la estructura y distribución de la recaudación en los tres tramos mencionados –estatal, autonómico y local– del resto de impuestos fundamentales, sociedades, IVA y cotizaciones autonómicas, un tramo local. Tendríamos una recaudación estatal de la cual tendrían que surgir unos fondos de compensación interterritorial, o como se decida denominarlos, un “Feder español” que compense o que trate de incidir en que se converja en renta per cápita a largo plazo. Tú lo planteas de una forma mucho más sencilla, las necesidades básicas. Evaluemos, pues, cuáles son esas necesidades básicas, y garanticemos que en todo el territorio español todos los ciudadanos accedan a cubrir esas necesidades. Esto está muy bien, es muy transparente, pero hay que definirlo de manera precisa, porque es muy complejo: ¿cuáles son esas necesidades básicas?, dado que, como alguno de vosotros ya ha apuntado, son cambiantes dependiendo de cuál sea la estructura demográfica y dependiendo de cuáles son las condiciones de partida. Claro, si no las cambias, no vas a conseguir que esas necesidades sean iguales nunca. Todo eso es extremadamente complejo, pero hay que poner un poco de orden en esta maraña de asuntos. El otro día comentaba contigo Ángel un tema, que parece una broma: ¿quién calculó el cupo vasco? Es que no sabemos quién lo calcularía. Pongamos, pues, un poco de sentido común. No sé cuál debe ser el sistema, pero, dependiendo de cómo sea el sistema fiscal, así se deberá definir el sistema de financiación autonómica. ¿Que se decide que el sistema fiscal se reformará dentro de 30 años?, perfecto. Pero entonces es impres-

cindible desentrañar cuáles son los gastos fiscales, en qué puestos están, dónde se evalúan, porque esto también es importante para calcular cuál es la renta exhaustiva más neta. Lógicamente, a lo mejor resulta que todas las deducciones por vivienda no se distribuyen uniformemente por el territorio nacional.

Hay un segundo aspecto que no ha sido tratado. Es el papel que desempeña en este momento la política fiscal como política de estabilización. Hemos perdido la capacidad estabilizadora que podía tener la política monetaria, y no tenemos más que la política fiscal. Por tanto, el papel que desempeña todo el diseño de la política fiscal en nuestro país ha crecido enormemente en los últimos años. Tenemos una Ley General de Estabilidad Presupuestaria, cuya reforma tampoco está clara. No creo que el cómo afecta esa ley general de estabilidad presupuestaria a las comunidades autónomas sea razonable. Por ello, me planteo qué ocurriría si hubiera mañana un *shock*, una desgracia en una región, ¿qué mecanismos tiene este Estado para contrarrestarlo? El debate sobre la reforma de la financiación autonómica está centrado en la política redistributiva, pero no en política de estabilización, cuando los mecanismos que tiene, los únicos, son la política fiscal.

Finalmente, el principio de igualdad tiene que ser compatible con el principio de autonomía y de libre elección de los ciudadanos de cualquiera de las comunidades que integran el territorio español. Se dice que hay que compaginarlo; la cuestión es cómo, pues es difícil. Evidentemente, si suponemos que, una vez que estuvieran cubiertas esas necesidades básicas en una comunidad autónoma quieren tener un servicio cubierto a un nivel más elevado que esas necesidades básicas, van a poder hacerlo recaudando más impuestos, por supuesto. ¿Pero qué impuestos?, ¿pueden subir el IRPF, subirlo al 55%, eliminar deducciones? No creáis que estoy hablando en broma o irónicamente; realmente no lo entiendo. ¿Hasta dónde se puede cambiar? Es la pregunta que os traslado, porque si no se puede cambiar nada, ¿de qué estamos hablando aquí?

Sí se puede cambiar, pero se tienen que seguir manteniendo los mismos números de tramos y progresivo, o sea, tiene que ser réplica de la tarifa estatal. Lo que tienen es competencia para subir o bajar el tipo autonómico, pero es como la tarifa única, pero está dividida en dos: la estatal y la autonómica.

Juan Manuel Eguiagaray

■ Bueno, David, has aportado muchas cosas, y como tú has dicho, en toda la sesión habíamos dejado este tema de lado. Aprovecho, pues, para recoger ese guante; en esta casa se ha hablado de estos temas en el pasado y creo que tenemos que seguir hablando también en el futuro, pues son temas que tienen conexión.

Montserrat Coldeforns

“ Sin menospreciar todos estos temas que se han planteado, quisiera precisar un par de cosas sobre las balanzas fiscales. Voy a afirmar con la misma rotundidad con que lo ha hecho Ángel, y sin aportar argumentos, pues estoy segura de que él los tiene y yo también, que los cálculos están bien hechos en Cataluña.

Además, del mismo modo en que estoy de acuerdo en que quizá se generaliza esta sensación, no es verdad que la sensación es que España nos roba. No es verdad. Sí de que quizá hay, a diferencia de otras comunidades, igual de ricas que Cataluña (ricas, por simplificar, no es la palabra que me gusta), una aportación superior de Cataluña que de estas otras comunidades. Porque todo el mundo acepta, y esto sí que lo puedo afirmar, que es lógico que si los catalanes pagan más es simplemente porque tienen más renta como media. Es lógico que aporten más, y no hay nadie que lo rehúya, como tampoco creo que deberíamos dejar pasar por alto que se ha generado a lo largo de todos estos años una sensación –que no es cierta– de que Cataluña, los catalanes, son insolidarios, y que nadie, desde ninguna instancia ni ninguna administración, ha explicado que eso no es verdad. Y como no es verdad y se puede demostrar con números, quizá debería plantearse sobre la mesa. Pero es que el punto importante no es si los catalanes son solidarios con datos en la mano, sino que debería poder hablarse del contenido de esa solidaridad. Estoy de acuerdo en que las balanzas fiscales no son una buena medida de la solidaridad; seguramente es un indicador muy basto, seguramente tan basto como la renta per cápita respecto a la riqueza de una región, y, por lo tanto, muy simple, y que hay que meterse un poco más en los temas de distribución. Creo que también estoy de acuerdo cuando decís Pepe Sevilla y tú no... Bueno, no estoy de acuerdo en la afirmación rotunda de que no tienen nada que ver con la financiación autonómica; sí estoy de acuerdo con la afirmación rotunda de que son dos temas diferentes, a pesar de que están relacionados. Por tanto, creo que de un modo u otro el tema de la solidaridad, que en España lo llamamos así y en la Unión Europea se llama cohesión, tiene que estar presente y tenemos que tener claro qué es lo que significa en términos de nuestra Constitución.

M.^a Victoria Pazos Bernal

« Sólo un comentario a la propuesta que hace Ángel en el documento y que lo ha vuelto a hacer ahora sobre localizar las inversiones donde más fertilidad tengan en cuanto a infraestructura, y en otros territorios localizar fundamentalmente inversión en educación. Yo estoy convencida de que este sistema nos daría resultados, pues una cosa que ya se está produciendo, pero con mucha más intensidad, es que los jóvenes andaluces formados se tuvieran que ir a trabajar fuera rápidamente. Creo que queda mucho margen de mejora de eficiencia en la inversión pública, lo hemos estado comentando en todos los niveles, tanto en el nivel de Administración central como en los niveles de comunidades autónomas. Muchas ayudas regionales o incentivos se están utilizando con una eficiencia reducida. Podría ser mejorada. Pero eso no significa que esa búsqueda de la eficiencia tenga que hacerse directamente en otros territorios distintos, puede hacerse un análisis mucho más micro. No es tanto decir dónde lo pongo, si lo pongo en Andalucía, Extremadura o Baleares, en función de la rentabilidad esperada, sino en qué lo pongo y en qué zona concreta lo pongo, y qué rentabilidad he esperado de la inversión. Creo que por ahí se podría ir a un sistema mucho más racional, y a decir: “concretemos la inversión en infraestructuras, las que teóricamente tendrían una mayor aportación a la producción, a la renta global, y dejemos a otro tipo de regiones como receptores de esos sitios, que así están mucho mejor”.

Juan Manuel Eguiagaray

■ Quisiera agradeceros vuestra participación en el seminario. Tengo la convicción de que este documento de trabajo va a ser objeto de un amplio análisis y será fuente de muchos comentarios. La verdad es que, personalmente, desearía que así fuera... No solamente porque es un documento bien pensado y elaborado, sino porque, en medio de los matices que cada uno haya podido exponer –que son todos legítimos y fundamentados–, hay un alto nivel de coincidencia, al menos en la orientación del enfoque. Creo que este es un excelente momento para plantearnos muchas cosas, para saber en qué momento estamos de la construcción de este Estado descentralizado, que es el Estado de las Autonomías. Un Estado en el que, siquiera en algunos ámbitos, podemos tener la razonable satisfacción de que funciona con características redistributivas notables, sensibles, y que son estimables. Pero que, evidentemente, tiene bastante que mejorar, y hoy se han puesto de manifiesto distintas posibles vías de mejora.

Ojalá que esto sirva para inspirar el debate, incluso el de las reformas de estatutos y de las discusiones adicionales que en esa dirección se están produciendo.

Por otra parte, creo que hay un último tema al que el profesor Ángel de la Fuente no ha querido dedicarle demasiada atención en su introducción inicial, pero que en mi opinión tiene una gran importancia, y desde luego hasta ahora ha sido objeto de tanta pasión como el de la financiación territorial. Es el tema de las inversiones públicas, y el tema de a qué debería dedicarse fundamentalmente el Estado, sobre todo en la perspectiva del crecimiento económico a largo plazo. Si debe priorizarse algún tipo de inversiones más que otras. Por ejemplo, si –como él sugiere– las inversiones de educación deberían preferirse frente a otras, debido a su capacidad para contribuir a la creación de capital humano y, por lo tanto, a la productividad, etc.

Me parece que estos puntos son parte de un debate, en el que también entra la discusión actual sobre la reducción de los fondos europeos, acerca de los cuales debiéramos ir fijando también alguna posición.

Quiero agradecer al profesor De la Fuente que haya puesto encima de la mesa, a veces con carácter polémico, algunas afirmaciones que pueden ayudar bastante a racionalizar este debate. Quizás los que venían de Cataluña se han sentido un poco más interpelados. Espero que todo contribuya a racionalizar los planteamientos y propuestas. La solidaridad existe, es indudable y hay que objetivarla. Hay que ponerla de manifiesto: qué es lo que queremos hacer, cómo y, naturalmente, cuánto.

Muchas gracias.

Cuadernos publicados

1/2004. El control político de las misiones militares en el exterior. Debate de expertos.

2/2004. El sector del automóvil en la España de 2010. Debate de expertos.

3/2004. La temporalidad en la perspectiva de las relaciones laborales.

4/2004. La contención del gasto farmacéutico. Ponencia y Debate de expertos.

5/2004. Alternativas para la educación. Debate de expertos.

6/2004. Alternativas para el cambio social. Zaragoza, 26 de noviembre 2004.

7/2005. Las bases y los límites del consenso en la política exterior española. Debate de expertos.

