

Les autonomies afronten la reforma del sistema fiscal

## La Babel fiscal

La marginalitat dels tributs propis i una considerable presència de les subvencions condicionades han limitat el poder econòmic de les hisendes autonòmiques. La reforma del sistema fiscal es presenta com l'última oportunitat per a assolir la majoria d'edat econòmica.

**E**l finançament autonòmic dins dels criteris macroeconòmics establerts des del govern central i l'harmonització fiscal prevista al si de la Comunitat Europea han obert un profund debat sobre el model d'hisendes autonòmiques que ha de funcionar a partir del 1991. Un debat que ha de traure a la llum com s'han de gestionar els 4 bilions de pessetes que actualment sumen els 17 pressupostos autonòmics de l'estat espanyol, una xifra que es pot traduir a tres bandes: com el 20% de la despesa pública, el 842% del PIB o el 35 % de les inversions públiques.

De manera que, quan el 31 de desembre del 1991 caduque l'actual sistema de finançament regional, el Ministeri d'Economia i els corresponents departaments autonòmics hauran de tenir dissenyat un nou marc de relacions per al seu finançament. El debat plantejat és una discussió sobre instruments que en el fons es tradueix com la recerca d'un model de finançament que pugui servir al model d'estat.

Ara bé, l'actual estructura del finançament autonòmic, amb uns pressupostos que depenen en un 64% de la participació en els ingressos de l'estat, en un 34% dels tributs cedits i tan sols en un 2% dels tributs propis, augura un debat tens entre l'administració central i les autonòmiques. Una discussió que, tradicionalment, ha estat condicionada per la por de l'administració central al taifisme polític que podria derivar-se de la dotació de poders financers reals a les autonomies.

L'actual estructura financera de les hisendes autonòmiques, amb un escàs 2% pressupostari d'autonomia fiscal, ha alçat opinions pessimistes, com la de **Johan Martín Queralt**, catedràtic de dret financer i tributari, qui opina que "les hisendes autonòmiques són parasitàries de la hisenda estatal i es caracteritzen filosòficament per la seua innocuïtat. Són

un producte de la lògica, però en el seu sentit rector n'és qüestionable l'existència".

Anàlisis com aquesta es tradueixen als despatxos dels responsables d'economia autonòmica en una tesi comuna que ha plantejat recentment el titular valencià d'Economia i Hisenda, **Antoni Birlanga**, en el curs d'un seminari sobre finançament autonòmic celebrat la passada setmana a la seu valenciana de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Per a Birlanga, "a partir del 1992 haurà d'entrar en vigor un nou sistema financer capaç de dotar les autonomies d'una major gestió i recaptació de tributs, la qual cosa comportaria traslladar part de la recaptació a les hisendes autonòmiques i donar-los corresponsabilitat fiscal. I tot això comporta la necessitat de desenvolupar canals de relacions entre els diferents governs autonòmics i un grau major de col·laboració entre autonomies i estat".

### AUTONOMIES EN LA CRUÏLLA

Els anys anteriors s'han caracteritzat per l'extensió i la quantitat dels serveis transferits. Ha estat un procés de descentralització pressupostària que no ha anat acompanyada de la corresponent descentralització política i molt menys per la cessió a les autonomies de corresponsabilitat fiscal. En altres paraules, la capacitat decisòria de les autonomies ha estat hipotecada per una legislació estatal que ha condicionat les polítiques regionals en matèries tan bàsiques com l'educació, les obres públiques o la sanitat. Això s'ha vist reflectit anualment en uns pressupostos autonòmics on els ingressos tributaris són mínims i les subvencions condicionades conformen la major part dels ingressos.

Així, en matèria de tributs propis, com que aquests no es poden aplicar a competències estatals ni poden obstaculitzar



la lliure circulació, el marge és molt escàs. De fet, a l'estat tan sols s'ha aplicat un impost sobre el bingo a Catalunya, València i Múrcia, un altre sobre terres infrautilitzades a Extremadura i Andalusia i un impost sobre fins d'ordenació turística a Catalunya i Balears.

Amb aquests precedents, l'etapa que ara es planifica per a entrar en vigor a partir del 1991 ha de caracteritzar-se per una major profundització i qualitat dels serveis. Segons **Antoni Castells**, catedràtic d'hisenda pública en la Univer-

sitat de Barcelona, "aquesta és l'única manera de ser conseqüents amb el model autonòmic. És el moment de donar-los la majoria d'edat a les autonomies, i això passa per augmentar-ne la capacitat tributària. Tan sols així les hisendes autonòmiques poden sentir-se responsables de les seues despeses i tan sols així els ciutadans podran reivindicar davant els governs autonòmics les demandes que necessiten per a augmentar el seu nivell de vida. Perquè, un sistema de dependència financera com l'actual és un sistema en el qual els governs no respo-

nen davant els seus electors sinó davant el govern central".

De moment, des de Madrid s'estudia amb deteniment totes aquestes propostes. Per una banda, hi ha recel que la política macroeconòmica se li pugui escapar de les mans i que el poder real de les autonomies augmente i genere tota una sèrie de fiscalitats diferents amb les quals els ciutadans puguin comparar models de gestió. El model alemany, amb una corresponsabilitat important en matèria tributària, ha esglaiat l'equip que encapçala **Carlos Solchaga**. Tanmateix, d'altra banda, el govern socialista comença a tenir problemes amb la pressió fiscal i veuria amb bons ulls que les comunitats autònomes assumiren corresponsabilitats fiscals i, per tant, es distribuïra el seu cost polític.

Amb tots aquests elements, la nova etapa que s'obre a partir del 1992 ateny la dimensió d'històrica. La cruïlla actual és vital. Al nou sistema de finançament autonòmic se li demana que atorgui un major pes dels ingressos tributaris en el conjunt dels ingressos autonòmics, que rebaixi la quantitat de subvencions condicionades i que a iguals competències transferides li corresponguen iguals ingressos per habitant.

#### L'IRPF, LA CLAU

Per aconseguir aquests objectius es plantegen tres vies alternatives, algunes amb més possibilitat d'acció que altres. Per una banda hi ha la possibilitat d'augmentar els tributs propis, si bé aquesta opció és limitada donada la legislació estatal vigent. En segon lloc apareix la possibilitat d'operar sobre els tributs cedits, concretament sobre l'IVA en la seua fase de minorista. I finalment, operar sobre l'IRPF, bé aplicant un recàrrec sobre l'actual IRPF, bé participant directament sobre el rendiment de l'IRPF recaptat en el territori d'origen.

Descartada la primera opció, les altres dues presenten avantatges i inconvenients. Segons Antoni Castells, considerar l'IVA en fase minoritària com un tribut cedit, "reduiria els desequilibris entre les comunitats autònomes i eliminaria els problemes de trasllat de càrrega tributària. Per contra, presenta problemes legals d'interpretació, és un tribut cedit, és tècnicament difícil d'aplicar i impedeix a les comunitats aplicar diferents tipus impositius a causa de la normativa europea vigent".

L'alternativa, utilitzar l'IRPF per a



transferir responsabilitats fiscals, també té els seus pros i contres. A favor, aquesta opció presenta una major flexibilitat impositiva, una major perceptibilitat per part de l'eliminació del trasllat de la càrrega tributària, una fàcil aplicació legislativa i una comprovació pràctica efectuada en altres estats. Per contra, els inconvenients més evidents són la dificultat per a determinar en alguns casos a quina comunitat se li atribueixen els rendiments, l'aplicació de diferents recàrrecs amb la consegüent discriminació fiscal i la necessitat d'establir un sistema de compensació per a evitar desequilibris entre les comunitats més pobres i les més riques.

I encara així, l'IRPF presenta dues alternatives. La primera, per la qual les comunitats autònomes participen totes de la mateixa manera d'un percentatge de l'IRPF recaptat en el territori d'origen, permet homogenitzar la càrrega tributària. La segona, per la qual les comunitats apliquen un recàrrec variable en l'IRPF, atorga major llibertat als governs autonòmics i possibilita que el ciutadà pugui comparar entre els diferents models.

#### PREGUNTES I RESPOSTES

Indistintament del model que pugui ser adoptat, queda pendent encara de resoldre una qüestió gens supèrflua: ¿Poden les comunitats autònomes responsabilitzar-se de l'Administració Tributària al seu territori?

Les respostes possibles són dues, segons s'adopti un punt de vista centrípet o un de centrífug. Per una banda, és evident que no té sentit la possibilitat de fragmentar l'actual administració tributària de l'IRPF en 17 administracions autonòmiques.

Tanmateix, en la banda contrària, semblen legítimes les aspiracions de qualsevol govern de controlar els impostos els rendiments dels quals li corresponen. Conciliar les dues postures requereix bé crear dues administracions tributàries, bé possibilitar la participació de les hisendes autonòmiques en una única administració tributària.

Arribat a aquest punt és difícil preveure quina serà la decisió. No obstant això, des de diferents fronts s'aposta per aplicar un model de corresponsabilitat on se substitueixen part de les subvencions de caràcter general per una participació en el rendiment de l'IRPF. En un primer any aquest percentatge podria ser del

20% per a després variar, segons la comunitat autònoma, en un percentatge que podria quedar fixat entre el 10 i el 30%. Un model que permetria avançar en la recerca d'igualtat en el percentatge d'ingressos per habitant i que possibilitaria una major autonomia en la distribució de les despeses.

#### AL FONTS, EL FEDERALISME

¿Model federal?, es pregunten alguns, mirant de reüll el sistema nord-americà, on més del 25% dels ingressos dels estats provenen d'impostos recaptats directament per ells mateixos. Altres envegen el model mixt alemany, on el 42,5% de la recaptació de l'IRPF va a mans de l'estat federal i dels *länder*, i la resta es destinada als municipis. I, finalment, tots rebutgen el model italià, on les regions tenen un marge de tributació pròpia que sol oscil·lar entre el 3 i el 6% del conjunt dels ingressos.

En qualsevol dels casos, la voluntat de les diferents regions europees, i per tant la de les comunitats espanyoles, hauran de contemplar-se en el marc europeu en un moment en el qual Europa assisteix a un procés de federalisme fiscal entre els governs centrals.

I això obre noves qüestions que formula en veu alta Antoni Castells. Castells es pregunta si l'harmonització fiscal afectarà els governs autonòmics en matèria financera. I la resposta és contundent: "L'harmonització restringirà les possibilitats tributàries de les hisendes autonòmiques a base d'accentuar el moviment centrípet de l'estat, centralitzar la política impositiva en mans de l'estat i negar als governs regionals la possibilitat d'actuar en matèria d'impostos indirectes. I això derivarà en la necessitat d'establir una harmonització entre les actuacions de l'administració central i les autonòmiques".

Tan sols un consens entre els dos nivells administratiu i polític pot permetre que els desitjos d'una major responsabilitat fiscal puguin aplicar-se sense que les normatives de Brussel·les representen una disminució del grau d'autonomia. És per això que les pròximes reunions del secretari d'estat d'Hisenda, **Josep Borrell**, amb els consellers autonòmics tenen una importància vital per a saber quin serà el sostre autonòmic financer que cada autonomia podrà assolir.

Albert Vicent

