

3.4. LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

D. JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL

Buenos días.

Quiero agradecer, en primer lugar, a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León su amable invitación para estar con ustedes hoy en esta magnífica ciudad. Quiero agradecer también las cariñosas palabras de presentación del profesor Salinas que, además de colega, es muy buen amigo, como ha puesto de manifiesto al explicar, muy generosamente, los méritos de mi «curriculum».

El tema que nos convoca, la financiación autonómica, es uno de los elementos centrales del debate político actual, lo que exige un tratamiento cuidadoso y que procure el máximo de objetividad posible. Es lo que voy a intentar hacer a continuación presentando los elementos centrales de este problema, tal como se enfocan desde la Hacienda Pública. Para ello, después de una breve introducción, en la que presentaré una versión simplificada de los principios del Federalismo Fiscal, repasaré los momentos históricos más significativos de la evolución de la descentralización del Sector Público Español y de su financiación; comentaré los problemas existentes antes de la reforma y las propuestas que se hicieron con ese motivo para aludir, al final, a los acuerdos alcanzados el pasado 23 de septiembre que han provocado un cambio importante en el sistema de financiación y que están siendo objeto de discusión estos días en el Parlamento.

El problema de la financiación autonómica se ha convertido en un tema recurrente y crucial en nuestra historia inmediata. La descentralización del Estado Español ha sido uno de los elementos claves de la transición democrática española. Junto a las demandas de libertad y amnistía (en el sentido de cerrar una página negra de nuestra historia reciente), los ciudadanos pertenecientes a las regiones con más clara identidad, exigen también el «Estatuto de Autonomía», el reconocimiento de su singularidad y de su capacidad para autogobernarse. El elemento territorial se convertía así en un factor decisivo de reivindicación y debate.

En el ámbito de la Hacienda Pública, entendida como disciplina científica, también los elementos espaciales han ido cobrando importancia, recogiendo una preocupación, o una aspiración, que no sólo se producía en España, sino también en muchos otros países.

El creciente peso de la Hacienda Territorial o el Federalismo Fiscal en las clases y manuales de Hacienda Pública está significando un cambio importante en la manera de entender esta asignatura. En realidad, frente a la antigua visión unitaria del Sector Público, hoy, en nuestro país, nos enfrentamos a la existencia de cinco niveles de gobierno diferenciados con atribuciones en el campo de los gastos e ingresos públicos. En efecto, algunas atribuciones del Estado han debido ser transferidas a las Instituciones Comunitarias como consecuencia del proceso de integración europeo; otras, han sido traspasadas a las Comunidades Autónomas desde el comienzo de los años ochenta; y, en el nivel local, siguen coexistiendo Diputaciones Provinciales (salvo en las Comunidades Autónomas uniprovinciales) y Gobiernos Municipales. En definitiva, los ciudadanos deben relacionarse con distintas unidades de gobierno en función de los servicios que de ellas reciben o los pagos que han de efectuar para financiarlos.

El proceso de descentralización español, como he mantenido en otros foros, ha constituido una especie de experimento permanente llevado a cabo en el laboratorio de la sociedad española, de manera que podría hablarse de una cierta similitud con el proceso de avance científico que se produce en el ámbito de las ciencias naturales. A lo largo de un período relativamente corto, se han producido cambios intensos y profundos, con aspectos positivos y negativos pero que serán difícilmente reversibles en el futuro.

El sistema de financiación autonómica era, como ya he dicho, un factor fundamental del proceso de descentralización. De algún modo, el modelo de financiación podría ser calificado como la piedra angular del edificio autonómico. Es difícil pensar en la existencia de territorios verdaderamente autónomos que no cuenten con su propio sistema de obtención de recursos o que dependan, para el cumplimiento de sus cometidos, de los fondos que le envía otro nivel de gobierno. Veremos sin embargo que no es fácil aclarar el significado y alcance de la autonomía financiera, sobre todo si se trata de garantizarla a partir de un modelo muy centralizado.

El modelo español de descentralización y de financiación de las Comunidades es muy heterogéneo. Existen situaciones muy diferentes entre los territorios en los que se divide el Estado Español desde la Constitución de 1978. Si dejamos a un lado las características físicas o naturales (extensión, población, orografía, proximidad al mar, etc.), el grado de desarrollo económico, el número e importancia de las entidades institucionales, o el nivel de conciencia regional, que sin ninguna duda muestran diferencias muy importantes, el propio proceso de descentralización ha provocado importantes rasgos diferenciales en términos de competencias y de poderes financieros.

Por una parte, el nivel de competencias asumido es distinto según se trate de Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía más rápida (el artículo 151 de la Constitución), o de las que lo hicieron por el camino de acceso ordinario a la autonomía (el 143 de la Constitución). Las primeras, siete Comunidades, se caracterizan especialmente por

disponer de competencias amplias en los ámbitos de la educación y la sanidad. Las segundas, sólo recientemente (desde los Pactos Autonómicos de 1992) han comenzado a recibir las competencias educativas y parece que aún están lejos de obtener las correspondientes a la sanidad (que son las más importantes desde el punto de vista financiero).

Respecto a la financiación, también coexisten dos sistemas diferenciados: El llamado Régimen Común o Sistema LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas), que se aplica a la mayor parte de las Comunidades y el Régimen Especial o Régimen Foral, que afecta a las Comunidades del País Vasco y de Navarra. El primero, que será el que ocupe nuestra atención en esta conferencia, se ha caracterizado hasta ahora por el predominio del empleo de transferencias procedentes del Gobierno Central para la financiación del gasto autonómico, aunque se han admitido también algunas excepciones, entre las que destaca el modelo de financiación de las Islas Canarias que cuenta con un sistema de imposición indirecta especial. El segundo, también denominado sistema de Concierto (en el caso del País Vasco) o Convenio (Navarra), se distingue porque se reconoce a dichas Comunidades el poder tributario o su soberanía fiscal, de manera que sus autoridades deciden las normas tributarias y su aplicación concreta (manteniendo una serie de elementos básicos de armonización con el sistema tributario central), comprometiéndose a pagar, a través del «cupo», las cantidades debidas al Gobierno Central por las actividades que éste sigue realizando en los territorios forales y que benefician a los ciudadanos vascos y navarros.

La heterogeneidad, aunque es difícil de evitar en cualquier esquema de Federalismo Fiscal, es un factor importante de complejidad de cualquier proceso de reforma y una limitación para conseguir un sistema equilibrado que permita armonizar principios y criterios a veces enfrentados.

Desde una perspectiva teórica podemos resumir los principios fundamentales que deben presidir un sistema de Federalismo Fiscal. Conviene recordar, sin embargo, que el término de Federalismo Fiscal sirve para explicar el funcionamiento de cualquier Estado en donde existen gobiernos descentralizados de cierta entidad. En consecuencia, desde esta parcela de la Hacienda Pública, pretendemos analizar no sólo el caso de los países de constitución federal sino también otros que, desde otras ópticas, pueden ser calificados de centralistas.

El cuadro nº 1 recoge una versión simplificada de los principios en los que debería estar sustentado un sistema adecuado de descentralización financiera. Que todos estos principios se den en la práctica es un objetivo que resulta difícil de alcanzar. En cierto modo, alguno de ellos puede resultar contradictorio con otro u otros o, tal vez esto sea más claro, debe buscarse una integración armonizada de los mismos y aceptar que el peso de cada uno de ellos cambiará, en términos relativos respecto al resto, a lo largo del tiempo.

El primero de los principios alude a un reparto de competencias entre los diversos niveles de gobierno que responda a criterios de racionalidad económica: que el coste de suministro sea tenido en cuenta; que la autoridad que debe decidir en cada caso (programa de educación, de seguridad o de vivienda, por ejemplo), pueda controlar el área en la que se producen los efectos de cada actividad; que las competencias estén bien delimitadas y que

cada gobierno sea competente en todos (o la mayor parte de) los programas que afecten a un objetivo específico o área de actividad (por ejemplo, salud).

CUADRO Nº 1

PRINCIPIOS DE FEDERALISMO FISCAL

1. ÓPTIMA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

- Atención al coste más bajo de suministro.
- Correspondencia entre jurisdicciones y áreas beneficiadas.
- Definición clara de tipos de competencias y límites.
- Combinación adecuada de competencias en cada nivel de gobierno.

2. PREEMINENCIA DE LOS GOBIERNOS DE NIVEL INFERIOR (Subsidiaridad)

- Aprovechar el mejor conocimiento de las demandas de servicios públicos y costes.
- Mayor agilidad del proceso de toma de decisiones.

3. ADECUADA REPRESENTACIÓN DE PAGADORES Y BENEFICIARIOS

- Correspondencia entre las competencias de gasto y de obtención de recursos tributarios.
- Principio de responsabilidad.

4. REPARTO EQUITATIVO DE LA CARGA

- Garantía de un nivel similar de prestación de servicios para un esfuerzo fiscal similar.
- Compensación de diferencias territoriales de capacidad fiscal mediante transferencias verticales y horizontales.

Si valoramos especialmente este primer conjunto de principios, seguramente tendríamos que dar más énfasis a los gobiernos de nivel superior, ante su mayor capacidad para aprovechar economías de escala y conseguir costes de suministro inferiores. Esta visión que se podría calificar como «pro-centralista» debe ser atemperada por el respeto a los otros principios incluidos en el cuadro.

El segundo gran principio proporciona, por el contrario, un argumento a favor de la descentralización al conceder prioridad a los gobiernos de nivel inferior respecto a los de ámbito mayor. Vendría a recoger una manifestación del principio de subsidiaridad: Mientras un gobierno de pequeña entidad, especialmente próximo a los ciudadanos, pueda hacerse cargo de un servicio, debe ser evitada la entrada de un gobierno de nivel superior. Se trata de un criterio de general aplicación en todos los países. Así, por ejemplo, carecería de sentido la participación del gobierno central en la gestión de los servicios de alcantarillado o de pre-

vención de incendios, competencias generalmente asignadas a los gobiernos locales. Por el contrario, no parece que sea razonable que los gobiernos locales se encarguen de actividades como la construcción de carreteras inter-regionales o la defensa nacional.

En definitiva, según este principio, se reconoce la prioridad de los gobiernos locales siempre que puedan cumplir bien su misión. Muchos servicios muy vinculados directamente a los ciudadanos concretos, es decir, en los que no resulta difícil determinar sus beneficiarios, pueden y deben ser gestionados por las autoridades municipales. Entre otras razones porque, como se expresa en el cuadro, son las que mejor pueden conocer las demandas de los ciudadanos y mayor agilidad pueden tener para la toma de decisiones. Este argumento podría valer también en lo referente a la gestión o supervisión de muchos impuestos. Por ejemplo, los responsables tributarios de la Hacienda de la Diputación Foral de Vizcaya me decían, hace algunos años, que ellos podían conocer mejor que nadie la realidad de lo declarado en el Impuesto sobre la Renta de Sociedades al poder conocer por vía directa cuáles eran los resultados económicos de las empresas sometidas al impuesto y, por lo tanto, eran los más capacitados para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La «adecuada representación de pagadores y beneficiarios», tercero de los principios contenidos en el cuadro, recoge el criterio de «corresponsabilidad» que tanto se ha discutido en nuestro país durante los últimos años. En el ámbito de la teoría del Federalismo Fiscal, este principio se suele citar como teorema de la correspondencia. Lo que ahora se pretende enfatizar es que debe existir una relación, lo más estrecha posible, entre quienes reciben los beneficios del gasto público y quienes lo financian. La lógica del argumento parece incuestionable porque, en caso contrario, si los beneficiarios del servicio público de que se trate no tienen que hacer esfuerzo alguno para financiarlo, demandarán volúmenes crecientes de gasto para atender sus necesidades. Y si quienes lo financian no obtienen beneficios de las prestaciones, intentarán, a través de cualquier procedimiento, que se recorten los créditos presupuestarios. Llevada esta argumentación al ámbito de los decisores políticos, la aplicación del criterio de correspondencia implicaría que la autoridad que decida la cuantía y la calidad de cada servicio, que será la que se apropie de la valoración positiva que, en su caso, expresen sus beneficiarios, debería ser también la que incurriera en el coste de pedir a dichos beneficiarios los ingresos necesarios para financiar tal servicio. De esa manera, si los ciudadanos no valoran adecuadamente el servicio suministrado, se lo harán saber al responsable político cuando éste demande más impuestos. O, también, esos ciudadanos podrán valorar mejor la gestión de sus representantes si conocen lo que hacen con los tributos que les exigen, pudiendo incluso mostrar su rechazo, en un contexto democrático, cuando se realice la primera consulta electoral.

El término «corresponsabilidad», inexistente en el diccionario de la lengua, ha de relacionarse con la idea de «compartir responsabilidad» entre niveles distintos de gobierno, como consecuencia del traspaso de competencias tributarias en favor del gobierno que anteriormente careciera de ellas, como ha ocurrido hasta nuestros días con las Comunidades Autónomas respecto al Gobierno Central.

Si los principios anteriores se sustentaban, esencialmente, en criterios de eficiencia, el último de los que aparecen en el cuadro 1, se justifica por argumentos de equidad. La idea

fundamental que ahora se presenta es que, si antes del proceso de descentralización no existían diferencias en el trato otorgado por el Sector Público a los individuos situados en cualquier punto geográfico del país, no se produzcan como consecuencia del proceso de traspaso de competencias. En otros términos, se trataría de garantizar la aplicación del principio de equidad a lo largo y ancho del territorio. Como la capacidad fiscal de los diversos territorios será diferente, habrá que poner en marcha mecanismos de compensación para asegurar que todos los ciudadanos reciben similares prestaciones siempre que realicen esfuerzos fiscales también similares. Para esa finalidad se crean los mecanismos de solidaridad que pueden ser diferenciados en dos grandes modalidades: Los Fondos de Desarrollo Regional (al estilo del Fondo de Compensación Interterritorial o los Fondos Europeos), orientados a corregir en el largo plazo las diferencias de renta y riqueza entre las regiones; y los Fondos de Nivelación, cuya misión es evitar que las diferencias de partida entre territorios puedan traducirse en prestaciones públicas desiguales, violando así el principio de equidad antes mencionado.

Si se pretendiera efectuar una revisión del proceso de descentralización español a la luz de los principios anteriores, habría que señalar, respecto al primero, que el proceso de distribución de competencias ha sido complejo y conflictivo en el caso español, habiendo generado un importante volumen de actividad al Tribunal Constitucional con objeto de dirimir la gran cantidad de conflictos producidos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. No obstante, es de justicia reconocer los avances conseguidos en este ámbito. Puede decirse que, sin estar aún cerrado el mapa competencial, las Comunidades cuentan con un amplio menú de atribuciones que se traduce en una importante participación en el gasto público total. El juicio que merece la adecuación del modelo español al segundo principio es también globalmente positivo, aunque haya que reconocer la persistencia de algunos problemas relacionados con el reconocimiento del ámbito competencial de las corporaciones locales y sus relaciones con las Comunidades desde una perspectiva integradora del Sector Público.

Podría decirse, asimismo que el cuarto principio se ha respetado adecuadamente en el proceso español a pesar de los problemas que se han producido durante el mismo. En mi opinión, el Fondo de Participación en los Ingresos del Estado ha desempeñado un correcto papel nivelador y el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), dentro de su relativa limitación presupuestaria, ha actuado como mecanismo corrector o compensador de las diferencias territoriales.

Donde se han planteado más serios problemas ha sido en relación con el tercero de los principios señalados, el de autonomía tributaria o corresponsabilidad fiscal. Aquí es donde se presenta la deficiencia más importante del modelo de descentralización del Estado Español. Las Comunidades de Régimen Común (a diferencia de las Forales), han contado con un ámbito de autonomía financiera muy reducido, debiendo depender de forma clara de las transferencias recibidas del Gobierno Central. Esta valoración puede verse confirmada a partir de los datos de comparación internacional disponibles.

En el cuadro nº 2 se recoge información procedente de la OCDE sobre la distribución, entre niveles de gobierno, de los gastos públicos consolidados en países federales, unitarios

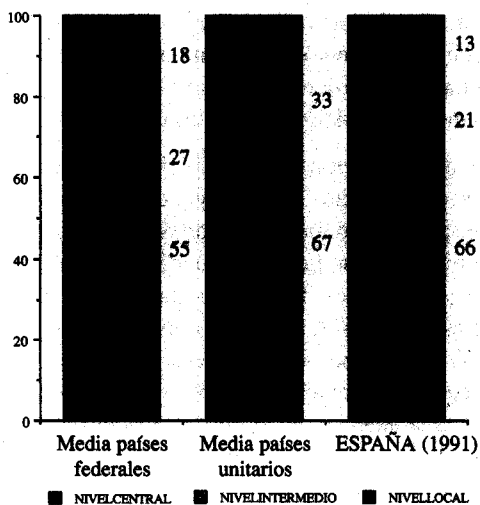
y en el caso español (en 1991). Puede comprobarse cómo los valores medios españoles se aproximan de forma significativa a los datos de los países federales aunque aún se observe una diferencia importante en los valores medios. Puede decirse que el gasto público se ha descentralizado de manera notable en España en un periodo de tiempo breve, especialmente si lo comparamos con otras experiencias comparadas. Los datos correspondientes a los países unitarios llaman también la atención por el importante volumen de gasto asignado a los gobiernos locales. No hay que perder de vista que en ese grupo de países se incluyen algunos nórdicos que responden a modelos de una amplia autonomía local.

El cuadro nº 3 refleja una información simétrica, pero ahora referida a ingresos públicos consolidados. Las áreas correspondientes a cada nivel de gobierno indican el peso que tienen en ellos los ingresos propios o autónomos. En todos los casos, las superficies atribuidas a los niveles centrales son mayores que las correspondientes a los gastos. En consecuencia las áreas de los niveles descentralizados disminuyen paralelamente. Esos resultados ponen de manifiesto que los niveles centrales de gobierno obtienen la mayor parte de los ingresos (normalmente los impuestos con mayor capacidad recaudatoria) mientras que los gobiernos intermedios y locales reciben transferencias para poder financiar el gasto que les corresponde. Pero lo que más llama la atención en el cuadro 3 es el reducido peso que tienen los ingresos propios en el caso de los niveles de gobierno intermedios y locales españoles: el 8% en el supuesto de los locales, el 7% en el de los regionales (siempre para el año 1991). No deja de resultar significativo que el área de ingresos propios es mayor en los niveles locales de los países unitarios que la suma de las correspondientes superficies locales y regionales españolas. Habría que decir, en ese sentido, que la descentralización financiera del Sector Público sería mayor, aunque pueda sonar paradójico, en el caso de los países unitarios que en España. Tal situación implica que la mayor parte del gasto autonómico y local en España debe financiarse con transferencias procedentes del gobierno central ante la clara insuficiencia de los propios ingresos de los niveles inferiores de gobierno.

En realidad, las dos vías fundamentales de financiación de un gobierno regional son los ingresos propios, sean éstos ordinarios o extraordinarios y las transferencias que, a su vez, pueden ser condicionadas al cumplimiento de alguna finalidad u objetivo o incondicionadas. Desde la óptica de la autonomía financiera, la transferencia incondicionada es siempre superior que la que viene sometida al cumplimiento de alguna condición.

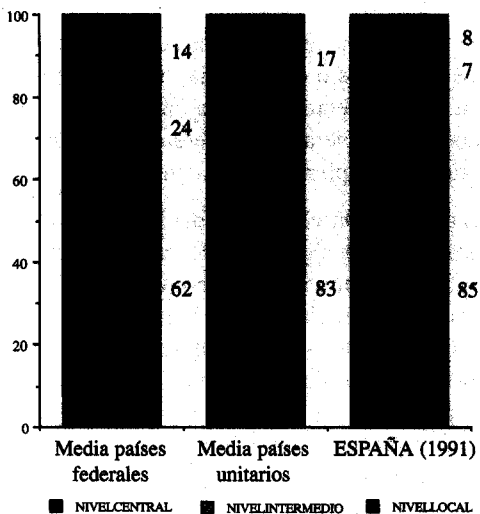
En el proceso de descentralización español había que crear de la nada el sistema de financiación, lo que implicaba buscar algún criterio para financiar los servicios que iban siendo objeto de traspaso a las Comunidades Autónomas. Como resultaba imposible organizar un sistema de recaudación tributaria que permitiera conseguir los fondos necesarios para garantizar el funcionamiento de los servicios ahora gestionados por las Comunidades, la única vía disponible era el empleo de transferencias procedentes de los Presupuestos Generales del Estado. Y para adecuar cada transferencia a las necesidades de cada Comunidad era necesario determinar un criterio de asignación. El criterio decidido fue cuantificar las transferencias en función del coste efectivo de los servicios que se traspasaban. El coste efectivo, que debía determinarse en el seno de las Comisiones Mixtas de Transferencias (con representantes de la Administración Central y de la Autonómica), se

CUADRO Nº 2
GASTOS PÚBLICOS CONSOLIDADOS POR NIVELES DE GOBIERNO
(como porcentaje del total)



Fuente: OCDE.

CUADRO Nº 3
INGRESOS PÚBLICOS CONSOLIDADOS POR NIVELES DE GOBIERNO
(como porcentaje del total)



Fuente: OCDE.

calculaba sumando los costes directos e indirectos de cada servicio y la inversión de reposición necesaria para garantizar su correcto funcionamiento. La determinación del coste efectivo no era tarea sencilla y dio lugar a múltiples problemas. Por un lado, la discusión sobre el coste de los traspasos era un momento adecuado para plantear si los servicios funcionaban bien o no y si existían carencias importantes. El debate entre «cómo funcionaban en la práctica los servicios» y «cómo deberían funcionar» implicaba una seria dificultad para determinar su coste, aunque en la práctica se imponía generalmente el punto de vista de la Administración Central que era la que aportaba la información y los datos. Claro que eso daría lugar a su vez a múltiples quejas por parte de las Comunidades, cuando se hacían cargo de los servicios, sobre la deficiente valoración del coste efectivo de los mismos.

Otro problema no despreciable era que en la cuantificación del coste efectivo no se incluía el coste de la inversión nueva relacionada con los servicios traspasados, lo que aparejaba un importante «handicap» para que las Comunidades pudieran incorporar mejoras en los ámbitos de actividad que ahora quedaban bajo su responsabilidad. Para solventar ese problema se decidió asignar una parte del Fondo de Compensación Interterritorial para financiar la inversión nueva de las Comunidades. De esta forma, se desvirtuaba la misión del Fondo que no era otra (tal como señala el artículo 158.2 de la Constitución) que corregir los desequilibrios económicos entre los territorios del país. Este deficiente funcionamiento del FCI perduraría hasta su reforma, ya en los años noventa.

Los instrumentos concretos empleados para financiar el coste de los servicios eran la Participación en los Ingresos del Estado (una transferencia de carácter incondicionado) y los Tributos Cedidos. Según se determinaba en la LOFCA, recibían la denominación de Tributos Cedidos, los impuestos sobre el Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y los Tributos sobre el Juego. A través de esta modalidad de ingreso, se concedía a cada Comunidad la recaudación de cada uno de los tributos en su territorio y, por delegación, las actividades de gestión y recaudación en relación con los mismos. Las Comunidades no contaban en cambio con capacidad normativa alguna respecto a estas figuras tributarias. La Participación, por su parte, se determinaba a partir de la diferencia entre el coste efectivo y los tributos cedidos. Posteriormente, para evitar que las Comunidades tuvieran un incentivo negativo a recaudar más impuestos al tener garantizada la participación como un resto, se introdujo la figura de la «recaudación normativa», una estimación de lo que las Comunidades podrían recaudar razonablemente de los tributos cedidos.

El sistema financiero inicial puede verse resumido en el primer recuadro del cuadro nº 4. Puede observarse en él que la financiación que recibe una Comunidad para financiar su gasto equivaldría al valor del coste efectivo de sus servicios más la diferencia entre la recaudación real y la normativa de los tributos cedidos. Dicho sistema se fijaba para un periodo de cinco años y permitía obtener un excedente de ingresos a aquellas Comunidades que consiguieran una recaudación de tributos cedidos superior a la normativa.

Cuando finaliza el periodo transitorio el sistema debe hacer frente a una situación en donde ya se han producido traspasos cuantiosos y es preciso superar la metodología sustentada en la noción de coste efectivo. Siguiendo lo preceptuado en la LOFCA, la decisión

tomada en 1986 consiste en intentar determinar las necesidades de gasto de las distintas Comunidades para lo que se abre una discusión sobre las variables relevantes para fijar las necesidades de gasto y se acuerda dar un especial énfasis al número de habitantes, incluyendo otras variables significativas (la extensión territorial, la renta per cápita, el esfuerzo fiscal, etc...). De esta forma se pasa al segundo modelo (recogido en el segundo rectángulo del cuadro nº 4) según el cual deben determinarse primero las necesidades de gasto para fijar el porcentaje de participación como resultado de restar de las necesidades de gasto la recaudación normativa por tributos cedidos. Sin embargo, la aplicación del nuevo sistema se hacía a partir de las cifras del anterior, de modo que el gobierno central garantizaba a las Comunidades un volumen de ingresos superior al que recibían a partir de la aplicación del sistema anterior. En ese sentido, el nuevo modelo se vinculaba al anterior y, en cierto modo, seguía siendo deudor del concepto de coste efectivo.

A lo largo de los años ochenta, en definitiva, se crean los pilares del modelo de financiación pero, como se ha visto, se hace pivotar de manera excesiva sobre las transferencias. Como ya he señalado, a lo largo de ambos periodos (el provisional y el primer «definitivo»), la más grave carencia es la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal.

En 1992 y 93, el debate sobre la corresponsabilidad alcanza un cierto auge y el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprueba la introducción de un elemento de corresponsabilidad en el sistema de financiación, para su aplicación en 1994. Es entonces cuando se introduce como mecanismo financiero el 15% de la recaudación del IRPF en cada territorio. Como se puede ver en el tercer rectángulo del cuadro nº 4, el único cambio que se introduce es la sustitución de una parte del Porcentaje de Participación por ese 15%. Adicionalmente, se fortalece la aplicación del criterio de población para determinar las necesidades de gasto con el objetivo de conseguir una real aproximación de la financiación «per cápita» de las Comunidades Autónomas. Pero no se producen cambios en la mecánica del sistema.

Hablar de autonomía financiera es tanto como reconocer que los gobiernos deben tener capacidad para tomar decisiones «autónomas» sobre su propio sistema tributario. En esta dirección, si habláramos de un solo tributo, la máxima capacidad se daría cuando el gobierno correspondiente pudiera, además de obtener la recaudación, decidir la estrategia y las condiciones de la gestión del tributo y determinar normativamente los elementos principales del mismo. Cuando falta alguno de los atributos anteriores, la autonomía sólo sería parcial o imperfecta. Y, normalmente, ese es el caso más común.

En el supuesto del 15% de participación en el IRPF estamos hablando tan sólo de la atribución a cada Comunidad de una parte de lo recaudado en su territorio por IRPF; por tanto no se puede afirmar que con este instrumento la autonomía financiera crece significativamente. Más bien, como ha sido puesto de manifiesto por muchos, el nuevo mecanismo de financiación no es un buen instrumento de corresponsabilidad fiscal, porque no compromete mucho a los gobiernos regionales con relación al establecimiento y la aplicación de los impuestos. Yo he defendido en otros foros la introducción de este instrumento por estimar que supone romper una inercia anterior, al adscribir a la financiación del gasto regional al menos una parte del Impuesto sobre la Renta recaudado en el territorio. Si, como después se

hizo, se procura que esta adscripción sea «visible» para los ciudadanos (aparición expresa en el impreso de declaración del IRPF), puede conseguirse una cierta aproximación entre quienes se benefician del gasto y quienes lo financian (principio de correspondencia), lo que sería defendible desde postulados de eficiencia.

CUADRO Nº 4
LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN
Período Transitorio

CE_i	COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS A LA COMUNIDAD i .
TC_i, TC^*_i	RECAUDACIÓN REAL Y NORMATIVA POR TRIBUTOS CEDIDOS EN i .
PIE_i	PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD i EN IMPUESTOS NO CEDIDOS.
F_i	INGRESOS TOTALES DE LA COMUNIDAD i .
	$PIE_i = CE_i - TC^*_i$
	$F_i = PIE_i + TC_i = CE_i + [TC_i - TC^*_i]$

Período Definitivo (1987-1993)

NG_i	NECESIDADES DE GASTO DE LA COMUNIDAD i .
	$PIE_i = NG_i - TC^*_i$
	$F_i = NG_i + [TC_i - TC^*_i]$

Período Definitivo (1994-1996)

$0,15 IR_i, 0,15 IR^*_i$	15 POR 100 DE LA RECAUDACIÓN REAL Y NORMATIVA POR EL IRPF EN LA COMUNIDAD i .
	$PIE_i = NG_i - TC^*_i - 0,15 IR^*_i$
	$F_i = PIE_i + TC_i + 0,15 IR_i =$ $= NG_i + [TC_i - TC^*_i] + 0,15 [IR_i - IR^*_i]$

Además el IRPF es una de las pocas figuras que pueden servir para un cometido como el de la corresponsabilidad, principalmente por razones recaudatorias. Las Comunidades pueden crear nuevos impuestos pero los hechos impositivos libres son muy escasos y es difícil pensar, a corto plazo, en figuras nuevas con amplia capacidad recaudatoria. Por su parte, aún teniendo importancia, los Tributos Cedidos tampoco son figuras que permitan financiar grandes volúmenes de gasto. En definitiva, parece difícil pensar en un sistema financiero autónomo de las Comunidades, que no dependa del IRPF o, acaso, el IVA.

Con todo, es preciso reconocer que el problema al que reiteradamente me he referido anteriormente, el de la corresponsabilidad fiscal, no se resolvía con las medidas tomadas hasta 1995. ¿Qué posibilidades existirían entonces para aumentar la corresponsabilidad fiscal del sistema? En el cuadro nº 5 se ofrecen algunas alternativas posibles para conseguir dicha finalidad. Aparte de los casos de los tributos propios y la cesión de capacidad normativa en el campo de los tributos cedidos que ya han sido comentados, las alternativas disponibles se refieren al IRPF y al IVA. Respecto a este último impuesto, cabe recordar que, en la situación actual, el IVA presenta múltiples dificultades para su descentralización ante las restricciones marcadas por las Directivas europeas y la inexistencia, en sentido estricto, de una fase minorista diferenciada en el tributo español. Cabría pensar en cambio, como alternativa adicional (no contemplada en el cuadro nº 5), en una participación territorial en la recaudación del IVA, en relación con alguna variable como pudiera ser el consumo territorializado u otra similar.

CUADRO Nº 5

PROPUESTAS PARA AUMENTAR LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL

- Establecimiento de tributos propios por las C.A.
- Cesión de capacidad normativa en el campo de los tributos cedidos.
- Participación en el rendimiento territorial del IRPF (sin capacidad normativa).
- Tramo autonómico en la tarifa del IRPF.
- Recargo sobre la cuota del IRPF.
- En el ámbito de la imposición sobre el consumo:
 - * Establecimiento de un impuesto monofásico sobre las ventas minoristas, y cesión a las C.A.
 - * Recargo autonómico sobre la base imponible del IVA aplicado sólo en la fase minorista.

En 1995, a instancias del Consejo de Política Fiscal y Financiera, un grupo de expertos elaboró un conjunto de reflexiones sobre el sistema vigente y algunas propuestas de reforma. Esencialmente el Libro Blanco, denominación que recibió dicho trabajo, proponía la

transformación de los impuestos principales del sistema tributario (IRPF, IVA, Tributos Cedidos e Impuestos Especiales) en impuestos participados o compartidos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. Para ello, se proponía que las Comunidades establecieran recargos sobre las bases de los correspondientes tributos estatales. Adicionalmente, los expertos proponían un mecanismo para la determinación de las necesidades de gasto de las Comunidades. Una vez fijadas las necesidades, éstas se financiarían con los tributos compartidos y, cuando fuera necesario, por la participación en ingresos, que seguiría manteniéndose.

Desde otras instancias se efectuaban propuestas más modestas de reforma, sugiriendo el empleo de recargos sobre la cuota del IRPF como el mecanismo más adecuado de profundizar, de una manera gradual, en la corresponsabilidad fiscal.

Tales eran los principales problemas y las alternativas que se barajaban en el período anterior a la firma del Pacto de Investidura entre el Partido Popular y Convergencia i Unió que darían lugar al acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 del septiembre pasado. Antes de poner en marcha un proceso de reforma es, a mi juicio, importante hacer un recuento de los elementos que deben ser tenidos en cuenta como limitaciones o restricciones «a priori». Es lo que se hace en el cuadro nº 6 donde se proponen los factores que deben ser valorados para minimizar los costes de la reforma. La que llamamos restricción normativa alude a los cambios normativos que deberán emprenderse: modificaciones de leyes ordinarias u orgánicas, o incluso cambios constitucionales. En principio, sería preferible una reforma con los mínimos cambios normativos posibles.

CUADRO Nº 6

REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ALGUNAS RESTRICCIONES

1. Restricción normativa.
2. Restricción financiera.
3. Restricción del déficit.
4. Restricción política.
5. Restricción administrativa.
6. Restricción de la equidad dentro del sistema.
7. Restricción de la equidad entre sistemas.

La restricción financiera pretende recordar el coste económico asociado a cualquier reforma del sistema de financiación. La experiencia pasada demuestra que es necesario que la Administración Central aumente la dotación de recursos de las Comunidades cuando se produce un cambio de sistema. La restricción del déficit significa que cualquier reforma

debe tener en cuenta el objetivo global de limitación del déficit público. La de carácter político pone el énfasis en los costes de negociación y en la necesidad de que un cambio de envergadura cuente con el apoyo de las principales fuerzas políticas del país, para evitar distorsiones cuando se produzcan alternancias políticas en el Gobierno de la Nación. Cuando hablamos de restricción financiera queremos apuntar la conveniencia de tener en cuenta las limitaciones que pueden afectar a la aplicación de la reforma en función de la estructura administrativa que debe hacerse cargo de la misma. Por último, las restricciones de equidad se refieren a la exigencia de evitar discriminaciones significativas en términos de resultados. Que los servicios y su financiación sean suficientemente semejantes y no impliquen privilegios para algún territorio, tanto entre las Comunidades de Régimen Común como en relación a las Forales.

El Acuerdo de 23 de septiembre se caracteriza, sobre todo, por el acento que pone en la cesión de autonomía financiera a las Comunidades Autónomas, concretado en el IRPF y en los tributos cedidos. Respecto al primero, el Acuerdo determina la participación de las Comunidades en la tarifa del impuesto en una proporción equivalente al 15% de su recaudación. El Gobierno Central disminuye en un 15% la tarifa del impuesto y deja el campo libre para que las Comunidades establezcan su propia tarifa con una serie de limitaciones concretas. Así, si por ejemplo el primer tipo aplicable a las primeras 400.000 pesetas fuera del 20%, en el nuevo sistema el Gobierno aplicaría el tipo del 17% y la Comunidad el 3% también sobre el mismo tramo (los tramos no se modifican). Las Comunidades pueden legislar sobre su parte de tarifa (con un límite máximo y mínimo del 20%) y, también con límites, en el campo de las deducciones que afecten a su propio gravamen. El Acuerdo establece asimismo que cuando todas las Comunidades reciban las competencias completas en el campo de la educación, el porcentaje de participación anterior se elevará hasta el 30% del impuesto. De manera transitoria, algunos gobiernos regionales podrán recibir adicionalmente un 15% de participación en la cuota del impuesto recaudado en el territorio, es decir, el mismo mecanismo aplicado en el periodo 1994-1996.

En el campo de los Tributos Cedidos el Acuerdo determina la cesión de capacidad normativa sobre algunos de los elementos fundamentales de tales figuras tributarias (tipos impositivos, deducciones,...). De esta forma se atiende una antigua reivindicación de las Comunidades de Régimen Común que les permitirá competir en condiciones similares con las Comunidades Forales.

Con el nuevo sistema, se fortalece el área de los tributos propios de las Comunidades (aunque aún no se pueda hablar, en sentido estricto de impuestos propios), de modo que el juicio que merece es globalmente positivo si lo analizamos desde la perspectiva de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal. No obstante, no todas las situaciones serán iguales. Mientras algunas Regiones se financiarán básicamente por la vía del IRPF, otras seguirán dependiendo de los otros tributos cedidos (ahora la participación en la tarifa del IRPF se incluye dentro del grupo de tributos cedidos) o de la participación en los ingresos no cedidos que, obviamente, se sigue manteniendo como instrumento esencial de nivelación.

Entre los aspectos más cuestionables de esta reforma habría que destacar el olvido del otro gran elemento de la reforma: la determinación de las necesidades de gasto. Todo lo más,

en relación con la aplicación de las asignaciones de nivelación previstas en el artículo 15 de la LOFCA, el Acuerdo prevé la constitución de una comisión para que estudie y proponga alternativas para la aplicación de dicho fondo de nivelación en relación con los servicios públicos fundamentales. Pero respecto a la determinación de las necesidades de gasto, que debe ser siempre el elemento esencial que sirva de referencia para la financiación, una vez más se margina esta cuestión dándose por buena la solución adoptada por el sistema actual. Por otra parte, el aumento de autonomía va acompañado por un incremento de la complejidad del sistema tributario. En efecto, a partir de la aplicación de la reforma, coexistirán en el país hasta 20 Impuestos sobre la Renta diferentes. Los costes de cumplimiento es previsible que crezcan, como también lo harán, seguramente, los costes administrativos de aplicación. Es cierto que el Acuerdo incluye algunas propuestas de reorganización administrativa, como la creación de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, integrada en la estructura central de Agencia Estatal de Administración Tributaria y los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria, concebidos como órganos de enlace y relación entre la Administración Central y las Administraciones de las Comunidades, pero a la vista de la experiencia pasada parece difícil que esos órganos puedan jugar un papel relevante y romper inercias anteriores.

No parece en cambio que deba calificarse negativamente el crecimiento de la competencia fiscal que el nuevo sistema va a generar. Por una parte, porque la competencia es consustancial a cualquier sistema de descentralización que promueva efectivamente la autonomía financiera de las regiones. Por otra, porque es difícil creer que cambios impositivos relativamente modestos puedan provocar cambios de localización significativos. Hay que recordar que la mayor parte de los elementos de los impuestos que integran el sistema tributario siguen dependiendo de la voluntad del poder central. Más bien habría que esperar que los comportamientos competitivos generasen un efecto positivo por la vía de la emulación y el aprendizaje a partir de los comportamientos de otras Comunidades.

Tampoco el nuevo sistema implica, desde mi punto de vista, la ruptura de la unidad fiscal del país. No debemos olvidar que, a pesar de la transferencia de competencias normativas, los elementos esenciales de los tributos permanecen inalterados, de manera que se puede seguir hablando de un único sistema fiscal, aunque ahora sea más compartido.

Un problema tal vez de mayor envergadura es el relacionado con el mantenimiento o no de la solidaridad básica de sistema de impuestos y transferencias públicas. Las decisiones que afectan al modelo de financiación tienen un plazo temporal de cinco años lo que exige examinar los problemas de financiación desde esta perspectiva temporal. En el primer año de aplicación el cambio sería neutral. Lo único que se producirá será el cambio de un tipo de ingreso por otro. Lo importante, sin embargo, es ver lo que ocurrirá con la evolución de los distintos ingresos. Si crece más la recaudación del IRPF, se verán beneficiadas las Comunidades en las que este ingreso pese más. Y lo contrario ocurrirá en el caso de que crezcan más rápidamente los otros ingresos. En consecuencia, se puede decir muy poco sobre lo que vaya a ocurrir en el futuro, al depender los resultados de diversas variables difícilmente predecibles.

Con objeto de evitar grandes disparidades, el Acuerdo ha previsto la aplicación de diversos fondos de garantía. El primero se refiere a los ingresos procedentes del IRPF («límite

mínimo de evolución de los recursos por IRPF») y prevé un suelo mínimo en cada Comunidad, al final del quinquenio, equivalente al 90% de la recaudación media en el conjunto del país. El segundo, llamado de «suficiencia dinámica» tiene el objetivo de que ninguna Comunidad reciba al final del quinquenio recursos totales inferiores al 90% de los valores medios del conjunto de Comunidades. Por último, un tercer fondo («capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos») tiene como misión asegurar que las diferencias de financiación per cápita al final del quinquenio, tampoco sean inferiores al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas. Estos fondos sirven para definir los criterios de nivelación asumidos por el nuevo sistema. Sin embargo, así como los mecanismos de garantía determinan niveles inferiores, los acuerdos no señalan limitaciones al crecimiento de los diversos tipos de ingresos, de manera que es posible en el futuro que aumente la diferencia en términos de ingresos entre las Comunidades.

En suma, la valoración del sistema no puede ser totalmente positiva o negativa. Una solución como la adoptada está repleta de contraluces. Aspectos muy positivos en términos de responsabilidad fiscal, dudas sobre los mecanismos de nivelación y posiciones críticas respecto a la marginación del problema de la fijación de las necesidades de gasto o el aumento de los costes de gestión. Una valoración negativa adicional es la que se refiere al procedimiento seguido en el proceso de reforma. A mi juicio, una reforma como la decidida recientemente debería haberse tomado con la anuencia de los partidos políticos de la oposición. A eso me refería cuando presentaba el cuadro de las restricciones de cualquier proceso de reforma. Como anteriormente explicaba, la marginación de esos partidos puede tener una gran trascendencia en términos de estabilidad y continuidad en el tiempo de dicho sistema.

Nada más. Muchas gracias.