

Carlos Monasterio

Catedrático de Hacienda Pública

—¿Qué opinión le merece la participación en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF aprobada en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 como sistema de corresponsabilidad fiscal?

—La participación de las Comunidades Autónomas en el 15 por 100 de la cuota líquida territorializada del IRPF creo que no contiene ningún elemento apreciable de corresponsabilidad fiscal.

Para aparecer como responsable o corresponsable de las decisiones fiscales ante los contribuyentes es necesario, entre otros, el cumplimiento de un requisito esencial, como es el poder *decidir* la carga impositiva. El mecanismo de participación elegido excluye toda decisión normativa de las Comunidades Autónomas sobre el impuesto, y en el terreno de la gestión se queda incluso por detrás de los actuales tributos cedidos, cuya gestión está en manos de las Comunidades Autónomas de forma efectiva. A poco que se analice la cuestión, lo que se concluye es que se ha cambiado un sistema de transferencias basado en el conjunto de impuestos (el porcentaje de participación en los ingresos del Estado) en un nuevo sistema de transferencias equivalente en su importe total al anterior, pero desdoblado en dos tramos: una parte se aplica sobre la recaudación territorial del IRPF y otra sobre la recaudación nacional del resto de impuestos no cedidos. Como el fondo del asunto de la corresponsabilidad fiscal es abrir vías para que las Comunidades Autónomas de régimen común tengan un mayor campo de decisión en materia impositiva, y busquen sus mayores ingresos de los contribuyentes de su territorio y no de negociaciones con la Hacienda Central no parece que la solución elegida suponga avance alguno en este sentido.

Desde otro punto de vista, tampoco la medida parece que tenga un fácil encaje en el marco de la LOFCA. Según dicha Ley las posibilidades de actuación de las Comunidades Autónomas respecto al IRPF se limitan al establecimiento de recargos sobre la cuota líquida del impuesto. La sentencia del Tribunal Constitucional de octubre de 1990 ha reafirmado la plena constitucionalidad de dicho recargo y su viabilidad inmediata, dado que no se precisa una ley previa habilitadora de las Cortes Generales. Paralelamente, la LOFCA cita expresamente al IRPF como tributo no susceptible de cesión. Sin embargo, según el procedimiento acordado, *la participación en el IRPF se deduce del porcentaje de*

participación (como en los tributos cedidos), la reducción toma como referencia la *recaudación normativa* y no la real (como en los tributos cedidos), se cede parte de la *recaudación territorial*, tomando como base la residencia, al ser un impuesto personal, que es lo que la LOFCA en su artículo 10 establece respecto a los tributos cedidos, aunque al parecer no se trata de una cesión parcial del impuesto. Si pese a lo anterior no se trata de un tributo cedido, y como es obvio, tampoco estamos ante un tributo propio ni un recargo, la única solución (si se pretende no salir del marco LOFCA) sería encuadrarlo en una «reinterpretación» del porcentaje de participación.

—¿Qué opina de la posibilidad de recargos como sistema de financiación autonómica?

—De cara a conseguir una mayor corresponsabilidad fiscal por parte de las Comunidades Autónomas, los recargos son uno de los instrumentos a utilizar, pero desde luego no el único, ni tampoco el principal.

Los recargos pueden servir para financiar incrementos marginales en el gasto, pero la gran tarea pendiente en materia de corresponsabilidad es conseguir un vuelco en la estructura de financiación, de modo que las Comunidades Autónomas de elevado techo competencial, en vez de cubrir mediante ingresos fiscales el 10-15 por 100 del gasto total, puedan llegar hasta el 70-80 por 100, por citar una cifra de referencia. Para conseguir este cambio es necesario proceder a una descentralización fiscal, como complemento de la profunda descentralización del gasto que se ha llevado a cabo en España. Sólo de este modo puede conseguirse que los gobiernos autonómicos empiecen a establecer un diálogo con sus contribuyentes, para decidir simultáneamente el nivel de servicios ofrecido y la carga impositiva autonómica a soportar.

Dado el importante volumen de gasto asociado a las competencias transferidas, sustituir una parte significativa de los aproximadamente cuatro billones en transferencias que reciben las Comunidades Autónomas de régimen común, entre el porcentaje de participación y la financiación de las entidades gestoras de la Seguridad Social, es una tarea imposible de conseguir, a partir de los tributos cedidos y el recargo en el IRPF.

Desde otro punto de vista, en el caso del IRPF la fórmula de recargo a utilizar (sobre la cuota líquida) presenta el inconveniente de conducir a un cierto parasitismo o dependencia fiscal de las Comunidades Autónomas respecto de la Hacienda Central, porque las decisiones de esta última respecto a la delimitación de la base imponible, la progresividad de la tarifa o la política de deducciones, van a repercutir en la recaudación por recargo. Además, al amplificar la progresividad de la tarifa las diferencias en el nivel de renta y capacidad fiscal que existen

entre regiones, una utilización intensa de este recargo seguramente conduciría a una posterior revisión de los mecanismos de solidaridad del sistema.

—¿Qué opinión le merece el proceso de endeudamiento que han registrado recientemente las Comunidades Autónomas?

—La trayectoria del endeudamiento autonómico ha tenido un perfil marcadamente creciente en el período 1989-1992. Aunque la explicación de un fenómeno agregado siempre es compleja, creo que las causas principales de lo sucedido son dos:

1.º Una vez alcanzados los respectivos techos competenciales, a finales de los ochenta, los problemas derivados de un sistema de financiación basado fundamentalmente en las transferencias se hacen sentir cada vez con más fuerza. Sometidos a reglas de evolución estable —y, por tanto, no manejables por las Comunidades Autónomas— tanto las transferencias corrientes (porcentaje de participación) como las transferencias de capital (FCI), y restringido el marco de la autonomía fiscal, todas las tensiones del gasto han encontrado cauce por el instrumento de financiación más abierto que ofrecía el sistema, como era el endeudamiento. Si a lo anterior se une el indudable atractivo político de un ingreso sujeto a ilusión fiscal, que permite gastar sin soportar el coste político de recaudar, el endeudamiento refuerza su papel como recurso sobre el que apoyar la expansión del gasto.

2.º Una vez puesto en marcha el proceso de endeudamiento, tampoco han funcionado con eficacia los mecanismos de control previstos en la LOFCA. Ciñéndonos a los dos límites seguramente más conocidos, que impiden endeudarse a aquellas Comunidades que tengan que dedicar al servicio de la deuda (amortización e intereses) más del 25 por 100 de los ingresos corrientes, o que no destinen el producto del endeudamiento a la realización de gastos de inversión, los problemas para su aplicación han sido que las tareas de vigilancia no están explícitamente encomendadas a ninguna institución (Consejo de Política Fiscal y Financiera, Parlamentos Regionales, Banco de España, Ministerio de Economía y Hacienda), y que tampoco se ha formulado una definición precisa sobre el índice de medida de la magnitud de referencia.

Con posterioridad al Acuerdo de 20 de enero de 1992 sobre financiación autonómica, se han establecido Escenarios de Consolidación Presupuestaria, con compromisos en materia de déficit y deuda autonómica a medio plazo (1992-1997), cuyo cumplimiento parece haber sido, en general, satisfactorio. Este resultado global no debe ocultar, sin embargo, que algunas Comunidades Autónomas han rebasado sus Escenarios de endeudamiento y/o están al borde de los límites de la LOFCA.

—¿Qué debe hacerse con la LOFCA? ¿Es necesaria su reforma?

—Mi opinión respecto a la reforma de la LOFCA es favorable, porque creo que es mejor proceder a la reforma de la normativa, para plasmar las nuevas soluciones en un marco respetuoso con la legislación, que no forzar «interpretaciones amplias» para justificar la adopción de ciertas medidas que no tienen encaje en el marco LOFCA.

En este sentido, tanto el paso a la base ITAE del porcentaje de participación (que por demás considero una medida razonable) como la fórmula de cesión del 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF se han encajado en el sistema de forma bastante forzada. A estas alturas, estamos en condiciones de aprovechar la experiencia obtenida en los quince años de descentralización del Sector Público en España, para introducir aquellos cambios legislativos que abran el campo de la corresponsabilidad fiscal y mejoren la coordinación y el control de las políticas presupuestarias y de endeudamiento.