

JUAN FRANCISCO MARTIN SECO

Economista. Miembro del Consejo Editorial de EL MUNDO



IRPF: ¿Ceder o no ceder?

NADIE puede dudar de la bondad de aplicar a las Comunidades Autónomas el principio de corresponsabilidad fiscal.

Se trata de que cada Administración, al mismo tiempo que asume la posibilidad de prestar servicios a los ciudadanos, cargue con el coste de exigirlos los tributos necesarios para financiarlos.

El incumplimiento de este principio, tal como se está produciendo en el Estado español, conlleva una clara distorsión y asimetría ya que, mientras las Comunidades Autónomas gastan, es el Estado quien soporta, principalmente, el peso de tener que recaudar los impuestos.

La dificultad comienza, sin embargo, cuando se pretende —como no puede ser menos— casar este principio con otros tanto o más importantes en un sistema tributario.

Por una parte, la eficacia en la recaudación, es decir, que el sistema sea de tal forma manejable que no se incremente aún más el voluminoso fraude ya existente; y por otra, que no se dañe la progresividad impositiva y su carácter redistributivo.

Nuestro sistema fiscal pivota, casi en su totalidad, sobre dos figuras tributarias: el impuesto que grava la renta, tanto de personas físicas como de sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido, con sus anexos, los impuestos especiales.

Cualquier intento de autofinanciación por parte de las Comunidades Autónomas implicaría la cesión total o parcial de estos tributos.

Pero, precisamente, estos impuestos son de una gran complejidad y su deslinde territorial, muy difícil en una economía plenamente integrada como la del Estado español. Transferir la gestión, y no digamos conceder capacidad normativa, introduciría graves distorsiones económicas y dificultaría la administración tributaria, haciendo imposible el control, e incrementando el fraude fiscal.

Bien es verdad, que lo que sí resulta factible es ceder total o parcialmente la recaudación de alguna de estas figuras tributarias.

PROS Y CONTRAS.— Y esto es lo que al parecer pretenden los que defienden la transferencia del 15% del IRPF; pero con ello no se logra alcanzar de ninguna manera el objetivo de la corresponsabilidad fiscal.

Sí, como se ha dicho, la capacidad normativa y de gestión permanece en manos del Estado y lo único que se intenta es entregar a las Comuni-

dades Autónomas el 15% de lo recaudado por IRPF en cada una de ellas, uno no encuentra demasiada diferencia con la situación actual, en la que se reparte, en función de determinados baremos, un porcentaje de los ingresos totales. Con la nueva fórmula, la Administración Central continuaría siendo a los ojos de los ciudadanos «el malo de la película», la que sube o baja los impuestos y la que los cobra.

La única diferencia entre ambos procedimientos radica en que, en estos momentos, los fondos que se ceden a las distintas Comunidades están en relación con la cantidad total recaudada y no con lo percibido en cada una de ellas.

El sistema de financiación que se pretende implantar es infinitamente más individualista y rompería parcialmente el efecto corrector de la imposición a nivel nacional. Las regiones más prósperas recibirían más fondos y podrían disponer de mejores servicios.

Pienso que es más bien este objetivo el que persiguen aquellos que, desde Comunidades Autónomas «ricas», reclaman el nuevo procedimiento, y me cuesta creer que la preocupación de sus presidentes sea el participar en el coste político que representa la capacidad de imponer gravámenes fiscales. En este tema es difícil no dar la razón al presidente de Extremadura.

Las estadísticas indican, con bastante claridad, que la distribución regional de la renta presenta un mayor grado de desigualdad antes de impuestos y transferencias, que después de la actuación compensadora del Estado, que sirve de elemento corrector de los desequilibrios regionales. Debilitar este factor no parece demasiado conveniente en un país con grandes diferencias territoriales en sus variables sociales y económicas.

Algunos defensores de la cesión del 15% del IRPF aducen que la nueva fórmula no tendría por qué incrementar las desigualdades actuales.

Si se parte, afirman, de la neutralidad en el origen (que las transferencias en el primer año se calculasen de tal manera que su cuantía fuese la misma por el nuevo que por el antiguo sistema de financiación), la evolución posterior no dependería tanto de la riqueza absoluta de las regiones sino del ritmo al que se incrementase su renta «per cápita», y concluyen, que las Comunidades «pobres» crecerían, seguramente, más que las opulentas.

El argumento no es aceptable. En primer lugar, por, por desgracia, no es previsible que, dadas las coordinadas económicas en que nos movemos, las desigualdades entre las regiones —antes de la actuación económica del Estado—, se reduzcan. La evolución prevista es más bien la contraria. Pero, además, olvidan que el Impuesto sobre la Renta no es proporcional sino progresivo, y aún cuando fuese cierto que la renta «per cápita» de las regiones deprimidas creciese en el futuro más que la de las regiones de mayor bienestar, es muy posible que la recaudación se incrementase más en las últimas que en las primeras.

Hay cierta contradicción entre la postura actual del presidente de la Comunidad de Madrid, defendiendo la cesión del 15%, y los argumentos que esgrime para implantar, en sustitución de determinados impuestos municipales, el recargo del 3%.

Entonces se pretendía realizar una labor de redistribución dentro de la provincia de Madrid entre ayuntamientos ricos y pobres, ahora, por el contrario, se aboga por debilitar ese efecto compensatorio a nivel estatal.

AMENAZA PARA LA IGUALDAD.— Más lógica parece la propuesta cuando se hace desde los partidos nacionalistas. Existe, en estos casos, la sospecha de que la cesión del 15% no es más que un primer paso para alcanzar sistemas tales como los del cupo del País Vasco y Navarra.

Pero, precisamente por ello, el tema es más peligroso. No tanto porque haya que defender algún prejuicio vetusto de patriotismo o soberanía nacional, sino por la amenaza que puede representar para la igualdad y la justicia redistributivas. El respeto debido a los sentimientos autonómicos y a las peculiaridades de las distintas nacionalidades no debe engendrar situaciones contradictorias e injustas.

La unidad económica entre varios territorios, sin que se dé al mismo tiempo una potente Hacienda Pública central, sólo puede incrementar las desigualdades y los desequilibrios regionales.

En realidad, el tema es similar al que se plantea en el Mercado Común. La asignatura pendiente y lo que debilita el modelo elegido en Bruselas es la carencia de una verdadera política presupuestaria con impuestos propios y Hacienda Pública europea. Hasta que en Europa no se

as Comunidades que pretendan acometer mayores gastos deberán afrontar la subida de impuestos. La cesión del 15% del IRPF hace a las autonomías más insolidarias

dé la integración fiscal, el sistema será inestable, contradictorio e injusto. Por eso extraña que se defienda para España un proceso inverso del que se desea para la futura Unión Europea.

El mismo derecho que asiste a España para solicitar, como país pobre, un sistema fiscal comunitario capaz de realizar una política redistributiva, asiste a una región como Extremadura para oponerse a dismantelar el que ya existe en el Estado español.

Confiar tan sólo en el Fondo de Compensación Interterritorial para superar los desequilibrios entre las Comunidades Autónomas, es lo mismo que esperar que los fondos de cohesión o los estructurales remedien la divergencia real entre los países europeos.

En una federación como Norteamérica, donde la autonomía de los distintos Estados llega incluso a tener legislaciones diferentes sobre la pena de muerte, el Impuesto sobre la Renta permanece centralizado en la esfera federal, y en él se basa el potencial redistributivo de la Administración Central.

Bien es verdad, que el principio de corresponsabilidad fiscal de los Estados se cumple en la medida en que tienen la competencia sobre el principal tributo indirecto, un impuesto al consumo monofásico en la fase minorista, mucho más fácil de gestionar que nuestro IVA, y por ello también más apto para ser descentralizado.

Cada Estado tiene plena

autonomía para fijar el tipo de las tasas —nombre familiar con el que se conoce a este impuesto—, y es precisamente en esta autonomía y consiguiente disparidad en el nivel impositivo, donde se concreta la responsabilidad fiscal.

El gobierno estatal que pretenda prestar mejores servicios o que peor gestione el gasto público deberá afrontar la impopularidad de fijar mayores impuestos.

COMPLEJIDAD.— En España, habida cuenta de la complejidad de sus principales figuras tributarias, no es fácil, como ya se ha afirmado, dar respuesta a las exigencias de la corresponsabilidad fiscal de las Autonomías sin perjudicar otros valores fundamentales; por ello, habría que pensar si ésta no debería aplicarse en todo caso en el margen, es decir, en aquellos gastos suplementarios que una Comunidad quisiera acometer.

De hecho, según se han ido cediendo competencias a las Comunidades Autónomas, se han transferido también ingresos en cuantía equivalente al coste de los servicios asumidos.

El déficit, que alcanzaba ya un nivel similar al actual, quedó en su totalidad en el presupuesto del Estado y ha sido éste el que ha tenido que soportar sus cargas financieras.

Es por eso por lo que, al margen de discrepancias en el cálculo de los costes de los servicios, los déficit generados en las Comunidades Autónomas tienen poca justificación, como no sea la de una defectuosa administración o la pretensión, muy razonable, de ofrecer en esa Comunidad más y mejores servicios públicos.

Pero en este caso su financiación debería correr a cargo de impuestos adicionales y propios de la Comunidad.

La solución de los recargos, aún cuando también presenta inconvenientes, no parece tan desatinada. Desde luego, tiene la ventaja de ofrecer una auténtica responsabilidad fiscal.

Aquellas Comunidades que pretendan acometer mayores gastos deberán afrontar también la impopularidad de subir los impuestos.

Por el contrario, la cesión del 15% del IRPF no hace a las Comunidades Autónomas más responsables fiscalmente, sino sólo más insolidarias.