

UN MODELO PERMANENTE DE FINANCIACION AUTONOMICA

Luis Angel HIERRO RECIO

Profesor Doctor, Titular de Escuela Universitaria del Departamento de Teoría Económica y Economía Política de la Universidad de Sevilla. Miembro del Equipo de Investigación "Economía del Sector Público".

Enfrentarse al problema de la financiación autonómica implica, por extensión, referirse al problema de la definición del Estado de las Autonomías. Una realidad en la que conviven Comunidades uniprovinciales y multiprovinciales, aforadas y no aforadas, con diferentes niveles competenciales, con tratamientos fiscales diferenciados, con tamaños de población y de territorio muy dispares y con alta concentración geográfica de la riqueza y de la pobreza, que supone, por tanto, un panorama lo suficientemente complejo como para no aventurarse a tratar la cuestión de la financiación autonómica única y exclusivamente desde la óptica de la fiscalidad.

1.- EL PUNTO DE PARTIDA

Desde el punto de vista económico, la descentralización administrativa y de poder es un problema de eficiencia de la gestión pública, al que a lo largo de la historia del pensamiento económico se le han dado tres justificaciones básicas: el sistema de "votar andando", el modelo de los "clubes" y el llamado "teorema de la descentralización"(1).

Excluida la opción de BUCHANAN en base a la consideración que el propio autor hace, relativa a que su modelo se refiere al problema de la descentralización funcional, y evitando la trampa de TIEBOUT, que nos presenta a un individuo "errante" en busca de la combinación de gastos e impuestos que más le satisface, la mayor la eficiencia de la descentralización acaba justificándose en la facilidad que tienen los sujetos "sedentarios" para revelar sus preferencias a Administraciones que les son más cercanas, y en el hecho de que se pueden concentrar minorías localmente que hagan que la provisión descentralizada sea más eficiente. Consecuentemente, es ahí donde se encuentran las ganancias de eficiencia de la descentralización territorial y esas son las que hay que intentar apropiarse con el diseño de la estructura administrativa.

Pero, ¿de qué nos sirven esás ganancias si las perdemos

porque el sistema de financiación produzca ilusión financiera, si se organiza en base a transferencias, o competencia fiscal y exportación de la carga, si se organiza en base a tributos subcentrales propios?.

Si el sistema impositivo es único, ni existe exportación de la carga, ni competencia fiscal. Pero además permite la realización de políticas redistributivas eficaces, puede corregir, al menos en parte, las externalidades y evita distorsiones adicionales en la equidad horizontal. ¿Por qué entonces dividir la imposición asignando impuestos a una y otras Administraciones?, ¿en defensa de una mayor "autonomía"?, ¿de un mayor "poder"?. Evidentemente se puede decidir en función a esos criterios subjetivos, pero desde luego ello va a repercutir en una menor eficiencia y en un mayor coste para los ciudadanos.

En realidad, si una Comunidad Autónoma, y por tanto los ciudadanos que eligen a sus representantes en la misma, tiene capacidad para decidir cómo y dónde gastar, cuándo gastar y cuánto gastar, dicha Comunidad estará en condiciones de producir las ganancias en términos de eficiencia a las que nos estamos refiriendo y que provienen de la descentralización. Es la consecución de esta capacidad de decisión la que garantiza la mejora de la eficiencia por la descentralización y consecuentemente la que se debe conseguir.

2.- LA POTESTAD PARA DECIDIR COMO Y DONDE GASTAR.

En cuanto a cómo y dónde gastar, las Comunidades Autónomas deben tener capacidad plena para distribuir su gasto según los deseos de los administrados. No caben competencias a medias, en las que la Administración Central limite las posibilidades de ejecución de gasto de las Comunidades. Los legisladores deben ser conscientes de que cuando aprueban un Estatuto están diciendo qué competencias tiene cada Administración, y por tanto deben ser consecuentes con su decisión. No se puede decir, por ejemplo, que la educación superior es competencia de la Comunidad Autónoma y después limitar la actuación de ésta en su campo. Si en realidad se piensa que una Comunidad no va a poder gestionar eficientemente esa competencia o que es preferible que se mantenga centralizada lo que hay que hacer es eliminarla del Estatuto, pero no incluirla para después reducirle ese poder. Si la descentralización se afronta de manera consiguiente la Comunidad Autónoma siempre debe tener capacidad para decidir cómo y dónde gastar, eso sí, hasta el límite fijado por la Constitución y su Estatuto.

En este punto ya sólo queda resolver si todas las Comunidades han de disponer de las mismas competencias o por el contrario, existe justificación económica para que una determinada actividad deba ser competencia de una Comunidad y no de otra. A este respecto podemos comenzar diciendo que

se suele argumentar como causa para la descentralización desigual el diferente tamaño territorial y en el número de habitantes de las distintas regiones, que hace que no todas tengan dimensión suficiente para alcanzar unos niveles de provisión pública eficiente. Sin embargo no parece que sea éste un argumento sólido para defender la diferencia de niveles competenciales, más bien es un pilar para demostrar el desajuste entre las fronteras administrativas de tradición histórica y las que se derivarían de un diseño eficiente de la descentralización. Pero es más, lo mismo que existen Comunidades muy pequeñas para asumir determinadas competencias, también existen Comunidades que son demasiado grandes para asumir otras competencias y que por tanto no tendrían que asumirlas en aras de esa misma eficiencia económica.

Aparte de este argumento de la dimensión óptima, lo cierto es que la mayoría de los autores abogan por la equiparación de niveles competenciales. ESTEBAN y GOMEZ(2) aducen dos razones para solicitar la equiparación: una, la complejidad que introduce en el sistema de financiación la diferencia de niveles competenciales; y otra, más sofisticada y a la vez más importante, relativa a que cuando no se descentraliza completamente una actividad, las actuaciones de la Administración Central en las regiones donde tiene asumida esta competencia inducen a las Comunidades Autónomas competentes a tomar decisiones similares(3), con lo que al final la pretendida mayor autonomía se ve mermada por el hecho de tener más competencias.

Desde la óptica opuesta, CASAHUGA(4) describe las llamadas perversidades descentralizadoras de la diferenciación de grados de autonomía, que pueden explicarse de la forma siguiente: supongamos que una determinada competencia es asumida por una región "A" pero no por otra "B", ello supone que los ciudadanos de "A" disfrutan de su autogobierno en esa competencia, pero además que disponen de poder para incidir en la gestión que realice la Administración Central en "B" de esa competencia, a través de sus representantes en el Parlamento Nacional. Por el contrario, los ciudadanos de la Comunidad "B", no sólo no se pueden autogobernar, sino que además puede incluso que no tengan representación suficiente en el Parlamento Nacional para incidir en la política que hace la Administración Central en su Comunidad(5). Como señala CASAHUGA, este resultado es totalmente opuesto a lo que siempre se ha entendido como descentralización y merece el calificativo de perversidad descentralizadora.

Pero es más, cómo se puede argumentar que los habitantes del País Vasco y Cataluña tengan derecho a un servicio de policía más acorde a sus deseos y necesidades y por tanto más eficiente en sentido económico, y que por el contrario Extremadura, Asturias o la Comunidad Valenciana no tengan ese mismo derecho. El teorema de la descentralización es válido

para cualquier concentración de minorías con independencia de que ésta se produzca en Cataluña o el País Vasco, o en Aragón, Castilla y León o Murcia, y por consiguiente no existe fundamento económico para que se dé una asignación desigual de competencias. Más bien todo lo contrario, la eficiencia económica requiere de la igualación de competencias.

En realidad, la diferenciación en niveles de competencias y la cuestión del "hecho diferencial", en el cual esta diferencia tiene su base, son argumentos de tipo político, ajenos a cualquier razonamiento económico sólidamente defendible.

3.- LA POTESTAD PARA DECIDIR CUANDO Y CUANTO GASTAR.

El cuándo gastar es una cuestión que se refiere a la potestad que debe tener la Comunidad Autónoma para decidir sobre traslaciones de gasto presente al futuro o viceversa. Respecto a la decisión de trasladar gasto presente al futuro, o lo que es lo mismo, respecto a la decisión de mantener un presupuesto con superávit, entendemos que debe quedar en manos de los órganos de la Comunidad decidir sobre ello. Distinta es la decisión de transferir gasto futuro al presente, es decir, de endeudarse. Aquí pensamos que es deseable que existan límites definidos constitucionalmente(6), para que el endeudamiento no supere el gasto de inversión del período, y se produzca así un acercamiento a la provisión eficiente según el principio del beneficio.

En la cuestión del cuándo gastar aparece un problema adicional como es el de la presunta incompatibilidad de la potestad de endeudamiento de las Comunidades con el control efectivo de la Administración Central de la política de estabilización. De dicha incompatibilidad deriva la necesidad de encontrar un compromiso que permita a ambas Administraciones ejecutar sus potestades. Compromiso que puede venir dado por la existencia de pactos, institucionalizados, o no, nivel constitucional, para el reparto del déficit público entre los distintos niveles de Administración. Y que en caso de no ser posibles obligarían a la Administración Central a disponer de programas de gasto no comprometido, para poder adaptar el déficit de dicha Administración a las necesidades de la política de estabilización.

El principal problema que debe resolver el sistema de financiación autonómica es el de hacer posible que las Comunidades puedan decidir cuánto gastar. Si hemos optado por la existencia de un único sistema impositivo uniforme para todo el país, los fondos que se obtengan de la recaudación deberán ir destinados a financiar las actividades tanto de la Administración Central como de las Comunidades Autónomas. Quiere ello decir que la recaudación deberá dividirse

inicialmente en dos partes, una para la Administración Central, y la otra para las Comunidades, de forma que el montante total de fondos de cada parte debe ser definido por la Administración o Administraciones que lo reciben.

Si la Administración Central tiene potestad para fijar y regular todas las figuras impositivas y para decidir sobre los tipos impositivos a aplicar, dicha Administración tiene poder para decidir cuánto gastar y por tanto no existirá ningún problema para que se cumpla la condición citada en el ámbito nacional. A partir de aquí, el problema a resolver es garantizar dicho cumplimiento en el ámbito subcentral.

Para solucionar esta cuestión previamente hay que realizar una reflexión sobre las nociones de equidad horizontal y redistribución interterritorial. Como bien recuerda CASTELLS(7), los sistemas de transferencias de nivelación de los países con organización federal tienen como misión igualar los ingresos potenciales per cápita de las distintas Administraciones Subcentrales. Se fundamentan en un concepto de justicia según el cual se entiende justo redistribuir los ingresos fiscales para que todas las Administraciones Subcentrales puedan gastar idénticas cantidades per cápita, si lo desean, con independencia de su capacidad de recaudación. Estas subvenciones de nivelación aparecen porque la organización política federal de estos países surge de la voluntad de asociación de un conjunto de Estados soberanos, que tienen sus propios impuestos. Normalmente llega un momento en su historia en que se asume la injusticia de que un ciudadano reciba menos servicios de su Estado por el hecho de que éste sea más pobre que los restantes, y se establecen las subvenciones de nivelación para eliminar esa injusticia.

En los países como España, donde se parte de una Administración Central que se descentraliza y da lugar a Administraciones Subcentrales, no es necesario recorrer el mismo camino, ya que desde el comienzo se asume que los recursos deben repartirse de manera igualitaria o en su defecto favoreciendo a las regiones más pobres. Sería absurdo descentralizar la imposición para después crear un sistema de nivelación, cuando si mantenemos un sistema único y repartimos según el criterio de equidad elegido las ineficiencias serán mucho menores.

Siguiendo este razonamiento, la solución pasa por definir previamente la noción de equidad. Desde nuestro punto de vista la equidad que se debe obtener es la definida por BUCHANAN en términos de residuos fiscales equivalentes para sujetos idénticos(8). De esta forma, si existe un único sistema impositivo que hace pagar igual a los sujetos con independencia de la región en que habiten, todas las inequidades que pudiese deberse al sistema impositivo se eliminarían y sólo se producirían inequidades por la vía del gasto.

Evidentemente, si cada Comunidad gastase lo recaudado en su territorio la diversidad de residuos sería impresionante, más para una distribución territorial de renta tan polarizada como la que existe en España. Lo que en realidad nos acercaría al nivel de equidad existente antes de la descentralización es que todas las Comunidades tuviesen unos ingresos per cápita idénticos. Pero además, esta propuesta es congruente con el teorema de la descentralización, pues si todas las Comunidades reciben lo mismo en términos per cápita, teóricamente todas pueden ofrecer los mismos bienes si la mayoría está distribuida uniformemente, o pueden existir Comunidades donde se ofrezcan bienes distintos porque estén concentradas las minorías.

Ahora bien, la propuesta de distribución de los recursos con igualdad de ingresos per cápita es harto criticable, pues siempre aparecerá quien diga que no todas las Comunidades parten de las mismas condiciones, ni soportan los mismos costes de los factores productivos empleados en la provisión pública, etc. Sin embargo la respuesta es simple y ya ha sido dada por BUCHANAN cuando afirma, que la completa equidad horizontal no se puede conseguir, porque precisamente ésta no es el objetivo básico de la descentralización. Es más, probablemente el objetivo de la descentralización sea antagónico con la equidad horizontal completa(9).

Pues bien, si aceptamos que todas las Comunidades Autónomas reciban los mismos ingresos per cápita, lo que resta es definir a nivel constitucional unas reglas e instituciones que permitan que, respetando este supuesto, cada Comunidad Autónoma decida cuánto quiere gastar, y que además hagan que los sujetos perciban el coste que soportan por las actividades desarrolladas por estas Administraciones.

4.- ¿COMO ORGANIZAR LA FINANCIACION AUTONOMICA?

De lo dicho hasta el momento se desprende que optamos por un sistema impositivo único, en el que una parte de los fondos la recibe la Administración Central, que es la que define y regula todos los impuestos existentes y fija los tipos impositivos que les reportan sus ingresos, y que la parte de ingresos impositivos con la que se financian las Comunidades Autónomas se distribuye por igual en términos per cápita.

Bajo estas condiciones, la financiación autonómica se concibe como un todo. Es decir, pensamos que, dado que la mayoría de los autores aceptan que debe existir, al menos, una cierta uniformidad de ingresos entre las Comunidades con independencia de las posibilidades de recaudación de cada una, están aceptando también que los sujetos de las Comunidades ricas deben financiar en parte las actividades de las Comunidades pobres. Eso es lo mismo que afirmar que cada sujeto cuando paga sus impuestos no está pagando los bienes y servicios que le proporciona su Comunidad, sino los de toda

la Administración Subcentral en su conjunto, es decir está pagando la descentralización.

Desde nuestro punto de vista sería engañoso para los sujetos el que sólo percibiesen que están pagando a su Comunidad Autónoma, cuando en realidad lo que hacen es contribuir al sostén de toda la Administración Subcentral. Es por eso por lo que entendemos que la financiación autonómica no debe plantearse como una cuestión de cada Comunidad, sino como algo que incumbe a todas en conjunto. Así, defendemos que en las decisiones sobre cuánto se recauda para financiar a las Comunidades deben estar todas implicadas al unísono, para evitar que se den los fenómenos de ilusión financiera asociados a las transferencias. Abogamos, no por, que cada Comunidad decida sobre sus ingresos y que después se establezca un sistema de transferencias de compensación entre ellas, sino por que todas decidan en común cuánto quieren ingresar, partiendo de que todo lo ingresado se repartirá según la regla previamente explicitada.

Para poder explicar más fácilmente cual sería el diseño imaginario de la definición constitucional de un sistema como el que proponemos vamos a considerar que sólo existe la Administración Central, que tiene su sistema impositivo vigente y que se ha decidido crear un segundo nivel de gobierno, formado por Comunidades Autónomas que se encargarán de desarrollar en su jurisdicción determinadas actividades. Para su financiación se decide establecer en todas las figuras impositivas existentes, o en algunas en particular, un recargo, que lleva el nombre de recargo autonómico, y que cuando se recauda se ingresa en una cuenta ajena a la de la Administración Central y posteriormente se reparte a cada Comunidad en proporción a su número de habitantes.

Una vez hecho esto, y para períodos posteriores, las Comunidades Autónomas asumen la potestad de variar los tipos de los recargos, necesitando para hacerlo la aceptación unánime de todas ellas. Así, a partir del primer año de vigencia del sistema, se reúnen anualmente representantes de todas las Comunidades para decidir los recargos del período siguiente, de forma que si todas están de acuerdo en alguna modificación ésta se produce, pero si hay algún representante que no lo está se siguen manteniendo los recargos en el mismo nivel que tenían en el período anterior.

Dado que la introducción de la regla de la unanimidad otorga poder de veto a cada Comunidad y por consiguiente puede ser difícil el acuerdo para la modificación de recargos, constitucionalmente se establecen dos mecanismos que permiten a cada Comunidad ajustar sus ingresos al volumen deseado: la deducción autonómica y el sobre-recargo autonómico. Estableciéndose ambos sobre el recargo autonómico fijado en el impuesto sobre la renta.

Para analizar los efectos de dichos mecanismos vamos a

suponer los casos extremos del proceso de negociación. Así, en el supuesto de que todas las Comunidades menos una están de acuerdo en subir los tipos de los recargos, la Comunidad que no está inicialmente de acuerdo, se replanteará su postura, ya que podrá establecer la deducción en la cuantía que desee. Pero es más, muy probablemente tenga incentivo para votar a favor de la propuesta, ya que si lo hace puede aplicar la deducción en el impuesto que mejor se percibe por los sujetos, y presentarse ante su electorado como una Comunidad austera frente a las restantes que oprimen a sus contribuyentes para gastar cada vez más(10).

El caso contrario, en que todas están en contra del aumento menos una Comunidad que lo pide, es prácticamente simétrico. Evidentemente cabría la posibilidad de que todas las demás aceptasen la subida y estableciesen deducciones, pero ello sería bastante improbable. De ahí que se asigne a la Comunidad la potestad para aumentar transitoriamente el recargo autonómico a los residentes en su territorio mediante el sobre-recargo, para con ello incrementar sus ingresos hasta la cuantía deseada.

Como se puede observar en la explicación realizada, el modelo de financiación que proponemos es bastante simple y se basa en dos pilares fundamentales. Uno, la uniformidad, que conduce a la ausencia de fenómenos de competencia fiscal y que garantiza que los sujetos sean conscientes de todo el coste que soportan por la descentralización, incluida la materialización del principio de equidad establecido. Y dos, la toma de decisiones mediante la regla de la unanimidad que hace que toda Comunidad tenga capacidad para decidir cuánto gastar sin que nadie se lo pueda imponer, y que impide modificaciones de situaciones que perjudiquen a cualquier región.

Ciertamente, la introducción de la regla de la unanimidad es imprescindible si se quiere garantizar que toda Comunidad tenga capacidad para decidir sus ingresos. Pero no sólo por eso se introduce, también la unanimidad convierte el problema de la financiación de la descentralización en un juego de suma positiva, en el que las Comunidades Autónomas se ven forzadas a cooperar entre sí para obtener ganancias de eficiencia para todas. Con esta regla no valen planteamiento egoístas de una o varias Comunidades, ya que las restantes nunca los van a aceptar. Además, se internalizan las externalidades y se garantiza la eficiencia de las decisiones, o al menos una menor ineficiencia respecto a otras posibles alternativas de decisión unilateral de la financiación subcentral(11).

5.- ORGANOS Y PROCESOS DE DECISION. LA DEFINICION CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA

Esbozada nuestra propuesta de financiación autonómica, a continuación vamos a concretarla para que adquiriera un mayor nivel de definición.

La propuesta incluye tres niveles de decisión y asociados a ellos tres órganos que se rigen por reglas de decisión propias e independientes de las de los restantes órganos:

Nivel de decisión 1.- En este nivel se engrosarán todas las decisiones relativas a la organización del sistema impositivo. Es decir: creación, modificación o supresión de figuras impositivas, definición de bases imponibles y de tipos a aplicar, y delimitación de todas las deducciones en la cuota de cada impuesto, a excepción de la que hemos denominado deducción autonómica. En este nivel, por tanto, se encuentran todas las decisiones relativas a la organización del sistema impositivo del país, que afectan no sólo al volumen y estructura de la recaudación, sino también a la organización de las políticas redistributivas y a la definición de las medidas de estabilización.

Nivel de decisión 2.- En él se encontrarán las decisiones que afectan a la recaudación impositiva de fondos para la financiación de las Comunidades Autónomas. En concreto las decisiones sobre los tipos de los recargos autonómicos a establecer sobre las distintas figuras impositivas que incorpora el sistema previamente definido.

Nivel de decisión 3.- Este nivel de decisión se refiere a la fijación de la cuantía de la deducción autonómica y del sobre-recargo autonómico, que se introducen en el modelo para facilitar la negociación de las decisiones de nivel 2.

Ahora bien, estos niveles de decisión, se obtienen de una decisión previa, que es la decisión constitucional. En ella se definen tanto dichos niveles, como los límites que se imponen sobre cada tipo de decisión, y también los órganos encargados de decidir y las reglas por las que se rigen. Desde nuestro punto de vista a nivel constitucional deben incorporarse las reglas sobre el sistema de financiación que a continuación se exponen.

Dado que el sistema impositivo es único y rige para todos los sujetos con independencia de su residencia, el órgano adecuado para asumir las competencias sobre las decisiones de nivel 1 es el Parlamento, y el órgano encargado de la ejecución de las normas que de ella emanan debe ser el Gobierno. Las leyes reguladoras de los distintos impuestos y de los presupuestos generales del Estado de cada ejercicio deben ser los instrumentos que definen las actuaciones de la Administración Central en materia de política redistributiva

y de política de estabilización, y las que permitan la financiación de la provisión pública central y de las políticas de desarrollo.

Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas con su legislación, y los Consejos de Gobierno Autonómicos con el ejercicio de su capacidad de ejecución, deben tener potestad para decidir, cómo, dónde y cuándo gastar los fondos que reciban para la actuación en las competencias que les sean atribuidas constitucionalmente. Sólo debe imponerse como límite el que el endeudamiento producido anualmente no supere en ningún caso el volumen de gasto de inversión, y que no se pueda realizar ningún tipo de transferencia especial de la Administración Central a las Comunidades Autónomas para amortizar su deuda o pagar intereses.

Se debe crear un órgano que nosotros vamos a denominar, CCFA, Consejo para la Cooperación y Financiación de las Autonomías, encargado de tomar las decisiones de nivel 2, es decir las referidas a la modificación o mantenimiento de los tipos del "recargo autonómico" en los impuestos que constitucionalmente se haya fijado como susceptibles de aplicarles el recargo. El CCFA debe estar formado por un representante de cada Comunidad Autónoma y un representante de la Administración Central con voz pero sin voto, y sus decisiones deben ser aprobadas por unanimidad. Se incluye un representante de la Administración Central con el objetivo de favorecer el diálogo y la cooperación con dicha Administración, que es en última instancia la que controla el diseño del sistema impositivo. Claro está, este representante no puede tener derecho de voto pues si lo tuviese se rompería el principio de que cada nivel Administración sea responsable de su financiación.

El CCFA se reunirá una vez al año y tendrá como misión decidir los tipos de los recargos a aplicar en el período siguiente. Para ello se parte de que sólo será factible la modificación de los tipos si todas las Comunidades dan su voto favorable. En caso de que esto no ocurra se mantendrá la estructura de recargos vigente. Por el contrario, si se llega a un acuerdo de modificación, el mismo deberá ser remitido a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas para que lo ratifiquen y promulguen la preceptiva ley.

Cabe la posibilidad de que el Parlamento de una Comunidad, a pesar de que su representante en el CCFA haya votado favorablemente la modificación, no la ratifique. En este caso, a nivel constitucional debe establecerse que en dicha Comunidad se recaudarán unos **recargos especiales**(12), de la misma cuantía que los aprobados por el CCFA, que pasarán a engrosar las arcas de la Administración Central. Esta Administración podrá destinar la recaudación de los mismos a cualquier actividad, salvo a la concesión de transferencias a la Comunidad que no los aprobó. En todo caso, no puede ser normal que se produzcan hechos de

esta naturaleza ya que existen suficientes mecanismos de cooperación para que ello no ocurra.

Finalmente queda la cuestión de la "deducción autonómica" y del "sobre-recargo autonómico". Ambos mecanismos que se encargan de garantizar el que cada Comunidad tenga en sus manos la posibilidad de ajustar sus ingresos a lo deseado, sin necesidad de boicotear los deseos de gasto de las restantes Comunidades. La decisión sobre la cuantía de la deducción autonómica, o en su caso del sobre-recargo a aplicar en cada Comunidad, debe ser competencia de su Parlamento.

Si una Comunidad hace uso del derecho a establecer la deducción debe ser ella la que soporte los menores ingresos que su decisión implica, de ahí que el montante de recursos que recibe del sistema de financiación autonómica deba quedar reducido para ella en una cuantía idéntica al volumen total de deducciones aplicadas por los contribuyentes de dicha región. Para el sobre-recargo se aplicaría el mismo criterio, y por tanto toda la recaudación iría a la Comunidad que lo impone.

A nuestro entender debe evitarse que la deducción pueda ser utilizada para incentivar la localización de factores productivos, de ahí que seamos partidarios de que sólo pueda ser introducida en el impuesto sobre la renta, siendo de aplicación general y en cuantía idéntica para todos los contribuyentes. Por su parte, a nuestro modo de ver, el sobre-recargo debería ser proporcional y consecuentemente de tipo único.

Sólo nos queda especificar como han de repartirse entre las Comunidades los ingresos del sistema de financiación autonómico. Ya hemos dicho que por razones de equidad horizontal somos partidarios de su distribución en proporción al número de habitantes, y que dicha regla sea definida constitucionalmente. Sin embargo esta no es la única posibilidad, se podrían utilizar indicadores o cualquier otro sistema de reparto, pero ello no haría más que incrementar la ineficiencia del sistema, y desde luego rompería la equidad horizontal por la parte de los ingresos.

6.- EL SISTEMA DE RECAUDACION Y LOS ORGANISMOS PARA LA INSPECCION TRIBUTARIA

Para que el sistema de financiación autonómica que hemos propuesto quede concretado es necesario aclarar cuales pueden ser las competencias de cada Administración en la recaudación de impuestos.

Desde nuestro punto de vista, al existir un único sistema impositivo parece razonable que también haya un único organismo que se encargue de la administración y recaudación de tributos, y que sea la Administración Central quien lo

organice y controle. Ello justificado, en primer lugar, en que si se estableciesen tantos organismos de administración y recaudación como número de Administraciones se estarían duplicando la totalidad de los costes, ya que para realizar una misma operación intervendrían dos Administraciones distintas, cada una de ellas con sus propias instalaciones y sus propios funcionarios. Es evidente que esta duplicidad de costes es indeseable, además de no reportar ningún beneficio adicional.

Pero no sólo se duplicarían costes en la Administración Pública. También ocurriría, en la citada situación, que los contribuyentes tendrían que duplicar sus actuaciones fiscales para cumplir con las dos Administraciones: presentar dos impresos, acudir a dos lugares distintos e incluso a dos poblaciones distintas. Además, claro está, de tener que pagar más a los gestores de sus impuestos por la doble actividad realizada. Parece así, que también el ahorro de costes privados nos debe inducir a optar por la existencia de un único organismo.

En segundo lugar, en la gestión y recaudación de tributos también existen economías de escala que inducen a optar por la postura que defendemos. Efectivamente, el mantenimiento de un único organismo de administración y recaudación de tributos permite introducir técnicas de gestión que implican rendimientos crecientes y favorece la consecución de ahorros en costes difíciles de conseguir de otra forma. Pero fundamentalmente, el organismo único permite el control de los contribuyentes, que no pueden eludir sus obligaciones tributarias trasladándose de región, y que cuando se presentan ante la Administración Central como contribuyentes saben que ésta dispone de datos sobre las operaciones que ha realizado en cualquier parte del país.

Finalmente, si en cada región existiese un organismo recaudador para los recargos autonómicos, se favorecerían comportamientos de ocultación de recaudación, y existiría un clima de desconfianza entre las Comunidades, difícilmente conciliable con el espíritu de cooperación que subyace en nuestra propuesta.

Ahora bien, el hecho de que se proponga que la Administración Central controle la recaudación, no significa que lo haga hasta el momento de entrega del dinero recaudado a cada Comunidad. Más al contrario, nuestra postura es que se deslinde la gestión de los impuestos del control del dinero recaudado. Así proponemos, que en todos los impuestos que tengan recargo autonómico se dupliquen las hojas de ingreso, de forma que en una se recoja la cuota líquida que se ingresa en la cuenta de recaudación de la Administración Central, y en la otra aparezca la cuantía de la cuota por recargo autonómico para ingresarla en una cuenta de recaudación distinta, controlada por el CCFA. Evidentemente, siguiendo la misma filosofía, los fondos correspondientes a los posibles

sobre-recargos deben ingresarse directamente en las cuentas de las Comunidades Autónomas que los establezcan.

Consecuentemente, sería el Consejo para la Cooperación y Financiación de las Autonomías el que controlaría el dinero recaudado entre el momento en que paga el contribuyente y el instante en que la Comunidad Autónoma en cuestión ingresa su parte correspondiente. Por ello correspondería a él distribuir lo ingresado de manera proporcional al número de habitantes y establecer el mecanismo para realizar la transferencia de fondos.

Para que la Comunidades dispusiesen de fondos de una forma similar a la Administración Central, sería necesario que los recargos autonómicos se recaudasen también por procedimientos de retención en fuente y de anticipos a cuenta, no sólo por razones de disponibilidad financiera, sino también para evitar ilusión fiscal y favorecer la percepción de los contribuyentes sobre el coste que soportan. Es decir, la duplicidad de impresos y de ingresos debería producirse siempre que el contribuyente realizase una liquidación de impuestos o un pago anticipado.

Esto plantearía el problema de que existiesen situaciones en las que el CCFA hubiese de proceder a devolver a los contribuyentes parte de lo ingresado, como le ocurre a la Administración Central. Para solucionarlo, entendemos que debería seguirse la misma filosofía que para la recaudación, de forma que la devolución debería ser gestionada por el organismo único y el CCFA lo único que tendría que hacer es transferir a la Administración Central los fondos para pagar esas devoluciones.

Otra cuestión distinta es el sistema de inspección tributaria que debe llevar asociado esta forma de organizar la financiación autonómica. Cabría aquí plantearse un razonamiento similar al hecho hace un momento para las demás actividades de la administración tributaria, es decir evitar duplicidades y costes adicionales haciendo que haya un sólo organismo encargado de la inspección tributaria. Sin embargo pensamos que sería de interés que se creasen tantos servicios de inspección como Administraciones implicadas.

El fundamento de esta afirmación se encuentra en que si en cada región existiese dos servicios de inspección, el de la Administración Central y el de la Comunidad Autónoma, podría fomentarse la competencia entre ellos para hacer que ambas burocracias funcionasen más eficientemente. Para crear esa competencia habría que definir un marco de relaciones, en el que cada servicio tuviese incentivo para llevar a cabo la inspección. Una forma de conseguirlo sería hacer que el importe de la sanción tributaria y de los intereses de demora, fuese asignado a la Administración que realizó la inspección, o incluso que lo sea la totalidad del importe del acta de inspección. En cualquier caso, siempre sería posible

definir un conjunto de reglas que hagan posible la competencia entre ambos servicios de inspección, con las ganancias recaudatorias que ello puede llevar aparejadas.

Pero además, en un país como España donde los servicios de inspección tributaria están infradotados y donde el fraude fiscal sigue siendo muy elevado, parece deseable que las Comunidades Autónomas tengan su propio servicio de inspección, para apoyar la tarea de la Administración Central y para hacer más justa la imposición, de forma que todos paguen lo que en realidad han de pagar según las leyes tributarias.

7.- A MODO DE CONCLUSION

Quizás más a modo de resumen que de conclusión propiamente dicha, podemos afirmar que el trabajo que aquí se presenta es un prototipo de diseño constitucional de lo que entendemos puede ser la organización de un Estado descentralizado que responda a criterios de eficiencia económica. Probablemente su viabilidad política en el caso autonómico español sea discutible y, evidentemente, los juicios de valor emitidos en referencia al concepto de equidad son tan criticables como cualquier otro, sin embargo estos factores no impiden que el modelo de financiación autonómica que se presenta disponga de una característica plausible, por necesaria, como es la de estar diseñado para ser **permanente**.

NOTAS

1. La primera debida a TIEBOUT, C.M., *A Pure Theory of Local Expenditure*, *Journal of Political Economy*, 44, 1.956, págs. 416-424. La segunda a BUCHANAN, J.M., *An Economic Theory of Clubs*, *Economica*, 36, 1.965, págs. 1-14. Y la tercera, inicialmente desarrollada por PENNOCK, J.R., *Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration*, *Behavioral Science*, 4, 1.959, págs. 147-157.

2. ESTEBAN MARQUILLAS, J.M. y GOMEZ GARCIA, R.: *Análisis crítico del 'sistema definitivo' de financiación de las Comunidades Autónomas*, *Doc. Trab. del Instituto de Análisis Económico*, A04, 1.989.

3. Ellos lo denominan efecto en cascada. Un ejemplo puede ser cuando la Administración Central varía los sueldos de los funcionarios y las Comunidades Autónomas se ven obligadas a hacer lo mismo presionadas por los sindicatos y por el hecho de que en otras regiones se ha aplicado la medida.

4. CASAHUGA, A., *De autonomías y su financiación*, *Hacienda Pública Española*, 63, 1980, págs. 261-269.

5. Un ejemplo puede ser el siguiente: Cataluña tiene competencia para gestionar la red de prisiones de su territorio y ningún habitante de cualquier otra región puede incidir políticamente en la gestión que haga la Generalitat a este respecto. Paradójicamente, los habitantes de Cataluña sí tienen posibilidad de ejercer control sobre la política carcelaria en el resto de la nación, porque ésta la realiza el Gobierno y existen parlamentarios en representación de los habitantes de Cataluña en el Parlamento. La consecuencia es que sujetos que no se ven afectados por las decisiones son los que deciden, y eso va en contra de todas las características que definen la decisión pública eficiente.

6. Se hace necesario en este momento una aclaración de carácter terminológico. Cuando utilicemos un término relativo a constitución estaremos refiriéndonos al significado que se le da a esta palabra en la teoría económica de la elección pública.

7. CASTELLS, A.: *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona, 1988.

8. Vease BUCHANAN, J.M.: *Federalism and Fiscal Equity*, *American Economic Review*, 40, 1950, págs. 583-599.

9. Hemos de señalar en este punto que, a pesar de lo dicho, no nos resignamos a aceptar sin más esta última afirmación y pensamos que es posible arbitrar métodos que puedan corregir esas diferencias. Dichos métodos han sido expuestos en la Tesis Doctoral del autor: *Análisis económico del Estado descentralizado y de su financiación. Propuesta para el caso español*, sin embargo, la restricción de espacio impuesta por la organización del Congreso nos impide presentarlos.

10. Los casos relativos a propuestas de disminución de recargos tienen una solución muy simple, la aplicación directa de la deducción, por todas las Comunidades que lo deseen.

11. Para un tratamiento detallado sobre la unanimidad como regla de decisión colectiva repárese MUELLER, D.C., *Public Choice 2*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

12. Si la modificación es a la baja se aplicarían deducciones especiales en el recargo autonómico, hasta que estos quedasen fijados en la misma cuantía que en las restantes Comunidades.