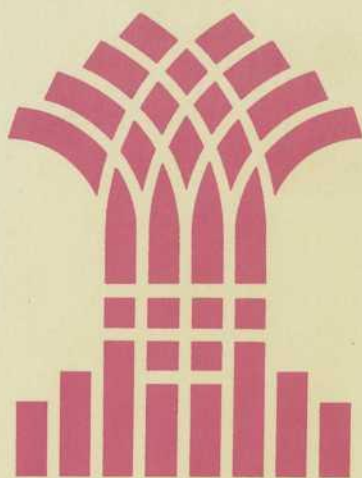




FUNDACION BBV

Carlos Monasterio y Javier Suárez

**FINANCIACION
AUTONOMICA Y
CORRESPONSABILIDAD
FISCAL EN ESPAÑA**



La Fundación Banco Bilbao Vizcaya nace como iniciativa del Grupo BBV con el objetivo de ampliar su capacidad de respuesta a las demandas sociales y culturales de la sociedad contemporánea. Su actividad se orienta a promover espacios de reflexión y debate sobre los principales retos y problemas de nuestra sociedad.

Es vocación de la Fundación BBV atender preferentemente a campos de las ciencias y la cultura, y tiene como norte que inspira todas sus actuaciones, intervenir únicamente en aquellas actividades que tengan un alto grado de oportunidad social.

La Fundación BBV ordena su actividad a través de las siguientes grandes líneas: creación de condiciones óptimas para la organización de *Encuentros*, desarrollo de actividades de análisis y evaluación de nuevas posibilidades de innovación en campos específicos a través de *Centros Permanentes de Reflexión*, presencia en los entornos más significativos de la actividad universitaria y de investigación con la *Cátedra Fundación BBV*, desarrollo de una línea de *Actividades en Colaboración*, y creación de canales permanentes de comunicación con la sociedad a través de *Documenta*, centro de información y publicaciones de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya.

En la línea de "Centros Permanentes de Reflexión", la Fundación BBV, a través del Centro de Estudios sobre Economía Pública, dirigido por José Manuel González Páramo, Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid, pretende ofrecer un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: fiscalidad, gasto y endeudamiento públicos, regulación económica, gestión pública y descentralización.

En Enero de 1993, la Fundación BBV, a través del Centro de Estudios sobre Economía Pública, organizó un debate sobre la "Corresponsabilidad Fiscal en el Estado de las Autonomías". Con él se trataba de ofrecer un foro de análisis y discusión sobre las distintas perspectivas de la corresponsabilidad fiscal —marco teórico, análisis comparado, propuestas de articulación, experiencias existentes, efectos sobre la solidaridad interregional y sobre la coordinación del sistema de financiación— en orden a contribuir a enriquecer los argumentos que deberán dar un perfil definitivo a la corresponsabilidad fiscal de las Autonomías. El Encuentro estaba dirigido a representantes de las Comunidades Autónomas, funcionarios de la Administración Central, universitarios y estudiosos, así como a los medios de comunicación. En la presente publicación "Financiación Autónoma y Corresponsabilidad Fiscal en España" se recogen las ponencias e intervenciones de este Encuentro.



FUNDACION BBV

**FINANCIACION AUTONOMICA
Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL
EN ESPAÑA**

*Carlos Monasterio Escudero
Javier Suárez Pandiello*

EDITA: FUNDACION BBV
DOCUMENTA
Plaza de San Nicolás, 4 - 48005 Bilbao

Depósito legal: BI-I.820-93
ISBN 84-88562-07-1

INDICE

PRESENTACION	7
RESUMEN INTRODUCTORIO	9
PARTE I. LUCES Y SOMBRAS DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA	13
I. Introducción	15
II. EL desarrollo del sistema en el período 1978-1991.	17
1. El «período transitorio» (1978-1986)	25
2. El «período definitivo» (1987-1991)	28
III. Los instrumentos de la financiación autonómica	33
I. La imposición autonómica	34
I.1. Introducción	34
I.2. Planteamiento general	35
I.3. Los tributos cedidos	37
I.4. Los tributos propios de las Comunidades Autónomas	40
I.5. Recargos	47
I.6. Imposición autonómica y corresponsabilidad fiscal	53
2. El sistema de transferencias	54
2.1. El porqué de las transferencias	54
2.2. Las transferencias en el modelo LOFCA.	57
3. El endeudamiento autonómico	79
3.1. El papel del endeudamiento en los niveles subcentrales	79
3.2. La regulación del endeudamiento autonómico en España	81
IV. El Acuerdo sobre financiación autonómica para el período 1992-1996	85

V. Conclusiones	95
VI. Referencias bibliográficas	99
PARTE 2. LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS	103
I. Presentación	105
II. Marco general y planteamientos teóricos sobre la corresponsabilidad fiscal	107
III. La corresponsabilidad fiscal en el análisis comparado	119
IV. La articulación de la corresponsabilidad fiscal en el modelo autonómico español	129
V. La experiencia de la autonomía tributaria en el País Vasco	141
VI. Los efectos de la corresponsabilidad fiscal sobre la solidaridad regional	153
VII. La corresponsabilidad fiscal y la coordinación del sistema de financiación autonómica	161

El peso del sector público en la economía española ha aumentado de modo extraordinario en los últimos años y su influencia sobre las decisiones de los agentes económicos se ha ido haciendo cada vez más intensa y compleja. La *Fundación Banco Bilbao Vizcaya*, a través de su *Centro de Estudios de Economía Pública*, pretende ofrecer un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: la fiscalidad, el gasto y el endeudamiento públicos, la regulación económica, la gestión pública y la descentralización del sector público.

La importancia que la *Fundación Banco Bilbao Vizcaya* asigna a estas cuestiones ha elevado a la categoría de línea estratégica de actividad el estudio de sistemas y alternativas de financiación de las Haciendas regionales. El motivo de esta elección no es difícil de justificar. Uno de los cambios institucionales de más trascendencia experimentados por España desde principios de los años ochenta es el aumento de las competencias de los gobiernos territoriales. La intensidad del proceso de descentralización presupuestaria ha sido de tal entidad que los gastos finales (consumo público más inversión bruta) de las administraciones autonómicas y locales superaban en 1991 a los del Estado. Analizar los efectos del proceso de descentralización sobre el bienestar y explorar las reformas que podrían mejorar el diseño institucional de la descentralización de las decisiones públicas son objetos destacados para nosotros, dentro de los ejes temáticos de interés que venimos contemplando.

El balance de estos años presenta rasgos indudablemente positivos, asociados al mayor acercamiento al ciudadano que la descentralización de decisiones de gasto supone. Sin embargo, una valoración del proceso autonómico no puede ser completa sin hacer una referencia a otros aspectos del mismo. La asimetría en cuanto a capacidad decisoria de las Comunidades en las vertientes de ingreso y gasto, un cierto grado de duplicidad de funciones entre Haciendas territoriales y Gobierno Central, y la corresponsabilidad de las Haciendas territoriales en el ámbito tributario, son materias dignas de análisis. A todo ello se ha sumado el papel creciente que la Comunidad Europea ha venido asumiendo en los últimos años en materia de desarrollo de las regiones, a través de la asignación de recursos con cargo a los Fondos Estructurales.

En la actualidad se encuentran en fase de estudio y negociación algunos elementos básicos del nuevo sistema de financiación de

8 las Comunidades Autónomas de régimen común como, por ejemplo, los acuerdos presupuestarios que definirán la política comunitaria del próximo quinquenio. En qué medida los acuerdos que se perfilan podrán sentar las bases para un desarrollo autonómico más equilibrado y eficiente en el futuro inmediato es la crucial interrogante a la que la *Fundación Banco Bilbao Vizcaya*, a través de su *Centro de Estudios de Economía Pública*, ha dedicado varias de sus investigaciones, cuyo contenido ha puesto a disposición de los centros de decisión, los círculos académicos y la opinión pública, en este último caso a través de seminarios y encuentros. En 1992 el foro escogido fue el de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo (Santander). En 1993 la Fundación ha respondido a este compromiso de difusión acudiendo a la amable invitación de los cursos de verano de la Universidad del País Vasco (San Sebastián). Entre tanto, en enero de 1993 organizó en Madrid un debate sobre *La Corresponsabilidad Fiscal en el Estado de las Autonomías*. A través de la realización de este Encuentro, tratábamos de ofrecer, mediante las aportaciones de los expertos, un foro de análisis y discusión que, recogiendo las distintas perspectivas de la corresponsabilidad fiscal —marco teórico, análisis comparado, propuestas de articulación, experiencias existentes, efectos sobre la solidaridad interregional y sobre la coordinación del sistema de financiación— contribuyera a dar su perfil definitivo a la corresponsabilidad fiscal de las Autonomías.

El Encuentro de Madrid, de enero de 1993, se dirigió a representantes de las Comunidades Autónomas, funcionarios de la Administración Central, universitarios y estudiosos, así como a los medios de comunicación. El contenido del presente libro ofrece el texto de las ponencias presentadas en este Encuentro, precedidas de un estudio preliminar en el que se realiza un balance del sistema de financiación vigente en el período 1987-1991.

FUNDACION BANCO BILBAO VIZCAYA

RESUMEN INTRODUCTORIO

Los tres pilares básicos sobre los que se apoya la financiación de toda Hacienda subcentral son los impuestos, las transferencias y la deuda.

La evolución de la Hacienda de las Comunidades Autónomas de régimen común en España muestra que ésta ha sido fundamentalmente una «Hacienda de transferencias», si observamos el peso relativo de los distintos instrumentos de financiación.

Este resultado puede justificarse para el período 1980-86, etapa inicial de construcción del sistema, teniendo en cuenta que éstos son los años en que se registra el traspaso de competencias de la Administración Central a la autonómica, y que no es fácil llevar a cabo con éxito una descentralización del gasto tan importante. Por ello, el juicio sobre esta primera etapa debe ser necesariamente positivo.

A partir de ahí, las dos negociaciones sobre la aplicación del sistema de financiación (noviembre de 1986 y enero de 1992) han cristalizado en un modelo que presenta como principales rasgos negativos la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas, la ausencia de corresponsabilidad fiscal y la tendencia al endeudamiento.

Si tenemos en cuenta que en los dos procesos negociadores se incrementó el peso del PPI, añadiéndole una serie de partidas nuevas a financiar, constatamos la creciente dependencia de los presupuestos autonómicos respecto de esta fuente de financiación.

En relación con la imposición autonómica, debemos decir que el diseño institucional de la LOFCA limita de forma importante la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas, especialmente por la prohibición de incurrir en supuestos de doble imposición respecto de la Hacienda estatal. Aunque posteriormente la interpretación del Tribunal Constitucional flexibilizó notablemente este requisito, merced a su interpretación amplia del mismo, la manifiesta falta de voluntad política por parte de los gobiernos autonómicos para crear impuestos propios o recargos ha mantenido a la imposición autonómica con una importancia muy limitada. Si a lo anterior unimos la reducción de los tributos cedidos en 1986, por la supresión del Impuesto de Lujo y la no cesión del IVA minorista, y el posterior agotamiento de la cesión de tributos, junto al estancamiento de

10 su capacidad recaudatoria, obtendremos como resultante el bajo grado de corresponsabilidad fiscal persistente en la Hacienda Autónoma.

Si regresamos al planteamiento inicial, y a ello unimos el análisis de los dos puntos anteriores, podremos comprobar que a partir de 1986, una vez «bloqueado» el sistema de transferencias como vía para conseguir mayores fondos, dado que el PPI está fijado para un quinquenio y no es susceptible de manejo, reducida a un papel mínimo la imposición propia de las Comunidades Autónomas y agotado el esquema de cesión de tributos, todas las tensiones de la financiación autonómica se transmiten hacia el endeudamiento, que es el único recurso que puede manejarse de modo flexible, y que presenta además el atractivo para los gobiernos autonómicos de carecer de coste político (al menos a corto plazo).

Como hemos constatado en el apartado correspondiente del trabajo, desde 1988 se inicia un fortísimo proceso de acumulación de déficit y deuda por parte de las Comunidades Autónomas de régimen común (si bien bastante desigualmente distribuido entre éstas), proceso al que no es ajeno el funcionamiento dual del FCI y que hoy día presenta caracteres preocupantes en un doble sentido.

Por un lado, porque en algunas Comunidades Autónomas ha adquirido tal magnitud que hipoteca gravemente sus presupuestos y amenaza su equilibrio financiero futuro. De otro, porque a nivel agregado constituye una amenaza para que el sector público español pueda cumplir las condiciones de convergencia fijadas en Maastricht, especialmente la de limitar por debajo del 3 por 100 del PIB la necesidad de financiación del conjunto de las Administraciones Públicas.

Resolver este grave problema exige atacarlo desde sus raíces, y éstas parecen estar tanto en el defecto de diseño del sistema de financiación (especialmente en lo referente a los fondos para inversión) como en la explotación de mecanismos generadores de ilusión fiscal por parte de los gobiernos autonómicos.

Otro punto de suma importancia que deseamos resaltar es que la estrategia negociadora bajo la cual se han alcanzado los distintos Acuerdos sobre financiación autonómica ha creado una *restricción presupuestaria blanda* para las Comunidades Autónomas, por lo cual dicha estrategia negociadora ha supuesto más un estímulo que un freno al endeudamiento.

Hay que subrayar que en el transcurso del tiempo el sistema de financiación más o menos coherente diseñado en la LOFCA se ha visto sustituido por una serie de Acuerdos sobre financiación autonómica, Acuerdos contruidos en ocasiones al margen e incluso en contra de la propia LOFCA.

Repasando brevemente el desarrollo del proceso negociador, vemos, que por un lado, el punto de partida del Acuerdo su-

ponía reconocer a cada Comunidad para el futuro, como mínimo, la financiación de que disponía en el período anterior al Acuerdo. Después, y con criterios fundamentalmente políticos, aunque revestidos de un ropaje técnico, se discutían los criterios de reparto de los fondos adicionales inyectados al sistema. Si a lo anterior unimos la perpetua existencia de «flecós» pendientes de renegociar, el resultado no puede ser otro que una «restricción presupuestaria blanda» para los gobiernos autonómicos, que siempre pueden confiar en el resultado favorable de alguno de los temas pendientes de renegociar para encontrar financiación adicional en el futuro, pero que nunca ven llegado el momento de dirigirse a sus contribuyentes para solicitar recursos por vía impositiva.

Considerando un marco más amplio que el de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, otras fuentes de inestabilidad surgen de la probable insuficiencia global de recursos que reciben las Comunidades Autónomas de régimen común (si conectamos las vertientes de ingresos y gastos) y de la fuerte disparidad en la financiación per cápita recibida por las Comunidades Autónomas comunes y forales (si conectamos los distintos sistemas de financiación)¹.

Los obstáculos de tipo jurídico e institucional, en una primera etapa, y la falta de voluntad política de las Comunidades Autónomas posteriormente, explican el bajo grado de corresponsabilidad fiscal. En el curso de la negociación del sistema de financiación autonómica, a la Hacienda Central le ha convenido mantener la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas, aunque haya lamentado el proceso de endeudamiento a que ha conducido, mientras que por parte de las Haciendas Autonómicas se ha asumido con vigor la autonomía en la vertiente del gasto y el ejercicio de las competencias, así como en la petición de mayores transferencias, mientras que se mantenía una actitud pasiva en el terreno de la política fiscal.

Finalizada ya la primera etapa de consolidación de las Haciendas Autonómicas parecería que la resolución de los problemas antes citados debería situarse en primer plano, pero hay que tener en cuenta que «las importantes ineficiencias generadas por el desafortunado diseño del mecanismo de financiación no parecen preocupar suficientemente a ninguno de los agentes implicados. De alguna forma se ha producido un equilibrio perverso en el que la Administración Central está satisfecha con el poder que da el amplio margen de maniobra sobre la financiación. Las Comunidades Autónomas, por su parte, también parecen satisfechas con la posibilidad de desviar toda la responsabilidad hacia el gobierno central»².

A la luz de lo anterior, el Acuerdo de enero de 1992 no parece que haya supuesto un cambio sustancial en este estado de co-

¹ Vid. Pérez (1991), págs. 163-176.

² Cfr. Calsamiglia (1991), pág. 130.

12 sas. Aunque el juicio definitivo sobre el mismo debe aplazarse hasta que los temas encomendados a los Grupos de Trabajo hayan sido acordados definitivamente, la esencia del Acuerdo alcanzado es retocar el PPI (manteniendo incólume la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas), y mantener abierta la negociación, con lo cual se conceden esperanzas a todas las Comunidades Autónomas de obtener mayor financiación en el futuro; las Comunidades menos desarrolladas, porque confían obtener recursos adicionales con cargo al fondo de nivelación de servicios públicos esenciales, y las de mayor nivel de desarrollo relativo, porque la posible cesión del rendimiento territorial del IRPF y el mayor dinamismo de su economía les permiten también confiar en ganar financiación por esa vía.

En cuanto al endeudamiento, los límites fijados en el Escenario de Consolidación Presupuestaria no deben hacer olvidar que existen ya límites al endeudamiento fijados en la LOFCA, límites estos que han sido ignorados de modo reiterado.

El asunto de la corresponsabilidad fiscal, a la vista del Informe del Grupo de Trabajo correspondiente, tampoco parece estar maduro para su resolución.

Parece, por tanto, que los problemas que pesan sobre la Hacienda Autonómica no han tenido una respuesta satisfactoria en el Acuerdo de enero de 1992, que sigue siendo un Acuerdo abierto en muchos puntos. De cara al futuro, sería conveniente planear conjuntamente la ampliación del techo competencial de las Comunidades Autónomas del artículo 143 y la reforma de la financiación autonómica, puesto que la homogeneización del techo competencial evitaría que existiera un único sistema de financiación para regiones con esquemas competenciales y de gasto diferentes entre las Comunidades Autónomas de régimen común. La ampliación del techo competencial debería igualmente venir acompañada por la integración de la financiación de la sanidad (tema este obviado en nuestro trabajo) con la del resto de competencias.

De la respuesta satisfactoria a estos argumentos, para lo cual no es baladí la voluntad política de todas las partes implicadas, depende la estabilidad futura del esquema financiero del Estado de las Autonomías.

*Carlos Monasterio Escudero
Javier Suárez Pandiello*

**PARTE I.
LUCES Y SOMBRAS DEL SISTEMA
DE FINANCIACION
AUTONOMICA**

La creación de la Hacienda de las Comunidades Autónomas ha sido uno de los cambios más relevantes ocurridos en el sector público español durante la década de los ochenta. Dicho cambio se ha hecho sentir tanto en los aspectos cuantitativos de descentralización del gasto como en los cualitativos de creación de nuevos mecanismos para la provisión de bienes y servicios públicos.

El éxito de este proceso descentralizador exige contar con un sistema de financiación *suficiente* para cubrir las necesidades de gasto de los gobiernos regionales y *transparente*, para un correcto funcionamiento de los procesos de decisión colectiva.

El presente trabajo aborda el análisis del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, desde el inicio de la Hacienda Autonómica hasta la última negociación de dicho sistema de financiación que tuvo lugar en enero de 1992.

La delimitación del ámbito de estudio excluye, por tanto, el régimen foral de Hacienda, basado en la concertación impositiva y la aportación de un cupo a la Hacienda Central ¹.

Se excluye también el peculiar régimen de financiación de la sanidad autonómica, por ser ésta una competencia asumida únicamente por cinco Comunidades, y sobre todo por funcionar al margen del resto de los instrumentos comunes de financiación ².

Asimismo, en el caso de las Comunidades uniprovinciales, se reducen al mínimo las referencias a la Hacienda Provincial que dichas Comunidades han absorbido al extinguirse las respectivas Diputaciones.

Tras esta introducción, el trabajo comienza con un capítulo en el que se expone la evolución temporal de la Hacienda Autonómica, desde el reconocimiento constitucional de la autonomía de nacionalidades y regiones y el inicio de los traspasos de competencias, hasta el final del llamado «período definitivo» (1991). El objetivo de este capítulo es proporcionar una visión global del funcionamiento del sistema de financiación, que abarque de modo conjunto a los distintos tipos de recursos que intergran la Hacienda Autonómica.

¹ Para un examen de las Haciendas Forales *vid.* los artículos contenidos en el número 13 de la revista *De Economía Pública*.

² Los interesados en la financiación autonómica de la Sanidad pueden consultar López Casanovas *et al.* (1992).

- 16 A continuación, siguen otro capítulo, dividido en tres secciones en las que se analizan de modo detallado los recursos de tipo impositivo de las Haciendas Autónomas (tributos propios y cedidos y recargos), el funcionamiento del sistema de transferencias corrientes y de capital (Porcentaje de Participación en Impuestos Estatales y Fondo de Compensación Interterritorial) y, por último, el recurso a la emisión de deuda y crédito. Cada una de estas secciones se inicia con un breve repaso de los principios que la teoría del Federalismo Fiscal ofrece como guía respecto a ese tipo de ingresos, para luego analizar en detalle el papel y la evolución de los distintos recursos en la Hacienda Autónoma.

El cuarto capítulo de trabajo se dedica a la exposición y crítica del Acuerdo sobre financiación autonómica para el período 1992-96, alcanzado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992. El criterio fundamental utilizado para enjuiciar dicho Acuerdo es la medida en que viene a resolver los principales problemas pendientes de la financiación autonómica, problemas como el elevado grado de dependencia financiera respecto a la Hacienda Central, el bajo nivel de corresponsabilidad fiscal asumido por las Administraciones Autónomas y el crecimiento del déficit y endeudamiento de las citadas Administraciones.

Cierra el trabajo un breve apartado de conclusiones.

II. EL DESARROLLO DEL SISTEMA EN EL PERÍODO 1978-1991

Si hubiera que buscar un momento inicial a partir del cual examinar la evolución del proceso de financiación de las Comunidades Autónomas españolas, no cabe duda que tal fecha coincidiría con la aprobación del texto constitucional que consagra un nuevo marco de relaciones administrativas en nuestro país sobre la base del reconocimiento de la autonomía a las regiones y nacionalidades que componen territorialmente el Estado español.

El reconocimiento de dicha autonomía lleva aparejada la necesidad de dotarla de contenido, esto es, atribuir a estos entes territoriales una gama de competencias sobre las cuales ejercer su autogobierno, competencias que deberían diferenciarse de las asumidas por otros niveles territoriales de gobierno sea de rango superior (Estado) o inferior (Corporaciones Locales), y dotarles de un marco financiero que les permita conducirse autónomamente, al tiempo que se requiere regular de algún modo las nuevas relaciones fiscales intergubernamentales bajo premisas de coordinación y corresponsabilidad.

La fecha de entrada en vigor de la Constitución es igualmente la más relevante debido a la presencia en la máxima norma legal de una serie de principios generales, que actuarán como cimientos del nuevo edificio a construir. Así, por ejemplo, el artículo 156.1 de la Constitución reconoce la *autonomía financiera* de las Comunidades Autónomas, principio este que se ve complementado por los de *solidaridad* y *equilibrio económico entre regiones* (arts. 138.1, 156.1 y 158.2 del texto constitucional), *igualdad* (en los campos económico y fiscal) ante la Ley (arts. 138.2, 139.1 y 158.2) y *prohibición de instaurar barreras fiscales interiores* que impidan la libre circulación de bienes y mercancías, así como de efectuar prácticas que supongan la *exportación de impuestos* (arts. 139.2 y 157.2 de la Constitución).

En cualquier caso, llevar adelante un proceso de descentralización como el anunciado en nuestra Carta Magna requería algo más que la mera enumeración de principios generales. Descentralizar implicaba cuando menos hacer explícitos dos tipos de decisiones, cuales son *qué es lo que pueden hacer* las Comunidades Autónomas o, dicho de otro modo, en qué campos de la gestión pública pueden desplegar sus actuaciones y *con qué recursos financieros* contarán para ello, decisión esta última que a su vez requiere responder a otras dos, a saber,

- 18 *cuántos recursos van a necesitar y de qué fuentes van a provenir.*

La propia Constitución da una primera respuesta a la primera de las preguntas, mediante la concreción que realiza en su artículo 148 de las materias entre las cuales se desarrollarán las competencias susceptibles de ser asumidas por las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Estas materias pueden ser englobadas en seis grandes grupos:

1. *Infraestructura y Comunicaciones*

Comprende las materias de urbanismo y vivienda, ferrocarriles y carreteras, puertos y aeropuertos que no desarrollen actividades comerciales y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos.

2. *Actividades económicas del sector primario*

Abarca las competencias relativas a montes y aprovechamientos forestales, agricultura y ganadería, pesca en aguas interiores, acuicultura, marisqueo, caza y pesca fluvial.

3. *Patrimonio y Cultura*

Engloba la artesanía, patrimonio monumental de la Comunidad Autónoma, fomento de la cultura y lengua regionales y competencias sobre museos, bibliotecas y conservatorios.

4. *Instituciones políticas y autogobierno*

Incluye la organización de sus instituciones de gobierno, la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y la alteración de términos municipales comprendidos en su territorio.

5. *Actividades de promoción y fomento*

Incorpora ferias interiores, fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma y promoción del deporte y turismo.

6. *Asistencia social y salud*

Alude a las competencias en materia de sanidad e higiene, protección del medio ambiente y asistencia social.

Por su parte, el artículo 149 de la Constitución, cuyo apartado primero regula las competencias exclusivas del Estado, deja abierta la puerta a la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas, explícitamente en el campo educativo

o cultural³ e implícitamente en otros terrenos⁴. Para hacer efectiva esta ampliación de competencias, la propia Constitución establece dos instrumentos *ad hoc* utilizables por el Estado, cuales son las Leyes marco y las Leyes de transferencia, ambas reguladas en su artículo 150, al tiempo que en el mismo artículo se reserva la posibilidad de dictar leyes armonizadoras, incluso en materias sobre las que hayan asumido competencias las Comunidades Autónomas, cuando así lo requiera el «interés general».

Respecto a la segunda de las cuestiones, el *cuánto* necesario para la descentralización, fue ésta una materia, como no podía ser menos, conflictiva desde sus orígenes. En realidad, la cuantificación del volumen de gasto asociado a las competencias transferidas se hizo en comisiones de negociación que no dispusieron de una metodología general hasta la promulgación del Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se regulaba el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas. Evidentemente, con anterioridad a esa fecha ya se había producido el traspaso de determinadas competencias a algunas Comunidades Autónomas, lo cual no deja de ser significativa muestra de cómo en la Administración Pública «el carro va a veces delante de los bueyes».

El llamado *método del coste efectivo* configuraba el gasto asociado a las competencias traspasadas como la adición de tres sumandos de coste que eran, respectivamente:

1. *Costes directos*

Entendidos como suma de los gastos de personal y funcionamiento relativos a tareas que deben realizarse para la producción del servicio. Los costes directos pueden ser centrales o periféricos, según que los agentes portadores de coste se encuadren en unos u otros órganos de la Administración.

³ El apartado segundo del citado artículo 149 dispone que «*sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas*».

⁴ Así, el apartado tercero del artículo 149 establece que «*las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos...*».

Suma de los gastos de personal y funcionamiento necesarios para realizar funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido. Al igual que en el caso anterior, los costes indirectos pueden ser centrales o periféricos.

3. *Gastos en inversiones de conservación, mejora o sustitución*

Corresponden a las inversiones destinadas a mantener el *stock* de capital público transferido en las mismas condiciones de funcionamiento en que venía prestando dicho servicio el Estado. El *método del coste efectivo* establece taxativamente que «en modo alguno podrán considerarse entre estos gastos de inversión los correspondientes a la llamada *inversión nueva*, esto es, a aquella destinada a la ampliación del *stock* de capital público».

Por otra parte, *no* se incluyen entre los conceptos del coste efectivo las subvenciones corrientes ni las de capital.

La importancia que ha tenido la determinación del coste efectivo en todo el funcionamiento posterior de la Hacienda Autonómica hace necesario comentar con más detalle dicha metodología.

En primer lugar, y ante todo, cabe resaltar como defecto capital del método (reconocido por el propio Acuerdo en alguno de sus apartados) la inexistencia de una fuente de datos fiable sobre la cual aplicar dicha metodología, debido a la carencia de una contabilidad analítica en el sector público y al hecho de que la contabilidad presupuestaria está pensada para el control del gasto y no para medir el coste de los servicios. De ahí que deba recalcar que el acuerdo proporciona un marco ordenado de discusión que conduce a un *coste pactado* más que a un *coste calculado* de los servicios.

En segundo lugar, el coste efectivo es referido al momento de la cesión, y evalúa el gasto asociado a la prestación del servicio al nivel que se venía prestando por el Estado en ese momento determinado. Así, dos Comunidades pueden recibir simultáneamente las competencias en materia de sanidad y recibir un coste efectivo no equivalente, sino fuertemente divergente. El método del coste efectivo hace abstracción de que en una de ellas pudiera existir un número de camas y personal y su distribución territorial ser la adecuada, mientras que en la otra los recursos podrían ser insuficientes y mal distribuidos. El método se limita a valorar lo que existe en ese momento determinado, sin hacer referencia a las divergencias respecto al nivel medio. Existen, como veremos luego, otros mecanismos financieros que podrían haber resuelto este problema, pero lamentablemente dichos mecanismos aún no se han puesto en funcionamiento.

Junto a los dos defectos principales mencionados anteriormente, debe señalarse el de la atención a nuevas demandas sociales, que exige acometer nuevas inversiones en los servicios transferidos, máxime si tenemos en cuenta que el proceso descentralizador va unido en el tiempo al desarrollo de las estructuras institucionales democráticas y participativas, con la consiguiente explosión de demandas reivindicativas ocultas anteriormente por razones políticas evidentes.

La exclusión de la inversión nueva del coste efectivo plantea dos tipos de problemas. El primero de ellos, de índole teórica, es el de trazar la borrosa frontera que separa, por ejemplo, las *inversiones de mejora* (que suponen coste efectivo) de las *inversiones nuevas* (que no lo suponen). El segundo, en el que se insistirá con profundidad más adelante, es el de asignar la financiación nueva a un instrumento concebido como mecanismo de solidaridad y no de financiación básica, cual es el Fondo de Compensación Interterritorial, cuyo funcionamiento esperado ha sido perturbado por este motivo hasta su reciente reforma.

Por último, aunque no menos importante, es preciso hacer mención del hecho de que el sistema favorece la proliferación de conductos burocráticos que conducen a la duplicación innecesaria de costes en la Administración Central, dado que son las propias unidades administrativas que deben ser transferidas las que determinan el *porcentaje de carga de trabajo transferible* y el *porcentaje de carga de trabajo no transferible*, ya sea como coste directo o indirecto.

Finalmente, por lo que respecta al *cómo* de la financiación autonómica o, lo que es lo mismo, a las fuentes de las que podrán las Comunidades Autónomas obtener sus ingresos, el artículo 157 de la Constitución supone una primera referencia, si bien la norma fundamental en este campo es la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), Ley Orgánica que desarrolla el citado artículo 157 de la Constitución.

En el terreno de los principios, el esquema de Federalismo Fiscal por el que se ha optado en España desechó como fórmula de financiación el llamado sistema *de separación*, en el cual cada nivel de Hacienda se financia con cargo a sus propios impuestos, y optó por un sistema básicamente centralizado o *de unión*, en el cual el grueso de los ingresos impositivos se recauda por la Hacienda Central, que luego comparte la recaudación con los niveles territoriales de Hacienda⁵. La LOFCA parte

⁵ Este es el caso de las Comunidades Autónomas de régimen común, que es el analizado en este estudio, dejando al margen el caso de las Comunidades Forales.

22 del reconocimiento de la *autonomía financiera* de que gozan las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus competencias, y proclama además el principio de *suficiencia de recursos* para que dichas competencias puedan ejercitarse adecuadamente.

Para preservar la unidad económica y de mercado en el territorio nacional, se establece que *la política económica general corresponde al Estado*, remarcando lo dispuesto en el texto constitucional, y que el sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas debe establecerse con *ausencia de barreras fiscales interiores y sin que existan privilegios económicos*.

En el terreno impositivo, se prevé la posibilidad de *invasión tributaria* en sentido descendente, de forma que el Estado puede establecer tributos sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas, y éstas a su vez pueden hacer lo mismo respecto a las Corporaciones Locales, instrumentando siempre en estos casos las oportunas medidas de compensación en favor del nivel de Hacienda que haya sufrido el desplazamiento tributario.

Por otra parte, y dado que en materia impositiva se proclama también el respeto al principio de evitar la doble imposición por distintos niveles de Hacienda del mismo hecho imponible, se articula la cesión de una serie de tributos estatales a las Comunidades Autónomas. Puesto que el principio citado limita enormemente el campo posible de los tributos propios que pueden crear las Comunidades Autónomas, la cesión de tributos contribuye a reforzar los ingresos autonómicos de esta naturaleza. Los tributos cedidos fueron regulados posteriormente por medio de una ley especial, la Ley 30/1983 reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

Si las Comunidades Autónomas dependiesen sólo de los ingresos impositivos obtenidos en su territorio, aquellas que gozan de mayor renta per cápita podrían, aplicando menores tipos impositivos, obtener un nivel de recaudación que exigiría para su consecución la aplicación de mayores tarifas en las Comunidades menos desarrolladas. Para evitar este fenómeno, la LOFCA proclama como uno de los principios rectores del sistema el de solidaridad, en línea con lo dispuesto en el artículo 158.2 del texto constitucional. Para servir a este principio se crea un instrumento específico, cual es el Fondo de Compensación Interterritorial, dotado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, del cual nos ocuparemos con detalle más adelante. Por lo tanto, la *solidaridad entre regiones* está asegurada por el funcionamiento de un fondo de nivelación vertical. Hay que subrayar asimismo, por la escasa atención que ha recibido, que *la LOFCA extiende la solidaridad a las distintas zonas de cada Comunidad Autónoma*, estableciendo que «cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su pro-

Por otra parte, la existencia de diversos niveles territoriales de Hacienda obliga a coordinar la actividad financiera de éstos entre sí, para preservar de este modo la unidad de la política económica. La LOFCA crea con esta finalidad el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, en adelante), como órgano consultivo y de liberación, particularmente en los campos de la política de endeudamiento [arts. 3.2.c) y 14.4 de la LOFCA], la política impositiva, sobre todo en materia de colaboración en la gestión tributaria⁷, y los criterios contables y de estructura presupuestaria (art. 21.3 de la LOFCA).

Bajando del terreno de los principios a la concreción práctica, la LOFCA contempla los siguientes recursos para las Comunidades Autónomas:

- Tributos propios.
- Tributos cedidos.
- Recargos sobre tributos cedidos e IRPF.
- Un porcentaje de participación en los ingresos del Estado.
- Asignaciones procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial.
- Asignaciones especiales procedentes de los Presupuestos Generales del Estado para asegurar un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales.
- Recursos obtenidos vía endeudamiento.
- Ingresos de derecho privado.
- Producto de multas y sanciones.

En atención a la distinta finalidad que persiguen los anteriores instrumentos de financiación, y la relación que existe entre ellos, su análisis suele hacerse dividiéndolos en tres grandes bloques:

1. *Bloque de suficiencia*

Está integrado por aquellos recursos cuya finalidad es cubrir el coste efectivo de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. En particular, forman este bloque los tribu-

⁶ Cfr. artículo 2.2 de la LOFCA.

⁷ El art. 24 de la Ley de Cesión de Tributos prevé la creación de Comisiones Coordinadoras Estado-Comunidades Autónomas para facilitar el flujo de información de trascendencia tributaria, ejecutar planes conjuntos de inspección y realizar estudios e informes a petición del Ministerio de Economía y Hacienda o de las Consejerías de Economía y Hacienda de las Comunidades Autónomas.

24 tos cedidos y el porcentaje de participación en ingresos del Estado⁸. Formalmente, si designamos por:

TC a los impuestos estatales cedidos.

TNC a los impuestos no susceptibles de cesión.

CEx al coste efectivo de las competencias asumidas por la comunidad «x».

$\emptyset x$ y $\emptyset'x$ al porcentaje de participación de la Comunidad «x» (antes y después de la cesión).

La financiación del coste efectivo tendrá lugar de la siguiente manera:

$$CEx = \emptyset x \cdot TNC, \quad \text{si } CEx < TC$$

$$CEx = \emptyset'x \cdot TNC + TC, \quad \text{si } CEx > TC$$

Los ingresos del bloque de suficiencia aseguran que la Comunidad recibirá fondos al menos en el importe suficiente para prestar las competencias asumidas al mismo nivel que venía haciéndolo el Estado, siendo por tanto el núcleo central de la Hacienda Autonómica.

2. *Bloque de autonomía*

Los recursos de este bloque tienen como objetivo que aquellas Comunidades que deseen prestar nuevos servicios en el marco de sus competencias, o mejorar el nivel de prestación de los asumidos, puedan hacerlo. Para ello pueden contar con los tributos propios, los recargos sobre tributos cedidos e IRPF o el recurso al endeudamiento. Como se comentará con posterioridad, en la práctica del bloque de autonomía únicamente ha funcionado la apelación al crédito, dadas las restricciones legales al uso de la fiscalidad propia⁹ y el rechazo basado en argumentos de impopularidad política sufrido hasta la fecha por la vía de los recargos.

3. *Bloque de solidaridad*

Para hacer efectivo este principio se destinan dos instrumentos, el Fondo de Compensación Interterritorial y las Asignaciones Presupuestarias especiales para asegurar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos esenciales en todo el territorio nacional a que alude el artículo 15 de la LOFCA. De estos dos instrumentos de financiación, sólo ha entrado en funcionamiento el Fondo de Compensación Interterritorial. A pesar de que la disposición adicional tercera de la LOFCA

⁸ Debería incluirse también aquí una categoría de tributos propios, como es la de las tasas conectadas a los servicios traspasados, las cuales se restan para determinar el coste efectivo.

⁹ Vid. nota anterior.

(que, recordemos, fue promulgada en 1980) encomienda al Instituto Nacional de Estadística publicar las informaciones básicas que permitan cuantificar a nivel provincial la dotación de los servicios públicos fundamentales, nada se ha avanzado en esta dirección.

Seguidamente, resumiremos la evolución general del sistema en la práctica, distinguiendo los dos períodos fundamentales por los que ha transcurrido.

1. *El «período transitorio» (1978-1986)*

El llamado período transitorio abarca desde el inicio del proceso autonómico hasta el momento en que cada Comunidad haya asumido todas las competencias correspondientes a su techo estatutario. Dicho período se extiende hasta fines de 1986 y en él la Hacienda Autonómica pivotó sobre dos ejes fundamentales, que fueron los ingresos procedentes de la Hacienda Central vía porcentaje de participación y la recaudación de los tributos cedidos, que operó a partir del momento en que las competencias alcanzaron un cierto nivel y se produjo de forma efectiva la cesión de tributos.

Por otra parte, la cesión de competencias fue acompañada por el traspaso de los medios personales y materiales que estaban destinados a su desarrollo. Esta fase de arranque ha sido enjuiciada generalmente de forma positiva, puesto que llevar a cabo la experiencia nueva de descentralizar una porción importante del gasto público y de todos los medios asociados, y hacerlo en un plazo de tiempo breve, es una tarea difícil en cualquier caso. Máxime si se tiene en cuenta que supuso crear de la nada un nuevo nivel de Hacienda y que todo el proceso se llevó a cabo en la fase de consolidación de la Reforma Fiscal iniciada en 1979, y en un período de crecientes niveles de déficit público, factores ambos que sin duda contribuyeron a generar resistencia por parte de la Hacienda Central a ceder instrumentos fiscales a las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, durante la fase de rodaje de la Hacienda Autonómica se detectaron una serie de disfunciones que vamos a enumerar a continuación, sin perjuicio de su posterior examen con mayor profundidad al estudiar más en concreto los instrumentos de financiación. Tales disfunciones eran las siguientes:

1. *Efecto financiero*

Como hemos reseñado con anterioridad, los instrumentos de financiación que forman el bloque de suficiencia están pensados para garantizar la cobertura del coste efectivo de los servicios transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas al

26 mismo nivel de cobertura del momento inicial. Particularmente importante, y eje central del sistema, es en este período el porcentaje de participación en los tributos del Estado no cedidos. Sin embargo, la suficiencia en sentido dinámico sólo se producirá si las necesidades de gasto y la financiación recibida evolucionan al mismo ritmo. El hecho constatado durante el período anterior a 1987 fue que la recaudación por tributos no cedidos crecía más rápidamente que el coste de las competencias asumidas, de manera que la actitud de la Hacienda Central en materia tributaria, en el sentido de forzar la marcha de la recaudación para disminuir el déficit presupuestario, beneficiaba a las Comunidades Autónomas a través de un mecanismo de *parasitismo fiscal* que les llevaba a obtener una financiación que excedía de sus necesidades de gasto y, por tanto, una ganancia neta en términos relativos frente a la financiación del Estado. Por su parte, algunas Comunidades Autónomas negaban la validez de esta explicación sobre la base de cuestionar la corrección en el cálculo del coste efectivo. En este sentido, se argumentaba que durante este período el déficit público y el gasto estatal crecieron sobre todo debido al fuerte aumento en el gasto de transferencia. Precisamente al estar excluidas las transferencias en el cálculo del coste efectivo se sostiene el efecto financiero. Si en un cálculo correcto del coste efectivo éste englobara las partidas de gasto de transferencia relacionadas con materias transferidas, el resultado final podría tener distinto signo.

2. *Desincentivo en la gestión de tributos cedidos*

Durante la primera etapa de funcionamiento del sistema el porcentaje de participación en los tributos no cedidos del Estado era obtenido como residuo de la diferencia entre el coste efectivo (que computa negativamente las tasas afectas a los servicios traspasados) y la recaudación por tributos cedidos. Consecuencia de ello es que, dada la garantía de cobertura del coste efectivo, una menor (o mayor) recaudación por tributos cedidos no tiene ningún efecto sobre los ingresos totales de la Comunidad, puesto que al final la financiación recibida por una y otra vía (tributos cedidos y porcentaje) va a ser una cantidad equivalente al citado coste efectivo, por lo que sería de esperar que esta falta de correspondencia entre el esfuerzo de gestión tributaria de una Comunidad Autónoma y su nivel de ingresos lleve a un desinterés por la gestión de los tributos cedidos.

3. *Funcionamiento dual del Fondo de Compensación Interterritorial*

Como hemos mencionado anteriormente, la exclusión de la inversión nueva en el coste efectivo obligó a buscar un nuevo instrumento de financiación para esta partida de coste. La solución elegida en este sentido fue la de encomendar esta tarea al Fondo de Compensación Interterritorial, mecanismo pensado

para ser utilizado como eje del bloque de solidaridad e instrumento por tanto de política regional, para acercar los niveles de renta a las distintas regiones. La incorporación de una nueva tarea para este Fondo hizo que su funcionamiento práctico se alejara sustancialmente del esperado, dadas las contradicciones internas de las dos misiones que le eran requeridas.

En otro orden de cosas, el año 1986 marca, por diversos motivos, un punto de inflexión en la trayectoria del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.

Por una parte, a comienzos de este año se produce la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido, y este hecho supone la abolición del Impuesto de Lujo recaudado en destino, que era el tributo cedido de mayor capacidad recaudatoria. La repercusión es aún mayor en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, en las cuales la supresión se extiende al recargo provincial sobre el Impuesto General de Tráfico de Empresas, de gran importancia en la Hacienda Provincial.

Sin embargo, no es sólo este hecho de política impositiva el que incide sobre la financiación autonómica, sino que existen también exigencias de tipo legal. Al haber alcanzado su techo estatutario las distintas Comunidades Autónomas, y transcurridos además seis años desde la aprobación de algunos Estatutos, debía procederse a la negociación del porcentaje de participación, partiendo de las variables enumeradas en el artículo 13 de la LOFCA.

La discusión del nuevo marco financiero se hizo aceptando como *condicionante legislativo* el mantenimiento del modelo LOFCA, y buscando dentro de él un encaje al nuevo sistema de financiación. Optar por lo contrario hubiera supuesto, aparte de las tensiones políticas y legislativas que hubiesen surgido al reformar Leyes Orgánicas que exigen mayorías reforzadas, prolongar aún más la etapa de interinidad que supuso el período transitorio.

Por otra parte, entre los *condicionantes de tipo fiscal y económico* del proceso, habría que citar la sustitución de la fase minorista del IVA por el recargo de equivalencia, motivo por el cual no se produjo la cesión efectiva del IVA minorista (que la LOFCA enumera expresamente como tributo cedido y la disposición adicional 2.ª de la Ley de Cesión de Tributos reitera) y el elevado nivel de déficit público.

El primero de estos condicionantes reducía la autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas, mientras que el segundo originaba una notable reticencia de la Administración Central a la cesión de mayores recursos a las Comunidades Autónomas, dada la exigencia de reducir el déficit presupuestario.

Con la vista en las deficiencias observadas durante el período transitorio, el sistema de financiación acordado para el período 1987-1991 gira sobre el porcentaje de participación en los impuestos estatales, puesto que como acabamos de indicar se recorta la importancia de los tributos cedidos al desaparecer el Impuesto de Lujo y el «hueco» dejado en la financiación viene a llenarlo el nuevo porcentaje. Además, la dimensión del gasto a financiar vía porcentaje se amplía, puesto que se reduce en un 25 por 100 el tamaño del Fondo de Compensación Interterritorial (baja del 40 al 30 por 100 de la inversión civil nueva consignada en los Presupuestos Generales del Estado), pasando dicha cantidad a financiación incondicionada.

De este modo, la renegociación del porcentaje se efectúa ampliando en primer lugar el gasto a financiar, que ahora pasará a comprender:

- El coste efectivo (neto de tasas conectadas y de tributos cedidos).
- El 25 por 100 del Fondo de Compensación Interterritorial.
- Subvención a órganos de autogobierno (4.929 millones).
- Otras subvenciones transferidas a las Comunidades Autónomas (11.741 millones).

Los sumandos enumerados constituyen el numerador utilizado para el cálculo del porcentaje, teniendo en cuenta que para evitar el mencionado efecto desincentivo en la gestión eficaz de los tributos cedidos, ahora se va a incluir la *recaudación normativa* de los mismos en lugar de la realmente obtenida. Sin embargo, el acuerdo incluye también un cambio en el denominador de la fórmula, ampliando la base con objeto de aislar la financiación de las Comunidades Autónomas de los posibles cambios en la política tributaria del Estado, y fijando unas reglas de evolución que dotan de estabilidad a los ingresos percibidos vía porcentaje. Volveremos con más detalle sobre este tema al analizar en concreto los instrumentos de financiación. Quede constancia por el momento de que los rasgos principales del porcentaje en el quinquenio 1987-1991 son los de un *mayor peso relativo* como mecanismo de financiación y una *mayor estabilidad* en su evolución temporal.

El segundo cambio de importancia en el sistema de financiación autonómica fue dar una nueva configuración al Fondo de Compensación Interterritorial, reduciéndolo, como hemos apuntado, en su dimensión en favor del porcentaje de participación. Esta modificación dotó de una mayor flexibilidad a la financiación autonómica, dado que los recursos del Fondo únicamente pueden destinarse a gastos de inversión, y además los proyectos en los que se materialicen han de ser decididos de común acuerdo con el Estado, con la consiguiente rigidez en la política

presupuestaria, en tanto que la financiación incondicionada permite, como su nombre indica, una total libertad en el uso de los recursos. Por otra parte, el Fondo de Compensación Interterritorial quedó conectado al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER comunitario), pudiendo proponer aquellas Comunidades Autónomas calificadas como zona asistida proyectos al mismo, hasta conseguir una financiación FEDER equivalente al 30 por 100 de su respectivo Fondo de Compensación Interterritorial, instrumento este que cofinanciaría dichos proyectos.

Hasta aquí hemos resumido las medidas fundamentales adoptadas para subsanar las disfunciones observadas en la práctica del sistema durante el período transitorio. Con ellas se consiguió dar una respuesta satisfactoria, tanto al problema derivado del efecto financiero, como al desincentivo en la gestión de los tributos cedidos. Respecto al Fondo de Compensación Interterritorial, si bien no se eliminó su carácter dual, sí se flexibilizó, al menos, el uso de sus recursos y se conectó la política regional con la comunitaria. No obstante, al lado de estas mejoras es preciso apuntar una serie de omisiones, referentes a tres cuestiones básicas, que serán objeto de análisis detallado en la siguiente sección.

La primera de ellas hace referencia al *inacabado proceso de cesión de tributos*. El correcto funcionamiento de los procesos de elección pública exige que los contribuyentes-votantes puedan evaluar, para cada nivel de gobierno, el peso de la presión fiscal que soportan y compararlo con los beneficios procedentes del gasto público. Si no se da este principio de equivalencia fiscal, pueden producirse procesos de ilusión financiera, de los cuales saldrían beneficiados aquellos niveles de gobierno que puedan obtener beneficios políticos del gasto público sin afrontar costes equivalentes, porque se financien mayoritariamente con cargo a subvenciones y no a tributos propios. Dadas las escasas posibilidades de creación de tributos propios por parte de las Comunidades Autónomas, su capacidad fiscal procede fundamentalmente del rendimiento de los tributos cedidos, ámbito este que, como se ha indicado, ha sido fuertemente recortado con la entrada en vigor en la esfera estatal del IVA, sin que se viera compensado tal recorte por la cesión efectiva de la fase minorista de este tributo como preveía la propia Ley de Cesión de Tributos. Por el contrario, el único avance en este campo (mínimo, por cierto en términos cuantitativos) fue la ampliación en 1987 al concepto tributario «Actos Jurídicos Documentados» del ya cedido Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, pero cuya cesión únicamente abarcaba con anterioridad al concepto «Transmisiones Patrimoniales».

La segunda cuestión a resaltar, fuertemente relacionada con el argumento anterior en defensa de la corresponsabilidad fiscal, es la relativa al *bloqueo de los recargos autonómicos* durante

30 este período. Los recargos, que de acuerdo con la LOFCA pueden afectar al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a los tributos cedidos por el Estado a las Comunidades Autónomas, pueden ser considerados desde un punto de vista teórico como un instrumento idóneo (y prácticamente único, dadas las restricciones al establecimiento de tributos propios y el mantenimiento estatal de la capacidad normativa en los cedidos) para dotar a las Comunidades Autónomas de un cierto grado de autonomía fiscal. Sin embargo, tras el precedente del fallido recargo municipal sobre la cuota líquida del IRPF (declarado inconstitucional), el Acuerdo sobre financiación autonómica deja bloqueada esta vía, al establecerse que «se concretará el procedimiento que facilite la gestión y recaudación de los recargos que establezcan las Comunidades Autónomas al amparo de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía y en la LOFCA». Pese a que desde el principio parecía claro que la actuación de las Comunidades Autónomas sobre esta vía nada tenía que ver con la inconstitucionalidad de los recargos locales, la Sentencia del Tribunal Constitucional de octubre de 1990 sobre la constitucionalidad del recargo establecido por la Comunidad Autónoma de Madrid despejó cualquier duda al respecto, lo que sin embargo no fue óbice para que transcurriera la totalidad del quinquenio 1987-1991 con los recargos bloqueados, y por tanto, mayor presión sobre el resto de instrumentos de financiación.

Finalmente, la tercera omisión importante del proceso es la que se refiere a las asignaciones especiales para asegurar un nivel mínimo en los servicios públicos esenciales. En este sentido, aquellas Comunidades que reciben competencias con un bajo nivel originario en la prestación del servicio, a consecuencia de las diferencias en el despliegue territorial del Estado, sufren el doble inconveniente de tener un menor coste efectivo, respecto al que sería el nivel medio de prestación del servicio, y de tener que hacer frente por sí mismas a las necesidades de inversión nueva. La LOFCA prevé para tales circunstancias un doble mecanismo consistente, por una parte, en asignar dotaciones presupuestarias especiales, procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, con destino a estas Comunidades Autónomas infradotadas, y, por otra, en utilizar como una de las variables determinantes del porcentaje de participación «los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y el conjunto del Estado» (art. 13). De haberse utilizado dicha variable (que tomaría un valor positivo para aquellas Comunidades que hubieran recibido traspasos en condiciones deficitarias, y valor cero para el resto) se hubieran podido paliar las carencias iniciales a lo largo del quinquenio 1987-1991. Sin embargo, el Acuerdo sobre financiación ha soslayado este punto, limitándose a proclamar en su apartado seis que «debe constituir una tarea inmediata el estudio y análisis de los servicios públicos fundamentales, la determinación de su nivel me-

dio de prestación y su relación con los recursos que el sistema proporciona a cada Comunidad para la prestación de los mismos». Desgraciadamente, transcurrido todo el período de vigencia del acuerdo la «tarea inmediata» continúa todavía siéndolo, con lo que la ausencia de los estudios necesarios acerca de la definición de los llamados servicios públicos esenciales, y la cuantificación del nivel de provisión de los mismos a lo largo del territorio nacional, unida a la escasa voluntad política puesta de manifiesto para implantar este mecanismo han hecho de las Asignaciones Presupuestarias Especiales un instrumento de financiación inédito hasta la fecha.

A continuación, pasamos a analizar individualizadamente los distintos instrumentos de financiación.

III. LOS INSTRUMENTOS DE LA FINANCIACION AUTONOMICA

Una vez descritos el marco general del proceso autonómico y su evolución en el tiempo, destinaremos este capítulo a desarrollar con más detalle la regulación legal y el funcionamiento práctico de los principales instrumentos financieros de los que disponen las Comunidades Autónomas para hacer frente a sus competencias de gasto.

Prescindiendo de recursos tales como los ingresos de derecho privado, multas y sanciones, debido a su escasa importancia cuantitativa, la organización del capítulo es como sigue.

El primer apartado se dedica al análisis de la imposición autonómica, entendida en sentido amplio, por lo cual tratará no sólo de los tributos propios en sentido estricto, sino también de los tributos cedidos y los recargos sobre estos últimos y sobre el IRPF estatal.

La segunda parte está destinada al estudio de los distintos mecanismos de transferencias comprendidos en el sistema de financiación autonómica. Concretamente, comenzaremos por situar teóricamente la importancia de las transferencias intergubernamentales en el contexto de un modelo de Federalismo Fiscal, para a continuación desarrollar el marco legal de las mismas en el caso español, y analizar en detalle el comportamiento de los dos principales instrumentos de este ámbito (el Porcentaje de Participación en Impuestos estatales y el Fondo de Compensación Interterritorial).

Finalmente, el tercer apartado se dedica al estudio del endeudamiento autonómico, fórmula de financiación esta que ha venido siendo crecientemente utilizada en los dos últimos años, y cuya reiteración podría empezar a poner en peligro no sólo la estabilidad financiera de las propias Comunidades Autónomas, sino —lo que quizás sea más importante— los objetivos macroeconómicos del conjunto de las Administraciones Públicas ante los importantes compromisos asumidos por nuestro país para los años venideros en el contexto de la unidad europea. Este tipo de prevenciones es el que nos ha llevado a profundizar más, si cabe, en los argumentos que justifican el recurso al crédito de los gobiernos subcentrales, en el origen y la evolución del proceso de endeudamiento y en la búsqueda de sus causas y de sus remedios, para lo cual realizamos un análisis empírico partiendo de la utilización de técnicas econométricas.

1.1. Introducción

El estudio de los criterios de asignación impositiva entre niveles de gobierno es una parcela de la teoría del Federalismo Fiscal que ha recibido una atención creciente en el curso de los últimos tiempos ¹⁰.

Aunque la justificación tradicional del Federalismo Fiscal se construye por el lado del gasto, a partir de las ganancias de bienestar que pueden conseguirse mediante una provisión territorializada de los bienes públicos locales que sea respetuosa con las preferencias de los ciudadanos, su prolongación natural se extiende a la vertiente impositiva, y exige que las haciendas subcentrales gocen de capacidad para decidir sus ingresos impositivos.

Las contribuciones recientes en este campo se han dirigido a formalizar los requisitos que debe respetar la descentralización impositiva. De modo sintético, dichos requisitos serían los siguientes:

- 1.º Dado que las tareas redistributivas están encomendadas al nivel central de la Hacienda, los impuestos con fines redistributivos deben ser igualmente asignados a dicho nivel, que es además el que puede gestionarlos de modo eficiente, dada la amplitud de su base imponible. Este argumento apunta directamente hacia la centralización del impuesto personal sobre la renta.
- 2.º Los impuestos que recaigan sobre bases imponibles móviles deben asignarse a la Hacienda Central, puesto que de otro modo las diferencias territoriales en los tipos de gravamen efectivos pueden inducir a una localización ineficiente. La concentración de este argumento sería la asignación a la Hacienda Central del impuesto de sociedades y, en general, de los impuestos sobre el capital (excepto el inmobiliario).
- 3.º Debería evitarse el fenómeno de «exportación fiscal», en virtud del cual los contribuyentes a un gobierno subcentral pueden no ser residentes en su jurisdicción que no se benefician de los bienes y servicios públicos locales, pero contribuyen a su financiación. Por lo tanto, los impuestos de ventas aplicados en las primeras fases de fabricación o distribución no deberían ser utilizados por las Haciendas subcentrales.

¹⁰ Vid., por ejemplo, Musgrave (1983) o Zubiri (1987).

- 4.º Aquellos impuestos cuyas bases imponibles estén distribuidas geográficamente de modo muy desigual no deberían ser descentralizados, puesto que obligarían a montar un sistema de transferencias compensatorias.
- 5.º Dado que la principal tarea encomendada a los gobiernos subcentrales es la provisión de bienes y servicios públicos locales, los tributos basados en el principio del beneficio son idóneos para este nivel de Hacienda, lo cual apunta a las tasas como un recurso importante para las Haciendas subcentrales.

Aparte de los anteriores principios, que deben tenerse en cuenta a la hora de decidir la asignación de los distintos impuestos entre niveles de gobierno, no debe olvidarse que el *principio de suficiencia* conecta la vertiente impositiva con la del gasto, y en el caso de que la descentralización competencial y de gasto sea importante, puede plantear conflictos respecto al cumplimiento de los principios de asignación impositiva.

Esta concepción clásica de los principios de asignación impositiva entre niveles de gobierno ha sido cuestionada recientemente en lo que respecta al recurso por parte de las Haciendas subcentrales del impuesto personal sobre la renta, resultado de la distinta importancia relativa concedida por las regiones a las cuestiones distributivas. Esta visión pretende reconciliar la teoría del Federalismo Fiscal con el hecho observado en los países de la OCDE de un amplio uso del impuesto sobre la renta por las Haciendas subcentrales ¹¹.

1.2. Planteamiento general

El proceso descentralizador de la Hacienda Pública en España ha tenido una evolución muy diferente en las vertientes de gastos e ingresos. Frente al rápido ritmo de descentralización del gasto, la disponibilidad de ingresos de tipo tributario no sólo no ha aumentado, sino que ha disminuido en el curso del tiempo. Básicamente, los ingresos de tipo fiscal disponibles para las Comunidades Autónomas de régimen común se dividen en tres grandes bloques:

Tributos cedidos

Respecto a este bloque de impuestos y tasas, las Comunidades Autónomas tienen las competencias de gestión (por delegación del Estado) y el derecho a la recaudación, pero carecen de competencia normativa, que continúa en manos del Parlamento estatal. Respecto a la posición de los contribuyentes, la cesión

¹¹ Vid. Goodspeed (1991) y Suárez Pandiello (1989).

36 de tributos no altera el nivel de presión fiscal, puesto que sólo cambia de manos la gestión tributaria.

Tributos propios

Las Comunidades Autónomas disponen de libertad para crear sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, respetando una serie de condiciones fijadas en la LOFCA. Aquí el campo de actuación es máximo, puesto que las Comunidades Autónomas son quienes deciden la creación de estos tributos, configuran los elementos del impuesto, lo gestionan y administran los recursos percibidos.

Recargos

Respecto a los tributos cedidos, y al impuesto personal sobre la renta, las Comunidades Autónomas tienen plena capacidad para acordar el establecimiento de recargos, respetando una serie de requisitos para su implantación.

La anterior numeración de la imposición autonómica (tributos cedidos, propios y recargos), que es la que recoge la LOFCA, puede ser sistematizada de modo más riguroso si tenemos en cuenta que la facultad de establecer recargos sobre los tributos cedidos significa, de hecho, conceder poder normativo a las Comunidades Autónomas sobre la fijación del tipo de gravamen, respetando el tipo estatal, que operaría como imposición mínima. Quedaría así delimitada la demarcación entre impuestos propios y cedidos, en que en el primer caso las competencias normativas son plenas y las Comunidades Autónomas son las titulares de la gestión, mientras que en el segundo caso las competencias normativas se limitan a la fijación del tipo de gravamen (al alza), y las competencias de gestión se asumen por delegación.

De modo genuino, el único supuesto de recargo sería el referente al IRPF.

Al lado de la paradoja ya citada de que los tributos cedidos tienen un cierto componente de tributos propios, hay que señalar otra, que hace que un tributo propio de las Comunidades Autónomas (las tasas transferidas por estar conectadas con competencias cedidas) provenga de un supuesto especial de *tributo cedido*, puesto que respecto a estas tasas las Comunidades Autónomas se encuentran con que, sin mediar acción legislativa alguna por su parte, disponen ya de tributos propios.

Es más, en cierta medida las Comunidades Autónomas están forzadas a mantener esta categoría de tributos propios, puesto que de no hacerlo verían disminuir automáticamente su financiación, al restarse las tasas transferidas del coste efectivo en el momento del traspaso, calculándose así un coste efectivo neto.

Por último, hay que señalar que, al recaer el peso de la imposición autonómica sobre los impuestos cedidos y al ser único el esquema de cesión de tributos, frente a la diversidad de competencias, al ir asumiendo paulatinamente más Comunidades el techo competencial máximo, el peso que suponen los ingresos de tipo fiscal respecto al total ha ido disminuyendo. De este modo, la ausencia de *corresponsabilidad fiscal* por parte de las Comunidades Autónomas ha ido convirtiéndose en el principal defecto del sistema de financiación.

1.3. Los tributos cedidos

Junto con la cesión de competencias, que produjo una notable descentralización del gasto público en España, el proceso autonómico incluyó también la cesión de capacidad fiscal de la Hacienda Central hacia las Haciendas Autonómicas. El mecanismo concreto elegido fue el trasvase de una serie de impuestos del sistema fiscal estatal hacia la Hacienda de las Comunidades Autónomas de régimen común. Hay que reiterar que los tributos cedidos no pasan a ser de competencia plena de las Comunidades Autónomas, puesto que su normativa continúa siendo de competencia estatal, aun después de haberse producido la cesión, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de gestión (y aun esto, por delegación de la Hacienda Central) y el derecho a la recaudación.

Otra característica de la cesión de tributos es que ésta se produce en bloque, para todo el conjunto de impuestos y tasas cedidos, desde el momento en que el coste efectivo de las competencias asumidas supera la recaudación por tributos cedidos. Recientemente, sin embargo, se ha alterado este esquema para la Comunidad de Madrid, que en virtud de sus especiales características ha sido objeto de una *cesión parcial*¹².

El esquema de cesión de tributos, cuyo marco general se encuentra en la LOFCA (arts. 10 y 11 y disposición transitoria tercera) parte de una delimitación del conjunto de tributos cedibles, delimitación que se hace tanto en sentido positivo como negativo, ya que se enumeran como tributos susceptibles de cesión los siguientes:

- Impuesto sobre el Patrimonio Neto.
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Imposición General sobre las Ventas en Fase Minorista.
- Impuestos sobre Consumos Específicos en Fase Minorista.
- Tasas y Exacciones sobre el Juego.

A la vez, se menciona expresamente que no podrán ser objeto

¹² Cfr. Melguizo (1991), págs. 61-63.

38 de cesión los impuestos sobre la renta personal o el beneficio de las sociedades, los impuestos sobre la producción o las ventas (con la excepción de los que recaigan en la fase minorista), los impuestos sobre el tráfico exterior o los recaudados mediante monopolios fiscales.

El diseño general contenido en la LOFCA necesita ser desarrollado para que la cesión se haga efectiva, puesto que es necesario que la cesión de tributos a cada Comunidad Autónoma se haga en virtud de una ley específica que fije su alcance y condiciones. La Ley-marco en esta materia es la Ley 30/1983, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, existiendo después una serie de leyes, para cada una de las Comunidades que reciben la cesión, que se remiten al marco general de la Ley de cesión de tributos.

En cuanto a la secuencia temporal, el mecanismo de *cesión en bloque* hizo que fueran aquellas Comunidades Autónomas que primero completaron el traspaso de competencias las que recibieran antes la cesión. El proceso abarca desde 1982, en que se produjo la cesión de tributos a Cataluña, hasta 1986, en que se completó prácticamente (con la única excepción de Madrid), con la cesión de tributos a las Comunidades uniprovinciales y Aragón.

Por lo que respecta a los tributos que fueron objeto de cesión, hasta 1986 éstos fueron el Impuesto sobre el Patrimonio Neto, el de Sucesiones y Donaciones, el de Transmisiones Patrimoniales y las Tasas sobre el Juego, además del Impuesto de Lujo recaudado en destino, que según la disposición transitoria tercera de la LOFCA sería el impuesto cedido hasta que no entrara en vigor el IVA.

Si se compara la lista anterior con la de impuestos cedibles, se observa que no figura ningún impuesto equivalente a los impuestos de consumos específicos en fase minorista, por la sencilla razón de que tales impuestos ni antes ni después de la LOFCA existían en el sistema fiscal español, puesto que la figura equivalente, los impuestos especiales, se recaudan en la primera fase de producción o importación, y no se aplican en la fase minorista.

Respecto a la imposición general sobre las ventas en fase minorista, la LOFCA entiende como tal al IVA aplicado en dicha fase, puesto que desde la reforma fiscal de 1978 ya estaba decidido que este impuesto sería la pieza central de la imposición indirecta en España. De ahí que, en el período transitorio hasta su implantación, se considere como impuesto cedido al de lujo recaudado en destino.

Aunque algún autor ha manifestado sus dudas al respecto, considerando relativamente forzada la concreción del artículo

II.1.d) de la LOFCA respecto al IVA minorista¹³, a nuestro juicio parece claro que ésta es la interpretación correcta, puesto que no sólo se recoge así en la propia LOFCA (en la ya citada disposición adicional tercera), sino que posteriormente la Ley de cesión de tributos, en su disposición adicional segunda, 2, aclara que «se regulará mediante Ley especial la cesión a las Comunidades Autónomas del rendimiento que en su territorio corresponda al Impuesto sobre el Valor Añadido en su fase de gravamen sobre las ventas al por menor, u otros impuestos sobre las ventas en la misma fase, cuando se establezcan dichas figuras impositivas».

Después del establecimiento del IVA en 1986 se fue posponiendo la cesión de la fase minorista de este impuesto a las Comunidades Autónomas de régimen común (aunque se concertó con las Haciendas Forales), y el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el sistema de financiación autonómica para el período 1987-1991, vuelve a reiterar, en su punto 2.3, que la cesión del IVA «queda supeditada a la implantación de su fase minorista, actualmente sustituida por la tasa de equivalencia, y a la necesidad de disponer de un plazo temporal para la adaptación y coordinación de la gestión del impuesto».

Aunque este mismo Acuerdo preveía que en 1990 se iniciaran los estudios previos a la cesión del IVA minorista, nada se ha hecho hasta la fecha (noviembre de 1992), con lo que este asunto sigue colocado en vía muerta. La no cesión del IVA no sólo merma la capacidad impositiva de las Comunidades Autónomas por reducir el ámbito de los tributos cedidos, sino que al no haberse cedido de modo efectivo este impuesto, bloquea también el posible recargo autonómico, tal como se expondrá más adelante.

Fruto de lo anteriormente comentado es la reducción de la autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas desde el año 1986, puesto que a la entrada en vigor del IVA se suprimió el Impuesto de Lujo, que era precisamente el impuesto cedido de mayor capacidad recaudatoria. Aunque, en virtud del Acuerdo sobre financiación autonómica para el período 1987-1991, se cedió a partir del ejercicio 1988 el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (Ley 32/1987, de 22 de diciembre, de cesión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados), la menor capacidad recaudatoria de este impuesto no ha permitido compensar el hueco dejado por el Impuesto de Lujo.

El cuadro III.1.1 muestra cuál ha sido la recaudación por tributos cedidos en las Comunidades Autónomas de régimen común en el período considerado, y los cuadros III.1.2 a III.1.4 ofrecen más detalles para los años 1987 a 1989. Hay que comentar que el fuerte incremento de la recaudación en 1988 se

¹³ Cfr. Castells (1991), pág. 18.

40 **Cuadro III.I.I. Recaudación de los tributos cedidos en las Comunidades Autónomas de régimen común**

(Pesetas por habitante)

Comunidades Autónomas	1986	1987	1988	1989	1990
Andalucía	5.427	6.727	10.065	11.879	14.041
Canarias	7.400	10.121	14.105	16.651	16.177
Cataluña	9.204	11.283	17.822	21.124	26.220
Galicia	5.748	5.699	8.131	9.658	11.278
Comunidad Valenciana	8.802	10.581	15.957	18.896	20.094
Asturias	5.919	6.956	9.636	11.411	13.174
Baleares	7.367	9.134	14.660	17.303	22.976
Cantabria	6.104	7.688	16.195	19.117	14.886
Madrid	—	—	—	—	13.957
Murcia	4.871	5.344	8.829	10.369	14.123
La Rioja	8.319	10.146	13.732	16.229	20.275
Aragón	9.395	10.736	14.804	17.516	19.867
Castilla-La Mancha	4.351	4.951	6.544	7.724	10.104
Castilla y León	5.989	6.586	9.853	11.649	12.966
Extremadura	3.863	4.410	5.880	6.936	8.064
Total	5.934	7.061	10.631	12.572	16.527

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

debe sobre todo, al efecto de la cesión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, y que la caída de la recaudación del impuesto de patrimonio en 1989 se debe al aplazamiento de la declaración de ese año, debido a la sententia del Tribunal Constitucional sobre el régimen de declaración conjunta.

Al ser los tributos cedidos de normativa estatal, y estar prácticamente agotada en el momento actual la posibilidad de nuevas cesiones, el campo de actuación de las Comunidades Autónomas se reduce a las mejoras de gestión y a la eliminación de las bolsas de fraude existentes.

1.4. Los tributos propios de las Comunidades Autónomas

El establecimiento de impuestos propios por parte de las Comunidades Autónomas constituye la manifestación más genuina de autonomía en el campo fiscal. Si la esencia del Federalismo Fiscal reside en el respeto a las preferencias de los ciudadanos de las distintas regiones para elegir el nivel de servicios públicos locales que desean, la consecuencia lógica de ello sería que también dispusieran los gobiernos regionales de capacidad para decidir sobre la cuantía y la estructura de los ingresos que aseguren el cumplimiento del principio de suficiencia.

Dado que el esquema de cesión de tributos es un marco cerrado, los tributos propios de las Comunidades Autónomas parecen dotados de un mayor margen de discrecionalidad.

Cuadro III.1.2. Recaudación real de tributos cedidos por los principales conceptos tributarios (1987)

(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Sucesiones	Patrimonio	Transmisiones Patrimoniales	Juego
Andalucía	6.737	3.364	17.840	17.357
Canarias	986	1.375	5.043	7.199
Cataluña	10.901	10.691	24.572	21.031
Galicia	2.567	1.424	4.532	7.226
Comunidad Valenciana	5.170	4.107	12.222	18.114
Asturias	1.454	912	2.179	3.289
Baleares	1.655	1.012	3.315	—
Cantabria	1.468	657	1.895	—
Madrid	—	—	—	—
Murcia	592	444	1.931	2.191
La Rioja	566	314	849	892
Aragón	2.172	1.586	3.609	5.225
Castilla-La Mancha	1.965	401	2.993	2.951
Castilla y León	3.245	1.638	5.382	6.811
Extremadura	1.102	275	1.719	1.689
Total	40.580	28.200	88.081	93.975

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Las condiciones que la LOFCA establece en sus artículos 6 a 9 para el establecimiento de impuestos propios están basados en razones de técnica impositiva suficientemente avaladas por la teoría del Federalismo Fiscal, como son:

- 1.º Evitar supuestos de doble imposición, puesto que los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado.
- 2.º Evitar la exportación fiscal, de modo que no puedan establecerse impuestos que graven rendimientos ni bienes situados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma.
- 3.º Preservar la unidad del mercado interior, prohibiendo aquellos tributos que supongan un obstáculo efectivo a la libre circulación de mercancías o factores productivos.

Además, existe la posibilidad de establecer tributos materiales reservados a las Haciendas Locales, si bien en este caso el efecto recaudatorio será escaso o nulo, puesto que deberá compensarse a las Haciendas Locales por la pérdida de ingresos sufrida.

De las tres condiciones citadas, la restricción más fuerte parece derivarse de la imposibilidad de incurrir en supuesto de doble imposición respecto a la Hacienda Estatal. Dada la amplitud

Cuadro III.1.3. Recaudación real de tributos cedidos por los principales conceptos tributarios (1988)

(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Sucesiones	Patrimonio	Transmisiones Patrimoniales	Actos Jurídicos Documentados	Juego
Andalucía	7.916	4.296	22.505	13.095	20.830
Canarias	1.460	550	6.087	3.466	8.466
Cataluña	12.667	13.139	34.870	27.809	21.932
Galicia	3.045	2.173	6.179	4.215	7.491
Comunidad Valenciana	6.750	5.052	17.644	10.627	20.078
Asturias	1.616	1.128	2.757	2.124	3.398
Baleares	1.801	1.249	4.577	2.335	—
Cantabria	1.674	839	2.455	3.519	—
Madrid	—	—	—	—	—
Murcia	1.016	583	2.973	2.166	2.384
La Rioja	418	422	1.075	803	907
Aragón	2.564	1.946	4.743	3.114	5.653
Castilla-La Mancha	1.672	719	3.689	2.078	3.098
Castilla y León	3.448	2.094	6.283	4.091	7.030
Extremadura	1.264	382	2.180	872	1.848
Total	47.311	34.545	117.997	80.314	103.115

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

del campo de gravamen cubierto por los impuestos de renta, sociedades y valor añadido, no existe prácticamente hueco impositivo alguno que pueda ser ocupado por las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de mayo de 1987, sobre la inconstitucionalidad del impuesto andaluz sobre tierras infrautilizadas, indica que:

«El artículo 6,2 de la LOFCA no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado, porque, habida cuenta de que la realidad económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella virtualmente cubierta por tributos estatales, ello conduciría a negar en la práctica la posibilidad de que se creen, al menos, por el momento, nuevos impuestos autonómicos. Lo que el artículo 6,2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos imponibles, estrictamente.»

Esta interpretación flexible de los supuestos de doble imposición abre un mayor campo a la imposición propia de las Comunidades Autónomas, puesto que sobre un mismo objeto imponible podría concretarse más de un hecho imponible haciendo posible la coexistencia impositiva.

Cuadro III.1.4. Recaudación real de tributos cedidos por los principales conceptos tributarios (1989)

43

(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Sucesiones	Patrimonio	Transmisiones Patrimoniales	Actos Jurídicos Documentados	Juego
Andalucía	7.770	360	34.005	16.337	24.153
Canarias	1.274	89	7.505	5.851	9.538
Cataluña	16.308	3.132	43.638	39.643	24.617
Galicia	2.848	101	8.002	5.689	7.793
Comunidad Valenciana	7.513	547	23.483	16.019	21.895
Asturias	1.366	49	3.780	2.590	3.741
Baleares	1.417	21	6.226	2.913	—
Cantabria	1.456	40	2.688	1.569	—
Madrid	—	—	—	—	—
Murcia	1.036	49	4.136	2.856	2.625
La Rioja	521	27	1.301	813	980
Aragón	4.148	168	5.825	3.530	6.177
Castilla-La Mancha	1.783	100	5.239	2.741	3.402
Castilla y León	4.085	223	8.156	5.133	7.620
Extremadura	997	23	2.881	1.279	2.092
Total	52.522	4.929	156.865	106.963	114.633

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

La notable diferencia que supone la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a las tesis generalmente admitidas hasta ese momento hace que se haya llegado a afirmar:

«Diríamos con ironía que la doctrina sentada por el Alto Tribunal resuelve muchos, si no todos los problemas que podrían originarse al comparar un impuesto regional con otro estatal: sencillamente, establece la ineficiencia del precepto»¹⁴.

Mayores posibilidades existen en el caso de los tributos basados en el principio del beneficio (tasas y contribuciones especiales), puesto que en este caso, al ser en gran medida la Hacienda de las Comunidades Autónomas una Hacienda prestadora de servicios, el recurso a las tasas puede permitir cubrir el gasto de prestación de servicios.

Aunque la existencia de tributos propios de las Comunidades Autónomas parece exigir una previa ley autonómica en que se regule su funcionamiento, el traspaso de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas hizo que desde el principio las Haciendas regionales contaran con tributos propios, puesto que el artículo 7.2 de la LOFCA establece que el traspaso de

¹⁴ Cfr. Jiménez Compaired (1991), página 628.

44 servicios conectados con tasas implica que dichas tasas pasan a ser consideradas como tributos propios (no tributos cedidos) de las Comunidades Autónomas, con lo cual éstas adquieren no sólo el derecho a la recaudación (que se resta del coste efectivo del servicio), sino también la competencia normativa sobre dichas tasas. La actuación autonómica en el campo de las tasas ha sido bastante intensa, y la mayor parte de las Comunidades Autónomas han promulgado leyes de tasas en las cuales se sistematiza su regulación y se actualizan sus tarifas.

El cuadro III.1.5 muestra cuál ha sido la evolución de la recaudación por tasas durante el período 1985-1990, desde 1987 según el criterio normativo ¹⁵.

La implantación de impuestos propios por parte de las Comunidades Autónomas comenzó en 1984, con el impuesto sobre tierras infrutilizadas creado en Andalucía (que fue objeto

Cuadro III.1.5. Recaudación por tasas afectas a los servicios traspasados a las Comunidades Autónomas

Comunidades Autónomas	1985	1986	1987(*)	1988(*)	1989(*)	1990(*)
Andalucía	6.685	7.854	7.051	7.981	9.260	10.346
Canarias	1.051	1.111	1.270	1.437	1.665	1.861
Cataluña	2.711	3.637	4.959	5.613	6.511	7.518
Galicia	1.509	2.009	2.238	2.533	2.931	3.343
Comunidad Valenciana	1.779	1.828	2.036	2.305	2.676	3.175
Asturias	817	1.088	1.180	1.317	1.560	1.765
Baleares	270	316	435	485	575	642
Cantabria	36	383	414	462	765	854
Madrid	2.254	4.400	4.861	5.426	6.427	7.372
Murcia	429	471	512	572	677	757
La Rioja	109	127	140	156	185	221
Aragón	741	880	964	1.076	1.274	1.423
Castilla-La Mancha	987	1.197	1.383	1.543	1.828	2.110
Castilla y León	2.107	2.027	2.205	2.461	3.439	3.916
Extremadura	874	887	796	889	1.053	1.197
Total	22.682	28.259	30.444	34.259	40.828	46.499

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

(*) Según el criterio normativo.

¹⁵ No existen datos de recaudación real de las tasas transferidas publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda. Las liquidaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas publicadas por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales no permiten obtener esta información, al figurar en el mismo capítulo presupuestario las tasas sobre el juego (que son tributo cedido y no propio) y, en las Comunidades uniprovinciales, las tasas de origen provincial.

de impugnación ante el Tribunal Constitucional, siendo desestimado el recurso) y el impuesto catalán sobre el juego del bingo, creado ese mismo año.

Con posterioridad, han surgido nuevos impuestos propios en otras Comunidades Autónomas, impuestos que han estado centrados en tres materias fundamentalmente:

- 1.º El juego del bingo, que ha sido gravado por impuestos autonómicos en las Comunidades de Cataluña, Murcia, Valencia, Galicia, Castilla-La Mancha, Cantabria y Baleares.
- 2.º Explotaciones agrarias deficientemente explotadas, tratando de gravar la diferencia entre el rendimiento medio potencial y el realmente obtenido. Figuras de este tipo han sido creadas en Andalucía, Extremadura (impuestos sobre dehesas en deficiente aprovechamiento y regadíos infrutilizados) y Asturias.
- 3.º Impuestos sobre recursos hidráulicos y con fines medioambientales. Dentro de este grupo habría que encuadrar el canon de infraestructura hidráulica creado en Cataluña y Baleares, y el impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente.

Aparte de los supuestos anteriores, que son los más frecuentes en la imposición autonómica, hay que citar el caso de Canarias, que en virtud de su especial régimen fiscal ha implantado un impuesto sobre combustibles derivados del petróleo, de elevada capacidad recaudatoria, y el impuesto extremeño sobre cotos de caza.

El cuadro III.1.6 muestra los impuestos propios establecidos en cada Comunidad Autónoma y el cuadro III.1.7 los rasgos principales del Impuesto sobre el Juego del Bingo, como tributo propio más utilizado.

El cuadro III.1.8 ofrece la recaudación por impuestos propios en el período 1986-1989. Destaca fuertemente el peso recaudatorio del impuesto canario sobre combustibles derivados del petróleo, que, con excepción de 1986, aporta más de la mitad de la recaudación total. En el resto de Comunidades la recaudación procede casi exclusivamente de los impuestos sobre el juego, puesto que la dificultad de aplicación de los impuestos sobre tierras infrutilizadas las ha vuelto inoperantes en la práctica, y los impuestos con fines medioambientales son de reciente implantación.

Como conclusión, podríamos señalar que hasta el momento la actuación fiscal de las Comunidades Autónomas se ha centrado fundamentalmente en el gravamen sobre el juego, con la excepción del peculiar régimen fiscal canario.

Cuadro III.1.6. Impuestos autonómicos

Comunidades Autónomas	Objeto de gravamen		
	Juego	Explotaciones agrarias	Medio ambiente
Andalucía		Impuesto sobre tierras infra- utilizadas	
Asturias		Impuesto sobre fincas infrautili- zadas	
Baleares	Impuesto sobre Loterías (recu- rrido)		Canon de sa- neamiento de aguas
	Impuesto sobre el Juego del Bingo		Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio am- biente
Cantabria	Impuesto sobre el Juego del Bingo		
Castilla-La Mancha	Impuesto sobre el Juego del Bingo		
Cataluña	Impuesto sobre el Juego del Bingo		Canon de in- fraestructura hidráulica
Extremadura		Impuesto sobre dehesas en de- ficiente apro- vechamiento	
		Impuesto sobre regadíos in- frautilizados	
		Impuesto sobre aprovecha- mientos cine- géticos	
Galicia	Impuesto sobre el Juego del Bingo		
Murcia	Impuesto sobre el Juego del Bingo		
Comunidad Valenciana	Impuesto sobre el Juego del Bingo		

Fuente: Jiménez Compaired (1991).

Los impuestos sobre tierras infrautilizadas, que han generado grandes controversias políticas, han sido de efectos recaudatorios prácticamente nulos. Recientemente, se ha abierto un nuevo campo de gravamen, con el recurso a cánones sobre el agua, cuya recaudación suele estar afectada a obras de sanea-

	Cataluña	Murcia, Cast.-La Mancha, Balears	Valencia	Cantabria	Galicia
Base impon.	VF	P=70% VF	76,1905% VF	VF	VF
Base liquid.	VF	P=70% VF	76,1905% VF	70% VF	70% VF
Tipo	20%	10%	5%	5%	5%
Cuota	20% VF	7% VF	3,8095% VF	3,5% VF	3,5% VF

Fuente: Álvarez Buylla (1991).

VF=Valor facial del cartón.

P=Cantidad destinada a premios.

miento, rompiéndose así el principio general de no afectación en materia impositiva.

Por último, cabe destacar que la recaudación por tributos propios (impuestos) «creados» por las Comunidades Autónomas ha sido menor que la procedente de tributos propios (tasas afectadas) «heredados» de la Hacienda Central.

1.5. Recargos

La facultad que la LOFCA reconoce a las Comunidades Autónomas en su artículo 12 de establecer recargos sobre los tributos cedidos o sobre el IRPF (la mención independiente al impuesto personal sobre el impuesto de patrimonio carece de sentido, toda vez que éste es un impuesto cedido) altera de hecho el esquema de cesión de tributos, al conferir a las Haciendas Autonómicas la capacidad de alterar el tipo de gravamen de los mismos. Además, les abre la posibilidad de establecer un recargo sobre un impuesto estatal de base amplia y elevada capacidad recaudatoria, como es el IRPF.

Como condiciones para el establecimiento de recargo, la LOFCA enumera las dos siguientes:

- 1.^a No suponer una minoración de los ingresos del Estado, lo cual implica la no deducibilidad de los recargos autonómicos de la cuota estatal por IRPF, puesto que en el supuesto de recargos sobre tributos cedidos la recaudación corresponde a las Comunidades Autónomas.

- 2.^a No desvirtuar la naturaleza del impuesto.

Esta regulación de los recargos es general para todas las Co-

Cuadro III.1.8. Recaudación líquida de los impuestos propios de las Comunidades Autónomas

(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	1986	1987	1988	1989
Andalucía	—	0,0	0,0	2.325,2
Canarias	3.870,7	15.007,9	13.597,3	16.022,7
Cataluña	5.889,0	7.273,1	8.436,8	9.439,0
Galicia	—	—	—	—
Comunidad Valenciana	1.701,0	2.449,2	2.774,6	2.997,7
Asturias	—	—	—	0,0
Baleares	—	—	—	—
Cantabria	—	—	0,0	1,1
Madrid	—	—	—	—
Murcia	351,7	445,6	499,3	516,2
La Rioja	—	—	—	—
Aragón	—	—	—	—
Castilla-La Mancha	—	—	—	0,0
Castilla y León	—	—	—	—
Extremadura	—	0,0	0,0	0,0
Total	11.812,4	25.175,8	25.308,0	31.301,8

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

munidades Autónomas de régimen común, pero el peculiar sistema de Hacienda de las Comunidades uniprovinciales les permite establecer un recargo sobre el impuesto municipal de actividades económicas, en su calidad de herederas de la Hacienda Provincial.

A efectos de análisis, estudiaremos de forma separada los problemas que plantean los recargos sobre tributos cedidos, IRPF y recargos propios de las Comunidades uniprovinciales.

Recargos sobre tributos cedidos

El principal problema que plantean los recargos autonómicos es el de delimitar su ámbito de aplicación. El asunto clave es dilucidar si los recargos pueden aplicarse sobre los *tributos cedidos* o sólo sobre *impuestos cedidos*, en cuyo caso las tasas sobre el juego no podrían ser objeto de recargo. Una segunda cuestión se refiere a si los tributos susceptibles de cesión, pero que no han sido cedidos de forma efectiva (caso del IVA en fase minorista) pueden ser objeto de recargo.

Una interpretación rigurosa del artículo 12 de la LOFCA excluiría de recargo a las tasas sobre el juego, que aunque están mencionadas expresamente como tributo cedido, no tienen naturaleza impositiva. Esta interpretación, sin embargo, no ha sido la que ha prevalecido, y tanto el Tribunal Supremo, en Sentencias de 28 de mayo de 1987 y 13 de febrero de 1988, como el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 16 de julio de 1987, consideran que las tasas sobre los juegos de suerte,

Cuadro III.1.9. Impuestos propios de las Comunidades Autónomas. Recaudación líquida en 1989
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Impuesto sobre el Juego del Bingo	Impuesto sobre combustibles derivados del petróleo	Impuesto sobre las tierras de deficiente aprovechamiento	Otros ingresos	Total
Andalucía	—	—	0,0	2.325,2	2.325,2
Canarias	—	16.022,7	—	—	16.022,7
Cataluña	9.439,0	—	—	—	9.439,0
Comunidad Valenciana	2.997,6	—	—	—	2.997,6
Asturias	0,0	—	0,0	—	0,0
Cantabria	1,1	—	—	—	1,1
Murcia	516,2	—	—	—	516,2
Extremadura	—	—	0,0	—	0,0
Total	12.953,9	16.022,7	0,0	2.325,2	31.301,8

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

envite y azar (no las de rifas, apuestas y combinaciones aleatorias) son realmente de naturaleza impositiva, al no existir en este caso relación entre el beneficio individual obtenido y la actividad de la Administración y ser de pago periódico mientras que la autorización se hace de una sola vez. De esta forma, dicha modalidad de tasas (impuestos) sobre el juego no sólo se convierte en susceptible de recargo, en virtud de su naturaleza impositiva, sino que también deja de estar limitada en su establecimiento por el coste del servicio. Como se verá después, han sido precisamente las tasas sobre juegos de suerte, envite y azar las que han tenido recargo en la mayoría de las Comunidades Autónomas de régimen común.

El cuadro III.1.10 muestra que una mayoría de las Comunidades Autónomas de régimen común (ocho de las quince) han establecido recargos sobre las tasas del juego. Si unimos esta constatación al hecho de que los tributos propios de las Comunidades Autónomas se aplican mayoritariamente sobre el juego del bingo, parece obtenerse la conclusión de que la Hacienda Autónoma ha sustituido la figura del contribuyente por la del ludópata. Las ventajas del juego como objeto imponible son claras, y se derivan sobre todo del rechazo social de esta actividad, que impide el surgimiento de fenómenos de resistencia fiscal. Sin embargo, tanto la dimensión de la base imponible, como el aparente agotamiento de la capacidad recaudatoria de estos tributos, hacen que sea escaso el grado de corresponsabilidad fiscal que puede obtenerse mediante los recargos.

Cuadro III.I.10. Recargos autonómicos

(Pesetas por habitante)

Comunidades Autónomas	Recargos sobre tributos cedidos	Recargo sobre el IRPF	Recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas
Asturias	Tasa de juegos de suerte, envite o azar	—	Recargo del 40 %
Baleares	Tasa de juegos de suerte, envite o azar	—	—
Cantabria	Tasa de juegos de suerte, envite o azar	—	Recargo del 40 %
Castilla-La Mancha	Tasa de juegos de suerte, envite o azar	—	—
Cataluña	Tasa de máquinas tragaperras	—	—
Comunidad Valenciana	Tasa de juegos de suerte, envite o azar	—	—
Galicia	Tasa de juegos de suerte, envite o azar Tasa de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias	—	—
La Rioja	—	—	Recargo del 25 %
Madrid	—	Recargo sobre cuota líquida (suspendido)	Recargo del 40 %
Murcia	Tasa de juegos de suerte, envite o azar	—	Recargo pendiente de fijar tipo

Fuente: Jiménez Compaired (1991).

El recargo sobre la fase minorista del IVA

Dado que la recaudación del IVA procedente de la fase minorista es la más importante entre los tributos susceptibles de cesión, el posible recargo establecido sobre esta fase del impuesto proporcionaría también a las Comunidades Autónomas unos recursos importantes.

En el caso del IVA, el rasgo diferencial reside en que la LOFCA permite establecer recargos sobre impuestos *cedidos*, y si bien el IVA en fase minorista es un impuesto *susceptible de cesión*, no ha sido cedido de forma efectiva, puesto que ya se ha mencionado cómo tanto la Ley de cesión de tributos como el Acuerdo sobre financiación para el período 1982-1986 han ido posponiendo la cesión efectiva del mismo.

Por este motivo, parece que no es posible establecer un recargo sin que el tributo cedible sobre el que se pretende establecer haya sido cedido de forma efectiva.

Aunque ésta parece la interpretación lógica que se desprende de la LOFCA, existen sendos recargos establecidos sobre las tasas sobre el juego en Cantabria y Baleares, Comunidades estas que no tienen cedida de forma efectiva dicha tasa. Ante esto, existe tanto la posibilidad de admitir una interpretación amplia de la LOFCA (tributos susceptibles de cesión en vez de tributos cedidos), como la alternativa de considerar de dudosa legalidad los recargos establecidos en Baleares y Cantabria sobre las tasas del juego.

Un segundo problema relacionado con el recargo sobre el IVA en fase minorista sería el que procede de la armonización fiscal comunitaria, y más en concreto de la armonización de tipos de gravamen en el IVA. Aquí, la solución finalmente adoptada de situar el tipo normal de gravamen en un mínimo del 15 por 100 y el tipo reducido en un mínimo del 5 por 100 parece dejar a salvo el recargo autonómico, puesto que éste en todo caso incrementaría el tipo nacional, lo cual no choca con el acuerdo comunitario.

Por tanto, la duda principal reside en si para hacer efectivo el recargo autonómico sobre la fase minorista del IVA (caso de que alguna Comunidad quisiera implantarlo), sería necesario proceder previamente a la cesión efectiva de este impuesto.

El recargo sobre el IRPF

El impuesto personal sobre la renta es, junto con los tributos cedidos, un impuesto sobre el que pueden recaer los recargos autonómicos.

Este impuesto es, junto con el del IVA minorista, el que ofrece mayores posibilidades recaudatorias. Dado que la LOFCA establece como uno de los requisitos de los recargos el respetar la naturaleza del impuesto, la magnitud sobre la que debería aplicarse el recargo autonómico sería la cuota líquida del IRPF, una vez que se han tenido en cuenta los aspectos personales del impuesto. Además, el recargo autonómico no sería deducible de la cuota del impuesto estatal.

Como es sabido, la decisión de la Comunidad de Madrid de establecer un recargo sobre la cuota líquida del IRPF dio lugar a un recurso de inconstitucionalidad, en el cual el recargo se cuestionaba debido a dos argumentos principales:

- 1.º Que sujetaba a gravamen rendimientos que provenían de fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en muchos casos, en contra de lo dispuesto en la LOFCA.
- 2.º Que era necesaria una ley estatal previa al establecimiento de recargos autonómicos, en la cual se fijasen los requisitos y límites de dichos recargos.

52 La Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de octubre de 1990 confirmó la plena constitucionalidad del recargo, rechazando ambos argumentos. El primero de ellos, porque el IRPF no grava bienes, sino las rentas derivadas de ellos, y al ser de naturaleza personal, debe exigirse en función de criterios de residencia de los contribuyentes. Además de esto, la prohibición de la LOFCA de gravar bienes situados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma se establece respecto a los impuestos propios, no a los recargos.

Respecto al segundo argumento, el criterio del Tribunal Constitucional es que los requisitos fijados en la LOFCA son suficientes para permitir la actuación de las Comunidades Autónomas en el terreno de los recargos, no existiendo por tanto necesidad de una ley habilitadora previa por parte del Parlamento estatal.

A pesar de la confirmación del recargo por parte del Tribunal Constitucional, la Asamblea de la Comunidad de Madrid resolvió posteriormente anularlo.

Los recargos de las Comunidades uniprovinciales

En este supuesto no se trata de un recurso al alcance de la generalidad de las Comunidades Autónomas, sino que se deriva del especial régimen hacendístico de las Comunidades uniprovinciales, herederas de la Hacienda de las extinguidas Diputaciones, según la Disposición adicional decimoséptima de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. La entrada en vigor del nuevo Impuesto sobre Actividades Económicas se ha visto acompañada por el establecimiento de recargos en las Comunidades uniprovinciales, recargos que van del 25 por 100 (La Rioja) al 40 por 100 (Asturias, Cantabria y Madrid).

Cuadro III.1.11. Recaudación por recargos sobre el juego
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas (*)	1986	1987	1988	1989	1990
Asturias	—	—	—	—	600,0
Cantabria	—	—	—	230,0	418,0
Cataluña	—	1.200,1	1.642,3	1.200,0	1.655,0
Comunidad Valenciana	366,1	356,0	397,8	459,0	468,0
Murcia	82,3	159,6	158,0	282,0	300,0

Fuente: Jiménez Compaired (1991).

(*) Para este período no aparece cantidad recaudada por el recargo sobre las tasas del juego en Baleares y Galicia, al ser de fecha posterior los recargos establecidos.

Los principales problemas que afectan a la imposición propia de las CC.AA. no son debidos a una deficiente configuración teórica del reparto de fuentes impositivas, sino a la falta de correspondencia entre las necesidades de gasto y los ingresos recibidos vía tributaria. La reducida (y decreciente) importancia que tienen los ingresos fiscales como instrumento de financiación ha ocasionado problemas de dos tipos:

- *Asignativos*, puesto que la debilidad de la señal «precio impositivo» para los servicios competencia de las Administraciones Autonómicas dificulta una correcta percepción de su coste por parte de los contribuyentes.
- *De control del gasto*. Al poder gastar repercutiendo sólo una pequeña parte del coste vía impositiva, los gobiernos regionales pueden caer en la tentación de manejar el gasto, para obtener votos en el mercado político, puesto que los costes de impopularidad derivados de la gestión impositiva son pequeños.

En el momento actual, casi no existe discusión respecto a que sería deseable aumentar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas de régimen común, y que para ello es necesario introducir cambios en el sistema de financiación. Los dos puntos anteriores están interrelacionados, puesto que las medidas concretas a adoptar serán función del concepto de corresponsabilidad fiscal que se sustente ¹⁶.

Sin romper el marco actual de la financiación autonómica (sistema LOFCA) las únicas posibilidades de aumentar los ingresos de tipo fiscal residen en el uso de tributos propios o recargos.

En el caso de los tributos propios, ya se ha expuesto que el rígido corsé que la LOFCA impone a la creación de impuestos autonómicos, por la prohibición de supuestos de doble imposición, ha sido flexibilizado por la interpretación del Tribunal Constitucional, en su Sentencia de marzo de 1987.

A partir de entonces, las restricciones jurídicas parecen haber sido sustituidas por restricciones políticas, puesto que la amplitud del campo impositivo sólo ha sido desarrollada en la dirección de impuestos sobre el juego, si exceptuamos el peculiar régimen fiscal de Canarias y sus impuestos sobre combustibles derivados del petróleo.

Algo parecido sucede con los recargos, puesto que también aquí la Sentencia del Tribunal Constitucional de octubre de

¹⁶ Vid. Monasterio (1992).

54 1990 ha despejado las dudas sobre su aplicación, sin que ninguna Comunidad Autónoma se haya decidido sobre su implantación.

Parece patente, por tanto, la falta de voluntad política de los gobiernos autonómicos para acudir a sus ciudadanos y solicitarles, como contribuyentes, los mayores ingresos que necesiten.

Respecto a los tributos cedidos, su configuración actual sólo permite obtener una mayor recaudación por la vía limitada de las mejoras de gestión y la eliminación de las bolsas de fraude que puedan existir. Si se pretende ir más allá, sería necesario reformar la LOFCA, en el sentido de permitir a las Comunidades Autónomas el uso de la capacidad normativa sobre estos impuestos, que en el momento actual sólo alcanza al tipo de gravamen, por la vía indirecta de los recargos sobre tributos cedidos. Quedaría también la posibilidad de proceder de forma efectiva a la cesión de la fase minorista del IVA.

Como conclusión, habría que señalar que el aumento de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas exige partir de la voluntad política de los gobiernos autonómicos de asumir un papel activo en este sentido, y que sin este requisito las potencialidades de los tributos propios y recargos no podrían ser utilizadas. La experiencia pasada muestra que, salvo en la tributación sobre el juego (que muy difícilmente puede generar resistencia fiscal), las Comunidades Autónomas no han asumido papel activo alguno en la política impositiva.

No obstante, las limitaciones recaudatorias de estos tributos hacen prever un futuro pesimista a la corresponsabilidad fiscal, caso de insistir en esta vía. La única alternativa al bloqueo de la imposición autonómica podría venir por flexibilizar el esquema de cesión de tributos cediendo su normativa, o por dar cabida a las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de modo que, sin exigir previamente una iniciativa de algún gobierno autonómico, se reforme el sistema de financiación general, para alterar la estructura de los ingresos y aumentar el peso de los recursos de tipo fiscal.

2. *El sistema de transferencias*

2.1. El porqué de las transferencias

Varios son los argumentos que han sido esgrimidos en la teoría de la descentralización fiscal en defensa de las subvenciones o transferencias intergubernamentales como mecanismo de financiación de los entes subcentrales. Las próximas líneas se destinan a presentar un breve resumen de los principales de estos argumentos.

No siempre es posible identificar a los beneficiarios de los servicios públicos en un sentido territorial, por cuanto los citados beneficios pueden verse desparramados más allá de las fronteras de las jurisdicciones que los suministran. Piénsese, por ejemplo, en la provisión de infraestructuras de carácter comercial o cultural que pueden actuar como elementos de atracción hacia residentes en Comunidades fronterizas que pudieran beneficiarse de tales servicios sin asumir coste alguno por su provisión. En ausencia de instrumentos que permitan identificar plenamente a los usuarios de los servicios públicos, y fallando por lo tanto la aplicación estricta del principio del beneficio en la financiación de tales servicios, una manera de internalizar parcialmente estos costes externos sería financiarlos a través de tributos recaudados por un nivel superior de la Administración y distribuidos en forma de subvenciones entre las Comunidades encargadas de suministrarlos. La finalidad específica de estas transferencias requeriría en buena lógica el carácter *condicionado* de estas subvenciones, las cuales deberían ser destinadas a un concreto programa de gasto.

2. *Transferencias para imponer las preferencias de quien las concede*

Tres son los motivos fundamentales por los que una autoridad pública puede desear imponer sus preferencias a otra a la cual subvenciona:

- Por una parte, cabría pensar en una motivación *paternalista*, según la cual el ente subvencionador consideraría que está en mejores condiciones para conocer las verdaderas necesidades del ente subvencionado en relación con las cantidades de bienes o servicios públicos que razonablemente deberían ser suministradas en su territorio, argumento este ligado a la provisión de los que se han dado en llamar en la literatura hacendística *bienes preferentes o de mérito*¹⁷, que por razones de equidad deberían ser distribuidos, en un contexto de hacienda normativa, de manera uniforme a lo largo del territorio nacional, o cuando menos esta uniformidad debería alcanzar un nivel mínimo prefijado. Garantizar el cumplimiento de este objetivo implicaría instaurar un sistema de *subvenciones condicionadas* desde el nivel superior de la Administración.
- Un segundo argumento podría estar relacionado con los objetivos macroeconómicos que se deseen alcanzar, en materias tales como el logro de un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones o la fijación de un volumen global

¹⁷ Vid., por todos, Musgrave (1992).

del déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas. En el primer caso, una vez más sería necesario un sistema de *subvenciones condicionadas* dirigido a la formación de un cierto *stock* de capital en aquellos territorios cuyos indicadores de desarrollo se encontrasen notoriamente por debajo del nivel considerado estándar, mientras que en el segundo lo más adecuado sería quizás incorporar alguna restricción al endeudamiento en la fórmula de distribución del sistema de *subvenciones generales o no condicionadas*, con objeto de incentivar la prudencia a la hora de utilizar el endeudamiento como recurso financiero subcentral.

- Por último, podría suceder que la intención del ente subvencionador fuese corresponsabilizar al subvencionado, bien en la realización de proyectos de interés común para ambas Administraciones (lo cual podría conectar una vez más con el tema de las externalidades), o con el objetivo de compartir los costes de impopularidad que supone el hacer uso de la potestad tributaria de los organismos públicos. En el primer caso, lo ideal sería instaurar un sistema de *subvenciones condicionadas compensatorias*, de modo que el ente subvencionador sólo financiase una parte del proyecto de interés común. Por su parte, en el segundo supuesto sería más razonable utilizar un esquema de *subvenciones generales* no condicionadas en cuanto a su destino, pero sí relacionadas con alguna medida del *esfuerzo fiscal propio* realizado por los entes subvencionados.

3. *Transferencias para garantizar la suficiencia de recursos*

El propósito de estas transferencias sería cubrir una hipotética brecha entre las necesidades de gasto de la entidad territorial susceptible de ser subvencionada y su capacidad fiscal propia. Un modelo razonable para cubrir tal aspiración consistiría en la dotación por parte del nivel territorial mejor dotado de recursos tributarios de un fondo global de *subvenciones generales o incondicionales* que debería ser distribuido entre los demás niveles de la Administración sobre la base de una fórmula que pondere positivamente sus necesidades de gasto, estimadas a partir de los indicadores que se consideren relevantes, y negativamente sus capacidades fiscales a la luz de las bases imponibles susceptibles de ser aprovechadas (en forma de tributos propios, cedidos, participados o recargados) por ellos.

1. Régimen legal general

El artículo 4 de la LOFCA incorpora entre los recursos de las Comunidades Autónomas de régimen común diversos tipos de transferencias a recibir en su caso del nivel central del Estado. Concretamente, se habla de «las participaciones en los ingresos del Estado» [art. 4.1.c)], «las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley» [art. 4.2.a)] y «las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2, 138 y 158 de la Constitución» [art. 4.2.b)].

Como diferencia esencial entre los tres grupos citados, es importante reseñar el carácter de *generalidad o habitualidad* que se atribuye al primero de ellos (participación en ingresos del Estado), frente al carácter más esporádico o específico de los otros dos. En efecto, la Participación en Ingresos del Estado forma parte de la *financiación básica* de las Comunidades Autónomas desde el origen del sistema, junto con los Tributos Cedidos y las Tasas afectas a servicios transferidos, cosa que no sucede con las Asignaciones Presupuestarias Especiales ni con el Fondo de Compensación Interterritorial, como lo demuestran las expresiones legales «Las Comunidades Autónomas *dispondrán* de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos...» (art. 13.1) y «*en su caso*, las Comunidades Autónomas *podrán obtener...* asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado... transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial...» (art. 4.2).

En cuanto a los criterios generales para la dotación y distribución de las subvenciones entre las Comunidades Autónomas, los principios reguladores difieren ampliamente según cuál sea el grupo de los tres citados a que nos refiramos. Así, el Porcentaje de Participación en Impuestos estatales (PPI en adelante) es regulado con carácter general en el artículo 13 de la LOFCA, el cual presenta como aspectos más reseñables:

- La enumeración de las variables que *en todo caso* deben ser computadas.
- La aplicación del principio de *reserva de ley* a su aprobación definitiva.
- Las condiciones para la *revisión* de porcentajes ya aprobados.

- 58 — La remisión para su aprobación definitiva, incluida por supuesto la ponderación de las diferentes variables, a *procesos de negociación* recurrentes.

Concretamente, el artículo 13.1 de la Ley fija como bases necesarias las siguientes:

- El coeficiente de *población*.
- El coeficiente de *esfuerzo fiscal* en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- La cantidad equivalente a la *aportación proporcional* que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.
- La relación *inversa a la renta real por habitante* de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.

La enumeración no es, sin embargo, cerrada, dado que el apartado e) del citado artículo 13.1 permite la utilización de «otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de *déficit en servicios sociales e infraestructuras* que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los *costos por habitante* de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado».

Por lo que se refiere a la eventual revisión del PPI, el citado artículo 13.3 únicamente la circunscribe a cuatro supuestos, cuales son la variación en el nivel de competencias, la cesión de nuevos tributos, la modificación sustancial en el sistema tributario estatal y la solicitud por parte del Estado o la Comunidad Autónoma una vez transcurridos cinco años desde su puesta en vigor.

Por su parte, el artículo 16 de la LOFCA sienta las bases de lo que es el Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante FCI), articulado sobre la base del principio constitucional de solidaridad interterritorial. El citado artículo regulaba como materias principales en este sentido el límite inferior al montante anual del Fondo (30 por 100 de la inversión pública aprobada en los Presupuestos Generales del Estado), los límites en cuanto a su destino («proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos») y los criterios de distribución, cuya ponderación, al igual que en el caso del PPI, debería respetar el principio de

reserva de ley y sería revisable cada cinco años. Los criterios establecidos por la LOFCA eran:

- La *inversa de la renta* per cápita.
- La tasa de *población emigrada* de los diez últimos años.
- El porcentaje de *desempleo* sobre la población activa.
- La *superficie* territorial.
- El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular.
- Otros criterios que se estimen procedentes.

El deseo de dotar al FCI de un contenido especialmente importante dentro del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, unido a ciertas lagunas legales que encerraba su regulación a partir de la LOFCA, llevó a elaborar una ley especial para este instrumento financiero, como era la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyas novedades principales fueron las siguientes:

- Definición de la base del Fondo a partir de la *Inversión real civil nueva* del Estado.
- Fijación del porcentaje a aplicar sobre la base citada a efectos de dotar el FCI correspondiente a los años 1984 a 1986, ambos inclusive en un 40 por 100, con una cláusula de garantía adicional según la cual «hasta que finalice el proceso de transferencias a todas las Comunidades, la dotación del FCI no podrá resultar inferior al *conjunto* de las inversiones reales nuevas vinculadas a los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas».
- Consideración de *todas* las Comunidades como beneficiarias del Fondo.
- Definición y ponderación de las variables distributivas.
- La determinación de común acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los proyectos de inversión que debieran financiarse con cargo al FCI.
- La obligatoriedad para todas las Comunidades Autónomas de elaborar un Programa de Desarrollo Regional (PDR), de acuerdo con la metodología que al efecto sería elaborada por el Gobierno de la nación previa consulta al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Las disfunciones observadas en el funcionamiento real del FCI,

60 dado su doble cometido como instrumento de financiación de la inversión nueva y como mecanismo de compensación y solidaridad interregional, llevaron recientemente a su modificación a través de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, norma actualmente en vigor, y cuyas principales innovaciones pueden resumirse en:

- La *coordinación* con los Fondos Estructurales de la Comunidad Económica Europea, a efectos de complementarse y potenciar el carácter redistributivo y solidario que subyace en su filosofía.
- Unido a lo anterior, se procede a delimitar las Comunidades Autónomas beneficiarias del FCI, que *ya no serán todas*, como sucedía con la Ley anterior, sino únicamente aquellas que se enmarquen en el *Objetivo 1* de los Fondos Estructurales¹⁸.
- Consecuentemente, se alteran también las variables relevantes para el reparto del Fondo y su ponderación, así como la determinación de la cuantía global del FCI, la cual vendrá ahora ponderada por la población relativa del conjunto de territorios beneficiados y su renta per cápita.
- Finalmente, en cuanto a su destino, se amplía el concepto de inversión, permitiéndose dedicar los recursos procedentes del FCI a la dotación de *transferencias de capital*, además de las inversiones reales contenidas en la legislación precedente.

Por último, las Asignaciones Presupuestarias Especiales (en adelante APE) vienen reguladas en el artículo 13 de la LOFCA, sobre la base del compromiso por parte del Estado de garantizar en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios fundamentales de su competencia. El citado artículo define, a nuestro juicio inadecuadamente, el *nivel mínimo* como el *nivel medio* en todo el territorio nacional, por cuanto el nivel medio tendería a crecer a medida que lo hiciera la cobertura de los servicios públicos en las Comunidades peor dotadas, produciéndose un efecto análogo a la conocida paradoja de Aquiles y la tortuga, y compromete la dotación de *subvenciones específicas o condicionadas* para garantizar dicha cobertura a las Comunidades que no alcancen dicho nivel, con la agravante de sugerir el incremento del PPI para aquellas Comunidades en las que fuese necesaria la reiteración de APE en un espacio de tiempo inferior a cinco años. Situados a finales de 1992, es decir doce años después de la promulgación de la LOFCA, todavía no ha sido puesto en vigor este instrumento financiero.

¹⁸ Para 1990 y 1991, ya que en el futuro las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrían variar su ámbito.

Los siguientes apartados profundizarán en algunos aspectos específicos de los principales esquemas de subvenciones que hemos reseñado, concretamente el PPI y el FCI.

2. *El Porcentaje de Participación en Impuestos (PPI)*

Una primera cuestión que pudiera llamar la atención a los no iniciados en el sistema español de financiación autonómica es el hecho de computar como transferencias al PPI. Sin embargo, y a diferencia, por ejemplo, del caso alemán en el que el modelo de financiación de los entes subcentrales se basa en la atribución compartida de los mismos hechos imponible entre los distintos niveles territoriales, de manera tal que cada jurisdicción tiene derecho a un porcentaje de la recaudación obtenida en su territorio en concepto del impuesto correspondiente (digamos impuesto personal sobre la renta o IVA), en el caso español, el PPI no es una participación territorializada en la recaudación concreta de uno o varios tributos compartidos, sino una participación general, dependiente de una serie de variables predeterminadas, en un fondo global constituido por los ingresos tributarios del Estado sobre la base de una definición *ad hoc*. En consecuencia, el equívoco término PPI debe interpretarse en realidad como una *subvención general o no condicionada*, cuyo objetivo fundamental es garantizar la suficiencia de recursos de las Comunidades Autónomas para hacer frente a sus necesidades, en principio ordinarias, de gasto, y que en consecuencia se enmarca dentro del tercer grupo de argumentos teóricos expuestos en el apartado primero de este epígrafe.

Con todo, la evolución temporal del PPI ha sido si cabe el instrumento de financiación autonómica clave para el soporte de las necesidades de gasto que emanan de las competencias transferidas, y prácticamente el único en los primeros momentos de funcionamiento del Estado de las Autonomías. Concretamente, en su origen y durante el período llamado *transitorio* (1978-1986), el PPI se determinó conforme a lo dispuesto por la disposición transitoria primera de la LOFCA, la cual garantizaba la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al *coste efectivo* del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia. Los pasos para lograr tal cobertura fueron básicamente dos:

- Elaborar una metodología específica para la determinación del citado coste efectivo, cuestión esta resuelta no sin discusión, como ya hemos indicado, con el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 18 de febrero de 1982.
- Una vez calculado el coste efectivo, deducir del mismo el importe de la recaudación procedente de tributos cedidos, determinando el PPI como el cociente entre el resultado

así obtenido y los ingresos del Estado por impuestos directos e indirectos.

Dado que los traspasos no son realizados de forma simultánea, el proceso de valoraciones sucesivas da lugar a diversos «porcentajes», de modo que únicamente llega a determinarse el PPI que finalmente corresponderá a cada territorio una vez alcanzado su techo competencial.

Obsérvese cómo este sistema de determinación del PPI implica que su cuantía va estrechamente ligada a la financiación por la vía de los tributos cedidos, siendo el nexo común que actúa como referencia definitiva la cuantía del coste efectivo, aspecto este que ha dado lugar durante el período de referencia a dos conocidos problemas:

- Un efecto *desincentivo* a la hora de gestionar con eficacia los tributos cedidos, dado que, al determinarse residualmente el PPI, un aumento en la recaudación de tales tributos lleva aparejado un descenso en el porcentaje. Siendo éste un instrumento de financiación *gratuito* para las Comunidades Autónomas, en el sentido de que no les requiere asumir costes de impopularidad ante sus ciudadanos, la conducta esperada desde una óptica racional para las autoridades autonómicas sería desatender sus obligaciones de inspección y gestión en el campo de su competencia.
- Por otra parte surge el llamado *efecto financiero* debido a que los ingresos de las Comunidades Autónomas crecen más rápidamente que sus necesidades de gasto, por cuanto los primeros aprovechan el incremento en los recursos tributarios del Estado (Capítulos I y II de ingresos) en momentos además de tendencia al alza de la presión fiscal tras la reforma de 1978, mientras sus necesidades (coste efectivo de las competencias asumidas) aumentan al ritmo de partidas similares del Presupuesto del Estado (básicamente gastos de personal, compras corrientes de bienes y servicios e inversiones reales), excluyéndose las subvenciones, partida esta que es la principal responsable del fuerte incremento del gasto público en ese período. Dos son los principales problemas originados por este efecto: la aparición de un desequilibrio financiero entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas, desequilibrio que actúa penalizando al Estado y favoreciendo a las Comunidades Autónomas, y simultáneamente la generación de problemas de equidad entre las distintas Comunidades Autónomas de régimen común al discriminar financieramente a las Comunidades cuyo gasto se financiaba en una mayor medida por la vía de los tributos cedidos.

Mientras el primero de los defectos considerados se mantuvo incólume hasta la reforma de 1986 que anuncia la llegada del llamado período definitivo, el segundo fue corregido sobre la

base de una *primera* interpretación amplia de la LOFCA, en el sentido de que el PPI originariamente concebido como único una vez calculado con referencia al traspaso de competencias se convirtió en *deslizante* (ajustable a la baja), lo cual ligaba indisolublemente la financiación de este período al coste efectivo, con lo que se introducían dos elementos de perturbación, cuales son la negociación anual del PPI entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con las dificultades que ello acarrea en el proceso presupuestario de estas últimas al no conocer con la suficiente antelación los recursos de que pueden disponer y las tensiones políticas que ello conlleva, y la acentuación del efecto desincentivo a la gestión de los tributos cedidos, sobre la base de los argumentos expuestos con anterioridad.

En 1986 se termina el denominado período transitorio, al negociarse por primera vez el PPI para el quinquenio inmediato, conforme al procedimiento dispuesto en el artículo 13 de la LOFCA.

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986, que aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991, publicado en el BOE de 3 de noviembre de 1988 (dos años más tarde), regula el funcionamiento del porcentaje en dicho período. Las tres novedades principales que introduce este Acuerdo en relación con el PPI son:

- Acabar con el período de porcentajes deslizantes, fijando un valor permanente para todo el quinquenio salvo para el caso de que tuviera lugar alguno de los supuestos contenidos en el citado artículo 13.3 de la LOFCA.
- Ampliar la base de referencia para la aplicación del porcentaje, incorporando a la antigua base (impuestos estatales directos e indirectos) las cotizaciones a la Seguridad Social y por desempleo y excluyendo los tributos susceptibles de cesión a las propias Comunidades Autónomas y la aportación al presupuesto de la Comunidad Europea. Esta nueva magnitud de referencia ha sido denominada base ITAE (Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente).
- Incrementar el peso relativo del PPI como instrumento de financiación y dotarle de una mayor estabilidad.

En relación con la primera de estas novedades, la idea era afrontar los dos problemas básicos del período transitorio (efecto financiero y desincentivo a la gestión de los tributos cedidos). Para ello se optó, como se señala en otro lugar, por fijar un objetivo normativo de recaudación para los tributos cedidos, de modo que las diferencias (positivas o negativas) entre ésta y la recaudación real repercuta sobre la financiación ordinaria de la Comunidad correspondiente. De ese modo, las

64 mejoras de gestión suponen mayor financiación, y por tanto mayor capacidad para afrontar nuevos proyectos de gasto y viceversa. Del mismo modo, la fijación de un PPI invariable para los siguientes cinco años desliga la financiación básica del estricto apego al coste efectivo, permite mejorar el proceso presupuestario de las Comunidades y disminuye las tensiones políticas entre Administraciones al evitar la necesidad de negociaciones anuales.

Por lo que se refiere al cambio de marco de referencia, la utilización de la base ITAE sugiere dos tipos de comentarios contrapuestos. Por una parte, y desde una perspectiva económica el cambio tiene la ventaja nada desdeñable de insertar la financiación autonómica en un marco más amplio dentro del conjunto de las Administraciones Públicas, al incorporar entre las variables relevantes a los tributos ligados a la Seguridad Social, de tal manera que se consigue evitar que cambios en su sistema de financiación (por ejemplo, una eventual sustitución de cotizaciones sociales por IVA) afecten al montante de las subvenciones generales a recibir por los entes autonómicos. Por otra parte, sin embargo, el coste jurídico de esta razonable decisión económica ha sido realizar una *segunda* interpretación amplia de la LOFCA, la cual, como sabemos, conecta el porcentaje con «la recaudación de los impuestos estatales no cedidos».

Además de la ampliación de la base, el PPI instaurado con el citado Acuerdo de 1986 adquiere un mayor nivel de estabilidad al venir conectada su evolución a la propia de la base ITAE, si bien con dos horquillas que limitan su crecimiento, cuales son el no poder superar el incremento nominal del PIB, ni resultar inferior al del llamado Gasto Equivalente del Estado, definido como tal en el Acuerdo y nivel este último que predomina en todo caso actuando como cláusula de garantía.

Por último, la tercera de las novedades comentadas hace referencia al incremento en el peso relativo del PPI en el sistema de financiación, el cual es un resultado que se deriva de la intersección de tres hechos fundamentales:

- La reducción de la importancia cuantitativa de los tributos cedidos a partir de 1986, debido a la desaparición del Impuesto sobre el Lujo recaudado en destino como consecuencia de la entrada en vigor del IVA.
- La incorporación a la financiación incondicionada, y por tanto con incidencia en el PPI, no sólo del antiguo coste efectivo de los servicios traspasados, sino también de un 25 por 100 del FCI y de las subvenciones a órganos de autogobierno y otras que pasan a ser de titularidad autonómica.
- La restricción adicional incorporada al sistema de que ninguna Comunidad recibiría una financiación inferior a la que

recibía al final del período transitorio, cláusula esta que algunos autores han querido definir como una mejora óptimo-paretiana desde la óptica de las Comunidades Autónomas, en el sentido de que alguna de ellas ganaría sin duda financiación, sin implicar ello pérdidas para otras Comunidades, soportando en todo caso el coste añadido un agente externo como es el Estado Central. Debe notarse, sin embargo, que probablemente pudiera haberse producido algún tipo de sesgo en la *negociación* inicial del coste efectivo, dadas las insuficiencias contables de la metodología aplicada, lo cual habría dado como resultado ciertas inequidades no computadas. Si suponemos que existe una probabilidad razonablemente alta de que las Comunidades que llegaron al momento de la negociación del nuevo sistema en mejores condiciones, en el sentido de haber recibido las competencias traspasadas con un mayor despliegue de medios, hubieran sido capaces de ocultar en la mesa de negociación su posición de ventaja comparativa, nada garantiza que el resultado alcanzado fuera suficientemente eficiente. Por otra parte, al ajustarse estrechamente la financiación al coste efectivo, por la técnica de porcentajes deslizantes, no parece posible bajar la financiación de este mínimo, si se respeta la lógica del sistema.

Respecto a la definición de las variables que van a ser utilizadas para la distribución del fondo de subvenciones generales que determinara el PPI, el Acuerdo realiza una *tercera* lectura amplia de la LOFCA, desde el momento que sólo incluye explícitamente tres de los criterios por ella mencionados a estos efectos (población, esfuerzo fiscal y relación inversa de la renta per cápita). Por el contrario, existen tres criterios de entre los contenidos en el artículo 123.1 de la LOFCA que han sido ignorados (aportación de la Comunidad a las cargas generales del Estado, índice de déficit de servicios sociales e infraestructuras de la Comunidad y relación de los costes por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado). Sin embargo, han sido incluidas otras variables no previstas en la LOFCA, cuestión esta que por sí misma no tendría mayor relevancia, ya que, como habíamos visto con anterioridad, la enumeración legal era abierta, pero que a nuestro juicio no siempre tiene una clara justificación. Así, la inclusión de las *unidades administrativas* (con un valor de 0,5 por provincia y por Comunidad Autónoma) no parece obedecer a ningún criterio objetivo de necesidad, y la incorporación de otras variables como la *superficie* y la *insularidad*, si bien pudieran ser justificadas sobre la base de consideraciones de costes en la prestación de servicios, además de resultar redundante con las variables utilizadas en la distribución del FCI permite echar de menos la presencia de alguna otra variable, como la ponderación de la superficie por estratos de pendiente o la dispersión de la población, que recogiesen determinadas caracte-

66 características físicas u orográficas que pudieran matizar mejor las necesidades de gasto.

El cuadro III.2.1 recoge las ponderaciones otorgadas a las variables finalmente incorporadas, distinguiendo entre los dos bloques de competencias susceptibles de ser financiadas, las competencias comunes a todas las Comunidades y las competencias de educación para aquellas Comunidades que han visto transferido este servicio.

En cualquier caso, es necesario resaltar que frente al resto de variables utilizadas, que son de suma positiva que asignan recursos a todas las Comunidades Autónomas, las variables *pobreza relativa* y *esfuerzo fiscal* son redistributivas o de suma cero, de modo que su intención es procurar transferencias implícitas entre las distintas Comunidades Autónomas según sus valores se encuentren por encima o por debajo de la media para cada variable. Concretamente, la definición de variables contenida en el Acuerdo era:

— *Población*: habitantes de derecho cuantificados en el Censo del INE de 1983.

— *Esfuerzo fiscal*: diferencia entre los tantos por uno de la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Producto Interior Bruto de cada Comunidad, obtenidos en relación con la media; por lo tanto:

$$EF_i = (IR_i/IR) - (PIB_i/PIB)$$

— *Pobreza relativa*: diferencia entre los tantos por uno de la

Cuadro III.2.1. Ponderación de las variables utilizadas para la determinación del PPI - (Período 1987-1991)

COMPETENCIAS COMUNES

	Porcentajes
Población	59,00
Insularidad	0,70
Superficie	16,00
Unidades administrativas	24,30
Pobreza relativa	4,20
Esfuerzo fiscal	5,00

COMPETENCIAS DE EDUCACION

	Porcentajes
Población	84,40
Insularidad	3,10
Superficie	15,00
Pobreza relativa	0,40
Esfuerzo fiscal	1,70
Constante	-2,50

población y el Producto Interior Bruto de cada Comunidad, obtenidos en relación con la media; por lo tanto:

$$IR_i = (N_i/N) - (PIB_i/PIB)$$

- *Superficie*: extensión territorial de cada Comunidad Autónoma tomada de «Indicadores Regionales» del INE en 1984.
- *Insularidad*: distancia en kilómetros entre Madrid y la capital de Baleares en un caso y por la semisuma de las distancias de Madrid a Las Palmas de Gran Canaria y a Santa Cruz de Tenerife en el otro, medidas sobre arcos de círculos máximos según datos suministrados por el Instituto Geográfico Nacional.
- *Unidades administrativas*: centros de gestión administrativa que fueron transferidos a las Comunidades Autónomas en el momento del traspaso de los servicios. A efectos cuantitativos, se valora con 0,5 cada provincia y 0,5 más sus servicios centrales.

Transcurridos cinco años desde la entrada en vigor del sistema llamado definitivo, período de vigencia fijado en el tantas veces citado Acuerdo de 1986, procedía volver a revisar el modelo de financiación y, por supuesto, los criterios y sus correspondientes ponderaciones que determinan el PPI de cada Comunidad, lo que da lugar a un nuevo Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996 adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992 y aún no publicado en el BOE, Acuerdo este que comentamos con más detalle en el capítulo IV de este trabajo.

Por su parte, el cuadro III.2.2 muestra la evolución de los PPI desde el año 1986. En el mismo se observa una caída generalizada del porcentaje para el año 1987, fruto del cambio de base, de los Impuestos Directos e Indirectos estatales a los llamados Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (base ITAE, ya definida). El mayor valor de la nueva base explica el descenso en los correspondientes PPI.

La siguiente disminución en los valores del porcentaje se produce en 1988, como consecuencia de la cesión a las Comunidades Autónomas del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados. Es preciso resaltar a estos efectos cómo la cesión de un nuevo tributo activa el mecanismo previsto en la LOFCA para la revisión a la baja del porcentaje, mientras que las importantes modificaciones normativas introducidas por la Administración Central del Estado en dos de los principales tributos cedidos, cuales son el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio¹⁹, no han sido

¹⁹ Para las modificaciones, *vid.* Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Real Decreto Ley 6/1988, de 29 de

Cuadro III.2.2. Porcentajes de participación en los ingresos del estado

CC.AA.	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Andalucía	3,0142043	2,2916130	2,2175926	2,2175926	2,2175926	2,2220812
Canarias	0,7723512	0,5838631	0,5560525	0,5560525	0,5560525	0,5560525
Cataluña	1,5924897	1,3733442	1,1830774	1,1830774	1,1882927	1,2088605
Galicia	1,3738664	0,9293475	0,9696295	0,9696295	0,9773390	0,9773390
Comunidad Valenciana..	1,0651300	0,8234067	0,7534075	0,7534075	0,7552069	0,7552069
Asturias	0,0208866	0,0595791	0,0401571	0,0401571	0,0404132	0,0401571
Baleares	0,0107088	0,0308089	0,0129550	0,0129550	0,0129550	0,0129550
Cantabria	0,0402653	0,0533910	0,0436029	0,0436029	0,0436029	0,0436029
Madrid	0,5910863	0,4734955	0,4779158	0,4779158	0,4808191	0,4808191
Murcia	0,0126140	0,0506568	0,0351011	0,0351011	0,0352175	0,0352175
La Rioja	0,0251103	0,0325962	0,0271604	0,0271604	0,0284974	0,0284974
Aragón	0,1280800	0,1169862	0,0916733	0,0916733	0,0916733	0,0916733
Castilla-La Mancha	0,3026910	0,2527626	0,2345944	0,2345944	0,2348372	0,2348372
Castilla y León.....	0,4477763	0,3433212	0,3205179	0,3205179	0,3219465	0,3219465
Extremadura	0,1734224	0,1706107	0,1626658	0,1626658	0,1639201	0,1639201
Total	9,5706824	7,5857857	7,1261032	7,1261032	7,1483659	7,1734223

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y PGE.

vistas a través del mismo prisma, pese a suponer una merma importante en la recaudación en concepto de estos tributos²⁰, y por tanto no han dado lugar a la revisión al alza del PPI.

Por último, las alteraciones sufridas por el PPI en los años 1990 y 1991 (modificaciones al alza en todas las Comunidades excepto Canarias, Baleares, Cantabria y Aragón) responden a la asunción de nuevas competencias por parte de las Comunidades Autónomas.

A modo de comentario final sobre este punto, y sin perjuicio

dicembre, sobre tributación de la familia en el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto y Ley 20/1989, de 29 de julio, sobre adaptación del Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre el Patrimonio a la Sentencia del Tribunal Constitucional.

²⁰ Las pérdidas ocasionadas por las modificaciones normativas en los tributos citados han sido estimadas en alguna Comunidad en el 30 por 100 de la recaudación del Impuesto sobre el Patrimonio y en el 50 por 100 de la recaudación del Impuesto de Sucesiones. Cfr. Cros *et al.* (1989).

de la valoración global que efectuaremos con posterioridad, cabe indicar que a nuestro juicio algunas de las variables que reiteradamente se mantienen para el diseño del esquema de participaciones no reflejan adecuadamente los objetivos que debería satisfacer un sistema de subvenciones establecido para dotar de suficiencia al modelo de financiación básica de las Comunidades Autónomas, objetivos que de acuerdo con el marco teórico generalmente admitido²¹, deberían basarse en la cobertura de la brecha potencial entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal. En este sentido, el mantenimiento de la variable *unidades administrativas* se hace difícilmente explicable, lo mismo que la definición concreta de las variables redistributivas, sobre todo en lo que respecta al *esfuerzo fiscal*²².

3. *El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)*

A diferencia del PPI, que constituye el principal recurso del llamado «bloque de suficiencia», el FCI se enmarca dentro del «bloque de solidaridad», siendo por tanto un instrumento de financiación cuya primera intención es contribuir a paliar las diferencias de renta y riqueza entre las distintas regiones que componen el Estado.

La base legal inicial del FCI se encuentra una vez más en la LOFCA, cuyo artículo 16, como ya se ha indicado, determina los principios generales de su regulación. Sin embargo, la evolución posterior de la financiación por esta vía se alejó sustancialmente de las previsiones iniciales de la citada Ley Orgánica. Así, la exclusión de la inversión nueva en la metodología elaborada para la determinación del «coste efectivo» de los servicios traspasados en el momento inicial del proceso de construcción del Estado de las Autonomías, requirió buscar alguna vía alternativa para financiar dichas necesidades de gasto. Como quiera que el FCI se constituía como un fondo de subvenciones de carácter condicionado, cuya condición esencial era el destinar sus recursos a la financiación de proyectos de inversión, se pensó en un primer momento que quizás fuese éste el instrumento adecuado para cubrir la laguna detectada. Consecuencia de ello fue la consideración de todas las Comunidades

²¹ Vid., por todos, King (1988).

²² Para una crítica de la definición concreta de la variable *esfuerzo fiscal*, vid. Monasterio (1988). Una propuesta que relaciona el esfuerzo fiscal con el objetivo de corresponsabilidad fiscal se encuentra en Suárez Pandiello (1922). Para una propuesta alternativa que intenta presentar variables relacionadas con las necesidades de gasto a partir de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, vid. Monasterio y Suárez Pandiello (1991).

70 Autónomas como beneficiarias del Fondo (incluidas las Comunidades de Régimen Foral e incluso los territorios de Ceuta y Melilla no constituidos formalmente como Comunidades Autónomas) tal y como se consagró en la Ley 7/1984, de 31 de marzo.

Esta solución al problema de la inversión nueva fue, a nuestro juicio, más bien fruto del pragmatismo político necesario para poner en funcionamiento de manera consensuada un mecanismo de estas características que resultado de un análisis sereno de las implicaciones que tal decisión podría reportar. La práctica del sistema indicó que atribuir al FCI la misión de financiar las necesidades de inversión nueva añadía al sistema más problemas que soluciones.

Por una parte, el incorporar este objetivo al FCI, manteniendo simultáneamente su carácter redistributivo y prescindiendo del volumen de competencias asumidas por las diferentes Comunidades Autónomas supone introducir un importante sesgo en los resultados previstos. En efecto, si suponemos, como parece realista, que las necesidades de inversión nueva no son las mismas en todos los servicios, podría darse el caso de que Comunidades relativamente ricas, y que por tanto, en principio, no deberían recibir cantidades importantes de un instrumento financiero redistributivo, tuvieran asumido un volumen de competencias relevante en algunos servicios cuyo nivel de provisión estuviera por debajo de la media, con lo cual sus necesidades de inversión nueva relacionada con tales competencias excederían a las de otras Comunidades más pobres, en cuyo territorio fuese el Estado quien prestase tales servicios. El desarrollo de tal hipótesis llevaría evidentemente a la necesidad de que una parte sustancial del FCI beneficiase desde este punto de vista a las Comunidades en proporción *directa* al nivel de competencias asumido y en proporción *inversa* al nivel de cobertura de los servicios que se encuentran tras estas competencias.

Sin embargo, por otra parte, el FCI se articula ante todo como un instrumento de financiación redistributivo y garante del principio de solidaridad interterritorial. En consecuencia, independientemente del nivel competencial asumido, debería contribuir a minorar las diferencias en el *stock* de capital público existente entre las distintas regiones, o lo que es lo mismo, debería garantizar que el acceso de los ciudadanos a los distintos servicios públicos no difiera sustancialmente a lo largo del territorio nacional.

Es bien conocido, y así ha sido resaltado en multitud de ocasiones²³, que esta dualidad de objetivos encomendados al Fondo ha generado disfunciones propias de la imposibilidad

²³ Vid., por ejemplo, Melguizo (1988), Utrilla (1991) y Castells (1992).

manifiesta de garantizarlos simultáneamente, siendo éste el principal caballo de Troya que ha actuado sobre el mismo durante la mayor parte del desarrollo del proceso autonómico. La esquizofrenia de objetivos llevaba incorporada además una dimensión de orden práctico, cual era la jerarquía que debería establecerse entre ellos, cuestión nada trivial, dado el juego de fuerzas político en el que se inscribe el proceso.

La ya citada Ley del Fondo de 1984 mantiene como criterios de distribución los enumerados por la LOFCA, con las siguientes ponderaciones (arts. 4 y 5):

— *Inversa de la renta per cápita*, 70 por 100.

— *Saldo migratorio*, 20 por 100.

— *Paro*, 5 por 100, y

— *Superficie*, 5 por 100.

El *hecho insular* (aplicable también a Ceuta y Melilla) se estima aumentando la cantidad que les correspondiese a los territorios relevantes conforme a los criterios anteriores en un 5 por 100 más un 1 por 100 por cada 50 kilómetros de distancia existente con la Península, reduciéndose proporcionalmente la cantidad que les correspondiese a los restantes territorios.

La fórmula concreta que se desprende de la mencionada Ley puede ser expresada en términos formales como sigue:

$$\begin{aligned}
 FCI_i = & \left[0,7 \cdot \frac{P_i/R_{pei}^2}{\sum P_i/R_{pei}^2} \right] + \left[0,2 \cdot \frac{SM_r}{\sum M_r} \right] + \\
 & + \left[0,05 \cdot \frac{(Ar - \hat{A}_r)}{\sum (Ar - \hat{A}_r)} \right] + \left[0,05 \frac{S_r}{\sum S_r} \right]
 \end{aligned}$$

donde:

FCI_i es la participación en el FCI de la Comunidad i ,

P_i es la población de la Comunidad i ,

R_{pei} es renta per cápita de la Comunidad i ,

SM_r es el saldo migratorio de la Comunidad, el cual sólo es considerado si es positivo,

Ar es la tasa de paro de la Comunidad, la cual sólo es considerada si supera a la media (\hat{A}), y

S_r es la superficie de la Comunidad en kilómetros cuadrados ²⁴.

²⁴ Cfr. Melguizo (1992), págs. 21-22. Evidentemente, en esta formalización

72 De la ponderación apuntada se podría decir que aparentemente primaba fuertemente el objetivo redistributivo, dado que éste era el sentido de todas las variables incorporadas, exceptuando quizá la superficie, cuyo comportamiento esperado es más neutral, con lo cual se excluía implícitamente de la fórmula cualquier relación con las necesidades de inversión nuevas ligadas a las competencias transferidas ²⁵.

Un apunte es necesario, no obstante, en relación con la evolución de la variable saldo migratorio. El hecho de introducir tal factor en la fórmula de distribución del FCI obedecía a la creencia de que aquellas Comunidades cuyo desarrollo fuera inferior generarían menos oportunidades de promoción y empleo para sus residentes, debiendo gran parte de éstos emigrar hacia otros territorios si querían encontrar ocupación. Sin embargo, el análisis del comportamiento de esta variable durante los últimos años pone de manifiesto que su evolución ha seguido un camino opuesto al esperado ²⁶. Una posible explicación de este extraño resultado puede buscarse en la persistencia de un estancamiento económico generalizado y, más en concreto, en la crisis industrial padecida que afecta en mayor medida a las regiones relativamente más desarrolladas y que habían sido en las décadas anteriores importadoras netas de mano de obra. El proceso de reconversión industrial todavía en curso lleva aparejada, a efectos de minimizar los costes traumáticos de la misma, la utilización de mecanismos como las jubilaciones anticipadas, que en gran medida afectan a buena parte de los citados emigrados de las décadas anteriores. En cuanto proliferase la tendencia de tales jubilados a reintegrarse a sus territorios de origen, este efecto habría alterado sustancialmente el signo de nuestra variable. El hecho de que Comunidades como Cataluña o el País Vasco presenten altos valores positivos del saldo migratorio (y, en todo caso, mayores que regiones tradicionalmente exportadoras de mano de obra como Extremadura y Andalucía) parece confirmar la presencia de este efecto. El cuadro III.2.3, correspondiente a 1989 (último año de vigencia de la Ley 7/1984) lo ilustra numéricamente.

Por otra parte, y como ya se ha comentado, la aprobación en noviembre de 1986 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera del método del Sistema de Financiación de las Comuni-

falta el componente de insularidad.

²⁵ Un indicador de necesidad de inversión nueva podrá ser evidentemente el inverso de la renta per cápita, que además es la variable más fuertemente ponderada en la fórmula. Sin embargo, no se ha optado por ponderar ese índice por el volumen competencial asumido, lo cual habrá resultado más razonable en este sentido.

²⁶ Vid. Borrell y Zabalza (1992).

(Pesetas por habitante)

Comunidades Autónomas	Saldo migratorio	Ranking renta per cápita	Total FCI recibido
Andalucía	637	16	7.400
Canarias	—	9	8.096
Cataluña	1.227	3	3.998
Galicia	3.241	14	8.060
Comunidad Valenciana	—	8	3.626
Asturias	1.316	11	4.273
Baleares	—	1	2.277
Cantabria	223	10	3.390
Madrid	—	2	2.618
Murcia	—	13	5.076
La Rioja	—	9	2.450
Aragón	—	5	3.599
Castilla-La Mancha	2.531	15	9.001
Castilla y León	2.032	12	6.241
Extremadura	1.076	17	11.760
Navarra	—	7	2.832
País Vasco	4.635	6	7.484
Ceuta	—	—	8.913
Melilla	—	—	8.983

Fuente: PGE, FIES y elaboración propia.

dades Autónomas, que daba inicio al llamado «período definitivo», afectó también notablemente a la cuantía global del FCI, por cuanto supuso la integración en la financiación incondicionada (vía PPI, por lo tanto) de recursos por importe de un 25 por 100 de lo que hasta entonces constituía el Fondo, con intención de ir paulatinamente desvinculando al FCI de la financiación de los servicios traspasados e ir centrándolo cada vez más en sus objetivos redistributivos.

Transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1984, y a la vista de la evolución durante este período de la financiación por esta vía, con las disfunciones analizadas, derivadas de su carácter dualista, y el comportamiento inesperado de la variable saldo migratorio, el Consejo de Política Fiscal y financiera alcanzó un nuevo acuerdo mediante el cual debería procederse a una reforma a fondo del FCI, en el sentido de acentuar su papel como instrumento de política regional con objetivos redistributivos, eliminando su carácter de instrumento de financiación, el cual debería ser completamente asumido por otros mecanismos, en todo caso, incondicionados. El acuerdo citado se plasmó en una ley (Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial), mediante la cual se trató de regular la nueva filosofía de funcionamiento del Fondo sobre la base de dos novedades fundamentales en relación con la situación anterior, cuales son la no consideración de todas las Comunidades Autónomas como beneficiarias del mismo y la coordinación con los Fondos

- 74 Estructurales de la Comunidad Económica Europea a efectos de vincular a todos los instrumentos de política regional que tuvieran como misión satisfacer los mismos objetivos de carácter compensador y solidario.

Este cambio de filosofía supuso a efectos prácticos las siguientes innovaciones:

1. Por lo que respecta al marco espacial en el que se va a encuadrar el nuevo FCI, la Ley establece un primer principio de coordinación con los Fondos Estructurales europeos al considerar como Comunidades beneficiarias únicamente a aquellas que estuvieran encuadradas como *Objetivo 1* de los citados Fondos²⁷, con lo cual además se consagra la utilización del Valor Añadido Bruto por habitante como medida principal del nivel de desarrollo. Asimismo, aparece como criterio a respetar la idea de que el tratamiento a recibir por las distintas Comunidades haga que el tope para la inclusión no suponga una brecha importante, con objeto de que la situación relativa de las Comunidades fronterizas (la última excluida y la primera incluida) no modifique significativamente los incentivos en ninguna de ellas provocando un «error de salto».

2. En lo que afecta al volumen global de su dotación, el límite inferior del 30 por 100 de la inversión civil nueva del Estado que se garantizaba en la anterior Ley ha sido modificado, en correspondencia con la nueva situación en la cual no todas las Comunidades Autónomas son beneficiarias del FCI. En consecuencia, se ha optado por añadir al límite dos coeficientes que tratan de ponderar este hecho sobre la base de la población relativa y la renta (VAB) relativa de los territorios relevantes. Concretamente, el nuevo límite inferior al tamaño del FCI se puede expresar como

$$\text{FCI} = 0,3 \cdot I \cdot (P_i/P) \cdot (R/R_i)$$

siendo *I* la inversión civil nueva del Estado y sus Organismos Autónomos,

P_n la población total de las Comunidades participantes en el FCI,

P, la población total del Estado español,

²⁷ La disposición transitoria tercera de la Ley enumera las Comunidades beneficiarias para los años 1990 y 1991, circunscribiéndolas al marco del Objetivo 1 citado. Igualmente, la mencionada disposición transitoria remite a las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado para el conocimiento de las Comunidades beneficiarias en el futuro.

R , el Valor Añadido Bruto (a coste de los factores) por habitante medio del Estado español, y 75

R_n , el Valor Añadido Bruto (a coste de los factores) por habitante medio de las Comunidades participantes.

El factor población supone una minoración respecto al volumen anterior, debido al hecho de que ahora afectará a un menor número de personas, en tanto que el factor renta implica una elevación derivada del menor nivel de desarrollo de las Comunidades afectadas medido en términos de Valor Añadido Bruto por habitante.

3. Respecto a los nuevos criterios de distribución del FCI, del artículo 4.º de la nueva Ley se desprende la siguiente fórmula:

$$\begin{aligned} FCI_i = & \left[\left(0,875 \cdot \frac{P_i}{\sum P_i} + 0,016 \cdot \frac{SM_i}{\sum SM_i} + \right. \right. \\ & + 0,01 \cdot \frac{U_i}{\sum U_i} + 0,03 \frac{Sr_i}{\sum Sr_i} + 0,069 \cdot \frac{ES_i}{\sum ES_i} \left. \right) \cdot Q + \\ & \left. + 3,624 \cdot \left(\frac{P_i}{\sum P_i} - \frac{VAB_i}{\sum VAB_i} \right) \cdot Q \right] \cdot I_i \end{aligned}$$

donde:

FCI_i es la participación de la Comunidad i en el FCI,

P_i es la población de derecho de la Comunidad i , en valores medios de los cinco años disponibles según las estimaciones efectuadas por el INE;

SM_i es el saldo migratorio de la Comunidad i , definido por la media del saldo migratorio interno más la media de emigración exterior, correspondiente a los últimos diez años, tomando valor cero si $SM_i > 0$;

U_i es el número de parados de la Comunidad i , en valores medios de los cinco últimos años disponibles según las estimaciones efectuadas por el INE;

Sr_i es la superficie de la Comunidad i , según las cifras publicadas por el Instituto Geográfico Nacional;

ES_i es una medida de la dispersión de la población, definida como número de entidades singulares por kilómetro cuadrado en el territorio de la Comunidad i , según el último dato disponible elaborado por el INE;

VAB_i es el Valor Añadido Bruto a coste de los factores de la

76 Comunidad i, en valores medios de los cinco últimos años disponibles según las estimaciones efectuadas por el INE;

I_i es el factor de corrección por la variable insularidad correspondiente a la Comunidad i, de manera que incrementa en un 63,1 por 100 la cantidad que le corresponda a la Comunidad Autónoma de Canarias por el resto de criterios y disminuye proporcionalmente la cuantía del resto de Comunidades, y

Q es el volumen total del FCI a distribuir ²⁸.

Como se puede observar, de la expresión anterior se deduce, aparte del componente de insularidad que afecta a una única Comunidad Autónoma, la existencia de dos subfondos a repartir. El primero de ellos dota de recursos a todas las Comunidades sobre la base de las variables población (factor principal), saldo migratorio, desempleo y dispersión de la población, constituyendo por tanto un subfondo de suma positiva o de redistribución externa (del Estado hacia las Comunidades Autónomas). Por el contrario, la segunda parte de la expresión implica la existencia de un subfondo de suma cero o de redistribución interna (de las Comunidades Autónomas beneficiarias del FCI más ricas a las más pobres) sobre la base de las diferencias en Valor Añadido Bruto per cápita. La razón de esta redistribución interna es satisfacer el principio anunciado de evitar el error de salto respecto a las Comunidades Autónomas no beneficiarias del Fondo, dotando de un cierto carácter continuo a la fórmula de distribución. La posibilidad de que el componente de redistribución interna compensase totalmente o incluso superase el efecto del componente de redistribución vertical llevó a los legisladores a limitar este segundo componente mediante la fijación de un parámetro positivo (el valor 3,624 de la fórmula), que dados los valores de las variables VAB, sobre los que se aplica (para el año 1990) lleva a fijar el montante del segundo subfondo en un 20 por 100 del total ²⁹.

4. En otro orden de cosas, esta nueva Ley amplía el concepto de inversión a efectos de utilización de los recursos procedentes del FCI. Concretamente, el artículo 6.º en su apartado I dispone que «los recursos del Fondo se destinarán a financiar proyectos de inversión a efectuar por la Comunidad Autónoma que promuevan, *directa o indirectamente*, la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario». La referencia a la promoción indirecta de la riqueza abre la puerta a considerar las

²⁸ La definición concreta de las variables utilizadas se encuentra en el artículo 5.º de la Ley 29/1990.

²⁹ Para comentarios más amplios, *vid.* Castells (1992) y Borrel y Zabalza (1992).

transferencias de capital como posible destino de ingresos obtenidos vía FCI.

5. Finalmente, dada la nueva filosofía que impregna al FCI, de carácter eminentemente solidario y redistributivo, y puesto que el sistema incondicionado de financiación no había sido modificado al mismo tiempo, quedaba por resolver qué hacer con la financiación de la inversión nueva, antes incorporada al FCI. La solución, adoptada obviamente fuera de la Ley del Fondo, fue instaurar una *Compensación Transitoria* que afectaría a todas las Comunidades Autónomas (incluidas por supuesto las beneficiarias del FCI) manteniendo su financiación global por ambos instrumentos mientras no se reforme el sistema general. Esta solución podría generar algunas inequidades en la evolución fuera de los distintos instrumentos de financiación en función de los supuestos que se contemplen a la hora de consolidar la compensación transitoria en la financiación incondicional. Evidentemente, aceptar que el nuevo FCI sea eminentemente solidario implica no sólo separar las regiones pobres (beneficiarias) de las ricas (no beneficiarias), sino asegurar que las regiones menos desarrolladas reciben una financiación que crece más deprisa que las otras (llámese dicha financiación Compensación Transitoria o FCI propiamente dicho). Tal cosa, sin embargo, no ha sucedido en el bienio 1990-1991 de vigencia del nuevo sistema, según muestran las cifras del cuadro III.2.4. Solamente a título de ejemplo, cabe mencionar que la Co-

Cuadro III.2.4. Evolución del nuevo FCI para las Comunidades Autónomas de régimen común (1990-91)
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	1990			D % 90/89	1991			D % 91/90
	FCI	CT	Total (*)		FCI	CT (*)	Total	
Andalucía	47.542	18.226	65.768	31,9	51.675	19.529	71.204	8,3
Canarias	9.958	4.079	14.037	19,5	10.094	4.378	14.472	3,1
Cataluña	—	26.282	26.282	10,2	—	28.260	28.260	7,5
Galicia	19.446	8.101	27.547	20,3	21.331	8.694	30.025	9,0
Comunidad Valen- ciana	7.242	7.379	14.621	18,1	7.178	7.920	15.098	3,3
Asturias	1.097	3.219	4.316	18,6	1.696	3.454	5.150	19,3
Baleares	—	1.613	1.613	24,6	—	1.731	1.731	7,3
Cantabria	—	1.831	1.831	22,4	—	1.964	1.964	7,3
Madrid	—	12.066	12.066	15,0	—	12.950	12.950	7,3
Murcia	4.680	499	5.179	20,7	5.110	535	5.645	9,0
La Rioja	—	675	675	26,4	—	724	724	7,3
Aragón	—	-4.538	4.538	26,4	—	4.869	4.869	7,3
Castilla- La Mancha	11.526	4.417	15.943	26,0	12.328	4.736	17.064	7,0
Castilla y León	7.972	10.343	18.315	35,0	8.258	11.088	19.346	5,6
Extremadura	10.581	4.934	15.515	44,7	11.175	5.280	16.455	6,1

Fuentes: Informe Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado.

78 munidad más rica de España, y la única que tiene un nivel de renta equiparable a la media comunitaria, que es la de Baleares, ha visto crecer en 1990 su financiación por Compensación Transitoria heredada del antiguo FCI, más rápido que cinco Comunidades beneficiarias del nuevo FCI (Galicia, Murcia, Canarias, Asturias y Comunidad Valenciana).

A nuestro juicio, hubiese sido necesario, para evitar el debilitamiento de los mecanismos de solidaridad que se produciría de continuar esta situación en el futuro, acordar para el período 1992-1996 el establecimiento de un límite inferior de crecimiento de la financiación para la última de las Comunidades Autónomas incluidas en el FCI, de modo que ésta vea aumentar sus fondos, como mínimo, en la misma proporción en que aumenta la vía de financiación con cargo a la cual se financie en el futuro la Compensación Transitoria. Con esta garantía, la relación negativa entre renta regional y recursos procedentes del antiguo FCI (actual FCI más Compensación Transitoria) se cumpliría para todo el conjunto de Comunidades Autónomas y no sólo para el subconjunto actualmente incluido en el Fondo.

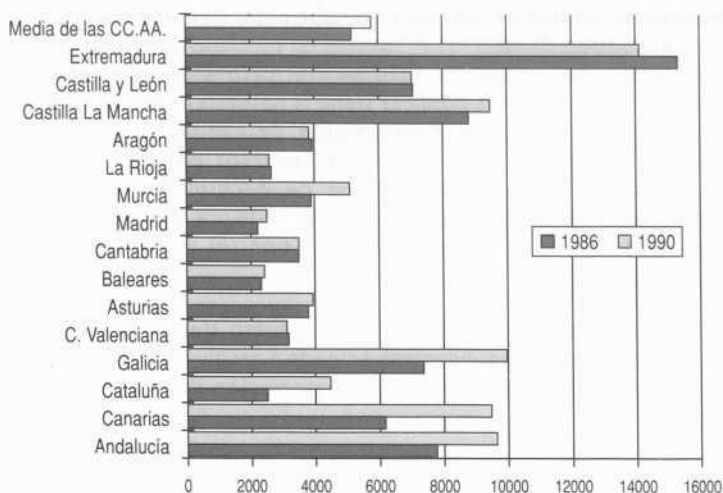
El cuadro III.2.5 recoge la evolución numérica del FCI correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común durante el período considerado, en pesetas por habitante a efectos de resultar más ilustrativo.

Cuadro III.2.5. Fondo de Compensación Interterritorial

Comunidades Autónomas	1986	1987	1988	1989	1990 (*)	1991 (*)
Andalucía	7.752	5.281	5.412	7.253	9.557	10.329
Canarias	6.118	4.978	6.017	8.028	9.412	9.886
Cataluña	2.451	1.652	2.421	3.905	4.400	4.642
Galicia	7.345	5.407	5.722	8.028	9.938	10.836
Comunidad Valenciana	3.123	2.329	2.519	3.564	3.086	3.941
Asturias	3.759	3.044	3.077	4.198	3.895	4.679
Baleares	2.294	1.754	1.532	2.283	2.347	2.463
Cantabria	3.475	2.517	2.275	3.338	3.486	3.725
Madrid	2.200	1.589	1.754	2.517	2.512	2.609
Murcia	3.896	2.692	3.222	4.954	5.079	5.437
La Rioja	2.628	1.833	1.779	2.449	2.581	2.744
Aragón	3.900	2.542	2.404	3.530	3.841	4.122
Castilla-La Mancha	8.849	6.269	6.387	8.860	9.474	10.259
Castilla y León	7.141	4.850	4.380	6.131	7.089	7.562
Extremadura	15.350	10.322	8.532	11.561	14.199	15.521
Total	5.212	3.658	3.842	5.407	5.795	6.784

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y PGE.

(*) FCI + Compensación Transitoria.



3. *El endeudamiento autonómico*

3.1. El papel del endeudamiento en los niveles subcentrales

La explicación más aceptada de cuál debe ser el papel del endeudamiento, como recurso de las Haciendas subcentrales entronca con la formulación original de la teoría del Federalismo Fiscal. Como es sabido, la teoría funcional de Musgrave junto con los desarrollos posteriores por parte de Wallace Oates, constituyen la base teórica inicial para justificar el papel de los gobiernos subcentrales. La teoría funcional de Musgrave asigna al Sector Público las tareas de redistribuir la renta y riqueza, conseguir una asignación eficiente de bienes públicos e intervenir en la estabilización económica, consiguiendo mantener un elevado nivel de empleo con inflación reducida.

Dentro de este contexto general, el papel de los gobiernos subcentrales está limitado a suministrar de forma eficiente los bienes públicos de carácter local, consiguiéndose así mejoras de bienestar al poder tenerse en cuenta las distintas preferencias de los ciudadanos acerca de los bienes públicos.

Dado que la naturaleza de las actividades de redistribución y asignación exige para ellas el equilibrio presupuestario, si en el presupuesto consolidado del Sector Público aparece un déficit (o superávit), éste resultaría del subpresupuesto de estabilización, encomendado a la Hacienda Central.

El hecho de que los gobiernos subcentrales no deban utilizar

80 la deuda con fines de estabilización no implica que tengan vedado el recurso a la deuda en todo caso.

Tal como señala Musgrave ya en su obra de 1959, «El presupuesto de la rama de servicios no debe estar siempre equilibrado en el sentido de que los gastos estén nivelados por ingresos procedentes de impuestos. Este será el caso si la satisfacción de todas las necesidades públicas tiene la naturaleza de consumo corriente, pero no si se hacen gastos de capital. En el caso de gastos de capital, la liberación de recursos de uso privado y su transferencia a la satisfacción de necesidades públicas puede ser llevada a cabo adecuadamente mediante un mecanismo de endeudamiento-compra, en vez de por un mecanismo de impuesto-compra»³⁰.

Esta delimitación de cuál es el uso correcto de la deuda por parte de los gobiernos subcentrales tiende a resolver un problema de equidad intergeneracional, en la financiación de los servicios públicos.

Cuando una parte de los beneficios de un proyecto va a materializarse en el futuro, la financiación equitativa del mismo exige que los futuros beneficiarios sean quienes soporten una parte del coste de la obra. Esto puede conseguirse financiando el proyecto mediante la emisión de deuda de modo que se hagan coincidir costes y beneficios en el tiempo. La solución a este problema de equidad intergeneracional obliga a tener en cuenta los posibles conflictos de objetos entre las actividades de asignación y estabilización. La necesidad de utilizar conjuntamente la política fiscal y la monetaria en las tareas de estabilización exige planear conjuntamente toda la política de endeudamiento del Sector Público.

Por lo tanto, en la concepción clásica del Federalismo Fiscal el uso de la deuda queda limitado a la financiación de proyectos de inversión cuyos beneficios se dilatan en el tiempo, y su empleo debe coordinarse dentro del marco general de la política de estabilización.

Una segunda línea de argumentos que conduce también a la misma conclusión de considerar de forma restrictiva el endeudamiento de los gobiernos subcentrales se apoyan en la teoría de la ilusión fiscal.

El endeudamiento y el nivel de gasto de los gobiernos subcentrales pueden alejarse de la senda óptima si los respectivos gobiernos buscan beneficios políticos expandiendo el nivel de gasto más allá del punto deseado por los ciudadanos, y utilizan para ello el mecanismo de ilusión fiscal generado por la emisión de deuda, que coloca en el futuro los costes, mientras que concentra en el presente los beneficios del gasto.

³⁰ Cfr. MUSGRAVE (1959), pág. 17.

La asimetría de beneficios (presente) y costes (futuro) aparece en este caso junto al reducido horizonte temporal que consideran los gobiernos a la hora de tomar decisiones (cualquier acontecimiento situado más allá del período para el cual el gobierno ha sido elegido sería descontado a una tasa próxima a infinito, y su valor presente sería demasiado reducido como para ser tenido en cuenta).

3.2. La regulación del endeudamiento autonómico en España

El acceso de las Comunidades Autónomas al endeudamiento como una fuente más de recursos está sujeto a una serie de limitaciones específicas. Tales limitaciones se desarrollan en una triple dirección.

- 1.º Está limitada la capacidad de emisión de deuda pública por parte de las Comunidades Autónomas, dado que éstas necesitan la autorización estatal para recurrir a este tipo de ingresos.

No debe confundirse esta autorización explícita con la condición genérica a que alude el artículo 14.4 de la LOFCA, respecto a que las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deben coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 11/1984, de 2 de febrero, ha reafirmado este punto con claridad, al establecer que las autorizaciones de emisión de deuda «pueden ser consideradas, además, como decisiones de especial relevancia al servicio de una única política monetaria, cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado».

- 2.º Queda restringido el endeudamiento a largo plazo (superior a un año) a la finalidad de financiar gastos de inversión, excluyéndose la posibilidad de que pueda utilizarse para cubrir gastos corrientes.
- 3.º Se busca preservar el equilibrio financiero de las Comunidades Autónomas estableciendo un límite a las cargas financieras por intereses y amortización, límite que se fija en el veinticinco por ciento de los ingresos corrientes. Alcanzado este techo por parte de alguna Comunidad ésta debería detener su proceso de endeudamiento.

A pesar de la plena justificación teórica de los requisitos que debe cumplir el endeudamiento autonómico y la aparente sencillez de los índices, su medición concreta y su observancia práctica revelan problemas de incumplimiento reiterados ³¹.

³¹ Una exposición detallada de estos aspectos puede verse en MONASTERIO y SUAREZ PANDIELLO (1993).

82 En cuanto al perfil que presenta la senda del endeudamiento autonómico, éste muestra una aceleración brusca especialmente a partir de 1988.

Si bien hay que admitir que parte del endeudamiento autonómico procede de la *herencia* de deudas que reciben las Comunidades Autónomas uniprovinciales de las extinguidas Diputaciones Provinciales ³², de ningún modo puede explicarse el valor actual de la deuda autonómica viva a partir de este argumento.

Llama la atención que durante el denominado «período transitorio», hasta 1986, no haya crecido apenas la deuda autonómica, y que el crecimiento acelerado de la misma haya que situarlo al comienzo del «período definitivo». Seguramente la explicación de este hecho hay que buscarla en que durante el «período transitorio» las Administraciones Autonómicas estaban absorbidas por la transferencia de competencias procedentes del Estado, y que hasta que no finalizó este proceso no empezaron a plantear su propia política de gasto.

Ante el elevado nivel de acumulación de deuda y el perfil del endeudamiento que muestran el Cuadro III.3.1 y el Gráfico III.3.1., surge inmediatamente la pregunta de cuáles son las razones que han podido originar este proceso. Estas parecen encontrarse tanto en defectos del sistema de financiación, especialmente en los recursos con que cuentan las Comunidades Autónomas para financiar la inversión nueva (debe recordarse aquí la conexión explícita deuda-gastos de inversión), como en la explotación de mecanismos de ilusión fiscal por parte de las Comunidades Autónomas, que han buscado cosechar los beneficios del gasto sin tener que pagar los costes de impopularidad asociados a la recaudación de impuestos, recurriendo de modo creciente a la emisión de deuda ³³.

Un último asunto a tener en cuenta cuando se analiza el endeudamiento autonómico es la repercusión que en este sentido tienen las condiciones de convergencia económica acordadas en Maastricht.

El compromiso que tiene el sector público español de reducir su necesidad de financiación por debajo del 3 por ciento del PIB implica un esfuerzo de *todos* los niveles de las Administraciones Públicas. De cara a este compromiso, el esfuerzo de las Administraciones Territoriales, y más en concreto de las Autonómicas, es imprescindible, dados los niveles que han llegado a alcanzar el déficit y la deuda viva procedentes de este sector.

³² Vid. ORTIZ JUNQUERA (1987), pág. 338.

³³ Véase a este respecto el análisis que se desarrolla en el apartado 3 de MONASTERIO y SUAREZ PANDIELLO (1993).

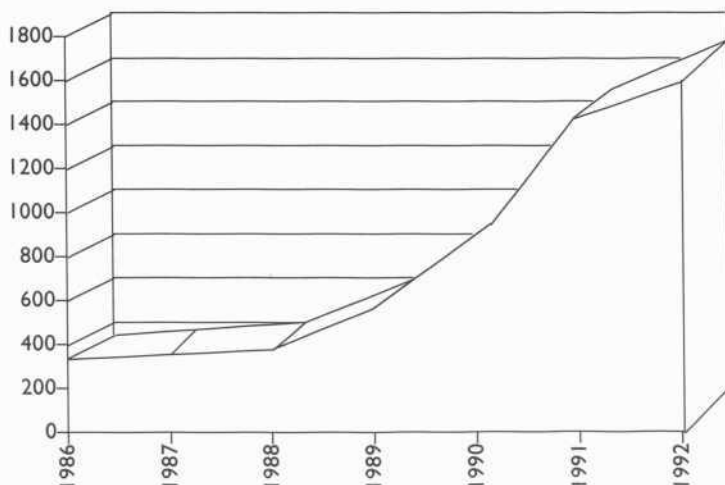
Cuadro III.3.1. Endeudamiento de las Comunidades Autónomas de Régimen Común Materializado en Valores y Créditos no Comerciales (Administración General)

(miles de millones de pesetas)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (Junio)
Endeudamiento total	340,1	378,7	429,3	637,2	959,9	1.471,6	1.678,2
Asturias	8,9	8,7	6,9	13,2	17,3	31,6	38,1
Baleares	1,9	1,8	1,8	3,9	6,3	21,8	31,1
Cantabria	6,8	11,1	13,4	26,9	38,8	45,8	44,1
Madrid	10,0	21,2	36,3	78,1	116,9	187,0	184,8
Murcia	8,7	15,5	18,9	33,5	43,3	59,6	64,3
La Rioja	1,8	1,5	1,3	4,6	9,4	15,8	17,6
Aragón	3,5	5,7	5,6	5,2	7,2	21,0	24,1
Castilla y León	7,3	7,3	7,3	6,9	17,3	33,5	41,1
Castilla-La Mancha	3,0	3,2	4,0	11,0	13,3	16,4	20,8
Extremadura	2,1	2,0	2,0	2,0	4,4	6,9	17,3
Andalucía	31,7	31,2	39,1	87,8	196,1	286,6	297,8
Canarias	22,7	21,2	25,0	26,9	29,1	46,8	56,8
Cataluña	140,6	158,7	164,0	196,2	212,0	290,2	373,7
Galicia	10,4	10,1	9,3	15,1	47,7	127,3	161,4
C. Valenciana	26,9	25,8	31,2	51,2	102,5	160,5	163,9

Fuente: Alvarez Blanco (1992)

Gráfico III.3.1.—Endeudamiento total de las Comunidades Autónomas de Régimen Común



IV. EL ACUERDO SOBRE FINANCIACION AUTONOMICA PARA EL PERIODO 1992-96

Tras un proceso negociador que se inició en noviembre de 1991, el Consejo de Política Fiscal y Financiera alcanzó en enero de 1992 un Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-96.

De forma paradójica, dicho Acuerdo incluye una lista de temas pendientes encomendados a Grupos de Trabajos *ad hoc*) que es incluso más extensa que la de los aspectos en el propio Acuerdo resueltos.

El núcleo del Acuerdo alcanzado se refiere a la financiación incondicionada, y más en concreto al porcentaje de participación. Los cambios introducidos se refieren tanto a la configuración del PPI como a la gestión financiera de los recursos procedentes del mismo.

En lo que respecta al PPI como instrumento de financiación, este nuevo Acuerdo vuelve a considerarlo *de facto* el corazón del sistema. Aun cuando el esquema general de su configuración no sufre grandes alteraciones (se mantienen la base ITAE, las principales variables de reparto y las reglas de evolución dinámica, con sus topes máximos y mínimos ligados al PIB y a los Gastos Equivalentes del Estado respectivamente), sí se incorporan algunos rasgos novedosos que conviene reseñar.

Así, se añaden a la cantidad total a financiar por medio del porcentaje tres partidas específicas, que pasan por lo tanto a incrementar el nivel de autonomía o discrecionalidad desde la perspectiva del gasto de las Comunidades Autónomas beneficiadas. Tales partidas son, en concreto:

- La cantidad de 108.601,3 millones correspondientes a las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza, distribuidas entre las Comunidades con competencias en educación, respetando así el compromiso adquirido en el Acuerdo anterior (1986) de «proceder a la integración de las Subvenciones a la Gratuidad de la Enseñanza en la financiación incondicionada, una vez concluido el período de implantación de los mecanismos financieros de la LODE»³⁴.
- La cantidad de 108.180,9 millones procedentes de los fondos

³⁴ Cfr. punto II.2.1 del Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el Período 1992-1996.

para inversión nueva aglutinados en la llamada Compensación Transitoria surgida tras la reforma del FCI en 1990, que hasta el momento también se habían conservado como subvenciones específicas o condicionadas ³⁵.

- La cantidad de 107.378,7 millones, en concepto de «recursos adicionales necesarios para financiar la Inversión Nueva... (que) se incorporarán gradualmente a la financiación incondicionada, por terceras partes anuales en los tres primeros años del quinquenio, a fin de compatibilizar dicho incremento con las disponibilidades reales de la Hacienda Estatal» ³⁶.

Por otra parte se explicita una restricción inicial para el sistema, similar a la empleada cinco años antes en la negociación inicial, según la cual ninguna Comunidad debería recibir por aplicación del nuevo método menos recursos que los recibidos en la realidad el año base (1990) como consecuencia de la aplicación del método del quinquenio anterior ³⁷. Obviamente, esta restricción alcanza a la suma de todos los componentes de la financiación básica, es decir, recursos percibidos en concepto de PPI, recaudación normativa de tributos cedidos, recaudación normativa de tasas afectas a servicios traspasados y subvenciones a la gratuidad de la enseñanza, así como los fondos procedentes de la Compensación Transitoria del año base.

Una vez obtenida la cantidad total a financiar por medio del porcentaje y establecida la restricción inicial, se procede a su distribución entre las distintas Comunidades Autónomas sobre la base de unas variables que básicamente coinciden con las determinadas en el método anterior, si bien sus ponderaciones han sido modificadas. Concretamente, las novedades incorporadas a este respecto son las siguientes:

- Se intenta estrechar las diferencias existentes en la financiación per cápita entre las distintas Comunidades, para lo cual se incrementa de forma notable el peso de la variable población, sobre todo en las Comunidades con competencias amplias (las del art. 151 de la Constitución), para los cuales esta variable gana prácticamente diez puntos porcentuales de ponderación, casi lo mismo que pierde la variable superficie. En el resto de Comunidades el peso de la variable población gana cinco puntos.
- Se introduce como nuevo criterio de reparto la *dispersión*

³⁵ Cfr. punto II.2.2 del Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el Período 1992-1996.

³⁶ Cfr. punto II.5 del Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el Período 1992-1996.

³⁷ Cfr. punto II.4 del Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el Período 1992-1996.

geográfica, con objeto de contabilizar de algún modo la diferencia de costes en la provisión de servicios originada por esta variable. La ponderación de esta nueva variable es muy reducida (2 por 100 para las Comunidades del art. 143 y 0,6 por 100 para las del 151) y viene a incrementar la redundancia con el FCI, para cuya distribución también se utiliza una variable definida de idéntica manera. Concretamente, la definición establecida en el Acuerdo se efectúa en términos del número de entidades singulares (núcleos de población) de cada Comunidad Autónoma, según los datos facilitados por el INE obtenidos del Padrón Municipal de 1986 ³⁸.

- Se incorpora la variable *unidades administrativas* al reparto para el grupo de Comunidades del artículo 151 con un peso simbólico del 0,4 por ciento (antes sólo operaba para las del art. 143). Esta variable ha cambiado además su definición, añadiendo un valor de 0,25 por cada isla con Cabildo o Consejo Insular, a los 0,5 puntos por provincia y los 0,5 por Comunidad Autónoma. Su peso para las Comunidades del artículo 143 se reduce en siete puntos (del 24,3 al 17 por 100).
- Se reduce igualmente el peso de las variables redistributivas de suma cero, sobre todo por lo que respecta al esfuerzo fiscal.

El cuadro IV.1 resume las ponderaciones finalmente acordadas para todas las variables utilizadas distinguiendo según los grupos de Comunidades.

Finalmente se instaura un complejo sistema de reglas de modulación que sirven a la vez de suelos (o cláusulas de garantía) y techos (o topes máximos de crecimiento), con objeto de evitar diferencias muy acusadas en los resultados de aplicación de los criterios de ponderación entre las distintas Comunidades. Estas reglas son las siguientes ³⁹:

- Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una Comunidad Autónoma no podrá superar el doble de la tasa media de su grupo competencial.
- Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una Comunidad Autónoma no podrá ser inferior a la cuarta parte de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.

³⁸ Cfr. punto II.7.1.1. del Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el Período 1992-1996.

³⁹ Cfr. punto II.8 del Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el Período 1992-1996.

Cuadro IV.1. Ponderación de las variables utilizadas para la determinación del PPI - (Período 1992-1996)

COMUNIDADES DEL ARTICULO 143

	Porcentajes
Población	64,00
Insularidad	0,40
Superficie	16,60
Dispersión	2,00
Unidades administrativas	17,00
Pobreza relativa	2,70
Esfuerzo fiscal	1,82

COMUNIDADES DEL ARTICULO 151

	Porcentajes
Población	94,00
Insularidad	1,50
Superficie	3,50
Dispersión	0,60
Unidades administrativas	0,40
Pobreza relativa	2,70
Esfuerzo fiscal	1,82

- Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para aquellas Comunidades Autónomas cuya financiación por habitante sea inferior a la media, o cuya renta por habitante esté por debajo del 70 por 100 de la renta por habitante media, no podrá ser inferior al 75 por 100 de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.
- La primera de las reglas indicadas no será de aplicación para aquellas Comunidades Autónomas cuya posición en el ordenamiento de su grupo competencial según el criterio de financiación por habitante esté desplazada en más de tres lugares respecto a la posición que ocupe en el ordenamiento de su grupo competencial según el criterio de pobreza relativa.

Los recursos que resulten de esta modulación serán absorbidos dentro del volumen total de financiación adicional de cada uno de los grupos competenciales.

El cuadro IV.2 resume en términos formales estas cuatro reglas.

En cuanto a los aspectos de *gestión financiera* de los recursos del PPI, se produce una mejora al incrementarse las entregas a cuenta de la liquidación definitiva, desde el 95 por 100 del total que se venía aplicando, hasta el 98 por 100 (el incremento será de un punto adicional por año, hasta llegar en 1994 al 98 por 100). De este modo, se reducirán las necesidades de te-

Cuadro IV.2. Modulación de las tasas de crecimiento de la financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas según el acuerdo para el período 1992-1996

CRITERIOS

	$\mu_i \leq 2\mu^*_i$	excepto Si $\text{rk}(F_i) < \text{rk}(R_i) - 3$
	$\mu_i \geq 0,25 \cdot \mu^*_i$	
Si $F_i < F^*_i$ ó Si $R_i < 0,7 \cdot R^*_i$	}	$\mu_i \geq 0,75 \cdot \mu^*_i$

DEFINICIONES

F = Financiación básica

R = Renta per cápita

rk (V) = Puesto en el *ranking* de la variable V

$\mu = (F_{\text{Nuevo Sistema}} - F_{1990}) / F_{1990}$

V_i = Valor de la variable V en la Comunidad i

V^*_i = Media de la variable V para el grupo de Comunidades j (art. 143 o art. 151)

sorería y se podrá aliviar una parte de los gastos financieros que soportan las Comunidades Autónomas de régimen común.

Aparte de la consolidación del sistema de transferencias corrientes, reforzado con el papel asignado al PPI, el nuevo Acuerdo sobre financiación autonómica contiene un apartado sobre coordinación presupuestaria y de endeudamiento entre los diversos niveles del sector público. Se trata de que el CPFF asuma un mayor protagonismo en su papel de coordinador de las políticas presupuestarias de todas las Administraciones Públicas. La reducción de la necesidad de financiación del sector público español, requisito obligado para participar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, es una obligación que debe ser compartida por todos los niveles de Hacienda. El Acuerdo de enero de 1992 prevé la aprobación de un Escenario de Consolidación Presupuestaria, a cuyo cumplimiento estaría supeditada la autorización de las emisiones de deuda de las distintas Comunidades Autónomas. Este Escenario no ha sido acordado hasta el momento (noviembre de 1992), lo cual deja en el aire un aspecto muy importante del nuevo Acuerdo. Por otra parte, cabe preguntarse por la eficacia del Escenario de Consolidación como instrumento para limitar el endeudamiento autonómico, puesto que anteriormente existían ya límites al endeudamiento, fijados además en una norma con rango de Ley Orgánica (LOFCA), y su incumplimiento no ha puesto en marcha ninguna acción correctora.

El asunto anterior encabeza la lista de temas pendientes que se derivan de lo que, hablando con propiedad, podríamos denominar mejor semi-Acuerdo de enero de 1992. Sin embargo, éste no es el único punto pendiente, puesto que debemos añá-

90 dirle otros de igual importancia, como son los referentes a los mecanismos de corresponsabilidad fiscal (a los que nos referiremos de nuevo más adelante), a la puesta en marcha de las asignaciones de nivelación de servicios públicos a que alude el artículo 15 de la LOFCA, y al estudio y corrección de las disfunciones que se derivan del proceso de presupuestación y liquidación de los gastos de las prestaciones sanitarias. Todo este abanico de temas pendientes se encomienda a Grupos de Trabajo específicos. Vamos a comentar a continuación los informes de los grupos de trabajo que se ocupan de los asuntos de mayor relevancia financiera, que son los referentes a las asignaciones de nivelación y corresponsabilidad fiscal.

Los resultados del Grupo de Trabajo sobre asignaciones especiales de nivelación de servicios públicos, aparte de una vaga definición de tales servicios públicos ⁴⁰, es la de manifestar, doce años después de la LOFCA, y tras dos prórrogas sucesivas que "El Grupo de Trabajo considera imprescindible seguir profundizando en el análisis del artículo 15 de la LOFCA, por lo cual propone al Consejo de Política Fiscal y Financiera una prolongación del plazo fijado en el Acuerdo de 20 de enero».

Por lo que respecta al tema de la corresponsabilidad fiscal, el Acuerdo de 20 de enero de 1992 reconoce su importancia, al dedicarle un apartado específico, pero las soluciones propuestas en dicho Acuerdo resultan claramente contradictorias en unos casos, mientras que en otros no ofrecen garantías claras para avanzar hacia una mayor corresponsabilidad.

Un examen detallado el apartado II.3 del citado Acuerdo revela la notable contradicción que surge de empezar afirmando, literalmente: *«El Consejo de Política Fiscal y Financiera considera que en las circunstancias actuales no es oportuno proponer la ampliación de la cesión de tributos más allá del marco establecido»*, y concluir, tres párrafos más adelante: *«El Consejo de Política Fiscal y Financiera estudiará... las posibilidades de cesión de nuevos tributos.»*

El resultado es que no se sabe si el Consejo de Política Fiscal y Financiera está o no por la ampliación de la cesión de tributos, que sería una de las vías para conseguir mayor corresponsabilidad fiscal.

En este mismo apartado, además de la contradicción reseñada,

⁴⁰ «Por servicios públicos fundamentales pueden entenderse los que son de carácter esencial para la sociedad o para el individuo, y cuya prestación ha de efectuarse forzosamente por la Administración, o bien resulta aconsejable, por motivos de interés social, que así sea.»

se apunta de forma directa hacia otra posible solución al afirmar que: *«El Consejo de Política Fiscal y Financiera considera deseable asignar a las Comunidades Autónomas un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. A estos efectos, acuerda crear un grupo de trabajo para que examine las posibilidades que ofrece la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal.»*

Dado que la LOFCA menciona únicamente la variable esfuerzo fiscal (en el IRPF) como una de las variables a utilizar en la renegociación del porcentaje de participación [art. 13.1.b)], el manejo de esta variable redundaría en una distinta configuración de las transferencias corrientes vía PPI. Sin embargo, el aumento de la corresponsabilidad fiscal debería pasar por cambios en los ingresos de tipo impositivo, y no en el sistema de transferencias.

El sistema LOFCA no permite, ni mediante el empleo de la variable esfuerzo fiscal ni por otros medios, la cesión parcial del IRPF ni la participación específica en su rendimiento.

En cuanto a la consideración del IRPF como impuesto cedido, tal posibilidad es negada de modo concluyente en el artículo 11.2 que lo menciona entre los impuestos que no pueden ser objeto de cesión. En cuanto a la participación en los impuestos estatales no cedidos, ésta se concibe como una participación general en «la recaudación de los impuestos estatales no cedidos», en su conjunto, y no respecto a una figura impositiva aislada (lo cual, por otra parte, sería equivalente a la cesión, caso de referirse a la recaudación territorial del IRPF).

Por último, está la referencia a que se estudie la conveniencia de que las Comunidades Autónomas estén representadas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria. La entrada de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria puede hacerse para gestionar de forma coordinada los diversos impuestos estatales y autonómicos y reforzar el intercambio de información y los planes de inspección conjuntos o instrumentarse como un primer paso para avanzar en la dirección de un Sistema Fiscal único y compartido, gestionado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y cuyo producto se reparta, según reglas preestablecidas, entre la Hacienda Estatal y la Autonómica.

Respecto al Informe del Grupo de Trabajo sobre corresponsabilidad fiscal, éste fue emitido el 29 de junio de 1992, tras la elaboración de tres borradores previos.

El paso de uno a otro de los distintos borradores se tradujo en la eliminación de las referencias a los tributos propios (que desaparecen a partir del segundo borrador) y en la pérdida de sistemática del documento, que va derivando hacia un verda-

92 dero galimatías de argumentos contrapuestos y posturas distintas, expuestos por las diferentes Comunidades Autónomas.

Aunque se examina el papel de los tributos cedidos y recargos con vistas a la corresponsabilidad fiscal, el informe está centrado principalmente en el estudio de la participación en el rendimiento territorial del IRPF, con preponderancia sobre cualquier otra solución.

A nuestro juicio, y sin descartar que sea deseable permitir la participación autonómica en la recaudación territorial del IRPF, resulta excesivo el sesgo en este sentido, así como la pretensión de apoyar en la LOFCA esta posibilidad.

No parece razonable sostener, como se hace en el informe, que «el artículo II de la LOFCA hace referencia a la cesión a las Comunidades Autónomas de la imposición sobre las ventas en fase minorista, que *podría ser interpretada* como la cesión del IVA en su fase minorista»⁴¹, porque ello supone ignorar que es la propia LOFCA la que lo aclara. Textualmente, «hasta que el impuesto sobre el Valor Añadido no entre en vigor, se considerará como impuesto que puede ser cedido el de lujo que se recauda en destino»⁴². Por el contrario, más adelante tratar de argumentar sobre la misma LOFCA que «la participación en el rendimiento territorial del IRPF tiene encaje, en opinión de la mayoría de las Comunidades Autónomas, y especialmente de Aragón y Cataluña, en el artículo 13 de la LOFCA», porque tal opinión está sustentada sobre el argumento de que «la existencia, en la actual variable de esfuerzo fiscal de un porcentaje de la cuota líquida territorializada permite encontrar en el actual sistema de financiación las bases sobre las que desarrollar una participación en el rendimiento territorial del IRPF».

El argumento cae fuera del contexto de la LOFCA, que nada dice al respecto, y sólo se apoya en los Acuerdos sobre financiación de noviembre de 1986 y enero de 1992, que recogen dicha variable como fruto del proceso negociador. Aparte de que la referencia está fuera de la LOFCA, y que dichos Acuerdos son de vigencia temporal limitada, la definición del esfuerzo fiscal se hace como diferencia de cocientes, y podríamos preguntarnos por qué nos quedamos con uno de los numeradores, por ejemplo, y no con la cuota nacional del IRPF o la población.

Este es un ejemplo más de los que ofrece el proceso de negociación de la financiación autonómica respecto de que no es necesario reformar la LOFCA, simplemente basta con seguir prescindiendo de ella.

⁴¹ La cursiva es nuestra.

⁴² Cfr. disposición adicional tercera de la LOFCA.

Aunque el informe desciende a examinar cuestiones de detalle como el año base a elegir (1990 o 1992) o la procedencia de las cifras a utilizar (Departamento de Informática Tributaria o Intervención General de la Administración del Estado) no llega a ninguna conclusión, ni especifica ningún mecanismo de corresponsabilidad que pueda ser aplicado a partir de 1993.

El Acuerdo también incide en el funcionamiento del FCI. Por un lado, eleva su cuantía a partir de 1992, pasando la dotación global del FCI del 32,68 al 35 por 100. De otro, establece un «suelo» mínimo, que modula las reglas de cálculo del FCI, fijando la cantidad de 128.844,9 millones como importe mínimo del FCI.

Por último, cabe señalar que el Acuerdo de enero de 1992 reitera (en los apartados I.3.1 y II.11) normas ya acordadas en la anterior revisión del sistema de financiación (apartado 3.3 del Acuerdo de noviembre de 1986), normas que se refieren a los supuestos de revisión del PPI debidos a cambios competenciales o alteraciones en la normativa estatal reguladora de los tributos cedidos.

La duda aquí surge respecto al valor real de esta parte del Acuerdo, puesto que ya se ha hecho referencia a cómo en el pasado, la reforma del Impuesto sobre el Patrimonio (ley 20/1989, de 28 de julio) y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ley 29/1987, de 28 de diciembre), pese a haber supuesto una importante merma recaudatoria para las Comunidades Autónomas que tenían cedidos estos impuestos, no dio lugar a una revisión efectiva del porcentaje de participación.

V. CONCLUSIONES

Los tres pilares básicos sobre los que se apoya la financiación de toda Hacienda subcentral son los impuestos, las transferencias y la deuda.

La evolución de la Hacienda de las Comunidades Autónomas de régimen común en España muestra que ésta ha sido fundamentalmente una «Hacienda de transferencias», si observamos el peso relativo de los distintos instrumentos de financiación.

Este resultado puede justificarse para el período 1980-1986, etapa inicial de construcción del sistema, teniendo en cuenta que éstos son los años en que se registra el traspaso de competencias de la Administración Central a la Autonómica, y que no es fácil llevar a cabo con éxito una descentralización del gasto tan importante. Por ello, el juicio sobre esta primera etapa debe ser necesariamente positivo.

A partir de ahí, las dos negociaciones sobre la aplicación del sistema de financiación (noviembre de 1986 y enero de 1992) han cristalizado en un modelo que presenta como principales rasgos negativos la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas, la ausencia de corresponsabilidad fiscal y la tendencia al endeudamiento.

Si tenemos en cuenta que en los dos procesos negociadores se incrementó el peso del PPI, añadiéndole una serie de partidas nuevas a financiar, constatamos la creciente dependencia de los presupuestos autonómicos respecto de esta fuente de financiación.

En relación con la imposición autonómica, debemos decir que el diseño institucional de la LOFCA limita de forma importante la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas, especialmente por la prohibición de incurrir en supuestos de doble imposición respecto de la Hacienda Estatal. Aunque posteriormente la interpretación del Tribunal Constitucional flexibilizó notablemente este requisito, merced a su interpretación amplia del mismo, la manifiesta falta de voluntad política por parte de los gobiernos autonómicos para crear impuestos propios o recargos ha mantenido a la imposición autonómica con una importancia muy limitada. Si a lo anterior unimos la reducción de los tributos cedidos en 1986, por la supresión del Impuesto de Lujo y la no cesión del IVA minorista, y el posterior agotamiento de la cesión de tributos, junto al estancamiento de

96 su capacidad recaudatoria, obtendremos como resultante el bajo grado de corresponsabilidad fiscal persistente en la Hacienda Autónoma.

Si regresamos al planteamiento inicial, y a ello unimos el análisis de los dos puntos anteriores, podremos comprobar que a partir de 1986, una vez «bloqueado» el sistema de transferencias como vía para conseguir mayores fondos, dado que el PPI está fijado para un quinquenio y no es susceptible de manejo, reducida a un papel mínimo la imposición propia de las Comunidades Autónomas y agotado el esquema de cesión de tributos, todas las tensiones de la financiación autonómica se transmiten hacia el endeudamiento, que es el único recurso que puede manejarse de modo flexible, y que presenta además el atractivo para los gobiernos autonómicos de carecer de coste político (al menos a corto plazo).

Como hemos constatado en el apartado correspondiente del trabajo, desde 1988 se inicia un fortísimo proceso de acumulación de déficit y deuda por parte de las Comunidades Autónomas de régimen común (si bien bastante desigualmente distribuido entre éstas), proceso al que no es ajeno el funcionamiento dual del FCI y que hoy día presenta caracteres preocupantes en un doble sentido.

Por un lado, porque en algunas Comunidades Autónomas ha adquirido tal magnitud que hipoteca gravemente sus presupuestos y amenaza su equilibrio financiero futuro. Por otro, porque a nivel agregado constituye una amenaza para que el sector público español pueda cumplir las condiciones de convergencia fijadas en Maastricht, especialmente la de limitar por debajo del 3 por 100 del PIB la necesidad de financiación del conjunto de las Administraciones Públicas.

Resolver este grave problema exige atacarlo desde sus raíces, y éstas parecen estar tanto en defectos de diseño del sistema de financiación (especialmente en lo referente a los fondos para inversión) como en la explotación de mecanismos generadores de ilusión fiscal por parte de los gobiernos autonómicos.

Otro punto de suma importancia que deseamos resaltar es que la estrategia negociadora bajo la cual se han alcanzado los distintos Acuerdos sobre financiación autonómica ha creado una *restricción presupuestaria blanda* para las Comunidades Autónomas, por lo cual dicha estrategia negociadora ha supuesto más un estímulo que un freno al endeudamiento.

Hay que subrayar que en el transcurso del tiempo el sistema de financiación más o menos coherente diseñado en la LOFCA se ha visto sustituido por una serie de Acuerdos sobre financiación autonómica, Acuerdos contruidos en ocasiones al margen e incluso en contra de la propia LOFCA.

Repasando brevemente el desarrollo del proceso negociador vemos que, por un lado, el punto de partida de los Acuerdos de 1986 y 1992 suponía reconocer a cada Comunidad para el futuro, como mínimo, la financiación de que disponía en el período anterior al Acuerdo. Después, y con criterios fundamentalmente políticos, aunque revestidos de un ropaje técnico, se discutían los criterios de reparto de los fondos adicionales inyectados al sistema. Si a lo anterior unimos la perpetua existencia de «flecós» pendientes de renegociar, el resultado no puede ser otro que una «restricción presupuestaria blanda» para los gobiernos autonómicos, que siempre pueden confiar en el resultado favorable de alguno de los temas pendiente de renegociar para encontrar financiación adicional en el futuro, pero que nunca ven llegado el momento de dirigirse a sus contribuyentes para solicitar recursos por vía impositiva.

Considerando un marco más amplio que el de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, otras fuentes de inestabilidad surgen de la probable insuficiencia global de recursos que reciben las Comunidades Autónomas de régimen común (si conectamos las vertientes de ingresos y gastos) y de la fuerte disparidad en la financiación per cápita recibida por las Comunidades Autónomas comunes y forales (si conectamos los distintos sistemas de financiación) ⁴³.

Los obstáculos de tipo jurídico e institucional, en una primera etapa, y la falta de voluntad política de las Comunidades Autónomas posteriormente, explican el bajo grado de correspondencia fiscal. En el curso de la negociación del sistema de financiación autonómica, a la Hacienda Central le ha convenido mantener la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas, aunque haya lamentado el proceso de endeudamiento a que ha conducido, mientras que por parte de las Haciendas Autonómicas se ha asumido con vigor la autonomía en la vertiente del gasto y el ejercicio de las competencias, así como en la petición de mayores transferencias, mientras que se mantenía una actitud pasiva en el terreno de la política fiscal.

Finalizada ya la primera etapa de consolidación de las Haciendas Autonómicas parecería que la resolución de los problemas antes citados debería situarse en primer plano, pero hay que tener en cuenta que «las importantes ineficiencias generadas por el desafortunado diseño del mecanismo de financiación no parecen preocupar suficientemente a ninguno de los agentes implicados. De alguna forma se ha producido un equilibrio perverso en el que la Administración Central está satisfecha con el poder que da el amplio margen de maniobra sobre la financiación. Las comunidades Autónomas, por su parte, también parecen satisfechas con la posibilidad de desviar toda la responsabilidad hacia el gobierno central» ⁴⁴.

⁴³ Vid. Pérez (1991), págs. 163-176.

⁴⁴ Cfr. Calsamiglia (1991), pág. 130.

98 A la luz de lo anterior, el Acuerdo de enero de 1992 no parece que haya supuesto un cambio sustancial en este estado de cosas. Aunque el juicio definitivo sobre el mismo debe aplazarse hasta que los temas encomendados a los Grupos de Trabajo hayan sido acordados definitivamente, la esencia del Acuerdo alcanzado es retocar el PPI (manteniendo incólume la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas), y mantener abierta la negociación, con lo cual se conceden esperanzas a todas las Comunidades Autónomas de obtener mayor financiación en el futuro; las Comunidades menos desarrolladas, porque confían obtener recursos adicionales con cargo al fondo de nivelación de servicios públicos esenciales, y las de mayor nivel de desarrollo relativo, porque la posible cesión del rendimiento territorial del IRPF y el mayor dinamismo de su economía les permiten también confiar en ganar financiación por esa vía.

En cuanto al endeudamiento, los límites fijados en el Escenario de Consolidación Presupuestaria no deben hacer olvidar que existen ya límites al endeudamiento fijados en la LOFCA, límites estos que han sido pasados por alto de modo reiterado.

El asunto de la corresponsabilidad fiscal, a la vista del Informe del Grupo de Trabajo correspondiente, tampoco parece estar maduro para su resolución.

Parece, por tanto, que los problemas que pesan sobre la Hacienda Autonómica no han tenido una respuesta satisfactoria en el Acuerdo de enero de 1992, que sigue siendo un Acuerdo abierto en muchos puntos. Con vistas al futuro, sería conveniente planear conjuntamente la ampliación del techo competencial de las Comunidades Autónomas del artículo 143 y la reforma de la financiación autonómica, puesto que la homogeneización del techo competencial evitaría que existiera un único sistema de financiación para regiones con esquemas competenciales y de gasto diferentes entre las Comunidades Autónomas de régimen común. La ampliación del techo competencial debería igualmente venir acompañada por la integración de la financiación de la sanidad (tema este obviado en nuestro trabajo) con la del resto de competencias.

De la respuesta satisfactoria a estos argumentos, para lo cual no es baladí la voluntad política de todas las partes implicadas, depende la estabilidad futura del esquema financiero del Estado de las Autonomías.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alvarez Blanco, R.** (1992): «Una aproximación al endeudamiento de las administraciones territoriales». *Papeles de Economía Española. Suplementos sobre el Sistema Financiero*, n.º 40, pp. 49-58.
- Alvarez-Buylla, A.** (1991): «Tributos propios de las Comunidades Autónomas». Ponencia presentada en las *Segundas Jornadas Tributarias de la Comunidad Autónoma de Galicia*, La Coruña, 20 y 21 de noviembre.
- Biescas, J. A., et al.** (1992): *El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un Cambio*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Borrell, J., y Zabalza, A.** (1992): «El nuevo FCI: Un instrumento de Política Regional», en Biescas et al. (1992), págs. 251-276.
- Brennan, G., y Buchanan, J. M.** (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Calsamiglia, X.** (1991): «La corresponsabilidad fiscal en la Hacienda Autónoma», De *Economía Pública*, núm. 12, págs. 123-142.
- Castells, A.** (1991): «El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: situación actual y líneas de revisión», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, págs. 9-26.
- Castells, A.** (1992): «Unas notas sobre la reforma del FCI», en Biescas et al. (1992), págs. 213-224.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera** (1991): El sistema de financiación autonómica. Su funcionamiento en el período 1987-1991, mimeo, Madrid, 6 de noviembre.
- Cros, J.; Colomer, C., y Manosa, A.** (1989): «Repercusión de las modificaciones de los Tributos cedidos en la financiación de la Comunidad Valenciana», *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 8, págs. 111-130.
- Goodspeed, T.** (1991): «The Assignment of Ability to Pay Taxes in the OECD Countries», en Prud'Homme (ed.) (1991), págs. 83-98.
- Jiménez Compaired, I.** (1991): *La imposición propia de las Comunidades Autónomas*, tesis doctoral, Universidad de Zaragoza.
- King, D.** (1988): *La Economía de los Gobiernos Multi-Nivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- 100 **Lagares, M.** (1988): «Niveles de cobertura del gasto público en España», *Papeles de Economía Española*, núm. 37, págs. 150-173.
- López Casanovas, G.; Corona, J., y Figueres, J.** (1992): *Estudio del Sistema de Financiación Autonómica de la Sanidad*, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat y Seguretat Social, Barcelona.
- Mclure, C. E.** (ed.) (1983): *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, ANU, Canberra.
- Melguizo, A.** (1988): «El Fondo de Compensación Interterritorial», *Papeles de Economía Española*, núm. 35, págs. 354-376.
- Melguizo, A.** (1991): «Los tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas de régimen común», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, págs. 57-76.
- Melguizo, A.** (1992): «Una propuesta de reforma del Fondo de Compensación Interterritorial», en Biescas et al. (1992), págs. 19-95.
- Monasterio, C.** (1987): «Regulación de la deuda exterior en las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española*, núm. 33, págs. 336-337.
- Monasterio, C.** (1988): «Una valoración crítica del nuevo sistema de financiación autonómica», *Papeles de Economía Española*, núm. 5, págs. 340-354.
- Monasterio, C.** (1992): «Corresponsabilidad Fiscal: Problemas de definición y elección de instrumentos», Ponencia presentada a las *Jornadas sobre Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*, Santiago de Compostela, junio.
- Monasterio, C., y Suárez Pandiello, J.** (1991): «Necesidades de gasto y participación autonómica en ingresos del Estado», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, págs. 77-92.
- Monasterio, C., y Suárez Pandiello, J.** (1993): «El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica», *Documenta Fundación BBV*. Julio
- Mueller, D.** (1987): «The growth of government: A public choice perspective», *IMF Staff Papers*, núm. 34, págs. 115-149.
- Musgrave, P. B.** (1991): «Merits and demerits of fiscal competition», en Prud'Homme (ed.) (1991), págs. 281-297.
- Musgrave, R. A.** (1959): *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, Nueva York (ed. castellana, *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1967).
- Musgrave, R. A.** (1983): «Who should tax, where and What?, en C. E. Mclure (ed.) (1983), págs. 2-22.
- Musgrave, R. A., y Musgrave, P. B.** (1992): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill, Madrid.

- Ortiz Junquera, P.** (1987): «Endeudamiento de los Entes Territoriales 1979-1985», *Papeles de Economía Española*, n.º 33, pp. 338-341.
- Pérez, F.** (1991): «La inestabilidad del sistema de financiación autonómica», *De Economía Pública*, núm. 12, págs. 161-184.
- Prud'Homme, R.** (ed.) (1991): *Public Finance with Several Levels of Government*, Foundation Journal Public Finance, La Haya.
- Suárez Pandiello, J.** (1989): «La redistribución local en los países de nuestro entorno», *Papeles de Economía Española*, núm. 41, págs. 306-308.
- Suárez Pandiello, J.** (1992): «Esfuerzo fiscal y corresponsabilidad fiscal», comunicación presentada a las *Jornadas sobre Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*, Santiago de Compostela, junio.
- Utrilla, A.** (1991): «Los efectos del fondo de compensación interterritorial en el desarrollo regional», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, págs. 139-158.
- Zubiri, I.** (1987): «Sobre la distribución de recursos en un sistema federal», *Papeles de Economía Española*, núms. 30-31, págs. 426-436.

PARTE 2.
LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL
EN EL ESTADO
DE LAS AUTONOMIAS

El Centro de Estudios de Economía Pública de la Fundación BBV es un centro creado hace escasamente un año y tiene como objetivo estudiar cuál es el papel del sector público español, en una serie de dimensiones importantes para la economía española.

Los trabajos que el Centro de Estudios de Economía Pública realiza en la actualidad están ordenados en torno a tres ejes de interés, tres ejes temáticos.

Por una parte, el papel del sector público español en el proceso de integración en Europa. Hay una serie de investigaciones concentradas en esta dirección.

Un segundo eje es la modernización del sector público español: qué márgenes de modernización existen, con los cuales mejorar el papel del sector público como prestador del servicio.

Un tercer eje temático, no menos importante que los anteriores, es la descentralización del sector público español. Hay una serie de investigaciones en marcha sobre esta materia.

Una de las metas de la Fundación es no solamente investigar y publicar una serie de documentos, sino sacar a la luz estos temas de interés para la Fundación, de manera que los resultados de las investigaciones nutran el debate, que no debe quedarse en el puro ámbito político, sino que también debe tener una dimensión técnica de comparación internacional y de análisis reposado, utilizando las categorías de análisis económico que son de las que nosotros entendemos en alguna medida.

Por ese motivo es por lo que hemos organizado este debate, en el que hemos invitado a participar a expertos que en todos los casos y de alguna forma tienen un relieve o una dimensión académica; son personas que o han investigado este problema o han estado en contacto con él por razón de su cargo. Para debatir entre economistas o entre técnicos, una de las cuestiones más acuciantes en el diseño del Estado de las Autonomías es la de la corresponsabilidad fiscal.

Este es un problema muy importante porque el sector público español, a sus tres niveles: local, autonómico y central, es todavía un bloque con arquitectura incompleta. Se diría que la financiación local es un edificio cerrado y completado. La financiación del Estado Central también es un edificio completo, e incluso ya está sometido a reformas, pero el sistema de financiación autonómica, pese a que ha pasado por distintos avatares y se habla de sistema definitivo, es un sistema de financiación todavía sin cerrar, que hace que el edificio autonómico, por continuar con el símil, esté todavía con las paredes al aire.

106 Para poder cerrar este edificio es preciso llegar a alguna clase de acuerdo en esto que se llama corresponsabilidad fiscal.

Uno de los múltiples problemas que se detectan en los últimos años es la falta de autonomía que tiene las Comunidades Autónomas para financiarse acudiendo a tributos, a fuentes de recaudación, a fuentes de ingresos propias.

Para tratar aspectos y dimensiones de este problema tenemos hoy aquí a Carlos Monasterio Escudero, catedrático de la Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo, que sentará un marco general y nos hablará de planteamientos teóricos sobre corresponsabilidad fiscal.

Seguidamente intervendrá Joaquín Solé Vilanova, profesor titular de Hacienda Pública de la Universidad Central de Barcelona, quien se centrará especialmente en el análisis comparado, es decir, en glosar cómo funcionan otros sistemas de financiación autonómica en otros países y qué consecuencias se pueden extraer de ello.

A continuación, Jesús Ruiz Huerta, catedrático de la Universidad Complutense y subdirector general del Instituto de Estudios Fiscales, centrará su intervención en la articulación de la corresponsabilidad fiscal en el modelo autonómico español.

Después intervendrá José Luis Vivanco, que nos hablará de una experiencia singular en el conjunto del Estado, la experiencia del funcionamiento del sistema tributario en el País Vasco, que en el espectro de corresponsabilidad es quizá el extremo que mayor desarrollo ha alcanzado.

Posteriormente Francisco Pedraja Chaparro explicará los efectos de la corresponsabilidad fiscal sobre la solidaridad regional, que es uno de los puntos que habitualmente surgen aquí.

Por último intervendrá José Tanco para hablarnos de la corresponsabilidad fiscal en la coordinación del sistema de financiación autonómica.

II. MARCO GENERAL Y PLANTEAMIENTOS TEORICOS SOBRE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL

Carlos Monasterio Escudero

Catedrático de Hacienda Pública. Universidad de Oviedo

Quisiera empezar mi intervención agradeciendo al Centro de Estudios de Economía Pública de la Fundación BBV y a su director, el profesor González Páramo, esta invitación para discutir un tema que hoy no sólo se circunscribe al debate académico, sino que está también en primera línea del debate político, y a la hora de juzgar en qué medida hay un grado adecuado o no de corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, yo quería enmarcar el planteamiento general de mi exposición en una referencia última, que creo deberíamos tener siempre presente, a ese sistema de financiación común.

Creo que los elementos de corresponsabilidad fiscal presentes o ausentes en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común es uno de los puntos que debemos analizar, y hoy lo haremos de una manera más exhaustiva. Pero no podemos olvidar que hay otros aspectos como los de solidaridad, equidad u otros, que también debemos tener en cuenta, porque la búsqueda final es la de una solución que haga eficiente al sistema, considerado éste en su conjunto.

En cuanto al contenido de mi exposición voy a dividirla en dos partes. La primera estará destinada a analizar los aspectos teóricos que la teoría del Federalismo Fiscal recomienda que debería cumplir un buen sistema de financiación para un sector público organizado en varios niveles de gobierno.

Algunos de estos aspectos teóricos tienen implicaciones prácticas directas y hemos de examinar también en qué medida esas implicaciones se cumplen o no en el caso español.

Y en segundo lugar haré también un breve análisis del marco general de la corresponsabilidad fiscal en el caso español; el marco general presente en los elementos del diseño institucional, fundamentalmente en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y también en la evolución posterior del sistema. Creo que en este momento la realidad del sistema y la discusión está sacada en gran parte fuera de lo que es propiamente el contexto de la LOFCA y que en muchas ocasiones bajo el respeto formal a esta Ley se están debatiendo

108 soluciones que caen, de hecho, fuera de ella. De todas maneras aquí les expondré mis opiniones casi hasta con crudeza, para animar o intentar animar un tanto el debate que tendremos posteriormente.

Partiendo de la teoría del Federalismo Fiscal, habrá que justificar por qué es más eficiente o por qué puede resultar adecuado un sector público organizado en varios niveles de gobierno.

Esa justificación se hace tradicionalmente por el lado del gasto. Una de las tareas fundamentales que debe atender un sector público es la provisión de bienes y servicios públicos, siempre en línea con las preferencias de los ciudadanos. Si los ciudadanos de diferentes regiones, o diversos grupos de ciudadanos tienen preferencias distintas sobre bienes públicos, podemos conseguir ganar esa deficiencia permitiendo que se agrupen según sus preferencias y disfruten una mayor o menor cantidad de bienes o servicios públicos pagando por ello en correspondencia.

Por tanto, esa justificación inicial por el lado del gasto exige inmediatamente unas consecuencias por el lado de los impuestos. Si vamos a ser respetuosos con las preferencias de los individuos agrupados en regiones, debemos permitirles que tengan en sus manos la palancas fiscales necesarias para obtener la recaudación al nivel que desean. Las distintas preferencias van a implicar diversos niveles de gasto en la provisión de bienes y servicios públicos.

De esta forma genérica suele presentarse la corresponsabilidad fiscal, es decir, la correspondencia entre la capacidad de actuación tributaria de gobiernos regionales y la capacidad que tienen de decidir sobre el lado del gasto.

Desde luego, esta capacidad de decisión no es absoluta en ninguno de los casos, y al igual que hay, como podemos observar en la práctica, una atribución competencial que permite distinguir que las funciones de gasto son específicas de los gobiernos regionales, también sucede lo mismo en el lado de los instrumentos de tipo positivo. Hay unas normas de reparto entre los distintos niveles de gobierno.

Genéricamente, por tanto, corresponsabilidad fiscal es la capacidad de decidir no solamente sobre el nivel de provisión de bienes y servicios públicos locales sino también sobre la composición de los ingresos públicos y más en concreto sobre los ingresos de tipo fiscal.

Otros principios que ofrece la teoría del Federalismo Fiscal apuntan en esa misma dirección y ya dan un sentido más concreto a ese objetivo genérico.

Uno de ellos es el de impedir la exportación fiscal. Parece lógico que a la hora de establecer impuestos por parte de los Gobiernos regionales, esos impuestos deban recaer necesariamente sobre aquellos contribuyentes que son a la vez beneficiarios del gasto; así pues, hay que evitar que en cualquier caso se adopten medidas fiscales que hagan recaer esos impuestos sobre contribuyentes situados en otros territorios.

Es decir, la incidencia territorial de los impuestos locales o regionales debe coincidir con el ámbito de competencia de gasto.

Esto apunta directamente hacia unas recomendaciones concretas en materia de política impositiva. Cualquier impuesto indirecto recaudado en la primera fase de fabricación o de distribución es un impuesto que no debería ser utilizado por los Gobiernos regionales porque puede acabar incidiendo sobre el contribuyente de otras regiones.

Por otro lado, unas de las virtudes —aunque esto tiene también su parte discutible— que presenta un sistema de haciendas descentralizadas es la de permitir la competencia fiscal y restringir de este modo el crecimiento del sector público y del gasto.

El afán de los gobiernos regionales por atraer bases imponibles puede llevarlos a ajustar a la baja los niveles de presión fiscal y de esta manera se restringiría el crecimiento del gasto público. Para que esto suceda, los gobiernos regionales necesitan entrar en esa competencia, tener una cierta capacidad de decisión a la hora de decidir su política fiscal. Por supuesto, este principio no tiene solamente esta vertiente positiva; desde otros aspectos se pueden criticar efectos negativos a los que podría llegar la competencia fiscal, pero vamos a dejar de lado de momento estos temas.

En cualquier caso hay que tener en cuenta que el principio de corresponsabilidad fiscal no es un principio absoluto. En éste, como en otros muchos casos, la corresponsabilidad fiscal es una cuestión de grado, porque pueden plantearse en muchos supuestos problemas de conducción de este principio con otros que también deberíamos respetar en una asignación positiva correcta entre niveles de gobierno.

En concreto, si además del principio de corresponsabilidad fiscal tenemos presente que para cualquier nivel de Hacienda debe cumplirse el principio de suficiencia, es decir que los ingresos en el medio plazo deben de estar equilibrados con los gastos y que no pueden producirse déficit sistemáticos, entonces puede aparecer un problema cuando tenemos en cuenta que a la hora de asignar impuestos entre niveles de Hacienda, los principales impuestos, los de mayor capacidad recaudatoria, como son el Impuesto personal sobre la Renta o el Impuesto

110 sobre el Beneficio de las Sociedades, deberían quedar en manos de la Hacienda Central, puesto que en el caso del Impuesto personal sobre la Renta se persiguen fines fundamentalmente redistributivos y las tareas redistributivas competen a la Hacienda Central. Por otra parte, por motivos de eficiente administración impositiva, un impuesto con una base tan amplia como el de la Renta, para ser gestionado de modo eficiente debe hacerse a escala nacional.

Por tanto, si hurtamos de las manos de los gobiernos regionales el Impuesto sobre la Renta, vemos que la capacidad recaudatoria de éstos empieza a ser limitada. Más aún si tenemos en cuenta que lo mismo cabría decir respecto al Impuesto sobre el Beneficio de Sociedades. Aquí la competencia fiscal puede llevar a una localización ineficiente del factor capital. Además, la movilidad de este factor, dentro del mismo país, lleva a que se produzcan excesos de gravamen importantes, si se grava de manera diferencial; por tanto el Impuesto sobre Sociedades debería atribuirse también —y éste es un principio no contestado en la teoría del Federalismo Fiscal— a la Hacienda Central.

De esta manera, si unimos esta conclusión con la que habíamos sostenido anteriormente de que los impuestos indirectos recaudados en las primeras fases deberían estar fuera del alcance de los gobiernos regionales, no queda mucho campo para la actuación de la corresponsabilidad fiscal.

La corresponsabilidad fiscal puede plantear problemas de cumplimiento, si la unimos con el principio de suficiencia, cuando el país, del que estamos hablando (después nos referiremos al caso español) es un país que ha decidido un nivel de descentralización del gasto muy elevado. En este caso, deberían ser elevados también los ingresos de los gobiernos regionales, y si queremos que se cumpla al 100 por 100 o en un porcentaje alto el principio de corresponsabilidad fiscal, empezamos a encontrar problemas y tenemos que llegar a algún grado de compromiso ante todos esos objetivos.

Puede aparecer otro problema cuando tratamos de afinar el concepto de corresponsabilidad fiscal. Creo que especialmente en el contexto de las discusiones que se han llevado en España, es un punto que surge inmediatamente. Cuando se habla de corresponsabilidad fiscal parece que, en el momento de concretar, cada una de las partes entiende cosas bastante distintas. Desde luego cuando uno es más riguroso en la definición de corresponsabilidad fiscal, los problemas de cumplimiento son cada vez mayores.

En principio podemos quedarnos con una versión de corresponsabilidad fiscal que suponga algo parecido a la equivalencia fiscal; simplemente que los Gobiernos regionales que tienen competencias de gastos recauden sobre esa misma base terri-

torial. En este supuesto, y para hacer esto perceptible, parece que ya quedarían fuera los ingresos tributarios que procedan de participación en cualquier recaudación que no sea recaudación territorial, pero a partir de ahí, dejando esto fuera, se admitiría cualquier otro tipo de ingreso impositivo.

Sin embargo, si a lo anterior añadimos, para conseguir una asignación eficiente en los bienes y servicios públicos locales, que esos impuestos que recaudan los gobiernos locales sean perceptibles, que haya ausencia de ilusión fiscal, entonces ya no nos sirve cualquier impuesto. Esos impuestos deben ser percibidos correctamente por los contribuyentes en el sentido de que éstos conozcan adecuadamente la carga fiscal que soportan.

Aunque la definición de ilusión fiscal no resulta fácil, en principio suele argumentarse que los impuestos indirectos son generadores de ilusión fiscal, porque ahí la carga fiscal está oculta en el precio y es difícil para los contribuyentes captarla correctamente. Por tanto, quedaría el campo de actuación reducido exclusivamente a la imposición directa, y ya habíamos visto que la imposición directa en su mayor parte debería ser asignada al Gobierno Central.

Así pues, a la hora de decidir un sistema de financiación para los Gobiernos Centrales, si lo que se decide es un reparto de las fuentes impositivas y establecemos una serie de principios para asignar impuestos entre niveles de gobierno, es difícil en un sistema de separación en el cual cada nivel de Hacienda tenga sus propios impuestos, que con un grado de descentralización del gasto elevado y queriendo cumplir el principio de corresponsabilidad fiscal al 100 por 100, no aparezcan problemas graves en caso de que sea ésta la elección.

La posibilidad alternativa, de no ir a un reparto de fuentes de impuestos entre niveles de Gobierno, es establecer un sistema fiscal único y repartir el producto de ese sistema fiscal, según normas acordadas previamente entre los diversos niveles de Hacienda.

Entre estos dos casos extremos existe la posibilidad de establecer otros mixtos, que tienen rasgos de los dos sistemas y son la mayor parte de los casos que podemos encontrar en la realidad.

Por tanto, para finalizar los aspectos teóricos generales sobre corresponsabilidad fiscal, aparece una tensión, si queremos cumplir el principio de corresponsabilidad fiscal de una manera rigurosa, es decir, con impuestos que, incontestablemente según la teoría del Federalismo Fiscal, vamos a asignar a gobiernos regionales, sobre todo si deseamos que esos impuestos sean visibles y además queremos cumplir el principio de suficiencia, cuando el grado de descentralización decidido es im-

112 portante y el volumen de gasto que gestionan los gobiernos regionales es también considerable.

En el caso español el marco general de la corresponsabilidad fiscal es un marco relativamente limitado, o que la propia evolución del sistema ha ido haciendo cada vez más reducido.

Creo que en el caso español hay algo que ha llevado, en el transcurso del tiempo desde el surgimiento de la hacienda económica hasta este momento, a una menor corresponsabilidad fiscal. Los impuestos que pueden gestionar las Haciendas Autonómicas son fundamentalmente impuestos cedidos. Igual que el Estado cede competencias y cedió gastos, cedió una parte de impuestos que se desgajaron del sistema fiscal estatal y fueron a parar a las Haciendas Autonómicas. Además de esos impuestos cedidos, heredados del Estado, las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de establecer impuestos propios y recargos sobre impuestos cedidos o sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas. No vamos a entrar a analizar el funcionamiento concreto de cada uno de estos medios de financiación, pero éstos son los instrumentos impositivos en manos de las Haciendas Autonómicas.

El esquema de cesión de tributos es un esquema cerrado. Por tanto, esos impuestos recibidos por las Haciendas Autonómicas y que proporcionan la mayor parte de la recaudación de tipo impositivo, no pueden crecer, son un conjunto cerrado y acotado por lo que establece la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, si atendemos a la capacidad de gasto, la diferenciación entre niveles competenciales hace que, a medida que cada una de las Comunidades avanza hacia el techo competencial, el gasto asociado vaya creciendo, y crezca igualmente en el momento que las Comunidades de competencia reducida (las del artículo 143) incrementen su nivel competencial para llegar a los techos máximos. Por tanto, en el diseño original del sistema ya hay un germen que iba a llevar a un menor grado de corresponsabilidad fiscal. La maduración del proceso llevaba a mayores transferencias, más gasto asumido por las Comunidades Autónomas, mientras que los instrumentos impositivos de que éstas podían disponer son unos instrumentos cerrados que no tenían posibilidades de actuación. Es más, en el transcurso del tiempo, la propia evolución del sistema ha restringido aún más el campo de los instrumentos fiscales al alcance de las Comunidades Autónomas.

Uno de los impuestos cedidos, precisamente el de mayor importancia recaudatoria, el Impuesto de Lujo recaudado en destino, fue abolido el año 1986 con la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido. Por tanto se restringió el campo de los tributos cedidos, se redujo el marco de la autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas, mientras que sus com-

petencias de gasto siguieron creciendo. Esto ha llevado a un grado cada vez menor de corresponsabilidad fiscal en la Hacienda Autónoma y ha producido la insatisfacción respecto al sistema que existe actualmente, porque el bajo grado de corresponsabilidad fiscal plantea tensiones importantes en un sistema de financiación descentralizado, puesto que los tres grandes bloques sobre los que se asienta la financiación de un gobierno regional son:

- por una parte, los de tipo fiscal, los impuestos que puede recaudar;
- por otra parte, las transferencias recibidas, y
- por último, el recurso al endeudamiento.

Cuando uno de estos recursos alcanza su tope y queda bloqueado, como es el caso de la cesión de tributos, todas las tensiones del gasto se trasladan en las otras dos direcciones: o bien hacia el sistema de transferencias, por lo que se produce un grado de dependencia financiera creciente de los gobiernos subcentrales respecto a la Hacienda Central, lo cual suele provocar tensiones políticas y probablemente acusaciones de que la financiación autonómica está ahogada por parte del Estado, que no se muestra generoso; o bien, si esas tensiones se desplazan hacia el uso de la deuda y el recurso al crédito, se produce un proceso de endeudamiento creciente, que es lo que puede observarse en España, sobre todo a partir del año 1988.

Por tanto, la ausencia de corresponsabilidad fiscal crea tensiones en el sistema de financiación, y el lograr un mayor grado de corresponsabilidad fiscal parece que en este momento es algo unánimemente admitido, tanto en el mundo académico como en el político.

Otra cosa es por qué no se avanza si existe esta necesidad de mayor corresponsabilidad fiscal. Voy a tratar de exponer brevemente las razones que impiden el avance y a juzgar un poco en qué medida el acuerdo reciente del año 1992 ha permitido avanzar en esa dirección.

El problema para avanzar en el camino de la corresponsabilidad fiscal es que hay un campo, creado para ella en la Ley Orgánica de Financiación Autónoma, que está cerrado, y cuya ampliación plantea dificultades importantes, siendo necesario un acuerdo político si se quiere progresar en esa dirección.

Ese campo de corresponsabilidad fiscal previsto en la Ley Orgánica de la Financiación de las Comunidades Autónomas abarca los tributos cedidos por el Estado a la Hacienda Autónoma, los propios de estas Haciendas Autónomas y el recurso a los recargos.

En el caso de los tributos cedidos, ya he señalado que es un

114 campo cerrado y bloqueado en este momento; es más, disminuido desde que se suprimió el Impuesto de Lujo, y el que debería sustituirlo —la fase minorista del Impuesto sobre el Valor Añadido— no fue un impuesto cedido, ni lo es en este momento de manera efectiva.

En relación con los impuestos propios, las Comunidades Autónomas tienen una capacidad de actuación restringida, ya que en su diseño final se prohíbe, con buen criterio, incurrir en supuestos de doble imposición. Esta prohibición, teniendo en cuenta que el campo de los grandes impuestos de renta, de sociedades o de valor añadido es un campo general, deja prácticamente con las manos atadas a las Comunidades Autónomas. No obstante, habría que ver hasta qué punto este requisito es tan fuerte, puesto que la Sentencia del Tribunal Constitucional del año 1987 hace una interpretación flexible del mismo.

Tanto estas restricciones de tipo institucional, como la clara voluntad política de las Haciendas Autonómicas para asumir un papel activo en la política tributaria, han hecho que los tributos propios de las Comunidades Autónomas tengan una importancia muy reducida. A este respecto quería comentarles que, entre los tributos propios de las Comunidades Autónomas, se cuentan las tasas conectadas a servicios transferidos, lógicamente en aplicación del principio de beneficio. Si un servicio se financia en parte con tasas, es el prestador del servicio quien debe recaudar esas tasas. Por tanto, la cesión de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas llevó aparejada la cesión de esas tasas conectadas con servicios transferidos, tasas que, además, se restaban del coste a la hora de computar el coste efectivo cedido a las Comunidades Autónomas.

Pues bien, es muy sintomático que en este momento las tasas que pasan a ser un tributo propio, no un tributo cedido, y por tanto sobre las cuales pueden adoptar libremente medidas tributarias las Comunidades Autónomas, ese tributo propio que de hecho es heredado de la Hacienda Central, esas tasas transferidas producen una recaudación que es superior a la suma de la que producen todos los tributos propios creados por las Comunidades Autónomas. Por tanto ese tributo propio, que es heredado, es la estrella recaudatoria, lo cual muestra que la capacidad o decisión de asumir un papel activo en la política tributaria por parte de los gobiernos autonómicos ha sido más bien escasa. Es más, si examinamos cuál ha sido el campo de la administración tributaria de las Comunidades Autónomas, nos encontramos con que, salvo el peculiar régimen fiscal de Canarias que tiene un impuesto sobre combustibles derivados del petróleo, que produce más de la mitad de la recaudación por impuestos propios de las Comunidades Autónomas, el resto son fundamentalmente impuestos por el juego del bingo y, curiosamente, a la hora de establecer recargos por los tributos cedidos o por el Impuesto de la Renta, las

Comunidades Autónomas se han centrado también en las tasas que gravan los juegos de suerte, embite o azar. Así pues, toda la actuación tributaria de las Comunidades Autónomas se ha dirigido a gravámenes sobre el juego, bien como impuesto propio o como recargo, lo cual muestra que buscan la línea de menor resistencia fiscal y que por tanto su deseo de aparecer como recaudadores ante los contribuyentes es más bien reducido.

Por consiguiente, el campo de corresponsabilidad fiscal previsto en el sistema de financiación autonómica, en lo que respecta a tributos cedidos está cerrado y bloqueado en este momento, salvo que se reformara la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas, o que se llevara hasta el final, como veremos después, lo cual implicaría la cesión del Impuesto sobre el Valor Añadido en fase minorista. Y por lo que respecta a la parte de corresponsabilidad fiscal que exige una decisión de asumir la política tributaria y aparecer ante sus contribuyentes por parte de los Gobiernos Autonómicos, hay una evidente falta de voluntad política en este sentido, a la cual puede añadirse también alguna restricción institucional.

Por tanto, si el campo de corresponsabilidad fiscal previsto se ha agotado, hace falta abrir nuevos campos a esa corresponsabilidad fiscal. La ampliación de los campos de corresponsabilidad fiscal puede hacerse de dos maneras. A mi juicio, dentro de la propia LOFCA únicamente cabe llevar hasta el final el esquema de cesión de tributos, es decir, ceder el Impuesto sobre el Valor Añadido en fase minorista.

Esta es una solución que en los debates políticos ha quedado bastante orillada, pero que sin embargo es, a mi juicio, la única a la que apunta claramente el modelo de la LOFCA en estos momentos. Cerrar este modelo implica ceder el Impuesto sobre el Valor Añadido en fase minorista. Por supuesto que esto plantea problemas ya que se cede una fase del Impuesto, éste tiene que gestionarse de manera integrada y habría graves dificultades si se cediera la gestión de esta fase.

Ciertamente existe una manera de hacerlo, que sería ceder la recaudación sin ceder la gestión, lo que cabría dentro del esquema de cesión de tributos. Aquí se puede objetar que existen problemas de cálculo sobre cuál es la recaudación correspondiente a la fase minorista.

Creo que esos cálculos no son de tal magnitud como para descartar esta solución, pensado en ella como solución práctica, porque si hemos llegado a este momento en la construcción de la Hacienda Autonómica a partir de un origen que fue la valoración del coste efectivo, y hemos admitido aquella valoración, creo que sería demasiado a partir de ahí argumentar escrúpulos respecto de la cesión del Impuesto sobre el Valor

116 Añadido en fase minorista. Es una solución que al menos habría que considerar.

Otra solución dentro de la LOFCA es poner en marcha los recargos autonómicos o ampliar el campo de actuación tributaria de las Comunidades Autónomas en materia de tributos propios. Pero ésta no es una decisión que compete al sistema como un todo, sino que exige la actuación de cada una de las partes, y parece que esa actuación por el momento ha sido más bien reducida.

Si se trata de abrir nuevos espacios a la corresponsabilidad fiscal, entonces las soluciones que se pueden barajar son las de ceder la capacidad normativa sobre tributos cedidos, que la normativa no sea estatal sino autonómica, ceder parte del rendimiento territorial del Impuesto sobre el Valor Añadido, tema en el que se centra la discusión en este momento, o pasar de alguna manera, dando entrada a las Comunidades Autónomas en la Agencia de Administración Tributaria, a un sistema de unión impositiva con coparticipación de la recaudación de los grandes impuestos de todos los niveles de Hacienda.

A esta solución se puede llegar si se cede la fase minorista del Impuesto sobre el Valor Añadido y una parte de la cuota líquida territorializada del Impuesto de la Renta, porque al fin y al cabo estos dos impuestos son los que proporcionan mayor recaudación, y ceder una parte de los mismos sería como avanzar hacia el sistema de unión impositiva.

Por último, quería hacer algunas consideraciones respecto a la manera en que podemos avanzar hacia una mayor corresponsabilidad fiscal.

Creo que esa manera implica necesariamente retocar el sistema de financiación autonómica, considerado como un todo. Por tanto, habría que dejar en un segundo lugar, a la hora de buscar soluciones, aquellas decisiones que dependen no de la configuración del sistema como un todo, sino de una decisión de cada una de las partes, que son los Gobiernos Autonómicos, a los cuales corresponde la iniciativa de crear impuestos propios o de establecer recargos.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas puede ser susceptible de recargo. El Tribunal Constitucional, en Sentencia de 4 de octubre de 1990, ha sancionado plenamente esta posibilidad, y ése es un camino por el cual ningún Gobierno Autonómico se ha adentrado.

Por tanto, para conseguir mayores cuotas de corresponsabilidad fiscal debemos buscar una solución que pase por cambios en el sistema como un todo.

Creo que a la hora de hacer esto, se debería evitar al máximo

la confusión que existe entre buscar o negociar dentro de unas reglas, que son las que el sistema tiene pactado, o fijar las reglas de discusión, pues no se sabe si se está en cada caso planteando un problema de maximización, dejando las restricciones fijadas, las que están acordadas institucionalmente de manera intocable, o si se están haciendo las dos cosas simultáneamente, porque considero que en este momento parte de las soluciones buscadas, que pueden ser soluciones coherentes, no pueden defenderse dentro del marco de la LOFCA. Esto es lo que creo que a la hora de articular una solución puede llevar a bastantes problemas.

Por otra parte, en este momento, la necesidad de corresponsabilidad fiscal reviste urgencia, y más aún si tenemos en cuenta que la previsible ampliación de competencias del artículo 143 va a aumentar el gasto gestionado por parte de los gobiernos autonómicos y que el grado de corresponsabilidad fiscal del sistema será menor después de esa ampliación de competencias si no adoptamos ninguna medida.

Es necesario, pues, discutir los métodos de actuación para conseguir mayor corresponsabilidad fiscal. A este respecto, quería hacer unos breves comentarios sobre el acuerdo que se supone va a regir para la financiación autonómica en los próximos cinco años, que es el Acuerdo de 20 de enero de 1992.

Este Acuerdo toma el asunto de la corresponsabilidad fiscal y admite que es uno de los más importantes; incluso crea un propio grupo de trabajo y le encomienda que estudie más en concreto la búsqueda de soluciones, en particular dentro del contexto de la variable fuerza fiscal en el Impuesto de la Renta.

Creo que este Acuerdo, en lo que respecta al tratamiento de la corresponsabilidad fiscal, ya tiene un grave defecto, pues empieza con una contradicción notable, ya que el apartado 2.3, que se ocupa de la corresponsabilidad fiscal, comienza diciendo textualmente:

«El Consejo de Política Fiscal y Financiera considera que en las circunstancias actuales no es oportuno proponer la ampliación de la cesión de tributos más allá del marco establecido.»

Y concluye de la siguiente manera:

«Asimismo el Consejo de Política Fiscal y Financiera estudiará las posibilidades de cesión de nuevos tributos.»

Las conclusiones del grupo de trabajo sobre corresponsabilidad fiscal, después de una serie de borradores sucesivos, se plasman en un documento en el cual se estudia, como posibilidad prin-

118 cipal, la cesión de una parte de la recaudación del Impuesto del Valor Añadido, argumentando que esta solución está dentro de la LOFCA.

A mi juicio esta solución no está dentro de la LOFCA. Puede ser una solución adecuada, pero supone ir más allá del campo de la LOFCA, porque cuando se habla de la variable esfuerzo fiscal en el Impuesto de la Renta (art. 13 de la LOFCA), esta variable es una de las utilizadas para negociar el porcentaje de participación y el de particiones sobre el conjunto de impuestos no cedidos (actualmente definidos como la base ITAE).

Por tanto, dar un mayor o menor peso al índice de carga fiscal en el Impuesto de la Renta es configurar de manera distinta el porcentaje de participación, cambiar en alguna dirección el sistema de transferencias.

Creo que partiendo de una concepción medianamente rigurosa de corresponsabilidad fiscal, cambiar el sistema de transferencias no es añadir más corresponsabilidad fiscal, salvo que por motivos políticos se considere que ésa es la manera de abrir de forma indolora la puerta a los recargos autonómicos. Pero ésta es una solución que cae fuera de la LOFCA. La definición concreta de la variable esfuerzo fiscal está en los acuerdos, que tienen una vigencia limitada (son acuerdos quinquenales), con una configuración distinta del sistema de transferencias.

Por el contrario, sea que esté uno a favor o en contra de la cesión del IVA en fase minorista, me parece que resulta excesivo decir, como se hace en el Informe del grupo de trabajo, que podría interpretarse la cesión de la imposición general sobre las ventas en fase minorista, como la cesión del IVA. No es que haga falta interpretarlo. La propia LOFCA en una disposición adicional dice que hasta que no exista el IVA en fase minorista —que era el Impuesto previsto para nuestra imposición indirecta, porque la LOFCA es del 80, del principio de la reforma fiscal—, actuará como cedido el de Lujo recaudado en destino; luego la propia LOFCA ya señala claramente que es el IVA en fase minorista el impuesto al que apunta.

Lo mismo dice la Ley de Cesión de Tributos y lo mismo interpretó el Consejo de Política Fiscal y Financiera en el Acuerdo de 1986. Ahora se guarda silencio sobre esa solución, pero yo, para concluir, diría que el debate sobre corresponsabilidad fiscal tiene que llevar al final a una modificación del marco existente. Considero que es mucho más negativo mantener la situación actual y bajo un respeto formal a la LOFCA decir que no hace falta modificarla, porque simplemente basta con seguir ignorándola, que es lo que sucede en muchos casos. Creo que vale más abrir los ojos y llevar el debate hasta el final, introduciendo retoques institucionales si fuera necesario.

III. LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN EL ANALISIS COMPARADO

Joaquín Solé Vilanova

Profesor Titular de Hacienda Pública.
Universidad Central de Barcelona

Siempre resulta difícil hacer un análisis comparado, señalar qué es lo más destacable, lo más importante de cada uno de los sistemas, y más si lo que nos interesa no es una sesión de geografía de federalismo fiscal, sino sacar algunas lecciones del sistema comparado.

Se ha dicho al principio que era conveniente que cerráramos de una vez el sistema, o este proceso de concreción de la financiación autonómica.

Creo que no hay que preocuparse de si cerramos o no el sistema. Vista la experiencia de 200 años en Estados Unidos, de 125 en Canadá, de casi 100 en Australia y de 130 ó 140 años en Suiza, no hay ningún sistema cerrado.

El federalismo fiscal es en sí mismo dinámico, porque si hay poderes vivos y reales, estos poderes permanentemente están en contacto interactivo, como en un tira y afloja, y salen como resultado de unas nuevas circunstancias, o se buscan nuevas soluciones, nuevos planteamientos y nuevos problemas.

A finales del siglo pasado ningún Gobierno federal estaba interesado en imposición directa, dejando ésta como un residuo para los gobiernos intermedios. Prueba de ello es que bien a principios de este siglo la misma Constitución federal fue reformada para que la Federación pudiera tener opción al Impuesto sobre la Renta. Es decir, las circunstancias cambiaron y, en consecuencia, cambiaron también los planteamientos e incluso el interés por determinadas figuras tributarias.

El hecho de que estemos cada vez más en unas economías abiertas, si lo contemplamos en una perspectiva de 200 años, nos obliga a muchos replanteamientos en imposición directa, en imposición sobre ganancia de capitales. La experiencia de Estados Unidos y, especialmente, de Canadá nos obliga a tener un concepto de solidaridad mucho más amplio del que teníamos en el siglo pasado y, por tanto, a ir cambiando el sistema. La misma dinámica de Canadá desde la segunda guerra mundial hasta ahora, demuestra unos cambios continuos.

Creo que la LOFCA ha dado un servicio extraordinario al país desde el punto de vista de la financiación autonómica. Par-

120 tiendo de cero, los parlamentarios que aprobaron la LOFCA acertaron muchísimo en la descentralización del gasto. Así lo reconocen muchos observadores extranjeros. Creo que el modelo español es un ejemplo a imitar para muchos países que salen de recientes dictaduras y quieren democratizarse y establecer cierto grado de descentralización. No obstante, esto no quiere decir que este modelo deba perpetuarse; de hecho, ningún impuesto, ni siquiera el IVA, se ha mantenido tal como se creó. Es un modelo que habrá que ir puliendo y sometiendo a oportunas modificaciones si fuera preciso.

Por tanto, quizá sí se cierra un período en este sentido y habría que empezar a plantear, si se está violando la Ley, la posible modificación de la LOFCA.

Por otra parte, al analizar el sistema español e intentar dar soluciones, un colega mío comentaba: «No tenemos que inventar nada, está todo inventado. Hay países que llevan 200 años con federalismo fiscal, con descentralización financiera y tributaria. Por tanto, analicemos a fondo estos países y adaptemos sus experiencias al nuestro. Pero no es necesario de entrada inventar, sino ver qué hacer y tener imaginación para adaptar.»

Con este propósito lo que quiero es analizar la experiencia de estos países, centrándome en algunos puntos concretos.

Antes quisiera precisar un poco la noción de corresponsabilidad fiscal, para ver qué temas nos interesa resaltar de los países que vamos a analizar. Estaremos de acuerdo en que una verdadera corresponsabilidad fiscal, o simplemente responsabilidad fiscal, implica una cierta capacidad de decisión en los ingresos, que ha de ir pareja a la capacidad de decisión en los gastos. A nivel autonómico esto no es así: hay mucha capacidad de decisión sobre el gasto, pero hay poca capacidad de decisión sobre el ingreso. Esto quizá sea admisible desde el punto de vista político —para los políticos o para los administradores—, pero desde un punto de vista estrictamente económico no es bueno para el sistema.

Es cierto también que se puede interpretar la asunción de un cierto grado de coste político que implica la exigencia de tributos y uno puede entender que si administra los impuestos ya asume parte de este coste, porque el ciudadano lo asocia a los recaudadores de impuestos, o sea a los que han exigido el impuesto; o bien, si se participa en un impuesto, en una participación directa y clara como es, de acuerdo con el principio de territorialidad, también se ve claramente que los recursos van a parar a un determinado territorio, y por tanto supone igualmente un cierto grado de corresponsabilidad fiscal. Creo que éste es un nivel de corresponsabilidad fiscal que se está planteando en estos momentos en España, alrededor de la figura del Impuesto sobre la Renta.

Es evidentemente un sistema de corresponsabilidad fiscal débil, nadie lo niega; lo que sí que es cierto es que la participación, como podremos ver más adelante, es la vía para llegar un día a un sistema de corresponsabilidad fiscal fuerte, alrededor de figuras fuertes como la Renta.

Por tanto, corresponsabilidad fiscal no es simplemente participar en los impuestos de acuerdo con la recaudación en el territorio. Corresponsabilidad fiscal fuerte significa tener una cierta autonomía o poder tributario, y por tanto decidir o asumir el coste de esta decisión, de recaudar más o recaudar menos, pero debe acompañar al interés de gastar más o gastar menos.

Por tanto, si la verdadera corresponsabilidad fiscal se obtiene a través del ejercicio de un poder de autonomía tributaria, es a través de este ejercicio y del análisis de su desarrollo en otros países como podemos sacar ideas y lecciones para nuestro sistema español.

Antes deberíamos analizar, siquiera brevemente, el sistema español para ver en qué aspectos cuantitativos podemos detectar que tiene poca corresponsabilidad fiscal a nivel autonómico, para luego compararlo fácilmente con el de otros países.

El sistema español de la LOFCA tiene como rasgos fundamentales que la financiación autonómica se basa en tributos cedidos, que son impuestos que recaudan y retienen las Comunidades Autónomas (excepto patrimonio), más participación en Impuesto del Estado. Esta es la financiación que sale de los modelos LOFCA, la financiación que es cedida de recursos de no imposición propia y el área pequeña de imposición propia, pues nunca va a poder tener una importancia cuantitativa elevada.

Por tanto, los modelos LOFCA siempre van a ser modelos basados principalmente en recursos cedidos o participados.

En el caso español tenemos que la media de los impuestos propios en las Comunidades Autónomas del artículo 151 (las cinco Comunidades con mayor nivel de competencias, es decir, las que incluyen educación) representa el 1,7 por 100 de los recursos. Este porcentaje varía por Comunidades entre un 0 y un 11 por 100. Los impuestos cedidos que no se regulan —por tanto no hay coste político para la Administración Autonómica, excepto el pequeño coste que implica recaudar los impuestos— representan el 11 por 100 y varía entre el 6 y el 15 por 100.

La participación (siempre con referencia a las Comunidades del 151) representa el 24 por 100 del total de recursos y varía entre el 15 y el 40 por 100.

122 Las subvenciones específicas o condicionadas suponen alrededor de un 50 por 100.

Por tanto, en general es una Hacienda de subvenciones y participaciones. Esto es un poco la base de los modelos LOFCA, y de aquí la necesidad de plantearse el tema de la corresponsabilidad fiscal, ya que, en efecto, no hay correspondencia entre decisiones de ingresos y decisiones de gasto.

Pasemos a analizar lo que sucede en otros países.

Lógicamente, deberán considerarse aquellos países que llevan una cierta tradición de descentralización, una experiencia prolongada de ejercicio de poder o de autonomía tributaria.

En los Estados federales se comparte, sin subordinación y con plena independencia, un poder y, en este caso, una soberanía tributaria. Este poder está compartido entre dos niveles de gobierno, no tres, porque los gobiernos locales siempre son dependientes del nivel intermedio en los países federados.

Las naciones donde destaca este poder compartido entre dos niveles son Estados Unidos, Suiza, Australia y Canadá.

Es de notar que si bien algunos de estos países son envidiables desde el punto de vista de un ejercicio de corresponsabilidad fiscal, no lo son tanto —para el caso español— desde un punto de vista de solidaridad.

Estados Unidos y Suiza no son modelos de solidaridad entre Estados o entre Cantones, como veremos en seguida. Analizaremos más detenidamente el caso de Alemania y de Canadá, que sí son ejemplo de solidaridad, aunque veremos que en Alemania no se ejerce una corresponsabilidad fiscal fuerte.

En Estados Unidos, los Estados tienen soberanía fiscal. Esto quiere decir que nadie les imponen nada. De acuerdo con su Constitución pueden establecer los impuestos que deseen, tanto en imposición directa como indirecta. Evidentemente no se incluye el Impuesto de Aduanas, que siempre queda a nivel central exclusivamente en cualquiera de los países citados.

En 1988, Estados Unidos presentaba una estructura de ingresos, a nivel de los Estados, en que la media de impuestos propios alcanzaba el 76 por 100 de los recursos, variando entre un 66 y un 88 por 100; por tanto las subvenciones, que constituirían el resto hasta llegar a 100, representaban un 24 por 100, es decir, entre un 16 y un 34 por 100 en función de cuál fuera el Estado.

Dentro de este 76 por 100 de media, el Impuesto sobre Ventas representaba 20 puntos; el Impuesto sobre la Renta Personal, 18 puntos (sobre el total de 100 que son todos los ingresos),

y el Impuesto sobre Sociedades, 5 puntos. ¿Cuáles son los intervalos en los que se mueven los distintos Estados? Hay concretamente cinco Estados que no tienen Impuestos de Ventas, otros seis que soberanamente han decidido no tener Impuesto sobre la Renta Personal a nivel estatal (sí que lo hay, evidentemente, a nivel federal), e incluso hay Estados que admiten que sus gobiernos locales establezcan un pequeño Impuesto sobre la Renta; por tanto, hay contribuyentes en algunos Estados que se encuentran a nivel estatal y a nivel federal con Impuestos sobre la Renta.

El Impuesto sobre Sociedades no está establecido en cuatro Estados de los cincuenta que integran la Unión.

Como hemos indicado, hay Estados en que la proporción del Impuesto de Sociedades representa un 0 por 100, porque no lo han establecido, y en otros casos representa un 10 por 100.

Las subvenciones en Estados Unidos son subvenciones específicas. No existen —excepto en el período de los setenta, en que hubo el famoso *revenue sharing*—, subvenciones incondicionadas; son subvenciones específicas y no se relacionan con el déficit de capacidad fiscal, sí con necesidades en algunos casos, pero sobre todo tienen que ver con las aportaciones que hacen los propios Estados para determinadas inversiones de servicios.

Tomando como referencia los datos de 1988, si la media de subvenciones por habitante que recibían los Estados americanos era de 436 dólares, Estados ricos como Massachusetts y California se situaban con 495 y 460, respectivamente, es decir, más que la media por habitante; y Estados pobres como Alabama y Mississippi se ubicaban justo por debajo de la media con 426 dólares, en el primer caso, y ligeramente por encima de esta media, en el segundo. Es un sistema muy liberal, tanto en el sector público, como desde el punto de vista de la solidaridad, que es mínima. Esta se da mucho más a nivel de gobiernos locales que entre Estados. Se trata, pues, de un país donde hay Estados ricos y Estados pobres, en términos fiscales, y el nivel de provisión de servicios es mucho mayor en unos Estados que en otros, no sólo por la vocación de un sector público más o menos fuerte, sino también por las disponibilidades que hay.

Por tanto, es un sistema que nos demuestra que sí que hay poder tributario a nivel intermedio, que se ejerce a pesar de la teoría de Hacienda Pública que leemos en los americanos, que nos dicen: «es importante que figures como rentas descentralizadas». Vemos que en la práctica ninguno de los países federales cumple este principio, entre otras cosas porque creo que, aparte de un papel importantísimo que tiene el Impuesto sobre la Renta a nivel federal como elemento distribuidor, cada uno de los Estados quiere concebir su propia sociedad

124 dentro de otra mayor —que puede ser el Estado americano—, y hacer su pequeña redistribución, aparte de la federal general.

Así pues, no hay que olvidar que el Impuesto sobre la Renta es un instrumento en países federales que ayuda a concebir una sociedad más o menos solidaria entre ciudadanos dentro de este macro-Estado que puede ser Estados Unidos.

El Impuesto sobre la Renta se mantiene y seguro que se mantendrá a nivel de los Estados, porque es un instrumento que permite ir ajustando la sociedad de acuerdo con los criterios de la mayoría de cada uno de los Estados, aparte de que a escala federal se haga lo mismo y que sirva como principal piedra de toque de redistribución el Impuesto sobre la Renta.

En Suiza, podríamos decir que sucede lo mismo. Los Cantones tienen soberanía fiscal, tanto o más que la Federación. Aceptaron hace unos años que la Federación tuviera su Impuesto sobre la Renta, con la condición de que les dejara participar en él. Por tanto, el modelo suizo presenta un dato curioso: los Cantones tienen su propio Impuesto sobre la Renta y además participan en el Impuesto sobre la Renta de la Federación.

Esto da como resultado que en la estructura de ingresos los impuestos propios representan el 73 por 100 de los recursos; dentro de este porcentaje, el Impuesto sobre la Renta representa 32 puntos; el Impuesto sobre Sociedades, 6, y el Impuesto sobre el Patrimonio, 3 puntos.

El Impuesto sobre Ventas en Suiza —no hay un IVA de momento— está a nivel federal. Por consiguiente, es en la imposición directa donde se basa principalmente el modelo suizo.

Las subvenciones en Suiza sólo representan un 21 por 100 y el sistema de participaciones apenas alcanza un 6 por 100. Por tanto es un modelo inverso al sistema español, como también lo es desde el punto de vista de la solidaridad. La solidaridad es mínima y sólo en el sentido de que algunas de estas participaciones se reparten de acuerdo con la población. Pero si inicialmente los Cantones han recaudado de acuerdo con su capacidad fiscal, es evidente que la recaudación per cápita que obtienen es muy distinta, aunque establezcan los mismos Impuestos.

Por tanto, hay unas diferencias importantes entre los Cantones que se podrían igualar con un sistema de nivelación.

No existe este sistema en Suiza. Es una sociedad también muy liberal, desde el punto de vista de la configuración de los Cantones.

Esto, en países como Estados Unidos o Suiza, en buena parte se entiende porque su origen es muy distinto del español. Es-

tos países federales eran en un principio Cantones o Estados independientes que, manteniendo buena parte de su estructura, ceden determinadas competencias a un nivel federal. En ambos casos es un proceso lentísimo: después de 200 y 150 años están aún a unos niveles de solidaridad muy bajos. Pero es totalmente comprendido por el ciudadano americano y el suizo, porque así como hay ciudadanos ricos y ciudadanos pobres, y aquéllos pagan más impuestos que éstos sin que se llegue a una igualdad, del mismo modo entienden que unos Estados o Cantones sean ricos y otros pobres y aunque hagan el mismo esfuerzo fiscal sigan manteniendo unas ciertas diferencias.

El sistema español es muy distinto. Partimos de un país unitario, en el que, al menos en teoría, el esfuerzo fiscal y el reparto de beneficios eran los mismos para todo el territorio. Por tanto, no cabe plantear estos sistemas.

Veamos el sistema alemán y el canadiense.

El sistema alemán es un sistema muy peculiar y propio de los alemanes. Habría que decir de entrada que la fidelidad Federación-Lander en Alemania es modélica, forman un matrimonio perfecto. Por otro lado, tienen un Senado muy activo, verdaderamente representativo de los Lander, que a la vez resulta ejemplar: es el que mejor funciona de todo el mundo. En el otro extremo quizá estaría el Estado español, al menos como Cámara de Representación Territorial.

Por otra parte, en Alemania la administración de los impuestos se hace de forma integrada y por tanto con unas delegaciones, llamémoslas de Hacienda, donde el cabeza visible es de la confianza tanto de la Federación como de los Lander. Los funcionarios, si se trata de impuestos federales, son de la Federación, y si se trata de impuestos de los Lander, son de los Lander, y si son impuestos compartidos, que son los principales —el sistema alemán es de coparticipación de impuestos—, los funcionarios también son de los Lander.

El sistema alemán, como queda dicho, es un sistema basado en la coparticipación, y esta coparticipación no está en la LOFCA alemana, por decirlo de alguna manera, sino en la misma Constitución. La propia Carta Magna dice que el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre Sociedades se reparten al 50 por 100 entre la Federación y los Lander, con la particularidad de que el Impuesto sobre la Renta está compartido también por los Municipios; éstos tienen el 15 por 100 (en virtud de una reforma posterior a la Constitución), mientras que el 85 por 100 restante corresponde, por partes iguales, a la Federación y a los Lander.

La recaudación va a parar al propio territorio, en el caso de los Lander; por tanto se aplica el principio de territorialidad de la recaudación o de los ingresos.

126 El Impuesto del IVA es un impuesto regulador o equilibrador. No se reparte de acuerdo con el principio de territorialidad; una parte, el 35 por 100, es para los Lander, y el 65 por 100 restante para la Federación. Del porcentaje que va para los Lander una porción se reparte según la población, por tanto se mantiene un equilibrio, y el resto se entrega simplemente a los Lander más pobres, para acercarlos a la media de 100 que es el objetivo de igualación y de solidaridad, aunque veremos que no se llega a cumplir.

En Alemania no existen prácticamente recargos ni impuestos propios. En este sentido la LOFCA española es mucho más avanzada, desde el punto de vista del sistema tributario, que el sistema alemán. Lo que pasa es que están tan compenetrados la Federación y los Lander que el sistema de coparticipación en impuestos les lleva a que exista una corresponsabilidad fiscal. Pero las circunstancias en el sistema español, no porque la Administración funcione o no funcione bien sino porque los niveles de confianza mutuos o el origen del sistema son muy distintos, hacen difícilmente planteable la coparticipación como el sistema final de corresponsabilidad fiscal.

El sistema alemán es muy solidario, en comparación con los distintos sistemas de los diversos países. Es solidario, primero, porque una parte del IVA se entrega a los Lander con menos recursos para acercarlos a la media y porque hay unas subvenciones especiales a cinco Lander pobres, que les ayuda a subir también esta media; luego, porque hay otro fondo denominado «fondo de suma 0», que son los recursos que aportan los grandes Lander ricos para los Lander pobres, sin intervenir en forma de recursos la Federación.

Esta igualación hace que los Lander pobres se acerquen al 95 ó 97 por 100 de la media de recursos per cápita, y los ricos se rebajen al 103 ó 104 por 100 de la media. Por tanto, aunque se pretende un elevado nivel de solidaridad y de igualación, nunca se llega a que tengan todos el 100 por 100, es decir los mismos recursos per cápita, de modo que alcancen la media de 100.

Se dejan unas diferencias marcadas, que son pequeñas. En contraste con el caso español, las diferencias de renta y de capacidad económica, o de renta económica y de capacidad fiscal de los Lander alemanes son poco significativas. Por tanto, aunque no lleguen a la media, podemos decir que el nivel de solidaridad es muy alto, pero manteniendo el que los ricos estén un poco mejor situados y los pobres un poco menos bien o peor situados que la media.

Finalmente, en el caso del Canadá hay que señalar que es un país que tiene soberanía fiscal a nivel provincial, ejercida sobre todo a través de la imposición indirecta. La Constitución dice que sólo la imposición directa será el campo de ejercicio de las provincias. Pero en los años veinte el Tribunal Constitu-

cional hizo una interpretación, difícil de digerir por parte de los economistas —supongo fácil para los gobiernos provinciales en aquel momento—, según la cual los impuestos en fase minorista, como los paga el ciudadano consumidor, se entienden como imposición directa.

Con esta concepción de imposición directa en Canadá es posible, y de hecho tiene mucha importancia, la imposición sobre ventas al por menor, aparte de la imposición sobre la renta.

En Canadá la estructura de ingresos consiste en que el 58 por 100 de los recursos son impuestos, el 20 por 100 subvenciones, y luego hay otros ingresos, normalmente tasas y cosas parecidas, que a nivel intermedio y central tienen poca importancia pero que en Canadá adquieren gran relevancia porque son los ingresos por *royalties*, arrendamientos, e incluso determinadas tasas son recursos naturales. Hay provincias, como Alberta, que se pueden permitir el lujo de ahorrarse el Impuesto sobre las Ventas porque recaudan muchísimo a través de estos *royalties* y estos arrendamientos en recursos naturales como gas, petróleo, etc. Otras provincias, ricas en recursos forestales y minerales, recaudan por estas partidas una elevada cantidad de dinero.

Por tanto, podríamos decir que en Canadá los ingresos de las provincias provienen en un 80 por 100 de los recursos y sólo en un 19 ó 20 por 100 de las subvenciones. Ahora bien, esto es a nivel global, pero si lo miramos en detalle, las subvenciones ya suben en porcentaje y tienen una influencia decisiva puesto que en Canadá, aunque hay diferencias más marcadas que en Alemania —parecidas a las españolas, aunque la riqueza en medios de recursos es muy superior—, las provincias pobres tienen un porcentaje de población más bien pequeño, mientras que las que se acercan a la media de renta y las ricas, sumadas, representan a la mayoría de la población. Por tanto, es relativamente fácil montar este sistema de solidaridad, aunque parezca que a nivel agregado los recursos destinados a esto sean poco elevados.

En el sistema canadiense se compatibiliza perfectamente la autonomía tributaria, que marca la Constitución, con un nivel elevadísimo de armonización fiscal, puesto que a partir de la segunda guerra mundial lo que se ha hecho para el Impuesto de la Renta y de Sociedades es utilizar la misma definición de renta gravable, la misma estructura de tarifas del sistema federal; incluso los Impuestos provinciales sobre la Renta de Sociedades, salvo algunas excepciones, son recaudados por la misma Federación, que se ha ofrecido a hacer la recaudación gratuitamente. Por tanto tenemos un sistema donde los tipos impositivos a nivel provincial en renta y sociedades se deciden por parte de las provincias; en cambio, la definición de renta o de beneficio gravable en el segundo caso se hace de común acuerdo con la Federación y, de hecho, en consonancia con la legislación de la Federación.

128 Por tanto, es un sistema donde se ve claramente que es compatible un alto grado de armonización fiscal con un grado significativo de autonomía tributaria. Evidentemente si lo armonizamos todo, si ponemos los mismos tipos impositivos, no habrá autonomía tributaria. Por tanto, lo mínimo que hay que dejar es esta libertad de tipos impositivos en algo tan relevante como el Impuesto sobre la Renta, y en el caso canadiense también el Impuesto sobre Sociedades.

Otro aspecto interesante del sistema canadiense es que se hacen claramente compatibles la autonomía tributaria y armonización fiscal con la solidaridad fiscal. En Canadá se establecen claramente los 37 elementos que hay que igualar, incluidos los recursos locales disponibles en cada provincia. Se calcula para cada una de las 10 provincias cuál es el nivel necesario de igualación, se hace un balance de positivos y negativos, y si el resultado es negativo, se le concede la subvención. No se da una solidaridad perfecta en términos cuantitativos, porque se iguala a todas las provincias pobres a una media y se deja a las provincias ricas, que sí que han servido para establecer esta media, con los recursos que poseen como propios por encima de dicha media.

Por tanto, hay una igualación a la media, pero no una igualación de rebaje o de elevación de las provincias pobres hasta el nivel de la más rica.

Finalmente, en el caso español tenemos un sistema de corresponsabilidad fiscal —perfectible, sin duda—, que es el de las Haciendas Locales.

Las Haciendas Locales en España recaudan en forma de impuestos el 33 por 100 de sus recursos, mientras que las tasas y precios representan el 20 por 100. En consecuencia, más del 50 por 100 de los recursos de las Haciendas Municipales son de recaudación propia, jugándose —permítaseme la expresión— el tipo las Administraciones y las Haciendas Locales puesto que tienen que decidir qué tipo impositivo establecen en el IBI, IAE, en vehículos, etc. Por tanto, significa que están ejerciendo una potestad, que los juristas denominan simplemente reglamentaria, pero que es muy importante desde el punto de vista económico, porque, aunque sea dentro de los márgenes máximo y mínimo, tienen un gran poder de manobra que permite esta correspondencia en la decisión de ingresos al lado de la decisión que tienen sobre gastos.

Está por perfeccionar y no hay nada que enseñar, más bien hay mucho que esconder, en el sistema de solidaridad a nivel municipal; pero creo que desde el punto de vista de la corresponsabilidad está la Hacienda Municipal mucho más madura y avanzada que la Hacienda Autonómica. Por tanto, el sistema comparado nos obliga también a hacer un punto de reflexión a partir de lo que es la Hacienda Municipal.

IV. LA ARTICULACION DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN EL MODELO AUTONOMICO ESPAÑOL

Jesús Ruiz Huerta Carbonell

Catedrático de la Universidad Complutense.
Subdirector General del Instituto de Estudios Fiscales

Centrándome en el caso español, me parece oportuno introducir algunas consideraciones sobre el concepto de corresponsabilidad. No se trata de un concepto con carácter absoluto, sino que tiene un valor fundamentalmente instrumental en el momento que estamos viviendo, y en que estamos analizando el modelo español de financiación autonómica.

Me gustaría hablar sobre la noción de corresponsabilidad internacional y después establecer, desde una perspectiva muy pragmática, algunos criterios que permitirían pensar en un sistema tributario más corresponsable aplicado a las Comunidades Autónomas.

Posteriormente quisiera hacer alguna consideración al caso español en la actualidad y a los instrumentos —ésta sería la parte final— que hoy se están proponiendo como medios para conseguir ese aumento de corresponsabilidad fiscal.

Comenzaré con el primer punto, es decir, la noción de corresponsabilidad.

Creo que ha quedado bastante claro que hay un marco de acuerdo en las exposiciones anteriores, al que me sumo en este momento. Se trataría, cuando hablamos de corresponsabilidad en el marco actual, de intentar garantizar un adecuado equilibrio entre decisiones de gastos y de ingresos atribuidos a una unidad de gobierno, concretamente en este caso a las Comunidades Autónomas.

En términos de elección colectiva diríamos que corresponde al teorema de equivalencia, que en ocasiones se ha expresado como la pretensión de evitar que haya diferencias en términos de representación de los oferentes ante los consumidores de los bienes públicos, que a su vez tienen que satisfacer ingresos con los que financiar esos bienes públicos.

En el debate actual español, he pensado —y en alguna ocasión también lo he comentado— que el término corresponsabilidad o responsabilidad (la introducción de la partícula «con» es para poner de manifiesto la necesidad de que participen las Comunidades Autónomas en la recaudación de los tributos y en

130 las decisiones por la vía de los ingresos públicos) tiene bastante que ver con el término inglés *accountability*, y a este respecto voy a citar la referencia que hace el *Green Paper* cuando se intenta lanzar la reforma a la imposición local británica a propósito de esta noción de responsabilidad.

Dice el *Green Paper* que las autoridades públicas deben ser responsables ante su electorado de lo que gastan y de los ingresos que obtienen. Para estimular la eficiencia y evitar los comportamientos extravagantes de las autoridades locales sus electores deben conocer claramente las decisiones de gastos e ingresos que toman, así como los efectos de dichas decisiones sobre los niveles de impuestos locales que deben pagar. Para fortalecer la responsabilidad, un tributo local debe ser claramente perceptible por los electores locales y contribuyentes, quienes deben conocer explícitamente qué volumen de impuestos están tributando, a qué institución o autoridad están pagando y cuáles son los servicios que dicha autoridad está suministrando. Por último, hasta donde sea posible, es necesario que tales impuestos sean satisfechos directamente por el máximo de individuos que se beneficien de los servicios previstos por los gobiernos locales.

Me parece que es una noción de responsabilidad algo más matizada, que intenta extender el concepto que arranca del teorema de equivalencia. En cierta medida introduce alguno de los elementos que ha comentado el profesor Monasterio sobre la necesidad de perceptibilidad, de evitar la ilusión fiscal; la necesidad de que haya ingresos suficientes en manos de las Comunidades Autónomas en este caso, para poder garantizar este principio de responsabilidad.

Un brevísimos paréntesis en relación con esta preocupación por la noción o el término. Hay algo que está absolutamente al margen del debate en la actualidad, pero que sin embargo me parece importante poner de manifiesto, y es que cuando hablamos de responsabilidad, eso también afecta a la vertiente del gasto. Es cierto que ha habido una descentralización importante de capacidad de decisión en materia de gasto, pero tanto en el nivel central de gobierno como en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales tenemos todavía presente una tarea vieja de la Administración Pública española, que es la de exigir responsabilidades como consecuencia de la actuación en el campo del gasto público. Hoy, que cada vez más estamos introduciendo elementos de eficacia y de eficiencia en la gestión de la Administración Pública, parece que tiene sentido que, ya que hablamos de responsabilidad, hablemos de los sistemas de responsabilidad y respeto a las decisiones de gasto público. Eso es importante en cualquier nivel de gobierno. Hay preocupación, creo que generalizada, en todos los gobiernos territoriales y también en la Administración Central, pero todavía incipiente.

Sin embargo, en la relación entre decisiones de gasto y decisiones de ingreso aquí nos centramos en el lado del ingreso. En este sentido, corresponsabilidad implicaría, desde mi punto de vista, una exigencia de capacidad fiscal efectiva. Esto llevaría aparejada la capacidad de actuación sobre la presión fiscal del sistema tributario a través de los medios de que se disponga sobre los elementos esenciales de los tributos, lo que implica en definitiva aumento de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Por ampliar el concepto, diría que éste sería el objetivo máximo: ensanchar el campo normativo de actuación, la capacidad para incidir directamente en el sistema tributario por parte de las Comunidades Autónomas. Aunque cabe pensar también en términos de corresponsabilidades de esa visión relativa que se ha apuntado desde el principio, que es más corresponsable un sistema que incrementa la participación en la gestión de los tributos por parte de las Comunidades Autónomas. En ese sentido, cuando analizamos el modelo español actual del supuesto de los tributos cedidos, en principio tenemos que decir que estos tributos cedidos prácticamente no son más que una transferencia también —concreta y vinculada a unas figuras tributarias— del Gobierno Central a las Comunidades Autónomas. Se habla de la cesión de la recaudación de los tributos cedidos; sin embargo en la actualidad, como se sabe, las Comunidades Autónomas participan en la gestión, y en ese sentido se puede decir, con todos los matices, que son corresponsables o algo más responsables que si no tuvieran adjudicada la gestión.

Aumentar la autonomía financiera, y en consecuencia disponer de capacidad financiera efectiva en el marco de los sistemas fiscales modernos, exige, desde mi punto de vista, alguna forma de participación en las grandes figuras tributarias. Creo que en esto también hay un acuerdo genérico. Si tenemos en cuenta que un porcentaje muy importante del gasto ha sido ya objeto de descentralización —una buena parte está asignada a Comunidades Autónomas y a Corporaciones Locales—, parece lo más razonable pensar que la financiación de ese gasto deba hacerse con fuentes recaudatorias o tributarias. En este sentido los supuestos que tenemos en los sistemas fiscales modernos son muy cortos: Impuestos sobre la Renta, sobre el Valor Añadido, en su caso sobre Sociedades, siempre a distancia de las dos grandes figuras tributarias.

Alguna forma de participación posiblemente sea necesaria para aumentar el grado de autonomía financiera y el nivel de corresponsabilidad del sistema.

Una cuestión final, para terminar esta primera parte introductoria. A pesar de la atención que venimos dedicando a este tema de debate, su análisis no resulta fácil debido a la complejidad que encierra. Las soluciones técnicas son múltiples y creo que no se han estudiado suficientemente. Me da la impresión de que lo que se puede avanzar en corresponsabilidad

132 en el futuro inmediato no va a ser demasiado, y que seguramente lo que se está empezando a discutir a lo mejor puede servir para la revisión del modelo en el marco de las nuevas coordenadas en las que se mueva el país. El sector público español habrá que enfocarlo en el contexto de un mayor proceso de convergencia con Europa, lo cual introduce elementos que deben ser tenidos en cuenta también desde el modelo financiero por el que se opte.

Hechas estas consideraciones de carácter general, presentaré a modo de resumen algunos criterios que podrían servir para diagnosticar un sistema tributario como más o menos responsable, un sistema tributario descentralizado.

Partiendo de ese concepto de corresponsabilidad relativamente matizado, considero que es necesario contar con algún instrumento tributario que reúna las siguientes condiciones:

1. Que afecte al sistema tributario autonómico y permita un mayor grado de correspondencia entre la Administración que presta los servicios y la que obtiene los recursos para su financiación.
2. Que suponga un aumento efectivo de la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas. Insisto en ese factor de la gestión como una manifestación de la corresponsabilidad, tanto en la gestión de tributos cedidos como en el lado del gasto público. Cuando se habla, por ejemplo, de transferencias educativas o de transferencias en el campo de la sanidad pública, la cesión de la gestión es un factor importante a tener en cuenta. Por tanto, calificar esa transferencia como absolutamente condicionada me parece un poco arriesgado. No es una transferencia incondicionada, pero tampoco me parece que pueda calificarse como una transferencia condicionada para una finalidad concreta como las que existen en la actualidad.
3. Que el resultado recaudatorio del instrumento o los instrumentos que se utilicen sea significativo en su cuantía y no implique la quiebra de ese criterio de solidaridad entre Comunidades Autónomas o entre regiones. Eso se ha calificado en algunas ocasiones como el mantenimiento de los equilibrios básicos, la equidad vertical o equidad horizontal, en términos territoriales; que, por decirlo de una manera muy simplificada, habría que intentar garantizar que para niveles aproximados de prestación de servicios públicos se puedan financiar con niveles similares también de presión fiscal.
4. Que sea transparente, es decir, perceptible por los contribuyentes; que responda, en definitiva, a un viejo criterio que ha sido objeto de tratamiento en la Hacienda Pública y que es el criterio de visibilidad. Es decir, que sea un

impuesto reconocido. Este es un criterio fuerte porque realmente es difícil. El problema de perceptibilidad es un problema serio y es difícil que los ciudadanos puedan entender quiénes son los responsables de las decisiones de gasto e ingreso en cada caso.

5. Que haga posible un cierto grado de diversidad fiscal. Me parece evidente que estamos hablando de un proceso en el que se asuma la existencia de una cierta diversidad fiscal, lo que pone en marcha mecanismos de competencia fiscal. Habría que intentar —y ése podría ser el criterio— aceptar el grado de diversidad fiscal intentando minimizar, hasta donde sea posible, los costes menos queridos de la competencia fiscal.
6. Por último, quizá un criterio más pragmático en relación con la situación actual, deberíamos pensar o utilizar aquellos instrumentos que permitan un proceso de ajuste sencillo desde la situación actual, haciendo también mínimos los costes de adaptación. Es decir, hay una inercia, un período de funcionamiento que creo que hay que calificar, en términos globales, de positivo, y por tanto quizá sea bueno plantearse este objetivo. Eso no quiere decir que desde esta plataforma y en este momento se plantee el mantenimiento a ultranza del cuadro normativo actual. Creo que cuando se trata de estudiar fenómenos tan complejos como éste no cabe establecer este tipo de restricciones. Pero seguramente un factor de pragmatismo también es razonable, porque vamos a intentar ver lo que da de sí el sistema antes de agotarlo y proponer el cambio.

Respecto al tercero de los puntos, la realidad española actual, hay que señalar que el modelo financiero que se recoge y diseña en la LOFCA y que se aplica con posterioridad, es un modelo orientado a garantizar ingresos para facilitar la autonomía de gasto por las Comunidades Autónomas, respetando el mínimo de autonomía financiera recogida en la Constitución española y haciendo depender los ingresos fundamentalmente de las transferencias recibidas de la Administración Central.

En el momento actual, aunque podemos introducir distintas calificaciones, los principales ingresos son el porcentaje de participación, el montante de los tributos cedidos y otros ingresos a los que me referiré con posterioridad; pero son ingresos que yo calificaría como transferencias —repito, transferencias con matizaciones—, como elemento fundamental de financiación en el modelo actual.

Las posibilidades de ejercicio de poder tributario por parte de las Comunidades Autónomas se reducen mucho en la LOFCA porque se establecen una serie de limitaciones al uso de la creación de nuevos impuestos, simplemente por las limitaciones al ejercicio de la capacidad fiscal o de la presión fiscal.

134 Podemos resumir este campo que abre la LOFCA en la utilización de las tasas, en relación con los servicios transferidos, el establecimiento de recargos, las operaciones de créditos y los ingresos patrimoniales.

En la actualidad, como ya se ha comentado, casi el 80 por 100 —posiblemente más del 80 por 100— de los ingresos de las Comunidades Autónomas proceden de transferencias del Gobierno Central y una parte, aún relativamente importante aunque ha ido perdiendo peso específico a lo largo del tiempo, está constituida por transferencias condicionadas.

Los tributos propios representan actualmente una cantidad ínfima en la financiación total y sólo existen en algunas Comunidades en las que, salvo con la excepción canaria del Impuesto Especial sobre Combustibles derivados del Petróleo, su cuantía apenas excede del 1 por 100 de los ingresos totales.

Las fórmulas utilizadas hasta el momento en el campo de los tributos propios se relacionan con el juego; los gravámenes sobre actividades agrarias y cinegéticas; tributos de naturaleza medioambiental (se está ensayando el establecimiento de un impuesto de estas características en la Comunidad Balear); los recargos últimamente aplicados sobre el Impuesto de Actividades Económicas en las Comunidades provinciales, y el Impuesto especial canario citado.

Si tenemos en cuenta el peso de los ingresos propios en relación con los ingresos procedentes del Gobierno Central, la conclusión obvia, en la que no hace falta insistir más, es que la autonomía financiera es casi inexistente, aunque deba valorarse el hecho de que ha habido un cambio importante y que la mayor parte de las transferencias tienen carácter incondicional.

¿Cuáles son los instrumentos o las vías posibles para aumentar la corresponsabilidad? ¿Cuáles son las propuestas que se están analizando?

En el marco del debate político los acuerdos de enero del pasado año determinaron que se formase un grupo de trabajo para ver las posibilidades de incrementar el grado de corresponsabilidad del modelo de financiación autonómico. Ese grupo de trabajo elaboró un informe el 30 de junio —día en que finalizaba el plazo para su compromiso—, en donde se apuntaban distintos medios para hacer efectivo el principio de corresponsabilidad, aunque dicho grupo de trabajo no aportaba soluciones aceptadas por todas las Comunidades Autónomas presentes en él.

¿Cuáles son las figuras? Voy a referirme a los instrumentos que se han propuesto en el marco de ese grupo de trabajo, pero también a otras figuras que se están planteando en la actualidad

en relación con este intento de aumentar la corresponsabilidad en el modelo actual de financiación de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, el establecimiento de figuras tributarias propias. Es sin duda la vía que permitiría aumentar más claramente la corresponsabilidad fiscal tal como se ha definido. Sin embargo, el margen que deja la LOFCA es muy reducido, y en las Comunidades Autónomas donde se ha establecido, el potencial recaudatorio de estos tributos es escaso.

Algunas de las vías que todavía no se han explorado, pero que se han apuntado, son algún impuesto sobre contaminación, sobre ordenación urbanística, sobre viviendas no ocupadas; no obstante, no parece previsible que se pueda obtener un volumen de ingresos adecuados por estas vías.

En segundo lugar, los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas. Las posibilidades de cesión de tributos han sido agotadas, salvo el caso de la transferencia de la fase minorista del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Por su parte la aportación al objetivo de corresponsabilidad de los tributos actualmente cedidos es en estos momentos limitada. Las Comunidades Autónomas no pueden decidir sobre elementos esenciales de los mismos, que en última instancia son determinantes principales de la recaudación. Las Comunidades se limitan a gestionar los tributos cedidos. Entonces cabría pensar en un aumento de corresponsabilidad por la vía de aumentar las atribuciones de Comunidades Autónomas en el campo de los tributos cedidos. Una alternativa podría ser la cesión a las Comunidades Autónomas de capacidad normativa en el ámbito de tributos cedidos, por ejemplo en materia de procedimiento de gestión, revisión de actos administrativos, valoración, etc.

Las ventajas de esta medida serían: aumento de autonomía financiera y quizá de visibilidad del tributo; aumento de percepción de los ciudadanos respecto a estos tributos que satisfacen a las autoridades de las Comunidades Autónomas, y posiblemente también un incremento de recaudación.

Sin embargo, la cesión de capacidad normativa sólo sería posible con una modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Luego quizá como valoración, lo que sí está claro, como se ha puesto de manifiesto con motivo de las diferencias habidas en algunos impuestos cedidos con las Comunidades de Régimen de Concierto, ahí se abre una vía de competencia fiscal, que habrá que valorar en su momento.

En relación con las nuevas cesiones de tributos, en el momento actual, en el debate, me da la impresión de que la Adminis-

136 tración Central y la mayoría de las Comunidades no son partidarias de la cesión del IVA en fase minorista. Los argumentos que se utilizan, entre otros, son los siguientes:

En primer lugar, como se ha señalado, no se está cediendo un impuesto; se está cediendo una fase del mismo, y la gestión eficaz del Impuesto sobre el Valor Añadido requiere que ésta se realice de forma integrada, de manera que la cesión conllevaría problemas técnicos importantes y especialmente en la situación actual mientras subsista el recargo de equivalencia. Además no hay que perder de vista que la recaudación del IVA en fase minorista asignada a las Comunidades Autónomas depende de las características de cada una de las Comunidades, y al final el montante de la recaudación puede tener que ver con elementos ajenos a los objetivos especialmente pretendidos, como puede ser el grado de integración vertical de las empresas de la Comunidad. Este es un problema que afecta a cualquier medida que tenga que ver con la cesión de una parte de la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Por otro lado, en relación con esta medida, no parece claro que incrementara sensiblemente el poder de decisión de las Comunidades Autónomas. No tendrían capacidad normativa sobre los elementos del Impuesto, excepto en el caso de que la Comunidad, en un marco previamente establecido, decidiera hacer uso de su potestad para establecer recargos.

Además al tratarse de un impuesto indirecto, como se ha señalado anteriormente, la percepción por parte del consumidor final no es tan evidente como en otros supuestos.

Se ha señalado, por último, que esta cesión podría ser más viable en el marco del incremento de las medidas de coordinación y de una visión de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria más integrada, en donde estén verdaderamente representadas las Comunidades Autónomas.

En el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas las propuestas que se han hecho se centran, en primer lugar, en la posibilidad de utilizar un tramo autonómico en la tarifa de dicho impuesto. El sistema consistiría en reducir los tipos del impuesto y establecer un tipo o una tarifa autonómica que muestre explícitamente la participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de la presión tributaria. Además, como argumento también favorable, las bases imponibles se distribuyen de forma más homogénea que las cuotas. Los argumentos en contra de esta solución podrían ser: la complejidad de la aplicación, la posibilidad de que fuera necesario modificar con frecuencia el mecanismo compensador y algún otro.

La segunda propuesta, sobre la que se ha centrado principalmente la discusión y que ha sido considerada una de las menos

corresponsables, es la participación en el rendimiento territorial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

A mi juicio, éste es un instrumento que tiene cabida en el artículo 13 de la LOFCA y podría instrumentarse mediante la cesión a las Comunidades de un porcentaje fijo de la cuota líquida del Impuesto estatal correspondiente a los residentes en el territorio, a cambio de una disminución en la actual participación de los ingresos del Estado. De esta manera, a través de este instrumento, se pretende identificar el esfuerzo fiscal de cada Comunidad Autónoma con su propio sistema financiero y sus prioridades de gasto.

La percepción de los contribuyentes podría ser mayor que en algunas de las propuestas que hemos analizado con anterioridad, a través de la inclusión en las hojas de declaración de lo que significa la participación en el Impuesto sobre la Renta. No quiero decir con ello que garantice la perceptibilidad o la visibilidad del tributo. Sin embargo, hay vías para hacerlo relativamente perceptible, hay experiencias anteriores respecto a otros ámbitos en donde se recoge la hoja de declaración, y eso ha tenido una cierta repercusión.

Aunque no implica aumento o cambio de capacidad normativa y las diferencias de recaudación entre Comunidades exigirán, en todo caso, mecanismos de corrección, parece claro que este mecanismo puede facilitar la transacción a un sistema de financiación más corresponsable que el actual. Aquí simplemente una alusión a la visión pragmática a la que me he referido con anterioridad. Si es verdaderamente importante el problema, si es necesario cambiar, en términos de corresponsabilidad, el modelo de financiación actual, lo importante es introducir elementos de ruptura de la inercia, y quizá sea ésta una vía interesante y sensata para introducir un elemento de ruptura de esa inercia en contra de la autonomía financiera y en consecuencia también en contra de la corresponsabilidad.

La aplicación de este modelo plantea muchos problemas. Exigiría, como mínimo, determinar las normas de evolución del porcentaje sobre la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del nuevo porcentaje sobre el resto de los ingresos no cedidos. Se podrían establecer pautas de evolución diferentes. A lo mejor, en el período de implantación, se podría pensar en una pauta de establecimiento común, para comprobar cómo funciona el sistema, ensayar y ver cuáles son las distorsiones que se generan.

Adicionalmente habría que fijar el procedimiento y plazo para la transición desde el sistema actual hasta el nuevo que se ha propuesto y, en todo caso, habría que estudiar con cuidado el problema del mantenimiento de los equilibrios básicos a los que antes hacía referencia. De manera que en absoluto quiero decir que éste sea un instrumento sencillo para poner en mar-

138 cha de forma inmediata; es un instrumento relativamente complejo que conlleva dificultades técnicas obvias.

Por último, dentro del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, una pequeña mención del recargo. Nos encontramos ante una paradoja del modelo de financiación actual, y es que, desde el punto de vista técnico —creo que hay un acuerdo unánime—, el recargo es una buena solución, porque permite aumentar la corresponsabilidad, implica capacidad normativa, comporta posibilidades de cambio de los tributos (al menos dentro de determinados límites), tiene capacidad recaudatoria (estamos hablando de un Impuesto importante); en fin, respecto de los criterios que he señalado al principio es una solución adecuada. Pero sin embargo la realidad nos dice que las Comunidades no han hecho uso del recargo. Hasta el momento no se ha empleado esta vía, después de la experiencia traumática del recargo que se intentó establecer en Madrid al principio de la década de los ochenta y que fue objeto de un recurso ante el Tribunal Constitucional que, como se ha comentado también, ha sido solventado admitiendo por parte del Tribunal la constitucionalidad del recargo y dando un espaldarazo a esta vía recogida en la LOFCA.

Pero no se ha utilizado. Entonces nos encontramos ante una situación paradójica, como señalaba anteriormente. En el caso de que se utilizara el recargo, las Administraciones Autonómicas podrían participar en la capacidad normativa, pero no sería necesario cambiar la estructura básica del Impuesto, lo cual también es un factor que debe estimarse satisfactoriamente.

El mecanismo de establecimiento de este recargo, como se viene señalando unánimemente desde los trabajos del profesor Castell, podría consistir en una reducción en la cuota líquida correspondiente al Estado para permitir un campo de manobra a las Comunidades Autónomas en relación con el recargo.

Nadie pondría en cuestión el hecho de la gestión unificada, que también parece ser un requisito importante para un impuesto tan complejo como es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Por último, en la línea de los argumentos a favor podría ser el recargo el paso siguiente a la participación, en coherencia con lo que acabo de comentar. La participación puede abrir camino. El recargo puede ser una vía para incrementar el paso, en orden a aumentar la corresponsabilidad y la autonomía financiera.

Existen dificultades técnicas. Algunas de las señaladas anteriormente se darían en el supuesto del recargo. Habría algunos problemas concretos, por ejemplo en relación con el sistema de retenciones, que habría que resolver, cómo plantear el re-

Hay una cuestión que se comenta relativamente poco. Ante la paradoja con que nos encontramos respecto al sistema de recargos, a lo mejor sería bueno, a través del debate en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que la Administración Central promoviera alguna norma de generación de recargos, o un debate sobre los mismos. Me sorprende que ni siquiera se debata. En las reuniones de los grupos de trabajo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera no se discute porque se da por entendido que no se van a establecer los recargos.

Siendo éste un sistema técnicamente vendible y quizá el objetivo adecuado, se podría pensar en un esfuerzo para introducir el tema de los recargos con algo más de viveza que como se ha hecho hasta este momento, entre otras cosas porque seguramente sería un buen procedimiento para romper el acuerdo que podríamos calificar, con todos los respetos hacia las Comunidades Autónomas, de oligopolístico tácito para no establecer recargos en términos de competencia fiscal. Vamos a intentar buscar un procedimiento pactado en el ámbito del Consejo Fiscal de Política Financiera para poner en marcha estas vías.

Para finalizar, dos comentarios sobre los mecanismos para aumentar la corresponsabilidad del ámbito del IVA. Quiero aludir, por un lado, a la recaudación posible del Impuesto sobre el Valor Añadido. Esta es una propuesta que se ha presentado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Determinar un porcentaje de recaudación total del IVA y distribuirlo entre las Comunidades Autónomas en función de alguna variable, como pueden ser las cifras de consumo territorializado.

Se argumenta, en favor de esta vía, que puede tener un cierto carácter compensador, en el caso de que se aplicara complementariamente a la participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o al recargo en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

Sin duda entraña también algunos problemas importantes. Hay que definir y clarificar cuáles son las bases correspondientes. Esto no es sencillo en un impuesto como el IVA, ni tampoco es un sistema que facilite la perceptibilidad. No se sabe claramente cuál es la parte del Impuesto que va a la Comunidad Autónoma y no resulta fácil hacer llegar a la conciencia de los ciudadanos que están pagando ese Impuesto para financiar actividades de la Comunidad Autónoma.

Por último, dentro de las consideraciones sobre el IVA, nosotros hemos explorado las posibilidades casi en términos de ciencia ficción, o, si quieren, pensando en el debate sobre la

140 financiación de las Comunidades Autónomas en el 97, para no ser especialmente ambiciosos.

Podría estudiarse la posibilidad de un recargo autonómico sobre la base imponible del IVA en fase minorista, respetando las Directivas comunitarias, de manera que las Comunidades Autónomas pudieran participar incluso en el terreno de la gestión, hasta ahora inexplorado por la inexistencia del recargo de equivalencia. A lo mejor habría una vía para introducir elementos de responsabilización por este lado de la gestión.

Me quedarían algunas consideraciones por hacer en relación con los instrumentos de coordinación, o la utilización de la presencia activa de representantes de las Comunidades Autónomas en el marco de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Parece que es una vía importante para cualquiera de las decisiones que se tomen. Creo que en este sentido tendríamos que hablar más de medidas complementarias que de medidas alternativas.

V. LA EXPERIENCIA DE LA AUTONOMIA TRIBUTARIA EN EL PAIS VASCO

José Luis Vivanco

Técnico Asesor de la Dirección General de Política Fiscal y Financiera. Diputación Foral de Vizcaya

Saliendo del País Vasco es fácil percibir el desconocimiento que del Concierto Económico existe a todos los niveles, desde el ciudadano de a pie hasta, en ocasiones, la propia Administración, pasando por círculos profesionales en materia tributaria.

Sin embargo, quienes hoy comparten mesa conmigo y el foro al que dirijo no se encuentran, evidentemente, dentro de ninguna de las categorías de desconocedores a las que me refería al principio, sino que, muy al contrario, podrían darme más de una lección sobre el tema.

A pesar de ello y teniendo en cuenta que el Concierto Económico es el instrumento formal en el que se basa la autonomía tributaria del País Vasco sobre la que trata, o por lo menos debe tratar, esta ponencia, no puedo por menos que hacer unas breves referencias del mismo.

Primera: El Concierto Económico es fruto de un pacto entre el Estado y el País Vasco y aunque debe aprobarse por Ley, tal y como precisa el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía, las Cortes Generales se limitan a aprobarlo o rechazarlo en bloque, pues su tramitación parlamentaria se realiza como proyecto de Ley de artículo único.

Segunda: El Concierto Económico se estructura en dos capítulos. En el primero, dedicado a los tributos, se establecen, de una parte, las normas de armonización y principios generales por los que debe regirse el sistema tributario que establezcan los territorios forales y, de otra, las competencias o facultades que para la regulación, gestión, inspección, revisión y recaudación de cada tributo se otorgan a las instituciones competentes de los territorios históricos; en definitiva, se determina el grado de autonomía tributaria que existe en cada uno de ellos. A esta parte nos referiremos más adelante.

El segundo capítulo se refiere al cupo, que de forma breve puede definirse como la contribución del País Vasco a todas las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma, y si bien desde un punto de vista técnico podría haberse regulado de forma independiente, su inclusión dentro del mismo cuerpo legal no hace, a mi juicio, sino resaltar la idea fundamental de que no existe Concierto sin cupo, pues son

142 dos piezas de una misma maquinaria que deben de funcionar en perfecta armonía. También más adelante, y si el tiempo no me apremia demasiado, ampliaré esta nada despreciable parte del Concierto en cuanto a la forma de su determinación.

Tercera: El Concierto Económico no es un texto pacífico sino que, muy al contrario, el elevado número de lo que podríamos llamar «Comisiones» que en él se mencionan, parece prever conflictividad en su aplicación o interpretación aun antes de su entrada en vigor. Así podemos mencionar:

- La Comisión negociadora del Concierto.
- La Comisión para la aplicación de sus disposiciones transitorias.
- La Comisión Mixta del Cupo.
- La Comisión Coordinadora.
- La Junta Arbitral.

Llegados a este punto, podría decirse, por ejemplo, que el Concierto Económico es un instrumento clave que no sólo define las relaciones tributarias y financieras del País Vasco con la Administración del Estado, sino que posibilita una actuación singular y propia en las citadas áreas situándolas al servicio de una meta de mayor justicia social que permite crear las condiciones más adecuadas para el progreso de Euskadi.

Esta definición, que a todos puede sonarnos rimbombante y pretenciosa, no tiene por qué alejarse necesariamente de la realidad si ese potente instrumento que supone el Concierto Económico se utiliza con criterios racionales.

Efectivamente, partiendo de las amplias competencias tributarias que el Concierto Económico reconoce a favor de las Instituciones Forales, de su utilización pueden derivarse situaciones diferenciadas de las del resto del Estado sin que ello implique, necesariamente, ilegalidad, privilegio o discriminación. Y estas situaciones diferenciadas pueden y deben derivarse de la autonomía tributaria de un modo natural. De hecho, disponer de una fiscalidad diferenciada no debiera conducir nunca a una situación privilegiada si se utilizan los criterios racionales a los que antes me he referido y se respetan, además, las normas de armonización contenidas en el Concierto Económico, una de las cuales establece, por ejemplo, que en el País Vasco no puede existir una presión global efectiva inferior a la que exista en territorio común.

Aun cuando es innegable que el mejor o peor ejercicio de las facultades de exacción, gestión, liquidación, inspección y recaudación de cualquier tributo, puede hacer que existan diferencias entre distintas Administraciones tributarias, y que el mejor ejercicio de las mencionadas facultades quizá pudiera realizarse acercando más la Administración al contribuyente, no cabe duda de que donde existe un mayor compromiso y

una mayor corresponsabilidad por parte de las distintas Administraciones es en el caso de que éstas tengan la posibilidad de regular de forma diferente cada uno de los tributos. Esta posibilidad es a la que dentro de la autonomía tributaria me referiré como autonomía normativa o capacidad normativa.

Sin entrar a juzgar aquí, pues no es el lugar adecuado ni mi cometido esta mañana, si el ejercicio de la autonomía tributaria, en general, y de la capacidad normativa en especial, por parte de las instituciones competentes de los territorios forales, es decir, por las instituciones competentes de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, ha respetado o por el contrario ha excedido los límites fijados por el Concierto Económico, vamos a hacer una breve mención de aquellos aspectos en los que ese ejercicio de la capacidad normativa ha producido diferencias significativas con respecto a la legislación tributaria de régimen común.

En primer lugar, y para centrar el tema, hay que comenzar diciendo que el Concierto Económico establece unas reglas básicas de juego que, a efectos de lo que aquí nos ocupa, podríamos enunciar de la siguiente forma:

- a) Se establecen unos principios de armonización y unas reglas generales que en síntesis pretenden evitar que el País Vasco pueda convertirse en un paraíso fiscal.
- b) Se establece que son competencias exclusivas del Estado la tributación de los no residentes en España (salvo excepciones anecdóticas), los tributos que integran la Renta de Aduanas, los que se recaudan a través de Monopolios Fiscales y la imposición sobre Alcoholes.
- c) Se establece, por último, que los territorios históricos, y esto es muy importante, podrán mantener, establecer y regular dentro de cada territorio su propio sistema tributario, si bien, como veremos a continuación, dentro de cada tributo se establecen límites diferentes para el ejercicio de la autonomía tributaria.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Se define como un tributo concertado de normativa autónoma, aplicable a quienes tengan su residencia habitual en el País Vasco, y por ello la capacidad normativa o autonomía tributaria no tendría más límites que los generales. Ahora bien, se establece asimismo que, durante la vigencia del presente Concierto, es decir, hasta el año 2001, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas deberá exigirse por las Diputaciones Forales aplicando las normas que existan para el territorio de régimen común con excepción de una serie de materias, que son las siguientes:

- 144
- a) Regularización o actualización de valores de los activos fijos afectos al ejercicio de actividades empresariales, profesionales y artísticas.
 - b) Planes especiales y coeficientes máximos y mínimos de amortización de estos mismos activos.
 - c) Determinación y valoración de signos índices y módulos para evaluar los rendimientos sometidos al régimen de estimación objetiva.
 - d) Dedución por inversiones en activos fijos materiales de actividades empresariales tal y como se regulen a efectos del Impuesto sobre Sociedades.
 - e) Modelos y plazos de presentación de declaraciones, así como modalidades de ingreso.
 - f) Dedución por donativos de específica aplicación en el País Vasco y los gastos personales.

En el caso de este impuesto puede afirmarse que en todas las materias enunciadas las instituciones competentes han ejercido la autonomía tributaria dictando normas sustantivas diferentes de las de territorio común.

En aquellas que provienen de la aplicación a empresarios personas físicas de las existentes para el Impuesto sobre Sociedades (actualización de balances, coeficientes de amortización y deducciones por inversiones) se comentarán con este impuesto.

En cuanto a los signos, índices y módulos de la estimación objetiva, desde el año 1986 hasta 1991, ambos inclusive, han existido sistemas de determinación del rendimiento neto diferentes y que se basaban, generalmente, en intentar aproximar al máximo el beneficio real con el beneficio estimado, a través de la aceptación de un mayor número de gastos deducibles y no incorporando al rendimiento neto ficciones como la de la retribución del titular. Con motivo de la entrada en vigor de la nueva normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para el ejercicio 1992 no existen diferencias en esta materia.

En lo que se refiere a gastos personales y a donativos de específica aplicación en el País Vasco, hay que poner de manifiesto que han existido distintas deducciones según el momento y la oportunidad, que han abarcado a pensionistas, hijos en desempleo, cuotas sindicales, gastos por estudios de hijos fuera de casa, unidades familiares con un solo perceptor de renta, etc. Por su parte y en lo que a donativos se refiere, existe una deducción del 20 por 100 por los realizados en bienes de interés cultural a favor de determinadas instituciones vascas.

Aunque la referencia del actual Concierto Económico se realiza al extinto Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, diré que también se define como un tributo concertado de normativa autónoma, aplicable a quienes se aplique la normativa foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y por ello la capacidad normativa o autonomía tributaria no tendría más límites que los generales. Sin embargo, también en este caso se establece que durante la vigencia del presente Concierto este Impuesto deberá exigirse por las Diputaciones Forales aplicando las normas que existan para el territorio de régimen común con excepción de lo que se refiere a modelos y plazos de presentación y modalidades de ingreso.

Evidentemente, en este caso también existen diferencias en los casi mínimos aspectos en los que pueden existir.

Impuesto sobre Sociedades

Se define como un tributo concertado de normativa autónoma para aquellas sociedades que tributen exclusivamente a las Diputaciones Forales. Esta sencilla definición da lugar a que, en mi opinión, pueda interpretarse que, en lo referido a este impuesto, la capacidad normativa es plena de manera que las instituciones competentes de los territorios históricos podrían regular un Impuesto sobre Sociedades completamente distinto del existente en territorio de régimen común. Sin embargo, en este caso, aunque no pueda decirse que las diferencias sean numerosas, sí son muy importantes:

a) Coeficientes de amortización

Desde el año 1985, primero en el que se aplica una normativa propia en este tributo, se establece una tabla de coeficientes máximos y mínimos de amortización que consta únicamente de 14 grupos de elementos, que es aplicable con carácter general y que sustituye a las prolijas tablas aprobadas por las Ordenes Ministeriales de 23 de febrero de 1965 y 21 de diciembre de 1968. Como puede deducirse fácilmente, las tablas de amortización utilizadas en el País Vasco son mucho más sencillas, pero también cabe decir que consideran unos coeficientes máximos más elevados que los del Estado y por tanto se adecuan mejor a la realidad económica actual.

b) Valoración de existencias

Aun cuando con carácter general el sistema de valoración de las existencias consumidas es el de coste medio, en Vizcaya concretamente se permite, también desde 1985, efectuar esta

146 valoración por el método LIFO, «última entrada primera salida», con lo cual se reduce en parte el componente monetario que de otra forma incrementa el beneficio de la sociedad. Este sistema se aplica en países como Luxemburgo, Holanda o Italia, mientras que en otros, como Dinamarca, Grecia o Portugal, existen mecanismos de deducción que permiten el mismo objetivo cual es paliar el efecto de la inflación sobre las existencias. Según algún comentario aparecido en prensa últimamente en el proyecto de nueva Ley de Sociedades que prepara el Estado se permitiría esta valoración.

c) Deducción por inversiones

Con independencia del régimen general para la deducción por inversiones casi idéntico al que existe en la normativa de régimen común, en el País Vasco existe desde el año 1988 un régimen de incentivos fiscales a la inversión, incompatible con el general y que tratando de resumir podríamos decir que afecta a determinadas inversiones y que la deducción sobre las mismas en forma de «crédito fiscal» es del 20 o del 40 por 100 si son calificadas de Especial Interés Tecnológico. Además, si se crea empleo estos porcentajes pueden llegar hasta el 25 y 45 por 100, respectivamente, a razón de 400.000 pesetas por persona/año. Estas inversiones incentivadas gozan además del beneficio añadido de la libertad de amortización.

d) Actualización de balances

Como es de todos sabido por la gran repercusión que tuvo en su momento esta medida, las Diputaciones Forales promulgaron para el ejercicio 1990 sendas disposiciones que permitían la actualización de balances para aquellas empresas sometidas a la normativa tributaria de cada Diputación. Esta medida se justificó en la necesidad de que los balances de las empresas cumplieran mejor el objetivo de la «imagen fiel», redujeran también por esta vía un aparte del componente monetario incorporado al beneficio y permitieran una mejor recuperación de sus costes amortizando con efectos fiscales por valores más próximos a los valores de reposición.

e) Régimen tributario de los pagos entre matrices y filiales pertenecientes a distintos Estados miembros de la CEE

Al regular este régimen no todas las instituciones competentes han actuado de igual forma, pues mientras en Alava y en Guipúzcoa la normativa foral se separa muy poco de la del Estado, en Vizcaya se adoptó por otra alternativa diferente.

En efecto, la Directiva comunitaria que regula el régimen tributario de los pagos entre matrices y filiales cuando éstas están situadas en distintos Estados miembros de la CEE prevé dos posibles procedimientos para evitar la doble imposición internacional, ya clásicos en el derecho tributario comparado, el de

exención o el de imputación en cualquiera de sus dos posibles procedimientos, la imputación integral o la ordinaria. Por lo general en la legislación tributaria de régimen común se ha venido utilizando el método de imputación ordinaria, que permite deducir la menor de dos cantidades o la pagada en el extranjero o la que hubiera correspondido pagar en España.

Cuando el Estado adaptó la Directiva que hemos mencionado siguió este mismo criterio y optó por este método de imputación ordinaria, mientras que en el territorio histórico de Vizcaya se optó por el método de exención. Con este método de exención el pago de dividendos realizado por una filial extranjera a su matriz en Vizcaya no supone para ésta incremento alguno en su base imponible del Impuesto sobre Sociedades. El argumento que en aquel momento se esgrimió para la adopción de esta medida era que, cuando parecía conveniente incentivar la expansión en el extranjero de las empresas españolas, no parecía lógico poner trabas fiscales a la repatriación de los beneficios obtenidos.

f) Regímenes fiscales de las entidades de previsión social voluntaria y de las cooperativas

Respecto al régimen fiscal de las entidades de previsión social que cumplan los requisitos establecidos por la correspondiente Ley del Parlamento Vasco, puede decirse que en el País Vasco estas entidades gozan del mismo régimen fiscal que el existente para los Planes y Fondos de Pensiones en la normativa de régimen común. Esta identidad se manifiesta en todos los sentidos desde la tributación de la sociedad por los distintos impuestos, hasta el de los beneficiarios, pasando por el de las aportaciones.

En lo que se refiere a las cooperativas, éstas gozan en el País Vasco de un régimen fiscal muy similar al existente en territorio común, si bien con algunas particularidades que permiten considerar como gasto fiscalmente deducible partidas que en el Estado no lo son.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Se define como un tributo concertado de normativa autónoma para las sucesiones y donaciones cuando el causante o donatario tenga su residencia habitual en el País Vasco, y en las donaciones de inmuebles cuando el inmueble radique en el País Vasco. De acuerdo con esta definición, para este tributo sirve lo dicho para el Impuesto sobre Sociedades en cuanto a la capacidad normativa plena. Y al contrario de lo apuntado para éste, el de Sucesiones sí contiene diferencias significativas sobre el existente en territorio común.

a) En cuanto a los seguros de vida: Las cantidades percibidas

- por los beneficiarios de seguros sobre la vida se liquidan con independencia de los demás bienes y derechos que integran la masa hereditaria de forma que, en estos casos, podríamos afirmar que no existe una base imponible única, evitándose así, en cierta forma, la progresividad del impuesto.
- b) En cuanto al patrimonio preexistente: A diferencia de territorio común, donde el patrimonio preexistente sirve para que aumente la progresividad del impuesto, en los territorios forales no se tiene en cuenta.
 - c) En cuanto a reducciones de la base: Aunque se conserva el mismo esquema que en territorio común, las cuantías de la reducción en función del grado de parentesco son considerablemente más altas.
 - d) En cuanto a tipos de gravamen: Se han simplificado las tarifas y se han reducido los tipos apreciablemente.
 - e) En cuanto al Derecho foral privado: Se han tenido en cuenta ciertas peculiaridades de este Derecho contemplando una exención para las adjudicaciones que se hagan en favor del cónyuge viudo al disolverse la Comunicación Foral, otra para la transmisión a título lucrativo de la casería y sus pertenecidos y un tratamiento especial de suspensión del devengo para aquellas herencias en las que, por peculiaridades del Derecho foral, la herencia no se reparte sino que se nombra una persona denominada «comisario» con potestad para repartirla pasado un tiempo.
 - f) Con efectos a partir de 1992 se establece una exención para las adquisiciones *mortis causa* en los casos de herencias directas, es decir, herencias a favor del cónyuge, ascendentes, descendentes, adoptantes y adoptados.

Impuesto sobre el Valor Añadido

Respecto a este impuesto y al Recargo de Equivalencia, el Concerto Económico establece que se regirá por las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas en cada momento por el Estado, salvo en lo que se refiere a impresos, que deberán contener, como mínimo, los mismos datos que los estatales, y los plazos de ingreso, que no podrán diferir sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado. Esta definición, a la que si de algo no se puede acusar es de falta de claridad, determina que, al contrario de lo que ocurría con los Impuestos sobre Sociedades o sobre Sucesiones y Donaciones, las instituciones competentes de los territorios históricos no pueden variar ni un ápice la legislación estatal y, en mi opinión, tan siquiera trasladar a disposiciones forales las correspondientes estatales aun cuando sean idénticas, salvo na-

En este caso, salvo en lo que se refiere a impresos y plazos de ingreso y respetando las limitaciones que existen en estos aspectos, las instituciones competentes de los territorios históricos no han introducido ningún cambio sobre la normativa estatal, si bien la han trasladado a disposiciones forales de distinto rango, lo cual, en ocasiones, ha traído como consecuencia algunos problemas.

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

El Concierto Económico lo define como un tributo concertado de normativa autónoma salvo en los supuestos de operaciones societarias, letras de cambio y documentos que las suplan o realicen funciones de giro. Vemos por tanto que, salvo por lo que se refiere a las excepciones en este tributo, la capacidad de dictar normas diferentes a las de régimen común sólo estaría limitada por las normas generales ya comentadas con anterioridad.

Entre las medidas diferenciadoras dictadas por las instituciones competentes en materia de este tributo cabe destacar:

- a) La fijación a partir de 1990 del tipo impositivo del 5 por 100 para las transmisiones onerosas de inmuebles y para la constitución de derechos reales sobre los mismos (excepto garantía).
- b) Desde julio de 1990 se incrementaron las cuotas fijas del papel timbrado a 30 pesetas por pliego.
- c) A partir de 1991 se redujo el gravamen para determinados documentos notariales del 0,5 al 0,1 por 100.

Impuestos Especiales

En este tipo de tributos la competencia se reserva casi en su totalidad para la Administración Central, estando pendiente en este momento la nueva redacción del artículo donde se regulan como consecuencia de la aparición en nuestro sistema tributario de una nueva figura impositiva cual es el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, en el cual no se prevé la cesión de ninguna competencia normativa a favor de las Diputaciones Forales salvo probablemente en lo que se refiere a modelos y plazos de declaración.

Respecto a estos impuestos, y tanto para los de carácter voluntario como para los obligatorios, el Concierto Económico establece, en términos muy similares para todos ellos, que se regularán por las normas que dicten las instituciones competentes de los territorios históricos, existiendo por ello capacidad normativa plena para su regulación salvo la previsión existente entre los ya mencionados principios generales de que, en el Impuesto sobre Actividades Económicas, se utilizará la misma clasificación para las actividades económicas (sin perjuicio de un mayor desglose) y en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se deberá establecer una idéntica definición del hecho imponible.

A pesar de ello, la normativa que regula estos tributos en el ámbito del País Vasco no difiere sustancialmente de la existente en territorio de régimen común, con la casi única excepción de que, a la hora de determinar los tipos impositivos y cuotas tributarias, se han eliminado los procedimientos objetivos que contiene la legislación estatal, proponiendo un sistema mediante el cual cada municipio es libre para fijar los tipos y cuotas que estime convenientes dentro de unos márgenes que son, en general, más amplios que los de régimen común. El legislador foral opta así por llevar a sus últimas consecuencias el respeto a la autonomía municipal, que fue uno de los principios inspiradores de la reforma de la tributación local, y ya que estamos en este foro —por qué no decirlo— comprometer a los Ayuntamientos del País Vasco en la corresponsabilidad fiscal.

Tasa fiscal sobre el Juego

Por último, pues no es mi intención pormenorizar el tema referido a tasas, precios públicos y contribuciones especiales, haré una breve referencia a la tasa fiscal que grava los juegos de suerte, envite o azar (Tasa de Juego) que se encuentra recogida en la sección 7.^a del capítulo I del Concierto Económico referido a las Tasas y cuya inclusión en la mencionada Sección no considero correcta por cuanto a pesar de su denominación esta «tasa» goza de todas las características propias de un impuesto.

Pues bien, referido a esta tasa-impuesto el Concierto Económico establece que se regirá por las mismas normas existentes para territorio común, con lo cual la capacidad normativa es nula. Tal es así que en este caso, y hay que hacer notar que es el único, las instituciones competentes no han promulgado las correspondientes disposiciones forales sino que utilizan la normativa estatal.

Como ha podido observarse, casi todas las diferencias apun-

tadas suponen un tratamiento fiscal aparentemente más favorable para el contribuyente del País Vasco, y sin embargo es un dato constatado que la fiscalidad vasca supera a la estatal, en términos de tributación per cápita, en una cifra apreciable. La pregunta surge de inmediato: ¿cómo es posible que con una normativa tributaria más suave la presión fiscal efectiva sea superior? Pues bien, si la respuesta a esta pregunta es que el diferencial entre la tributación teórica y la real es más reducido en los territorios forales que en los de régimen común como consecuencia de una mayor eficacia recaudatoria y de una mayor o más amplia base tributaria de aplicación de los distintos impuestos y todo ello consecuencia de la mayor proximidad de las Administraciones forales a la realidad económica, habrá que concluir dando un voto de confianza a este sistema de corresponsabilidad fiscal denominado Concierto Económico que permite un verdadero y eficaz ejercicio de autonomía tributaria.

No quisiera terminar mi intervención, que debo dar por concluida en este mismo momento, sin agradecer a la Fundación BBV su invitación a participar en este encuentro y, por supuesto, agradecer a todos ustedes la paciencia que han tenido conmigo. Muchas gracias.

VI. LOS EFECTOS DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL SOBRE LA SOLIDARIDAD REGIONAL

Francisco Pedraja

Profesor de Hacienda Pública. Universidad de Extremadura

Me ha tocado un tema complejo que es el tratar de analizar, o al menos hacer unas reflexiones generales, en el sentido que se están haciendo aquí, sobre el problema de la corresponsabilidad fiscal y la solidaridad regional.

Como saben ustedes, el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptó el 20 de enero de 1992 un nuevo acuerdo sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el período 1992-1996. Ese acuerdo se centró básicamente en un elemento esencial de la financiación, que era la participación en los ingresos del Estado. Las cuestiones más problemáticas o más complejas las dejó pendientes a unas Comisiones. Son sobre todo dos: por una parte la corresponsabilidad fiscal y por otra la nivelación de servicios públicos fundamentales.

El propio secretario de Estado de Hacienda, en la comparecencia de septiembre sobre estos temas, calificaba a estas dos cuestiones como cuestiones estructurales del modelo de financiación, y yo entiendo que esto es cierto, sobre todo porque inciden básicamente en cada uno de los principios esenciales de todo proceso de descentralización fiscal.

Voy hacer un brevísimos recorrido de estos principios, porque vienen bien para aclarar determinados conceptos.

El primer principio fundamental es el de autonomía. Es un principio que creo que debe de estar presente en todos los sistemas de financiación descentralizada, porque de hecho es el principio que garantiza la principal ventaja de una financiación descentralizada, esto es, que a partir de las preferencias manifestadas por los ciudadanos, puedan los políticos ajustar lo mejor posible esos bienes y servicios públicos que se prestan a quienes viven en esas jurisdicciones.

Hay otro principio también muy relacionado con el principio de autonomía que es el de corresponsabilidad fiscal.

Desde mi punto de vista la corresponsabilidad fiscal, y en esto voy a ser reiterativo pero me parece que es un problema esencial delimitar qué se entiende por corresponsabilidad fiscal, no es más que el principio de eficiencia en la toma de decisiones

154 públicas, y puede interpretarse como «apliquemos al ámbito espacial el principio del beneficio, establezcamos una adecuada equivalencia entre los costes y los beneficios políticos que se derivan de la actividad pública y hagamos esto mediante una serie de instrumentos que sean altamente perceptibles».

Por otra parte, la solidaridad, entendida como otro principio fundamental, yo la quisiera interpretar aquí como equidad horizontal. Debemos tratar de alcanzar un determinado grado de igualación regional en la provisión de los bienes y servicios públicos, corrigiendo los desequilibrios que existan en la distribución territorial mediante esas transferencias de recursos públicos.

Hay otros principios más generales, como son los de suficiencia. Es decir, hay que garantizar suficiencias relativas de acuerdo con la restricción presupuestaria a todos los niveles. Otro principio, por supuesto básico, es la coordinación.

Esta exposición de principios, desde mi punto de vista, tiene dos objetivos básicos.

En primer lugar, hay que definir el concepto de corresponsabilidad fiscal. Me parece que es un tema esencial, si decimos que el modelo es poco corresponsable, no solamente desde un punto de vista comparado, sino también dentro del propio sistema descentralizado. Si se compara con la financiación de los municipios, los pasos que habrá que dar serán en el sentido de corresponsabilidad fiscal, y para eso hace falta que tengamos claro cuál es el concepto de corresponsabilidad fiscal.

En definitiva, se trata de buscar instrumentos que clarifiquen las relaciones entre costes y beneficios y que eliminen los fenómenos de ilusión fiscal, sobre todo por el lado de los costes, que es donde parece ser que las señales del sistema son más defectuosas. Permítase así entonces una toma de decisiones eficientes a partir de unos precios impositivos que sean adecuados.

Quisiera observar además que, a partir de estos principios, se debe tener presente ya de entrada que hay un conflicto claro entre el principio de solidaridad y el de corresponsabilidad fiscal, y que este conflicto no nos debe extrañar en absoluto, porque es simplemente una versión más del conflicto básico de la teoría económica de eficiencia y equidad en su versión territorial.

El siguiente paso sería, dentro del marco de la LOFCA, establecer las reglas de juego a la hora de la negociación, cómo podríamos avanzar en esa corresponsabilidad fiscal así definida y ver en qué medida ese avance ocasiona algún tipo de coste en el principio de solidaridad.

Voy a avanzar rápidamente en estos primeros pasos para luego analizar, con alguna detención, sus efectos sobre la corresponsabilidad fiscal.

Tendríamos, en primer lugar, tributos propios. Esto, indudablemente, aumenta la capacidad normativa, pero ya hemos visto que las limitaciones son clarísimas. Hace tiempo —desde principios de siglo—, los escritos sobre fiscalidad señalaban que en España no existían baldíos tributarios, y aquí uno de los requisitos es que se establezcan impuestos sobre hechos imposables que ya no se utilicen por el Estado. Es prácticamente decir que no hay posibilidad de establecer nuevos impuestos, salvo en el caso de alguna Comunidad Autónoma con un régimen peculiar, como Canarias.

Los impuestos acaban siendo, como se conoce en la terminología financiera, meros impuestos de ordenación, sin ninguna capacidad de recaudación, básicamente.

El otro campo serían los tributos cedidos. En esto el Estado, como sabemos, tiene la capacidad normativa, y lo que se cede en algunos casos es la gestión, aunque se acaba cediendo la recaudación. Supone, desde mi punto de vista, una corresponsabilidad fiscal que señalaría como débil, porque el tema de la gestión es secundario respecto a la percepción de quién establece el impuesto, quién establece el tributo.

No obstante, esa capacidad de gestión ha sido aprovechada por las Comunidades Autónomas, que han aumentado claramente la recaudación efectiva por encima de la recaudación normativa. Esto, que ha ocurrido en los últimos años, parece estar llegando a su fin, en el sentido de que las perspectivas de aumentar la recaudación por esta teoría parecen poco halagüeñas.

En el ámbito de la cesión es posible incrementar la capacidad fiscal mediante la cesión del IVA en su fase minorista.

El otro gran elemento de la financiación de las Comunidades Autónomas, aparte de los tributos cedidos, sería la participación en los Impuestos del Estado, sin contar, por supuesto, el Fondo de Compensación Interterritorial. Son éstas las típicas subvenciones que en los modelos descentralizados tratan de cumplir dos objetivos básicos de equidad: equidad vertical, garantizando una suficiencia relativa a los distintos niveles de la Hacienda considerados éstos como un bloque y, equidad horizontal, tratando de que con los ingresos de las propias Comunidades y los recibidos vía subvenciones, siempre que se tengan las mismas obligaciones competenciales, se pueda ofrecer un nivel de servicios más o menos similar, sin exigir esfuerzos fiscales distintos.

Es en esta segunda versión de la equidad donde aparece con

156 nitidez el elemento de solidaridad, debido a que tiene unos fines claramente compensatorios. Se trata, en última instancia, de que compensemos o neutralicemos diferencias interjurisdiccionales en capacidad, o en necesidades, o en costes.

La posible corresponsabilidad fiscal que quedaría por esta vía sería muy indirecta y se produciría, como se ha apuntado, a través de la variable esfuerzo fiscal, que afecta al importe de esas participaciones. Pero desde mi punto de vista, tal y como está definida la variable fiscal, en el caso español, no se podrá hacer casi nada mientras esa variable no se defina correctamente y se utilice adecuadamente para añadir corresponsabilidad al sistema.

De tal manera que entonces llegamos a la última posibilidad, que a mí me parece la más clara: los recargos.

Los recargos vienen sobre los tributos cedidos; en este caso podría ser sobre el IVA, si antes se hubiese cedido la fase minorista, o sobre el IRPF.

Aquí es donde las fórmulas me parecen más claras, porque supone un aumento de la capacidad normativa, ya que permite fijar los tipos impositivos. Se introduce, desde mi punto de vista, el principio de corresponsabilidad fiscal.

Indudablemente el que más posibilidades ofrece sería el recargo sobre la cuota líquida del IRPF, no deducible del Impuesto estatal, ya que debemos respetar los requisitos establecidos en la LOFCA. En este punto quisiera hacer una reflexión sobre las participaciones territoriales.

Considero que no responden al concepto de corresponsabilidad fiscal las meras participaciones territorializadas en los tributos estatales, donde no existe discrecionalidad por parte de los gobiernos autónomos para fijar los tipos y, por tanto, no hay una clara percepción por parte de los ciudadanos.

Por supuesto, si utilizásemos un mecanismo de gestión integrada, esas participaciones se aproximarían a los tributos cedidos, en parte, y entonces habría alguna corresponsabilidad, aunque débil y secundaria.

Si se tiene el instrumento, la pregunta es: ¿por qué no se aplica? Esto, desde mi punto de vista, no es solución. Cuando uno contempla los niveles de presión fiscal difícilmente van a establecerse esos recargos; tienen costes políticos importantes, y esto es bueno para la corresponsabilidad fiscal.

La medida que se ha manejado es «cámbiese el esquema de incentivos, de tal manera que sean las Comunidades Autónomas las que puedan introducir esos recargos, y en la medida

que hablemos de corresponsabilidad, hablemos también de la otra parte, de la Administración».

La solución sería llegar a esa participación territorializada por la vía de un recargo y además sustituir la parte de recaudación sostenida mediante la reducción en el porcentaje de participación en los ingresos. De esta manera la Administración Central lo que haría sería moderar la tarifa y animar un tanto a utilizar el recargo. Me voy a centrar precisamente en esta medida y en los efectos que podría tener en la solidaridad, para acabar con unas reflexiones finales.

Indudablemente, una vez establecido ese recargo, que ciertamente no es recargo, quedaría la segunda fase: a partir de ese recargo, que podríamos denominar como «recargo básico», las Comunidades pueden subir o bajar el mismo. Esto ya sería mucho más corresponsabilidad fiscal.

¿Cuáles serían los problemas —se han apuntado algunas ventajas— o los aspectos más conflictivos? Simplemente voy a señalarlos de manera general con respeto al principio de solidaridad, entendida como equidad horizontal. Hay una dificultad clara, al principio, para aplicar esta medida. Se ha apuntado aquí que exige el acuerdo de todas las Comunidades Autónomas, y sabemos que las decisiones públicas deben llevarse a cabo mediante la regla de la unanimidad, pues prácticamente lo que hacen es respetar mucho a las minorías pero sin mantener el *statu quo*, de tal manera que hay dificultades para que esa medida se pueda llevar a cabo, porque existe ese pacto tácito entre las Comunidades Autónomas.

A ello se añade otra dificultad: si se estableciese ese recargo equivalente, ¿habría incentivos para que a partir de ahí se modificase dicho recargo por parte de las Comunidades Autónomas y entonces entraríamos en una verdadera fase de corresponsabilidad fiscal? En esto también tengo mis dudas.

Lo que sí está claro es que este mecanismo afecta directamente al principio de solidaridad, en la medida en que hay una compensación en la financiación vía porcentaje.

Ese recargo vendría a equivaler, si la reducción o la participación en la cuota líquida es del 15 por 100, a un 17,6 por 100, y utilizando los datos del último acuerdo de financiación sobre ingresos, la recaudación por ese recargo supondría alrededor del 40 por 100 de esa participación en ingresos. Estamos hablando entonces de cantidades que modifican sustancialmente ese instrumento que tiene un objetivo de equidad en ese doble sentido. Cuando se contempla la desigualdad tan importante que hay a niveles competenciales, por un lado; la distribución tan desigual que existe entre los tributos cedidos, en el panorama estatal, y, por último, pero sobre todo, la distribución de la cuota líquida per cápita tan distinta que exis-

te en el IRPF, se llega a la conclusión de que en algunas Comunidades Autónomas (del artículo 143, como Aragón, Asturias, pero sobre todo Baleares y Madrid) ese 15 por 100 sobre la cuota líquida sería superior al porcentaje, o a la financiación vía porcentaje, con lo cual se verían obligadas a devolver al Estado transferencias, lo que supondría aproximar el régimen común al régimen foral.

Esa desigualdad se mantiene para el conjunto de las Comunidades del artículo 143. Desde el punto de vista estático, no habría ninguna modificación; sería sustituir una parte territorializada por ese recargo y reducir las transferencias de manera que las Comunidades Autónomas quedarían prácticamente como están. El problema fundamental es ¿qué ocurre si ese proceso se dinamiza?, ¿qué sucede si analizamos esto desde un punto de vista dinámico? Entonces se verían claramente más afectados los principios que anunciaba antes, de corresponsabilidad fiscal y solidaridad; dicho de otra manera, el volumen de financiación no va a ser independiente —y eso nos recuerda también otros problemas de economía pública— de la composición de sus fuentes de ingresos, de manera que esto va a estar claramente relacionado.

Hay dos aspectos que me parece que son los que permiten evaluar las consecuencias de ese dinamismo. Por una parte, ¿qué importancia tendría ese 15 por 100 en el porcentaje de ingresos por Comunidades Autónomas? Por otra, ¿a qué ritmo evolucionan las dos partes de ese total?, es decir, ¿a qué ritmo evolucionan las fuentes con o sin derivación territorial?

Las desigualdades son muy importantes por las razones que ya he señalado. Por ejemplo, en el caso de las Comunidades del 151, Cataluña tendría por el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF el 85 por 100 del porcentaje inicial, mientras que Andalucía y Galicia tendrían alrededor del 15 por 100. Hay que tener en cuenta, además, que la medida, en el sentido de si se establece un recargo de la cuota líquida, beneficia a Comunidades ricas, porque permite que se aprovechen de la progresividad del impuesto. Entre las del 143, Extremadura, por ejemplo, tendría un 20 por 100 de esa participación. Incluso habría Comunidades cuyas transferencias serían negativas.

Una alternativa posible sería establecer recargos diferenciados de manera que los dos componentes sean prácticamente los mismos, cuando llegamos también a recargos sumamente diferentes, lo cual provocaría problemas de perceptibilidad, porque estamos hablando de recargos equivalentes en las Comunidades Autónomas.

¿Cómo evolucionan esos dos componentes? Sabemos que el porcentaje de ingresos evoluciona con la base ITEA, que tiene unos topes máximo, el crecimiento nominal del PIB, y mínimo,

los gastos equivalentes, y que los últimos años ha prevalecido la variable gastos estatales equivalentes.

¿Qué es lo que ocurrirá en el futuro? Podemos hacer una hipótesis fuerte y es que «en el futuro puede ocurrir lo que ha sucedido en el pasado». Esto es muy fuerte porque estamos en una situación económica muy distinta y al mismo tiempo nos encontramos ante un Impuesto sobre la Renta que ha sido reformado y cuyas consecuencias también conocemos. Si pasara esto, al Estado le hubiera supuesto un coste, es decir, que hubiera tenido que transferir más ingresos de lo que ha hecho, considerando a las Comunidades Autónomas en su conjunto.

Si consideramos a las Comunidades Autónomas individualmente, por separado, habría algunas que se hubieran beneficiado, como es el caso de Madrid o Cataluña, y otras que hubieran salido perjudicadas, como podría ser el caso de Andalucía. Pero, cuidado, no quiero hacer con esta diferenciación una distinción entre Comunidades ricas y pobres, porque hay contraejemplos en los dos sentidos.

La enseñanza fundamental, desde mi punto de vista, es que si se hace depender la financiación autonómica del IRPF con el ritmo de crecimiento de las economías regionales, esto va a repercutir claramente en las Haciendas de las respectivas Comunidades Autónomas, y que esa repercusión va a ser mayor cuanto más se incrementa la participación territorializada. Por tanto, lo que más debe captar nuestra atención es la necesidad de reformar o reforzar los mecanismos de solidaridad. En este sentido creo que la aplicación de los recargos y la consiguiente reducción del importe de participación de los ingresos del Estado —que como vimos era alrededor de un 38 por 100— va por una parte a disminuir la necesidad de esa equidad vertical, es decir, va a reducir la dependencia de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración Central. Este objetivo de equidad perderá importancia, pero al mismo tiempo la equidad horizontal debe ser reforzada porque va a adquirir una mayor relevancia.

Tendríamos entonces dos fuerzas que parecen ir en sentido opuesto. Vamos a considerar la población como índice de necesidad —éste es un ejercicio que puede ser simplificador—; vamos a aceptarlo inicialmente como hipótesis de trabajo. Entonces tendríamos que, por una parte, mientras que desde los ingresos avanzamos con la medida que estamos proponiendo en una atribución de ingresos a las Comunidades Autónomas en función de cuáles sean sus capacidades de pago, por otra, desde las subvenciones trataríamos de elevar al máximo el gasto per cápita, teniendo en cuenta las distintas capacidades fiscales de las Comunidades.

De esta forma, creo que se manifiesta claramente el grado de incompatibilidad que existe entre, por una parte, la provisión

160 eficiente de bienes y servicios públicos, corresponsabilidad fiscal y, por otra, el carácter redistributivo de los flujos fiscales desde la perspectiva regional.

Desde mi punto de vista, hay márgenes de maniobra para avanzar en la corresponsabilidad fiscal sin daños excesivos en la solidaridad. Se trataría de llegar, como ocurre siempre en estos ámbitos, a soluciones de compromiso en el sentido de incentivar a las Comunidades Autónomas a que adopten sus propias decisiones fiscales, a la vez que se mantienen unas reglas de evolución de las subvenciones y de las participaciones que eviten la quiebra de los equilibrios financieros. En última instancia, de lo que estamos hablando es de unas reglas de evolución, o de unas garantías. Desde mi punto de vista hay unas medidas de solidaridad que deberían establecerse en este tipo de propuestas.

Dos reflexiones para finalizar. La primera es que uno encuentra que gran parte de las dificultades de incrementar la corresponsabilidad fiscal sin un daño considerable en la equidad horizontal, procede de la necesidad de atender con un instrumento único realidades muy distintas, realidades competenciales principalmente. Esto nos debería hacer reflexionar sobre la idoneidad de acompañar las medidas de corresponsabilidad fiscal con una ampliación del proceso de competencias que ya se ha puesto en marcha.

Por otra parte, una reflexión mucho más general. Sabemos que las posturas extremas entre los principios de corresponsabilidad y solidaridad son radicalmente incompatibles. Por tanto, la tarea debería encaminarse hacia la búsqueda de un equilibrio entre esos dos principios, con un convencimiento: que las soluciones financieras que alcancemos no van a ser nunca definitivas, pues en esa permanente búsqueda de equilibrio creo que se encuentra la esencia y la riqueza de todos los problemas fundamentales de la economía pública, y el Estado de las Autonomías sin duda es uno de ellos.

VII. LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y LA COORDINACION DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

José Tanco Martín-Criado

Director General de Coordinación de las Haciendas
Territoriales

A pesar de que se ha hecho hincapié en cuáles han sido y son las rúbricas fundamentales de las Comunidades Autónomas, como manejamos cifras y porcentajes distintos, porque cada uno tiene una visión diferente del problema, no me resisto a no darles también las mías.

En primer lugar, los datos que les voy a dar corresponden al año 1990.

Este año de 1990 ha servido de base para el sistema de financiación del quinquenio 1992-1997. Tengo que decirles que en la contabilidad de las Comunidades Autónomas hay diversidad de criterios que, en muchos casos, cuando hacemos las publicaciones estadísticas en la Dirección General procuramos solventar, pero que a veces no se pueden solucionar, porque hay Comunidades que siguen a rajatabla el criterio del devengo, otras siguen criterios de caja y las hay que mezclan ambos criterios, con lo cual las dificultades de obtener unas cifras únicas para determinados aspectos de la financiación son considerables.

En este caso las cifras que les doy procuro que sean siguiendo el criterio del devengo. He de decir que se refieren exclusivamente a las Comunidades Autónomas de régimen común; es decir, que están excluidas las dos Comunidades Autónomas de régimen foral al hablar de la estructura de financiación, pues nada tienen que ver los ingresos de unas con los de otras.

En estas condiciones, la financiación de las Comunidades Autónomas en el año 1990 viene a ser de 3.900.000.000, de los cuales casi el 90 por 100 son recursos que de alguna forma provienen del Estado y solamente el 10 por 100 son recursos que obtienen las Comunidades Autónomas a través de lo que llamamos «recursos propios», que son aproximadamente sus nuevos impuestos, recargos sobre impuestos estatales y sobre todo la apelación al crédito.

¿Qué ocurre con lo proporcionado por el Estado?

Es tradicional que se realice una gran división en dos bloques, que son:

Los recursos condicionados vienen a ser aproximadamente de 1.460.000.000.000 y los recursos incondicionados alrededor de 2.050.000.000.

La clasificación en uno u otro bloque no es un tema pacífico, pues en muchos casos no está claro cuáles son los condicionados y los incondicionados. Por ejemplo, como dato curioso, entre los recursos condicionados está el FCI, simplemente porque tiene que dedicarse a inversión, circunstancia que no parece demasiado determinante para incluirlo como tal.

Lo mismo ocurre con los convenios y con los contratos, aunque éstos ya tienen por lo menos el añadido de que se deben dedicar a determinadas funciones de inversión en una obra o programa concreto.

¿Qué ocurre después con los recursos propios? Hemos visto que hay dos bloques, uno pequeño de alrededor de 40.000.000, que son los que proceden de los tributos propios, y otro de 375.000.000 que proceden de la apelación al crédito, que es una rúbrica que año tras año se va incrementando. Posiblemente, y como se ha dicho en intervenciones anteriores, ha sido una de aquellas en las que las Comunidades hasta este momento tenían una mayor capacidad de disposición, sirviendo de válvula de escape a la demanda de recursos que era difícil tener por otros medios.

Con ello realmente hay casi tres grandes bloques de recursos. Unos que son, por ejemplo, los que se proporcionan para la financiación del Insalud, las subvenciones, en fin una serie de recursos claramente sujetos a una finalidad y que constituyen más de una tercera parte del total. Otros se refieren a la participación como propia de las Comunidades Autónomas, o, por ejemplo, aquella que las Comunidades Uniprovinciales tienen también en los ingresos del Estado; éstos vienen a ser alrededor de un 27 ó 28 por 100, y el resto es una parte muy importante de tributos cedidos (alcanza así 600.000 millones y que representa un 15,2 por 100). Pero además hay otra partida que queda siempre en la penumbra y que son las tasas famosas que iban adscritas a los servicios que se transfirieron.

Las tasas en el año 1986 —para que se hagan una idea de la corresponsabilidad fiscal y de la libertad de tener recursos por parte de las Comunidades—, eran de aproximadamente 28.000 millones de pesetas, y en el año 1990 fueron alrededor de 270.000 millones. Si el incremento de las tasas hubiera sido proporcional al de la participación, es decir, siguiendo el índice del gasto equivalente, éstas se hubieran situado en 50.000 millones. Sin embargo la recaudación real ha sido de 270.000 millones. En este caso las Comunidades Autónomas han realizado

un auténtico incremento de la partida, de la capacidad que tenían de aumentar las tasas como tributos propios. El resto era la apelación al crédito de los tributos propios, que representaba alrededor de un 10 por 100.

¿Qué ocurre con el nuevo sistema de financiación? En el año 1986 se había fijado por primera vez un porcentaje de participación que era consecuencia de un tratamiento racional, porque no obedecía al aluvión histórico que se había venido aplicando en la cesión de transferencias. Hasta el año 1986, la financiación de las Comunidades respondía al coste efectivo de los servicios que se les habían ido transfiriendo. Se valoraban los servicios y esos recursos eran los que se entregaban, progresando de acuerdo con la evolución de los capítulos del Presupuesto del Estado.

En el año 1986 se hace un primer intento en el que ya la financiación, aun respetando unos mínimos por razones históricas, se les atribuye en función de determinadas variables: superficie, población, esfuerzo fiscal, insularidad, etc. Estas variables ya tuvieron unos valores y en cierto modo sirvieron de parámetros homogeneizadores de todas las Comunidades. En aquel momento este primer intento tenía, como prevé la LOFCA, una validez, si no se denunciaba antes, de al menos cinco años. El 31 de diciembre de 1991, vencieron los cinco años de aplicación del método y, en consecuencia, se había cumplido una de las condiciones que prevé la LOFCA para la revisión del porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

La verdad es que, oficialmente, ninguna Comunidad Autónoma ha pedido la revisión del porcentaje, ni tampoco el Estado. Sin embargo, en la primera reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera se dio por sentado que debido a las circunstancias que se habían venido acumulando a lo largo del último quinquenio, era necesario realizar un toque importante en el sistema de financiación. Por tanto, el propio orden del día del Consejo daba ya por sentado que se iba a producir una revisión del sistema de financiación. Pero quiero hacer constar que no había una petición oficial por parte de ninguna Comunidad Autónoma, previa a esa reunión, de que se revisara el porcentaje.

Entonces el Consejo, a través de una serie de reuniones, elaboró —creo que mejoró sensiblemente— el sistema de financiación, realizando algunas incorporaciones importantes. Una de ellas, por ejemplo, es la mejora de la gestión: se unen a la financiación incondicionada dos partidas, una claramente condicionada, como son las subvenciones que garantizan la gratuidad de la enseñanza, y otra, la compensación transitoria, que era consecuencia de una modificación que había existido en el Fondo de Compensación Interterritorial, y es que se pagaba una partida que estaba destinada a la inversión nueva. Estas dos partidas se incrementaron en la financiación incondicionada con dos consecuencias:

- La primera es que se convierten dos partidas condicionadas en incondicionadas, por tanto aumenta la capacidad de gestión de la Comunidad Autónoma.
- Además, el simple hecho de que la subvención de la gratuidad de la enseñanza evolucione no de acuerdo con los criterios que el Ministerio de Educación fija para la subvención de la enseñanza, sino con los criterios del gasto equivalente. Otro tanto sucede con la compensación transitoria, que no evoluciona según la inversión nueva del Estado, sino según el gasto equivalente. Esto ha producido un incremento, por ejemplo, sobre las partidas existentes para esos mismos conceptos en el Presupuesto del 92 de casi 40.000 millones de pesetas, lo que significa una nueva aportación financiera a la financiación de las Comunidades Autónomas.

Aparte de eso, había un tema que permanentemente estaba sobre la mesa cuando se discutía la financiación de las Comunidades Autónomas; era la inversión nueva.

Cada vez que se discutía, cualquiera que fuera el tema, con las Comunidades Autónomas, surgía el problema de que en el momento de realizarse los traspasos no se había tenido en cuenta la inversión nueva, al efectuar la evaluación del coste efectivo. En este caso se ha pretendido cerrar el asunto con la inclusión como inversión nueva de un 25 por 100 del FCI, que se hizo en el año 1986, de la partida de compensación transitoria que era 108.000 millones. A ello hay que añadir otros 107.000 millones que se han puesto como aportación nueva, aunque se haga en tres fases sucesivas.

Con ello y con la evolución correspondiente de las partidas, resulta que, aparte del FCI que queda como un fondo de desarrollo regional, la inversión de las Comunidades Autónomas para este año se sitúa en torno a los 430.000 millones de pesetas, en aportaciones de estos tres fondos. Teniendo en cuenta, por ejemplo, que el capítulo 6 en el pasado ejercicio representó alrededor de 600.000 millones y 250.000 el capítulo 7, es aproximadamente la mitad de la inversión total que por todos los conceptos, tanto en transferencias como en inversión real, efectúan las Comunidades Autónomas.

Aparte de esas partidas hay otros temas que parecen de menor importancia porque son cuestiones de procedimiento. Por ejemplo, en el quinquenio anterior la financiación se repartía agrupando competencias comunes y competencias de educación, es decir, quince Comunidades Autónomas con competencias comunes y cinco con competencias de educación. En este caso, el corte ha sido horizontal; se han tomado cinco Comunidades con todas sus competencias, que incluyen educación, y diez Comunidades también con todas sus competencias, que son sólo las comunes. Es otra modificación importan-

te, entre otras cosas porque seguramente que a lo largo del quinquenio se producirá el cumplimiento del Pacto Autonómico, lo que hará que prácticamente las diez Comunidades puedan pasar al grupo superior.

Sin embargo quedó un vacío en el Acuerdo del Consejo: ¿cómo se va a actuar a medida que se vayan efectuando las transferencias, en ese período transitorio en el que las Comunidades del artículo 143 todavía no tengan todas las competencias del 151? Por tanto, será difícil aplicarles los valores que se aprobaron para las del 151. De todas formas es un paso importante de cara al futuro.

En cuanto a los criterios de reparto de la financiación, que entra dentro de la concepción global del sistema, las variables han sido las mismas que la vez anterior, con el añadido de la variable dispersión, con muy escasa ponderación pero que es una variable que también pretende evaluar la importancia que pueda tener la dispersión de la población en el coste de la prestación de los servicios.

Pero tiene también otra concepción importante: dentro de esta unidad global del sistema, hay dos variables redistributivas, que son la variable pobreza relativa y la variable esfuerzo fiscal.

A pesar de que el reparto se hace en dos bloques, cinco Comunidades y diez Comunidades, ambas variables son comunes a los dos bloques, de tal forma que están preparadas para poder actuar conjuntamente en uno y otro bloque de Comunidades si llegara al caso.

¿Qué ocurre con ellas? Pobreza relativa es una variable que tiene la misma definición que en el quinquenio anterior, y no es más que la diferencia entre la población relativa menos el VAB relativo. En este caso se añadió la ponderación por la población. En el quinquenio anterior no existía tal circunstancia, de forma que dos Comunidades cuya población relativa y VAB relativo presentaran una diferencia idéntica, recibían la misma cantidad de dinero independientemente de cuál fuera su población. Así sucedía que incluso Comunidades con una población hasta cinco y seis veces superior a la de otras recibían la misma cantidad de dinero, cosa que producía una distorsión en el sistema, porque en algunos casos, lo que se pretendía un premio parecía más bien un castigo. Al añadir la ponderación por la población, se ha corregido esta desigual distribución y creo que actúan con mayor efectividad las variables pobreza relativa y esfuerzo fiscal.

Ambas variables son de suma. Los recursos que detraen de unas Comunidades los entregan a las otras. Es lo que podríamos llamar una perecuación horizontal dentro de la financiación de las Comunidades Autónomas.

166 En este caso, en el esfuerzo fiscal, por ejemplo (que lo definíamos como la cuota líquida en el Impuesto sobre la Renta menos el VAB relativo de esa misma Comunidad, también ponderado por la población), ¿qué es lo que nos ha sucedido realmente? Que nos encontramos con dos flujos horizontales entre las Comunidades Autónomas.

En nueve de las quince Comunidades el flujo es de sentidos contrarios. Es decir, en cierto modo el dinero que se entrega a nueve Comunidades por pobreza relativa se les detrae por esfuerzo fiscal, o sea que tienen mayor pobreza pero menos esfuerzo fiscal de la media.

Naturalmente las cuantías de los recursos no coinciden. Es mayor lo que se entrega por pobreza relativa porque la ponderación en un caso y en otro es aproximadamente un 25 por 100 superior al esfuerzo fiscal, y por tanto mueve mayor cantidad de recursos que éste. De las seis Comunidades restantes hay dos que ganan con ambos flujos y cuatro que pierden.

Ese sería el esquema global. Primeramente se realiza el reparto con las variables redistributivas y después éstas realizan el ajuste final del sistema de financiación.

¿Qué ocurre con el esfuerzo fiscal y la corresponsabilidad fiscal? El Consejo de Política Fiscal, cuando tomó el acuerdo el 20 de enero, decidió crear un grupo de trabajo para que examinara las posibilidades que existían en la LOFCA de incrementar la corresponsabilidad fiscal. Pero centrándonos en el tema casi exclusivo del esfuerzo fiscal, aparte de otras indagaciones que haya podido hacer, ¿qué es lo que, en este terreno, se podía realizar?

Lo que se ha hecho ha sido analizar esencialmente la naturaleza de la variable esfuerzo fiscal. Esta variable en esencia consiste en una constante «K» que multiplica a la diferencia entre dos magnitudes relativas, la cuota líquida relativa menos el VAB relativo.

Si rompemos esta diferencia y separamos por un lado el minuendo de la variable y por otro dejamos el sustraendo, al mismo tiempo nos quedará como minuendo la constante «K» multiplicada por la cuota del esfuerzo fiscal, la cuota relativa del Impuesto sobre la Renta, dividido por la cuota total del Impuesto sobre la Renta.

Si hacemos que esa constante dividida por la cuota total sea el 15 por 100, entonces tendremos esta variable tan manejada de la cesión posible del 15 por 100, que no era más que un 0,15 por 100 de la cuota del Impuesto sobre la Renta que figuraba dentro de la variable esfuerzo fiscal.

¿Por qué se maneja el 15 por 100? Si dentro de la globalidad de cuál es la participación de las Comunidades Autónomas, dentro de los ingresos del Estado, en vez de compararlo con la magnitud que llamamos ITAE y que engloba los ingresos tributarios del Estado más las cotizaciones a la Seguridad Social y las cotizaciones al desempleo, eliminamos estas dos últimas variables, realmente lo que queda es el 15 por 100 de la totalidad de los ingresos del Estado, el 15,04 por 100 de los ingresos tributarios del Estado, que van a parar al Conjunto de las Comunidades Autónomas.

Quiero decir que no estábamos introduciendo una innovación muy importante con el 0,15; simplemente estamos reconociendo que globalmente las Comunidades Autónomas, de todos los impuestos, se llevan el 15 por 100, y en este caso estamos individualizando en Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Con esto queda un poco explicada la base de la polémica acerca del posible 15 por 100.

Ahora bien, está claro que si lo que hacemos es romper la variable esfuerzo fiscal en dos partes y extraemos la parte del 0,15 de la cuota del Impuesto sobre la Renta, nos queda el sustraendo, lo que equivale a decir que dentro de la financiación que se tiene por participación extraemos el 15 por 100 de la cuota del Impuesto sobre la Renta. Podemos decir que aquí termina toda la elucubración realizada acerca de las posibles cesiones de este impuesto. ¿Qué ocurre con la situación planteada? Sucede que en el momento inicial es absolutamente neutral, es decir, no se produce ni beneficio ni pérdida para ninguna Comunidad Autónoma. Todas las Comunidades recibirán la misma financiación, únicamente atribuida a conceptos distintos. Recibirán una parte con porcentaje de renta y otra parte la diferencia de la que recibirían menos lo que perciben por renta como participación. Eso sería todo.

Los problemas pueden surgir en el desarrollo del sistema, eso que en el propio acuerdo del Consejo de Política Fiscal se llamaba la suficiencia dinámica, es decir los criterios de la evolución de la participación.

Los criterios de evolución, como saben, son tres:

- el gasto equivalente;
- los ingresos tributarios del Estado, y
- el criterio del PIB nominal.

El criterio del gasto equivalente es el que, excepto en el presente ejercicio 1992-1993, había prevalecido siempre. Pero el gasto equivalente resulta que no es el gasto equivalente del Estado, sino simplemente el gasto equivalente al 8 por 100 del gasto que realiza el Estado. Con lo cual, lo que evoluciona ese 8 por 100 puede ser sensiblemente superior —siempre lo ha sido— a lo que evolucionan los gastos reales del Estado. Digo

168 sensiblemente superior porque en algunos casos puede representar hasta el 50 por 100 más, por ejemplo si el incremento del gasto del Estado ha sido de un 10 por 100 y el del gasto equivalente de un 15 por 100.

Puede suceder también que llegáramos a situaciones contrarias. En este caso el drástico corte presupuestario del año 1992 y el presupuesto del año 1993, han hecho que incluso ni siquiera el gasto equivalente sea el que predomine y ha habido que aplicar el incremento del PIB nominal. Quiero decir que las comparaciones del crecimiento en el futuro, de lo que sucedería de producirse una segregación de la cuota sobre la participación total, son especulaciones que no tienen mucho fundamento real, porque nadie sabe cómo va a evolucionar el Impuesto sobre la Renta y mucho menos el gasto equivalente. Pero lo que sí sabemos es que en un breve plazo de tiempo el gasto equivalente va a desaparecer, porque no va a tener sustrato en qué apoyarse, si se cumplieran las previsiones del Pacto Autonómico. ¿Cómo íbamos a calcular el gasto equivalente para las Comunidades del artículo 151 con educación si el Estado no tuviera ninguna Comunidad con educación? Es decir, que dejaría de ser un sustrato con base real. Pero no hace falta incluso que desaparezca en todas las Comunidades Autónomas; simplemente, si en vez de estar ahora en diez Comunidades quedará en tres, ¿seguiríamos utilizando y extrapolando a las otras Comunidades lo que sucediera en tres Comunidades? De forma que si estuvieran muy mal dotadas habría que invertir una cantidad exorbitante de dinero en la educación en las doce Comunidades restantes, y si, por el contrario, éstas estuvieran muy bien dotadas y no hubiera apenas qué gastarse en ellas, las otras Comunidades se hundirían. Creo que cuando se pierda el equilibrio que hay en este momento, habrá que reconsiderar la postura del gasto equivalente, y con mayor razón en las competencias comunes.

En las competencias comunes ya en este momento el gasto equivalente ha dejado de tener un apoyo importante. Creo que cuando se realice una primera fase del Pacto Autonómico habrá que considerar seriamente la posibilidad de utilizar este criterio. Quedarán los otros dos, el incremento de los ingresos y el PIB nominal. Únicamente se pueden producir distorsiones importantes en el desglose de esta cuota si pensamos que el PIB nominal va a crecer más deprisa que el Impuesto sobre la Renta, y éste es un supuesto poco real en un país como España. Creo que la elasticidad de crecimiento del Impuesto sobre la Renta sobre el PIB ahora está oscilando entre el 1,6 y el 1,7 por 100. Eso significa que de momento no hay posibilidad de que suceda esa paradoja.

Pero además hay otro tema que no se puede dejar de lado, y que tiene que ver con los grupos de trabajo creados por el Consejo de Política Fiscal. De los cuatro que creó, hay dos que están íntimamente correlacionados, son los referidos a la co-

Hemos visto que la pobreza relativa era un flujo horizontal, al igual que lo era la corresponsabilidad fiscal. Precisamente la existencia de la pobreza relativa dentro de la financiación global ha dificultado enormemente el funcionamiento de una posible fórmula para las asignaciones de nivelación, porque tal como está concebido el sistema de financiación parece que no tienen sentido las asignaciones de nivelación.

Para procurar un sentido a estas asignaciones el grupo de trabajo buscó una especie de garantía de que el sistema de financiación iba a funcionar como se había previsto en su año inicial. Es decir, en este momento una Comunidad recibe dinero por distintas variables, por ejemplo por población; si en el transcurso de los años del quinquenio se produce un incremento de población, nosotros no le damos lo que recibía por habitante por la nueva población, sino lo que recibía por la población antigua con un índice de evolución, pero también le daríamos lo antiguo con un índice de evolución aunque no hubiera aumentado la población, incluso aunque hubiera disminuido. Con lo cual en el primer caso se produce una minoración por habitante de la financiación de esa Comunidad y en el caso de perder población se produce un incremento.

Se buscó una fórmula, que no obtuvo consenso tampoco en el grupo de asignaciones de nivelación pero que se hallaba recogida en el informe y está sobre la mesa, de que esa garantía podía aplicarse también al esfuerzo fiscal y a la pobreza relativa. Lo cual podría ser una especie de colchón que salvara posibles malos comportamientos del esfuerzo fiscal en algunas Comunidades que pudieran sentirse perjudicadas.

CARLOS MONASTERIO ESCUDERO

Nacido en Oviedo en 1955. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco y Doctor por la Universidad de Oviedo. Catedrático de Hacienda Pública y Director del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo.

Ha realizado trabajos de investigación para el Instituto de Estudios Fiscales, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Fundación FIES, Fundación BBV e informes para el Instituto de Estudios Fiscales y diversas Consejerías del Gobierno del Principado de Asturias.

Miembro del Consejo de Dirección de *Hacienda Pública Española* y autor de diversas publicaciones y artículos relacionados con los efectos económicos de los sistemas de Seguridad Social, Federalismo Fiscal y Hacienda Autónoma y teoría del gasto público, aparecidos en las revistas *Hacienda Pública Española*, *Papeles de Economía*, *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, *Información Comercial Española*, *Presupuesto y Gasto Público* y *Actualidad Financiera*.

JAVIER SUAREZ PANDIELLO

Nacido en Gijón en 1959. Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Oviedo. Profesor Titular de Hacienda Pública en esa misma Universidad.

Ha realizado trabajos de investigación para diversos Departamentos de la Administración del Principado de Asturias, el Instituto de Estudios Fiscales, la Fundación FIES y la Fundación BBV.

Es autor de diversas publicaciones en varios campos de la Economía del Sector Público, como la financiación autonómica y local, la imposición sobre la renta y la teoría de la elección pública. Entre las mismas destacan los libros *Experiencias Internacionales de Financiación Local*. INAP, 1988, y *Financiación Local: Respuestas a una Crisis*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1991, así como diversos artículos en revistas especializadas, como *Papeles de Economía Española*, *Hacienda Pública Española*, *Presupuesto y Gasto Público*, *Revista de Economía Pública*, *Actualidad Financiera*, *Investigaciones Económicas* y *Environment and Planning C: Government and Policy*. Igualmente ha presentado trabajos en congresos y foros de discusión científica como el Simposium del Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Barcelona, el Congreso del International Institute of Public Finance o el de la European Public Choice Society.



FUNDACION BBV

MEMORANDUM FOR THE RECORD

DATE: 10/15/2010

TO: [Redacted]

FROM: [Redacted]

SUBJECT: [Redacted]

1. [Redacted]

2. [Redacted]

3. [Redacted]

4. [Redacted]

5. [Redacted]

6. [Redacted]

7. [Redacted]

8. [Redacted]

9. [Redacted]

10. [Redacted]

11. [Redacted]

12. [Redacted]

13. [Redacted]

14. [Redacted]