

ANALISIS DE LA POSIBLE IMPLANTACION DE UN I.R.P.F. AUTONOMICO

CARMEN BAYOD GUINALIO
FRANCISCO GIL JIMENEZ
INMACULADA ORTIZ GARCIA

FACULTAD DE CC.EE. DE ALBACETE. AREA DE ECONOMIA POLITICA
Y HACIENDA PÚBLICA.

I - CONSIDERACIONES GENERALES.

La Constitución Española de 1.978, ha introducido cambios sustanciales en la estructura básica del Estado. Su artículo segundo manifiesta que nuestra Carta Magna "se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas". A su vez, el artículo 137 CE, proclama: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

Veamos que, nuestra Constitución, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española, dando así satisfacción a las demandas, sobre todo históricas y políticas, de descentralización. Reconoce asimismo, como parte integrante de la autonomía política, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias. (1)

Este proceso autonómico iniciado en nuestro país en 1.978, supone una importante descentralización fiscal basada en los

principios de autonomía, suficiencia, solidaridad y coordinación con la Hacienda Estatal, recogidos en los artículos 137 y ss. de nuestra Constitución.

A pesar de los principios mencionados, del análisis de sus recursos, se desprende que al menos uno de ellos, el de autonomía financiera, no se cumple plenamente, lo que, unido a la escasa responsabilidad asumida por tales niveles o entidades subcentrales en la vertiente del ingreso, hacen que el tema de la financiación autonómica sea objeto de continuo debate.

Antes de adentrarnos en los problemas y posibles soluciones de la Financiación de nuestras Comunidades Autónomas, analizaremos, brevemente, su Ley reguladora (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en adelante LOFCA) y su evolución.

La LOFCA prevé una doble vía de recursos, en función de que sean destinados, o no, a fines predeterminados. En el primer caso estaríamos ante la financiación condicionada y en el segundo, ante la incondicionada.

La financiación condicionada comprende:

-Subvenciones corrientes o de capital, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (artº 15 de la LOFCA) (2)

-Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial (artº 16 de la LOFCA). (3)

La incondicionada está formada por:

- Tributos propios
- Tributos cedidos
- Tasas y contribuciones especiales
- Participación en los ingresos del Estado
- Recargos sobre tributos del Estado
- Ingresos patrimoniales y multas y sanciones.
- Operaciones de crédito.

En cuanto a su evolución, observamos la existencia de dos periodos fundamentales: Periodo Transitorio (81-86) y Periodo Definitivo (87-91). En el primero de ellos se trató de garantizar a todas las CC.AA. la financiación de los servicios transferidos y se puede calificar de positivo, aunque quedaban por solucionar en el definitivo problemas como:

- Relación entre recaudación por tributos cedidos y participación en los ingresos del Estado.
- Falta de claridad sobre la competencia de las Comunidades Autónomas de establecer recargos sobre impuestos estatales.
- La mayoría de los gastos se financian a través de la vía condicionada lo cual crea rigidez entre los dos tipos de

financiación..etc. etc.

Con la intención de solucionar éstos y otros problemas, se reúne el Consejo de Política Fiscal y Financiera, con fecha 14 de noviembre de 1986.(Periodo Definitivo) acordando, entre otros, los siguientes puntos:

- Gastos que quedan cubiertos y a través de qué instrumentos de financiación.
- Recursos transferidos y criterios seguidos.
- Evolución y grado de corresponsabilidad fiscal que supone el nuevo sistema de financiación...

A pesar de los importantes cambios habidos en este periodo, en algunos aspectos, (por ejemplo: cesión del impuesto de Actos jurídicos Documentados (1988)...) en otros, podemos caracterizarlo de continuista respecto del transitorio. (consideración del coste efectivo de los servicios transferidos, evolución de la financiación según los ingresos del Estado...)

Expuestas someramente las líneas de lo que ha sido hasta ahora el sistema de financiación de nuestras Comunidades Autónomas, valoraremos el "Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el periodo 1992-1996" firmado en Madrid el día 20 de Enero de 1992.

Justo es reconocer que trata de evitar los defectos más importantes del modelo existente con anterioridad: Aumenta la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas, establece un reparto superior y casi automático de los fondos de solidaridad, ofrece mayor participación a las Autonomías en la gestión tributaria, mejorando la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

No obstante, y además de ser susceptible de otras importantes críticas, hay que decir que, la corresponsabilidad fiscal, tema que debía de ser desarrollado por un Grupo de Trabajo antes del 30 de junio del presente año, sigue siendo "la gran asignatura pendiente", ya que, hasta el momento, nuestros esfuerzos, no ya por conocer el resultado del Acuerdo, sino de la existencia misma de estas reuniones, han sido infructuosos.

II - CORRESPONSABILIDAD FISCAL

¿Qué se entiende por corresponsabilidad fiscal?

Se trata, ciertamente, de un concepto un tanto impreciso para el que se han dado respuestas de todo tipo. En nuestra opinión, existirá corresponsabilidad fiscal, cuando una Comunidad Autónoma, para hacer frente a sus gastos, solicite recursos a sus ciudadanos directamente. Si dissociamos los beneficios políticos del gasto, de los costes de la exacción tributaria, las Haciendas autonómicas gastarán más

alegremente.

Se trata, en suma, de que las Comunidades Autónomas se responsabilicen, con más transparencia, de una parte de sus ingresos y que el Estado, a su vez, no olvide las acciones correctoras de carácter redistributivo.

Cuestión más discutible es el modo de llevarlo a cabo, ya que las alternativas existentes son muy limitadas y no todas responden a un mismo grado de corresponsabilidad.

En primer lugar, y a la hora de elegir la figura tributaria que nos sirva de instrumento para efectuar esta reforma, debemos sin duda apuntar hacia el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ya que tiene ventajas evidentes. Es un impuesto claramente perceptible, flexible, no trasladable y la experiencia comparada ofrece ejemplos de su utilización por los gobiernos intermedios, frente a un I.V.A. sujeto a armonización europea y difícil de administrar.

Por ello, en ausencia de tributos propios con potencialidad recaudatoria y con los problemas expuestos del I.V.A., parece que el I.R.P.F., como ya comentábamos, es la figura indicada, y dentro de este impuesto las alternativas serían:

-El establecimiento de un recargo.

-Cesión, bien de la gestión bien de un porcentaje.

-Establecimiento de un I.R.P.F. Autonómico.

Analicemos cada uno de ellos:

RECARGOS.

El ámbito de los recargos sobre impuestos estatales aparece regulado por el artículo 12.1 de la LOFCA, que lo ciñe a los impuestos estatales cedidos y a los impuestos estatales no cedidos que gravan la renta o el patrimonio de las personas físicas. La única limitación establecida por la LOFCA (art.12.2) es que no supongan una minoración de los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni una desvirtuación de la estructura o naturaleza de los mismos.

Poco podemos teorizar sobre esta alternativa ya que la experiencia habla por sí sola.

La única comunidad que tomó esta iniciativa fue la de Madrid, que intentó en 1984, imponer un recargo del 3% sobre la cuota íntegra del I.R.P.F..La ley que establecía el recargo fue recurrida ante el Tribunal Constitucional y, ésta fue suspendida al interponerse el recurso.

La STC 150/1990 declaró constitucional la citada ley y, curiosamente, tras ello, fue derogada.

Vemos pues, que la vía constitucional quedó abierta para que

las autonomías acudieran a este tipo de financiación y, hasta la fecha no lo han hecho a pesar de la invitación del ministro Solchaga, hecha a finales del pasado año a los Consejeros Autonómicos, de que así lo hicieran, considerando éstos, que no existían, de momento, contrapartidas para asumir este coste político .

Creemos que ésta sería una solución fácil e implicaría cierto grado de corresponsabilidad, pero tiene de negativo la no aceptación por parte de los gobiernos autonómicos y el aumento de la presión fiscal.

Descartamos, pues, esta alternativa, dada su experiencia negativa y, analizamos a continuación las dos restantes, como posibilidades futuras.

III - POSIBILIDADES DE FUTURO.

CESION DE UNA PARTE DEL I.R.P.F.(Fórmula más compleja).

Consistiría en ceder un porcentaje fijo a cada Comunidad Autónoma, se habla de un 15%. Pero, con esta fórmula, el coste político sigue soportándolo el Estado, se daña el principio de solidaridad y, como es lógico, sólo la apoyan las Comunidades Autónomas más ricas, entre ellas la Catalana.

CESION DE GESTION.

Con esta alternativa la fragmentación podría ser negativa de cara a una eficacia recaudatoria. Además, no podemos olvidar que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas constituye el paradigma de impuesto redistributivo, y, el Estado debe de disponer, como mínimo, de una parte para desempeñar dicha función.

IMPLANTACION DE UN I.R.P.F. AUTONOMICO.

Aunque "valiente", se trata de una alternativa que cumpliría con la idea expuesta anteriormente. Las CCAA asumirían una responsabilidad recaudatoria con competencia normativa para variar la cuantía de las mismas. Consistiría en la existencia de un I.R.P.F. estatal donde el Estado recaudará un porcentaje y, del resto, dejara a cada CCAA fijar el suyo, dentro de unos límites, por medio de una ley propia que configurara el tributo.

Los problemas que presentaría esta fórmula serían varios.

En primer lugar los costes de gestión, problema que quedaría más o menos resuelto si se fuera hacia una Administración

Tributaria integrada a través de la Agencia (con la existencia de un Consejo donde cada CCAA interviniera activamente, y donde el Estado fuera un miembro más), lo que permitiría economías de escala y se eliminarían los obstáculos existentes para conseguir la colaboración entre Administraciones, necesaria para llevar a cabo esta alternativa.

Podríamos encontrarnos también, con el freno constitucional de los artículos 139 y 157.2 CE

Art. 139.2 CE: "Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español".

Art. 157.2 CE: " Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios".

Para salvar éstos y otros preceptos constitucionales similares, sería deseable que a la hora de fijar los límites en que han de moverse esos porcentajes, éstos no fueran tan amplios como para servir de incentivo a posibles cambios de domicilio. Pero, en este punto además, no debemos olvidar que

el individuo no sólo se mueve por motivos racionales.

Por último, el tema más importante, cual es, la necesaria reforma del artículo 6.2 de la L.O.F.C.A., reforma sin la cual sería inviable nuestra propuesta.

Art.6.2 de la LOFCA. " Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado".

La LOFCA, por supuesto, puede y debe ser modificada, la certeza jurídica así lo exige, ya que toda Ley ambigua resulta una mala guía. La puesta en práctica de la LOFCA ha evidenciado la necesidad de importantes reformas, entre ellas, una que diera cabida al tema de la responsabilidad fiscal de nuestras Autonomías.

Albacete, Septiembre 1.992

CARMEN BAYOD GUINALIO.
FRANCISCO GIL JIMENEZ.
INMACULADA ORTIZ GARCIA.

- N O T A S -

- 1 - La Constitución española, consagra de "facto" la existencia de regímenes financieros distintos entre las Comunidades Autónomas al establecer, en la disposición adicional primera que, (la Constitución) "ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales", lo cual supone un reconocimiento del sistema de conciertos, característico de las Comunidades Forales.
- 2 - El artículo 15 de la LOFCA señala: 1. El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia.

2. Cuando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos 11 y 13 de la presente Ley Orgánica, no pudiera asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá a través de los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el art. 158.1 de la Constitución.....
- 3 - Regulación en el artículo 16 de la LOFCA, en relación con el principio de solaridad a que se refiere el apartado 22 del artículo 158. de la CE.

Artículo 158.2 de la CE "Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por Las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias en su caso.

BIBLIOGRAFIA

- AJA, E. y OTROS (1985): El Sistema Jurídico de las CC.AA. Editorial Tecnos, Madrid.
- BEL, G. (1991): "La Financiación de las CC.AA". Cuadernos de Economía y Finanzas núm. 4. FEDEA
- CASTELLS, A. (1990): "Perspectivas de financiación de las CC.AA.". Revista Valenciana de Hacienda Pública núm. 12.
- CALSAMIGLIA, X.; ESTEBAN, J.M.; PLANAS, M.A. y PONSATI, C. (1991): La financiación de las CC.AA.: Evaluación del sistema actual y criterios para su reforma. Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia y finances.
- CONSELLERIA DE ECONOMIA E FACENDA (1991): La financiación de las Comunidades Autónomas. Una propuesta de revisión. Xunta de Galicia. Conselleria de Economía e Facenda.
- FERREIRO, J. y DE LA HUCHA, F. (1990): "Los recargos sobre impuestos estatales y la financiación de las CC.AA.". Cuadernos de Actualidad 8/1990. Ministerio de Economía y Hacienda e Instituto de Estudios Fiscales.
- FERREIRO LAPATZA, J.J. (1991): Curso de Derecho Financiero Español, Parte general. Editorial M. Pons, Madrid.
- GALLASTEGUI, M.C. Y URRUTIA, J. (1987): "Sobre financiación óptima de las Autonomías". Revista Valenciana de Hacienda Pública, núm. 3.
- IGLÉSIAS SUAREZ, A. (1991): "La Hacienda de Castilla-La Mancha en los 90". Estudios en Homenaje al Profesor Carlos G. Otero Díaz. Universidad de Santiago de Compostela.
- PEREZ, F. (1987): "Los Sistemas LOFCA de Financiación". Revista Valenciana de Hacienda Pública. núm. 3.
- VELA, I. (1992): "El Sistema de Financiación de las CCAA en el periodo 1992-1996". En Revista de Información Comercial Española. núm. 2315.
- ZABALZA MARTI, A. (1987): "El nuevo sistema de financiación autonómica". En Papeles de Economía Española, núms. 30-31 pags. 374-378.