

PROGRAMA ELECTORAL DEL PSOE – Elecciones Generales 2004

XV. BASES PARA UN NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución garantiza que las Comunidades Autónomas dispondrán de los recursos financieros necesarios para que puedan prestar adecuadamente los servicios públicos por ellas asumidos. El sistema de financiación es una pieza clave para el Estado de las Autonomías, como un Estado que garantiza a la vez la diversidad y la solidaridad, la autonomía y el autogobierno y la igualdad de los ciudadanos. Esta importancia se visualiza teniendo en cuenta que el gasto autonómico supera el 30% del gasto público total.

La financiación autonómica ha aplicado cuatro diferentes Sistemas de Financiación:

- Los dos primeros para los quinquenios 1987-1991 y 1992-1996, bajo gobierno socialista, que supusieron la construcción de la estructura básica de la financiación autonómica definida de acuerdo con criterios objetivos, tales como la población, la superficie, la dispersión de la población o la insularidad y la riqueza relativa.
- Los dos últimos bajo el gobierno del PP. El de 1997-2001, constituyó una ruptura con la racionalidad que había caracterizado a los dos anteriores, al abandonar los criterios objetivos de determinación y actualización de la financiación de las Comunidades Autónomas.
- En el actual se ha pretendido confeccionar un sistema de financiación permanente. El sistema de financiación debe ser estable, lo que en modo alguno significa que deba quedar cerrado a la posibilidad de ser revisado, y debe ser un modelo abierto que incluya mecanismos de ajuste y actualización con la realidad económica y social. Debe ser la propia posibilidad de revisión la que ofrezca estabilidad.

Análisis del actual sistema de financiación autonómica

El actual sistema acordado en julio de 2001, presenta fallos que necesitan ser corregidos:

A) Respecto a la suficiencia financiera, las Comunidades Autónomas han perdido desde 1996 un punto en la participación en los ingresos tributarios del Estado. La falta de mecanismos correctores ante las modificaciones legislativas llevadas a cabo por el Gobierno de la Nación, que han incrementado las obligaciones financieras de las Comunidades Autónomas a la vez que han disminuido sus ingresos, sin establecer las adecuadas medidas de compensación, ha ido en detrimento de su suficiencia financiera, en una muestra más de su política de involución autonómica.

B) En relación a la autonomía financiera, las Comunidades Autónomas en la actualidad tienen una marcada asimetría en el grado de autonomía financiera: algunas pasan del 100%, mientras que otras no llegan al 40%

C) Respecto a la responsabilidad fiscal de los quince impuestos cedidos, las Comunidades Autónomas solo tienen competencias normativas parciales en siete, subordinadas a las del Gobierno. Además, en materia de revisión los tribunales económicos administrativos regionales dependen del Gobierno de la Nación. Esto supone que las Comunidades Autónomas no son competentes para resolver reclamaciones económico-administrativas relacionadas con los impuestos en las que tienen asumidas el cien por cien de las competencias de gestión e incluso el cien por cien de la recaudación.

D) Finalmente, en relación con los instrumentos de solidaridad, el FCI no se ha actualizado desde la perspectiva de la suficiencia con ocasión de la aprobación del actual sistema. El margen de discrecionalidad que su regulación otorga al Gobierno ha sido aprovechado por el Partido Popular para dejar caer progresivamente su dotación, de forma que su base de cálculo ha pasado del 50% de la inversión civil real nueva, en 1997, al 35% en el 2004, límite mínimo establecido por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. El resultado es evidente: debilitamiento del FCI como

instrumento de solidaridad interterritorial. El FCI no da respuesta adecuada a su objetivo fundamental, el reequilibrio territorial. En relación a las asignaciones de nivelación, aparte de su limitada aplicación a dos servicios, las condiciones fijadas en el nuevo sistema hace que sean inaplicables en los dos ámbitos que están previstas: educación y sanidad.

Propuesta de nuevo sistema

El sistema de financiación no puede estar anclado en un modelo de Estado centralista, sino que debe estar en consonancia con la estructura política y administrativa del Estado Autonómico, fuertemente descentralizado y con unas Comunidades Autónomas plenamente consolidadas, con un ámbito competencial propio y una garantía de autonomía tanto en los ingresos como en los gastos. Para ello el sistema de financiación debería comprender:

Un espacio fiscal propio, constituido por un conjunto de figuras tributarias sobre las que deben disponer de las mas amplias competencias normativas, así como las relativas a la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión.

Estas competencias deberán ejercerse desde el más absoluto respeto a los principios de:

Coordinación con la Hacienda Estatal y del resto de las Comunidades Autónomas.

Armonización fiscal

Lucha contra el fraude

Intercambio de información.

Otra fuente de recursos financieros podrá conformarse compartiendo el rendimiento de determinados tributos titularidad de la Administración Central.

Por último se establecerá un Fondo de Garantía, que asegure que los servicios traspasados se puedan prestar en todos los territorios a un mismo nivel, y que vendrá determinado por la diferencia entre las necesidades de financiación y el rendimiento normativo del espacio fiscal propio.

La regla de evolución de los recursos financieros no incluidos en el espacio fiscal propio debe ser la de los tributos titularidad del Estado. El Sistema se actualizará anualmente y se revisará cada cinco años. Con especial atención a la evolución de aquellas funciones de gasto que por razones demográficas y socioeconómicas tienen objetivamente un comportamiento estructural más expansivo.

En todo caso el Sistema de Financiación no otorgará privilegios a ninguna Comunidad. El nuevo Sistema de Financiación se desarrollará de acuerdo a los siguientes principios:

A) Suficiencia y garantía de la prestación de los servicios.

Partiendo de la restricción financiera inicial, el Sistema de Financiación debe, en todo caso, contemplar expresamente los mecanismos de suficiencia financiera y su necesaria y periódica revisión, de forma que garantice el derecho constitucional de igualdad de todos los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos que conforman el Estado del bienestar. La determinación de la necesidad de la financiación debe incluir la corrección automática –no considerada en la actualidad- de los ingresos del Sistema como consecuencia de la modificación de aquellas normas estatales que han incidido en sus recursos –tanto en lo relativo a mayores gastos como en lo relativo a menores ingresos-. Para la asignación de recursos se tendrá en cuenta la población, matizada por las características relevantes en la generación del gasto. Se tendrá en cuenta otros criterios, como por ejemplo la distribución de los servicios públicos en el territorio, la insularidad, territorio en zona de montaña y otros que sean igualmente relevantes para garantizar el principio de igualdad en el acceso a los servicios públicos esenciales.

B) Solidaridad y Reequilibrio Territorial.

De acuerdo con el principio de igualdad proclamado en el artículo 138.1 y 2 y de la Constitución, un segundo criterio de la financiación autonómica debe ser el reequilibrio económico y social, adecuado y justo, entre los distintos territorios del Estado. El artículo 138.2 implica la necesidad de convergencia de resultados entre

la aplicación del sistema común y los sistemas forales. Este principio debe hacerse compatible con la existencia de unos regímenes específicos de financiación en las Comunidades Forales, también consagrados en la Constitución (Disposición Adicional Primera). Una cosa es que los sistemas sean distintos y otra que los resultados de su aplicación contradigan el principio de igualdad. Debe establecerse un mecanismo de nivelación, consensuado entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central y de aplicación gradual a lo largo de un periodo dilatado de tiempo que permita la convergencia de resultados citada sin elevar la presión fiscal. Asimismo, en el artículo 138.1 se recoge el mandato constitucional de equilibrio interterritorial. En este sentido, el FCI es un instrumento básico para corregir los desequilibrios interterritoriales, de acuerdo con el artículo 158.2 de la Constitución. De esta forma, se propone modificar la Ley del FCI estableciendo una dotación adecuada para el cumplimiento de sus fines, que se fijará en función de un porcentaje fijo sobre la inversión total de los PGE de cada ejercicio.

C) Autonomía Financiera: espacio fiscal propio.

El principio de autonomía financiera gira alrededor del concepto de espacio fiscal propio de las Comunidades Autónomas, que supone la atribución de un conjunto de materia tributaria sobre la que tengan:

- Amplia capacidad normativa, con la necesaria armonización y coordinación tanto a nivel nacional como europeo.
- Y plena capacidad de gestión, liquidación, inspección, recaudación así como de revisión.

Debe ser fruto del consenso y basarse en el principio de seguridad jurídica, precisando las competencias materiales y formales de cada Administración Tributaria. Para lograr este espacio fiscal propio de las Comunidades Autónomas son precisos cambios en el sistema tributario vigente, concebido para un Estado centralizado y no para un Estado de las Autonomías y en el que la lealtad de ambas partes –Estado y Comunidades- es esencial. Para la gestión de los espacios fiscales propios podrán transformarse las Administraciones Tributarias actuales en Agencias Tributarias en las diferentes Comunidades Autónomas, que dependerán

de cada una de ellas y funcionarán respetando el principio de coordinación con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y el resto de las Agencias Tributarias; para la gestión de los tributos compartidos podrá consorciarse la gestión entre las mismas. Se impulsarán los mecanismos y técnicas de colaboración que permitan compartir recursos, bases de datos e información tributaria entre todas las Administraciones tributarias competentes. Igualmente, crearemos un régimen económico fiscal específico para Ceuta y Melilla.