

Joaquim Solé Vilanova

Profesor titular 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 pregunta tiene tres partes y cabe una respuesta para cada una de ellas. En primer lugar, una participación en un 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF es técnicamente factible y es un primer paso hacia un modelo de financiación de los gobiernos intermedios basada en la coparticipación en ingresos impositivos según el principio de territorialidad de la recaudación. De hecho es el modelo dominante en Alemania y Austria donde los *länder* participan en un 42,5 por 100 y un 31 por 100, respectivamente. Este modelo hace compatible la armonización fiscal vertical y horizontal, y el equilibrio fiscal vertical en cuanto facilita la equivalencia de gastos con ingresos a cada nivel de hacienda. Además, se trata de un modelo simple y perceptible al ciudadano-elector.

En segundo lugar, hay que decir que la participación acordada en octubre de 1993 no es fácilmente perceptible dentro del modelo de financiación vigente. Posiblemente responde a las necesidades de un equilibrio político y jurídico y a la voluntad de dar una primera respuesta a la necesidad de evolucionar hacia un nuevo modelo. En el futuro podría mantenerse e incluso ampliarse la participación del 15 por 100 en el IRPF, pero difícilmente podría consolidarse el actual sistema de encaje de dicha participación. Si la virtud de la participación impositiva es la simplicidad y transparencia, el actual encaje le niega esta virtud.

En tercer lugar, la participación territorializada tiene de corresponsable todo lo que tenga de transparente ante el ciudadano. Si éste puede seguir el recorrido de parte de sus impuestos y percibir que sirven para financiar parte de los servicios públicos demandados, el político que decide y administra este servicio sabe que es vigilado por los contribuyentes, cosa menos improbable si la financiación se realiza a través de subvenciones derivadas de fórmulas de distribución complejas. Sin embargo, la definitiva corresponsabilidad fiscal sólo se da si existe un poder tributario (original o delegado) y una autonomía impositiva realmente ejercida por parte de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, hay que añadir dos cosas: primero, que la participación en la cuota líquida puede ser el primer paso para

establecer una definitiva corresponsabilidad fiscal en forma de recargo autonómico sobre la cuota estatal como lo demuestra la historia fiscal reciente del Canadá; segundo, que la participación territorializada es un sistema de corresponsabilidad fiscal débil que, no obstante, ha demostrado ser plenamente eficaz en Alemania, donde la autonomía tributaria de los *länder* es mínima.

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

—Los recargos sobre los impuestos estatales fuertes (IRPF e IVA) son la única vía para potenciar la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas, aumentar en términos relativos sus ingresos propios y materializar la corresponsabilidad fiscal. Ahora bien, hay que hacer varias precisiones. En primer lugar, el establecimiento de recargos no debe suponer necesariamente un aumento de la presión fiscal global que actualmente tiene ya unos niveles elevados. Por tanto, la introducción de recargos autonómicos tiene que ir acompañada de una reducción simultánea de los impuestos estatales recargados. Dicho en otras palabras, la Hacienda Central debe facilitar el *espacio fiscal* necesario para el establecimiento de los recargos autonómicos. No es suficiente con que exista la posibilidad legal, se requiere la posibilidad real.

En segundo lugar, hay que interpretar los recargos en un sentido amplio de la palabra. Es decir, debe entenderse por recargo tanto el tipo de gravamen aplicado sobre la cuota del impuesto estatal, como el tipo de gravamen (o tarifa) aplicado sobre la base imponible establecida por la Hacienda Central para exigir su propio impuesto.

Finalmente, en un contexto de federalismo fiscal o hacienda con distintos niveles, a igual presión fiscal, la doble imposición que el recargo significa, debe interpretarse de forma positiva, ya que es sinónimo de armonización, simplicidad y eficiencia, y no de forma negativa como se ha hecho tradicionalmente.

—¿Qué opinión le merece la participación en ingresos que actualmente constituye el sistema fundamental de financiación?

—La participación en ingresos fue un buen instrumento de financiación para el período transitorio (1984-1986) y para el primer quinquenio (1987-1991) del llamado período «definitivo», aunque en los acuerdos de noviembre de 1986 dicha participación fue desvirtuada en parte, ya que de participación en los impuestos del Estado no cedidos, pasó a ser una participación en ingresos donde los porcentajes calculados para cada Comunidad Autónoma eran puramente decorativos.

La inconcreción de las variables y sus ponderaciones en la fórmula de cálculo de las participacio-

nes impositivas ha pasado de ser una ventaja de la actual LOFCA a ser un inconveniente. Sin embargo, como que concretar demasiado este tipo de aspectos en una Ley Orgánica puede comportar rigideces en el modelo de financiación, quizá la solución está en una reforma de los objetivos y del diseño de la participación. La participación como instrumento de financiación básica y nivelación como ha sido hasta ahora, debe dar paso a una participación como instrumento de nivelación solamente, tan pronto como se haya potenciado la imposición propia de las Comunidades Autónomas.

La participación siempre ha sido el principal instrumento de solidaridad en el sistema de financiación autonómica, aunque algunos, cegados por la ignorancia o la falta de lucidez, creyeron durante mucho tiempo que este papel lo jugaba de forma primordial el Fondo de Compensación Interterritorial. Este fondo fue y sigue siendo un instrumento incuestionable de solidaridad, pero no es el único ni es el principal.

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

—Los padres de la LOFCA demostraron una gran imaginación y pueden estar muy satisfechos de lo útil que ha sido para establecer un modelo de transición de un sistema centralizado a un sistema descentralizado de financiación de las competencias autonómicas, proceso que ha sido globalmente satisfactorio.

Transcurridos casi quince años desde la aprobación de la LOFCA, quizá ha llegado la hora de plantearse seriamente su reforma. Si una Ley Orgánica es *la letra* —en un Estado de Derecho no hay canción sin letra— del modelo de financiación que se desea establecer, es necesario tener muy clara *la música* que se desea escuchar. El actual modelo ha permitido la autonomía en el gasto, pero ha creado cierta confusión sobre los mecanismos existentes de solidaridad y nivelación.

Es cada vez más urgente potenciar la autonomía en los ingresos para reequilibrar la asimetría existente entre el poder para ingresar y el poder para gastar que tienen las Comunidades Autónomas. Y es urgente también clarificar, tanto a las Comunidades Autónomas que asumen el coste de la solidaridad como las que se benefician de ella, el papel de los diferentes instrumentos que hacen posible el alto nivel de solidaridad interterritorial que existe en el sistema de financiación autonómico en España.

Si el establecimiento de recargos o impuestos autonómicos sobre bases compartidas con la Hacienda estatal requieren la reforma de la LOFCA, creemos que debe plantearse abiertamente dicha reforma. Igualmente, si en ese modelo de mayor autonomía tributaria es necesario introducir un nuevo mecanismo de nivelación de recursos para seguir

garantizando un alto grado de solidaridad, creemos que lo más conveniente es aprovechar dicha reforma para asegurar este principio constitucional.

Sin embargo, aunque hubiera unanimidad en las propuestas de reforma de la LOFCA por las razones indicadas, es posible que algunos no tengan prisa en llevarla a cabo: es duro tener que ceder poder tributario y es duro también tener que asumir el coste político de la exacción de impuestos cuando hasta ahora era tan cómodo (y políticamente tan rentable) disfrutar de los beneficios políticos de la autonomía en el gasto sin coste alguno.

—¿Debe aprovecharse la reforma de la LOFCA para introducir mayores limitaciones al endeudamiento de las Comunidades Autónomas?

—La actual limitación en los términos de que la carga financiera de cada año no debe superar el 25 por 100 de los ingresos corrientes, es simplista y algo obsoleta. Por otra parte, los planes de convergencia europea obligan, no sólo a la prudencia financiera, sino a la drástica contención de las necesidades de financiación.

Todo ello puede hacer pensar que es necesario reformar las medidas legales de limitación de la capacidad de endeudamiento. No obstante, existen dos razones para no concentrar los esfuerzos en medidas legales directas. En primer lugar, porque cualquier medida legal debe ser compatible con la autonomía en el gasto ejercida por los parlamentos autonómicos. La segunda razón, se refiere a la experiencia comparada que nos demuestra que hay mil maneras para sortear los controles al endeudamiento si estos controles han sido impuestos de forma coercitiva por un poder externo: trasladar el endeudamiento a las empresas públicas, crear bonos no computables, perpetuar las operaciones de tesorería, gastar sin contabilizar facturas, etc.

La solución al endeudamiento desbordado no está en legislar controles más eficaces. La solución está en otros ámbitos: uno, en crear un *clima de consenso* que permita la coordinación de los niveles de endeudamiento entre las distintas haciendas; dos, en garantizar un poder tributario simétrico al poder de gasto que tenga cada gobierno, es decir, *en garantizar un nivel elevado de corresponsabilidad fiscal* en cada nivel de hacienda, y tres, en propiciar un *incremento de la cultura fiscal de los ciudadanos* para que éstos lleguen a castigar en las urnas a los gobernantes que se empeñan en aumentar los gastos (corrientes) recurriendo siempre al endeudamiento. En consecuencia, no existe una solución técnica ni una solución legal de efecto directo e inmediato. Hay que ir creando un entorno político y fiscal que propicie el autocontrol del gasto y de los niveles de endeudamiento. La corresponsabilidad fiscal no es una garantía de ese autocontrol, pero puede ayudar a crear ese entorno.