

## INTRODUCCION

Por segunda vez PERSPECTIVAS dedica un número a la financiación de las Comunidades Autónomas (1) y ello es así no sólo porque consideremos que es un cuestión lo suficientemente importante como para que, periódicamente tratemos de hacer un balance para brindar a nuestros lectores un «estado de la cuestión», sino también porque los acontecimientos se han desarrollado con una velocidad uniformemente acelerada y es más que presumible que en plazos no muy alejados pueda haber modificaciones legislativas importantes. En este número tratamos de ofrecer un primer avance de lo que esas modificaciones pueden representar, al tiempo que procuramos hacer más comprensible a quienes nos siguen cuáles han sido las grandes etapas y los problemas fundamentales que ha encontrado en su atormentada trayectoria histórica la financiación de las comunidades autónomas.

En efecto, desde el momento en que aparecen en nuestro sistema los entes preautonómicos resulta preciso arbitrar y transferirles los fondos necesarios para su actividad y ahí comienza el complejo proceso a través del cual se ha ido desarrollando la financiación de nuestras autonomías.

Por ello hemos creído oportuno iniciar este número con un amplio trabajo de los profesores **Juan Ramallo** y **Juan Zornoza** cuyo objetivo es doble. De una parte, señalar cuáles han sido las grandes etapas que ha atravesado el proceso de financiación autonómica, pero poniendo el acento en la articulación jurídica de la organización de los movimientos de fondos. La paciente labor de los profesores de la Universidad Autónoma de Madrid y de la Universidad Carlos III permite conocer con precisión cómo las distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado han ido recogiendo esos movimientos de fondos. La forma en que se han coordinado —si puede realmente utilizarse esta expresión— la Ley Orgánica de Financiación, las leyes reguladoras del Fondo de Compensación Interterritorial y las Leyes anuales de presupuestos es objeto de cuidadoso análisis, subrayando sus ocasionales incoherencias.

Pero estas normas son insuficientes para explicar el proceso. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, ha generado un importante número de acuerdos cuya transcendencia es imprescindible subrayar porque, excediendo cumplidamente su declarado carácter consultivo y de deliberación ha sido —y es— el órgano verdaderamente decisor de los acuerdos gobierno-comunidades autónomas para decidir cómo se han de financiar estas últimas. El valor jurídico de estos acuerdos y cómo sus mandatos se han incorporado al ordenamiento positivo son, asimismo, objeto de especial atención.

La experiencia pone de manifiesto que, de la gama de recursos puesta a disposición de las comunidades autónomas, es la participación en los ingresos del Estado la que ha constituido el punto de apoyo básico para su financiación. Las importantes limitaciones que impiden a las comunidades ampliar de forma sensible sus tributos propios y el hecho de que no se hayan cedido tributos estatales de fuerte capacidad recaudatoria ha determinado el importante peso de la participación en los ingresos del Estado. Por ello, se ha dedicado un segundo trabajo, debido al profesor **Antonio Giménez Montero**, a este tema, con objeto, no sólo de esclarecer cuáles han sido los criterios utilizados para su fijación, partiendo del «coste efectivo» de los servicios transferidos, sino también, y muy especialmente, analizando sus efectos en punto a la consecución del equilibrio fiscal vertical y horizontal. En este sentido, la participación territorializada en los ingresos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (el ya célebre 15 por 100) trata de dar un principio de realidad al principio de corresponsabilidad fiscal que es, por su parte, estudiado por el profesor **Francisco Pérez García**.

Si entendemos por corresponsabilidad fiscal que el sujeto activo del gasto público se implique directamente en la actividad recaudatoria de los ingresos necesarios para su financiación no es difícil afirmar que la consecución de este objetivo resulta difícil de alcanzar en base al esquema de recursos que contiene la Ley de Financiación de las Comunidades

Autónomas y al devenir real de los hechos. Hay un consenso absolutamente generalizado en punto a considerar que para las comunidades resultaba mucho más tentador tratar de incrementar su participación en los ingresos del Estado que apelar a sus ciudadanos solicitando de ellos nuevos y directos sacrificios tributarios. Y, al tiempo, se reconoce que la falta de capacidad normativa excluye la posibilidad de un ejercicio auténtico de corresponsabilidad. Por ello, el mecanismo de la participación territorializada en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF es contemplada con un marcado escepticismo por la casi totalidad de los expertos.

Con objeto de contar con una perspectiva más amplia del significado y de la posible articulación de los mecanismos de la corresponsabilidad fiscal se ha recabado su opinión a cuatro profesores universitarios, dos economistas (los profesores **Carlos Monasterio** y **Joaquín Solé**) y dos juristas (los profesores **Gabriel Casado** y **Ramón Falcón**). Conviene destacar —aparte la expresada cualificación profesional— que el profesor **Monasterio** y el profesor **Solé** forman parte —junto con el profesor **Francisco Pérez**, autor del estudio que sobre corresponsabilidad se inserta en este número— del equipo redactor del informe que sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas solicitó, en su reunión del 7 de octubre de 1993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Dicho informe, ya rendido al Consejo, está constituido por dos partes bien diferenciadas. La primera de ellas tiene como finalidad detectar y exponer los problemas que plantea el actual sistema de financiación autonómica —que se apoya básicamente en los tributos cedidos y en las participaciones en los ingresos impositivos del Estado— para, a continuación, efectuar un diagnóstico de sus causas y proponer las reformas que los expertos han considerado necesarias. Las conclusiones básicas de esta primera parte pueden resumirse en los siguientes puntos.

En primer lugar, se muestra la necesidad de abordar un replanteamiento total de la financiación autonómica. El viejo modelo ha quedado agotado y no es posible hallar soluciones efectivas tratando de resolver fragmentariamente problemas aislados.

Segunda conclusión es la necesidad de que todos los empleados sean conscientes del compromiso político que subyace en toda organización política descentralizada, es decir, entre autonomía y solidaridad, lo que exige una actitud especialmente cooperante en los diferentes niveles de gobierno.

En tercer lugar, el aumento del grado de corresponsabilidad de las comunidades autónomas exige, inexorablemente, que puedan disponer de sus propios instrumentos financieros para buscar mediante ellos recursos adicionales.

La contrapartida de la descentralización es la nivelación. La situación actual en este punto, producido de los artículos 13 y 15 de la LOFCA, cuyas respectivas funciones aparecen confusamente diseñadas, sólo puede solventarse mediante la aplicación de criterios de equidad. Dos son los que propone el Grupo de Estudio: el primero consiste en asignar los recursos totales proporcionalmente al número de habitantes de cada Comunidad. El segundo se formula diciendo que todas las haciendas autonómicas deben disponer, como mínimo, de un volumen de recursos que les permita financiar el nivel de prestación de servicios que la hacienda central garantiza en todo el territorio español. En consecuencia, si los resultados obtenidos por una hacienda autonómica que hace el esfuerzo fiscal requerido fueran insuficientes, la hacienda central debería transferirle los recursos complementarios precisos para que pueda prestar el nivel de servicios garantizados.

La reforma del sistema actual viene exigida para conseguir dotarlo de mayor estabilidad, para lo cual se ha de propiciar que cada hacienda autonómica pueda buscar recursos adicionales por sí misma.

A este conjunto de observaciones se une la conveniencia de reforzar el papel que desempeña actualmente el Consejo de Política Fiscal y Financiera y, por último, la posible —y deseable— reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, si se consiguiera el grado necesario de acuerdo para ello.

La segunda parte del informe desarrolla cada una de las piezas del modelo propuesto, poniendo de manifiesto su coherencia y viabilidad.

La descentralización de los ingresos se articula, fundamentalmente, a través de los que denomina «impuestos autonómicos normalizados», que son recargos sobre la base imponible de los impuestos estatales que se compensan reduciendo las tarifas o los tipos de gravamen, de modo tal que no haya un incremento de la presión fiscal total. Aunque, según el informe, pueden considerarse como tributos cedidos con la particularidad de que las comunidades autónomas pueden regular la parte del tipo o tarifa que tengan asignada, esta potestad normativa las diferencia de los actuales tributos cedidos —que, como es sabido, son aquellos que establece y regula el Estado—, por lo que se trata, en realidad, de tributos «compartidos», denominación esta última que utiliza cumplidamente el informe.

En esta nueva categoría podrían enmarcarse no sólo los actuales tributos cedidos sino también el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre el Valor Añadido, en su fase minorista, que, como tributos de fuerte capacidad recaudatoria, pueden ser elementos básicos para la consecución de la suficiencia financiera de las comunidades autónomas.

El Impuesto sobre la Renta podría utilizarse como tributo compartido mediante la fijación de un tipo único aplicado sobre la base, mientras que todas las deducciones se practicarían en la cuota correspondiente a la Hacienda central.

Aunque se reconoce una mayor complicación a la utilización del Impuesto sobre el Valor Añadido en su fase minorista, el Grupo de Estudio se muestra partidario de su empleo.

La aplicación de los impuestos autonómicos normalizados o impuestos compartidos lleva consigo la necesidad de que se gestionen por una administración tributaria igualmente compartida, lo que implica profundos cambios en la actual configuración y funcionamiento de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El informe se extiende sobre el esquema de nivelación necesario para garantizar la equidad interterritorial en materia de bienes públicos regionales, mostrando la necesidad de revisar los artículos 13 y 15 de la Ley Orgánica de Financiación, que ponen de manifiesto la existencia de una duplicación innecesaria.

El nuevo modelo de financiación propuesto exige profundizar en la coordinación entre las administraciones actuales, coordinación que habrá de desarrollarse no sólo en materia tributaria —y ello tanto en la elaboración de las normas como en la gestión administrativa—, sino también en la esfera del gasto mediante la adecuada programación de las inversiones, y en el ámbito del endeudamiento para conseguir el cumplimiento de las condiciones que el Tratado de la Unión Europea impone en materia de déficit corriente (necesidad de financiación máxima

del 3 por 100 del PIB) y deuda pública acumulada (deuda viva no superior al 60 por 100 del PIB).

Por último, la experiencia de su funcionamiento real aconseja al Grupo de Trabajo proponer la potenciación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, atribuyendo carácter vinculante a algunos de sus acuerdos y dotándolo de mayores medios que le permita afrontar en debida forma las tareas que le exigirían los nuevos tiempos.

No es difícil vaticinar que el Informe rendido por los Sres. Monasterio, Solé, García y Sevilla Segura, integrantes del grupo de trabajo y que, con la sola excepción del último, colaboran en este número, habrá de suscitar opiniones encontradas y, quizá, su mayor mérito consista en que brinda un excelente punto de apoyo para una discusión amplia respecto de un tema, como es el de la financiación de las autonomías, en el que todos estamos directamente implicados. En esa línea, este número de PERSPECTIVAS, ha querido ser una pieza más que permita el debate solvente.

Por último, se incluye una amplia selección de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que hemos considerado más importantes y menos accesibles a la mayoría de nuestros lectores, y cuyo conocimiento y manejo puede contribuir a formar una idea más correcta del funcionamiento de las haciendas autonómicas.

#### NOTA

(1) Anteriormente había sido objeto de análisis este mismo tema en el núm. 40, correspondiente al año 1992.