

Reforma fiscal y comunidades autónomas*

CARLOS CALLEJA XIFRE

Catedrático de Economía y Hacienda Pública.
Universidad Autónoma de Bellaterra.
Barcelona (España).

Un rasgo extraordinariamente atractivo de la Reforma fiscal española actual lo constituye su interrelación profunda con el proceso de reforma política y administrativa emprendido en la Constitución de 1978.

La Constitución prevé la consolidación de organismos —denominados Comunidades autónomas— que con un marco geográfico apoyado en los Países y Regiones históricas, permitan consolidar las corrientes nacionalistas, de extraordinaria importancia política.

Esta vertiente política de las Comunidades autónomas creadas al amparo de la Constitución española, está complementada por otra vertiente no menos importante: la vertiente administrativa.

En este aspecto encontramos ya, en el pasado reciente, la primera diagonal que entrecruza las causas de la Reforma fiscal y los motivos prácticos que subyacen en los movimientos autonomistas.

Los impulsos que generan una reforma fiscal se derivan de diferentes motivaciones. Sería posible seleccionar dos como de notable importancia.

Una de ellas es obviamente el deseo de una mayor equidad tributaria, que inspira a los reformadores.

Otra, con mayores efectos prácticos, se funda en la crisis del Estado fiscal. La reforma es prácticamente inaplazable y se impone a los intereses más inmovilistas, desde el momento que los ingresos públicos no son suficientes para mantener el nivel ya consolidado del gasto público, según la concepción vigente en un período histórico.

Es patente que estos impulsos válidos de reforma se refuerzan mutuamente en cuanto encuentran una circunstancia política favorable.

* Comunicación presentada en el Seminario Iberoamericano sobre Reformas Fiscales, celebrado en La Rábida, agosto de 1978.

En el caso concreto de la Reforma fiscal española la crisis del Fisco ha sido patente casi en la última década. El desbordante crecimiento del gasto público en todos sus subsectores, aunque especialmente patente en la Seguridad social, ha conducido a abordar de una manera práctica la reforma fiscal ahora en marcha.

El éxito de la Reforma fiscal es, pues, un presupuesto para la existencia de un Estado moderno en España capaz de cumplir con las funciones que deben encomendársele.

La incapacidad de la Administración pública para proporcionar un nivel aceptable y adecuado de servicios público ha sido también uno de los factores que ha influido en los movimientos autonómicos.

La forma desequilibrada como se ha producido el proceso de crecimiento español, y la intensa emigración han producido déficits notables de servicios públicos en casi todas las Regiones españolas.

Conjuntamente con la Reforma fiscal se ha producido un movimiento de expectativas que parece cifrar en el autogobierno y en la autonomía la posibilidad práctica de superar la crisis fiscal.

Aunque el período constituyente ha permitido aplazar el planteamiento en profundidad de la eficacia del Estado en numerosos aspectos del servicio público (aunque parezca tópico vale repetir algunos de ellos: enseñanza, urbanismo, vivienda, sanidad, transporte) este movimiento de expectativas latentes, trasladado a las Comunidades autónomas, no puede defraudar sin graves riesgos políticos.

Este es el punto de doble confluencia entre la Reforma fiscal vigente y el proceso de consolidación de las Comunidades autónomas.

Por una parte un integrante importante de los movimientos autónomos ha consistido (además de los posibles perfiles nacionalistas de algunos de esos movimientos) en el deseo de asumir una participación activa en los procesos de prestación de servicios públicos y de su financiación.

Esta parte activa que las Comunidades autónomas han de desarrollar en el futuro, tanto en el desarrollo económico como en la calidad de vida, requiere la suficiencia de fondos para poder desarrollarla.

Queda, pues, como la conclusión de un silogismo que Reforma fiscal y Reforma política se condicionan mutuamente. El éxito de la Reforma política no será completo, sin el éxito de la reforma fiscal.

En este aspecto el éxito inicial de la Reforma fiscal es un dato esperanzador, para el futuro político de España.

Sin embargo, toda reforma fiscal debe contemplarse a lo largo de su perfil histórico. En una reforma cabe hablar de una fase de lanzamiento, de una fase de madurez y de una fase de decadencia de la reforma. Esta última apunta, nuevamente, hacia un período reformador.

Cabe ya augurar que en un futuro inmediato el sistema financiero español va a sentir las tensiones derivadas de un conjunto de problemas fiscales no abordados.

El subsector Administración central, cuya reforma ha sido emprendida con notable éxito, es solamente una pieza del sistema de financiación del sector público.

Queda pendiente la dotación de fondos suficientes a otros dos subsectores de extraordinaria importancia en las finanzas públicas.

1) Los municipios cuya reforma política se anuncia para un futuro ya no lejano, y a los cuales deberá dotarse de medios suficientes para cumplir con sus funciones.

2) La regulación de la Seguridad social, centro de graves tensiones financieras y elemento importante en el proceso de inflación de costes que ha vivido la economía española.

La Administración central está, ahora, constituyendo el eje y apoyo de estos dos subsectores de la Administración pública no reformados todavía. O por lo menos no dotados de recursos suficientes.

La reforma fiscal deberá, pues, llevar su singladura histórica con demandas crecientes por parte de estos dos subsectores rezagados de la Administración pública.

En el próximo futuro, en el cual el éxito de las disposiciones transitorias de reforma fiscal deberá consolidarse, juntamente con estas demandas presionantes de los subsectores mencionados, la Administración central deberá hacer frente a los problemas de una negociación con las Comunidades autónomas para nuevas transferencias de ingresos, que se derivan del proceso de autonomía.

En este aspecto solamente se quiere aquí subrayar el estado o situación actual de la administración financiera española, con relación a las posibles comunidades autónomas a constituir en el futuro.

Una medida adecuada del actual estado de las relaciones fiscales inter-regionales está constituida por las Tablas II y III, que se adjunta a

continuación, donde se transcriben los déficits (Tabla II) y superávits (Tabla III) derivados de las diferencias entre ingresos y gastos en cada una de las regiones fiscales (1) constituidas por los Entes Pre-autónomos.

En las Tablas aparece de forma bastante patente que en la actualidad existen en España transferencias interregionales importantes, derivadas de varias razones entre las que es posible enunciar las siguientes:

- a) Recaudación de impuestos indirectos en las zonas más industriales.
- b) Desigual composición de bases impositivas. Las Regiones fiscales (Comunidades pre-autonómicas) con mayor componente de trabajo asalariado tienden a tener mayores recaudaciones por persona.
- c) Poca incidencia de la imposición sobre rentas agrarias.

El total de las transferencias (promedio 1967-1976) interregionales asciende a aproximadamente un 20% del total de los ingresos públicos.

De hecho, pues, un gran número de regiones fiscales (Comunidades pre-autónomas), —las incluidas en la Tabla III— no alcanzan en la actualidad a cubrir los pagos que se efectúan en sus propias Delegaciones de Hacienda y necesitan auxilio financiero de la Administración Central para poder hacer frente al pago total de los servicios públicos prestados en su territorio.

Esta será una realidad que de alguna manera deberá tenerse en cuenta, al emprender el desarrollo de la reforma fiscal y al considerar su interdependencia con el desarrollo de las Comunidades autónomas.

El Fondo de Compensación interterritorial, previsto en la Constitución, puede aumentar estas transferencias en un 5 a un 10% de los ingresos totales, pero en ningún caso puede sustituir la actual ayuda financiera que de ser suprimida convertiría en inviable el sistema de financiación de la Administración Central.

Como resumen de esta breve nota cabría decir que aunque el futuro de la Reforma fiscal española puede contemplarse con moderado optimismo, queda aún pendiente el proceso de remodelaje del sistema financiero del Sector público, sobre cuyo proceso cabría sugerir.

1) Es conveniente reconsiderar el futuro de todo el sistema financiero público español de modo global incluyendo todos los subsectores (Admi-

(1) Aunque difieren los nombres, las regiones fiscales coinciden aproximadamente con las comunidades preautonómicas. Hay alguna divergencia en el País Vasco y en León-Castilla.

nistración Central, Organismos autónomos, Seguridad social, Administración Municipal). Sólo sobre estas bases se podrían establecer correctamente las relaciones inter-regionales fiscales.

2) Las Comunidades autónomas deben incluirse en este sistema general de financiación.

3) La reforma fiscal es sólo un aspecto de esta reforma general.

4) El Fondo de Compensación Interterritorial previsto por la Constitución (por mucho que tranquilice la conciencia de los políticos), no constituye más que un elemento testimonial, en un proyecto global de flujos financieros intercomunitarios, que se organice sobre bases de equidad territorial.

Barcelona, agosto 1978

TABLA II
Relaciones fiscales interregionales reales
Regiones fiscales con superávit. Período 1966-76

<i>Superávit (+)</i>	<i>1967</i>	<i>1968</i>	<i>1969</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>	<i>1976</i>
Asturias	260,8	—	278,7	907,6	579,0	1.168,6	1.093,8	1.836,7	2.904,1	3.290,5
Santander	1.103,3	869,3	1.221,9	1.352,4	1.471,1	1.820,1	1.984,1	2.604,5	2.972,8	5.428,8
Vasco-Navarra	16.737,2	16.070,1	19.498,2	22.049,0	24.060,2	30.268,4	37.979,6	47.146,9	51.507,9	62.756,6
A) Viz.-Gupúzcoa										
Cataluña	28.560,4	27.742,8	36.165,3	40.669,5	43.800,2	54.620,1	73.071,1	87.558,6	91.278,5	122.395,2
Valencia	1.738,8	1.390,2	2.429,7	1.264,5	1.475,2	1.961,8	3.434,1	3.974,1	2.867,4	10.546,7
Baleares	21,8	—	88,0	143,3	363,4	875,0	1.106,8	546,4	345,4	1.160,7
Total	48.422,3	46.072,4	59.681,8	66.386,3	71.749,1	90.714,0	118.669,5	143.667,2	151.876,1	205.578,5

(Millones de pesetas)

Fuente: Información Estadística del Ministerio de Hacienda (S. G. T.) y elaboración propia.

TABLA III
 Relaciones fiscales interregionales reales
 Regiones fiscales con déficit. Periodo 1966-76

Déficit (—)	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Galicia	3.397,6	3.883,0	3.973,8	4.673,5	5.181,2	5.258,7	6.297,3	7.250,6	10.881,1	7.357,3
Asturias	—	151,5	—	—	—	—	—	—	—	—
León-Castilla... ..	5.261,8	5.787,0	5.567,1	6.292,8	7.691,5	7.589,5	9.510,8	10.702,4	14.761,1	10.946,5
Logroño	322,6	384,9	323,5	451,8	500,4	369,7	559,8	535,6	595,9	164,2
Vasco-Navarra	797,0	1.044,9	487,5	525,6	997,7	1.246,3	1.325,9	1.775,0	2.895,4	2.746,8
B) Alava-Navarra										
Aragón	1.468,8	2.090,6	1.792,5	2.024,7	2.687,5	2.418,8	2.250,5	3.101,7	4.196,9	4.071,7
Murcia	1.541,4	1.829,5	1.803,3	2.328,5	2.623,6	3.056,7	3.620,2	4.636,7	5.651,4	5.469,7
Mancha... ..	1.700,3	2.367,3	2.369,4	3.022,9	3.492,5	3.507,7	4.379,4	4.881,8	6.292,3	5.056,2
Extremadura... ..	1.874,8	2.287,1	2.347,5	2.850,2	3.218,0	3.698,6	4.324,5	4.882,0	6.888,8	6.575,5
Andalucía... ..	6.882,3	8.776,8	8.893,8	9.673,8	11.171,5	10.187,1	10.289,1	14.933,2	21.614,6	24.709,4
Baleares	—	58,2	—	—	—	—	—	—	—	—
Canarias	2.581,9	2.798,4	2.718,7	2.371,9	2.949,8	3.002,1	5.077,7	6.437,3	8.784,8	9.867,9
Madrid... ..	20.881,7	12.498,5	33.247,8	30.259,7	29.062,6	48.029,2	68.276,3	100.516,5	72.809,0	108.802,5
Total	46.710,2	43.957,7	63.524,9	64.475,4	69.576,3	88.364,4	115.911,5	159.652,8	155.371,3	185.767,7

(Millones de pesetas)

Fuente: Información Estadística del Ministerio de Hacienda (S. G. T.) y elaboración propia.

