

Ramón Falcón

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

—¿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?

—Ante todo hay que observar que no se trata de una «cesión» de tributos, ni de la cesión de parte de la recaudación, en el sentido en que la Constitución utiliza esta expresión en el artículo 157 al enumerar los ingresos de las Comunidades Autónomas. Se trata de una fórmula de participación en ingresos, calculada en función de la evolución de la recaudación del IRPF en cada Comunidad. No constituye, pues, un ingreso tributario para las Comunidades, sino una mera transferencia desde los Presupuestos Generales del Estado.

Desde esta perspectiva, difícilmente puede entenderse como un verdadero mecanismo de «corresponsabilidad fiscal», en la medida en que las Comunidades no asumen en modo alguno el coste político de establecer un tributo. Lo que ocurre es simplemente que la participación en ingresos se ha desdoblado en dos tramos, uno de los cuales pasa a calcularse en función de la recaudación del IRPF. El hecho de que ello pueda suponer una mayor financiación de las Comunidades en que dicha recaudación es mayor no constituye ninguna fórmula de corresponsabilidad, sino —me atrevería a decir— una manifestación de insolidaridad.

La verdadera corresponsabilidad debe ir ligada al esfuerzo fiscal, de manera que aquellas Comunidades cuyos residentes realicen un mayor esfuerzo, en el sentido de soportar una mayor carga tributaria, obtengan mayores ingresos, tanto derivados de esa mayor carga tributaria, como transferidos por el Estado en atención a ese mayor esfuerzo. Evidentemente no es el caso del actual sistema, pues el IRPF es el mismo en todas las Comunidades de régimen común. Si en alguna se recauda más o aumenta más deprisa la recaudación ello sólo se debe a su mayor prosperidad relativa, no a un mayor esfuerzo fiscal, y evidentemente la mayor prosperidad no legitima, desde la perspectiva de la solidaridad, para obtener una participación mayor.

Cuestión distinta es que algunas Comunidades, como Cataluña, estimen que el sistema de financiación no les proporciona suficientes recursos, o que se encuentran discriminadas en relación con otras Comunidades, incluso en ocasiones en relación con

Comunidades más pobres. Ello autoriza a plantearse la reforma del sistema de financiación en su conjunto, pero desde luego lo que no cabe es presentar como un sistema de corresponsabilidad una medida que proporciona mayores ingresos a algunas Comunidades sin que sus residentes soporten una mayor presión tributaria, calculada ésta en términos relativos, es decir, en función del nivel de renta.

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

—Me parece que el sistema de recargos es el más congruente con la necesidad de introducir una mínima dosis de corresponsabilidad en el sistema de financiación. En concreto, creo que sería muy positiva la introducción de un recargo sobre el IRPF, cuya constitucionalidad no ofrece dudas a la luz del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación con el fallido intento de la Comunidad de Madrid. Paradójicamente asistimos a una situación en que las leyes declaradas conformes a la Constitución no se aplican, como ocurrió con el mencionado recargo de Madrid, primero suspendido y después derogado debido a la presión política. Mientras que son varias las normas declaradas inconstitucionales que continúan aplicándose, por ejemplo, porque han sido reproducidas en una Ley posterior, lo que formalmente «justifica» esta situación, debido a las reticencias del Tribunal Constitucional a extender «por conexión o consecuencia» la declaración de inconstitucionalidad, cuando se produce, a leyes distintas de la directamente impugnada o cuestionada.

Lógicamente, un sistema de recargos debería ir acompañado de la paralela reducción del impuesto estatal. Si éste se rebaja, por ejemplo, cinco o diez puntos, las Comunidades dispondrían de un margen suficiente para establecer recargos sin un incremento intolerable de la presión fiscal directa en relación con los países de nuestro entorno. Precisamente la oposición política que en su momento impidió el establecimiento de un recargo en la Comunidad de Madrid se explica, entre otras causas, por la inexistencia de una simultánea reducción de cuotas por el Estado.

El sistema de recargos aparece además expresamente previsto en la Constitución y en la LOFCA de manera que cabría incluso afirmar que la situación actual, en la que el Estado prácticamente no deja margen para recargos autonómicos, vulnera la Carta Magna.

Si se opta por un sistema de recargos, lo que a mi juicio sería deseable e incluso podría reputarse, como acaba de decirse, constitucionalmente exigible, la corresponsabilidad fiscal aconsejaría modular la participación en ingresos de manera que se primara a las Comunidades Autónomas cuyos Parlamentos establecieran un recargo más elevado. Quienes desean mejores servicios y están dispues-

tos a soportar para ello recargos deben verse incentivados respecto a aquellas Comunidades cuyos votantes opten por programas que, a cambio de un clima fiscal más favorable, están dispuestos a renunciar a servicios públicos, siempre obviamente asegurando en todo el territorio un mínimo en los servicios esenciales. Sólo así existe una verdadera autonomía financiera y política, que entre otras cosas implica la facultad de decidir el peso relativo del sector público y privado.

Es claro que lo que se afirma respecto a los recargos también es deseable para los tributos propios, siempre que no se trate de tributos meramente extrafiscales. Ello lleva a plantear también una posible «retirada» del Estado, dejando determinados hechos impositivos a disposición de las Comunidades, y acompañando la eventual decisión de éstas de aprovechar sus posibilidades recaudatorias de una financiación complementaria a través de transferencias.

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

—Si aumentan los ingresos tributarios propios de cada Comunidad, a través de recargos y eventualmente tributos propios, la participación en ingresos podría y debería reducirse, y concentrarse en dos grandes objetivos. Por un lado, la corresponsabilidad fiscal, de manera que el mayor esfuerzo de las Comunidades que opten por apurar al máximo las posibilidades de gravamen sobre sus residentes se vean apoyadas por una mayor financiación. Es decir, que el mayor esfuerzo fiscal en determinadas zonas del territorio conlleve no sólo el efecto directo de una mayor recaudación —lo cual no siempre será posible, pues por ejemplo un recargo sobre el IRPF tiene una distinta incidencia recaudatoria según la renta por habitante—, sino también el derecho a mayores transferencias desde los Presupuestos Generales del Estado.

Por otro lado, y ello es perfectamente compatible con lo anterior, las transferencias del Estado irían dirigidas a corregir desequilibrios, por ejemplo, trasladando recursos desde la participación en ingresos al Fondo de Compensación Interterritorial, que debería potenciarse.

Pero volviendo al sistema actual de participación en ingresos, que carga con la mayor parte del peso de la financiación autonómica, creo que la mayor crítica que se le puede hacer desde el punto de vista jurídico es que la participación de cada Comunidad se determina mediante un sistema permanentemente abierto a la negociación, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con manifiesto desprecio por el sistema de fuentes y por las competencias de las Cámaras. El Consejo, con sus «acuerdos» que a veces se imponen a leyes en vigor, lo que resulta aberrante, se ha convertido en

el verdadero árbitro del sistema. Con el riesgo de que las Comunidades con menor peso político, o con menor capacidad de maniobra, se vean marginadas. Y lo mismo ocurre con el reparto del Fondo de Compensación. Los criterios aprobados para cada quinquenio, que una vez adoptados se tramitan como Proyecto de ley, dan la impresión de constituir una especie de justificación a posteriori de un reparto realizado previamente con criterios exclusivamente políticos.

Es urgente, por tanto, buscar un sistema definitivo y estable de financiación, similar al que existe en otros estados de estructura federal o autonómica. La estabilidad de unos criterios de reparto debatidos y adoptados por el Parlamento, con el suficiente consenso, proporcionaría la necesaria certeza en el sistema de financiación, lo que en modo alguno está reñido con la necesaria flexibilidad que resultaría de esos mismos criterios, si están bien elegidos. Lo que no es admisible, en un Estado de Derecho, es un sistema de financiación permanentemente abierto a la negociación política, y en la práctica diseñado por «acuerdos» de un órgano que, según la Ley, tiene carácter meramente consultivo.

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

—La LOFCA, en su redacción actual, resulta enormemente ambigua e imprecisa. Además, el sistema de financiación ha transcurrido, en la práctica, al margen de la misma, sin que formalmente quepa hablar tampoco de vulneración, precisamente por esa ambigüedad e imprecisión. Sería deseable una mayor concreción de manera que, por ejemplo, los criterios de participación en ingresos de cada Comunidad se reflejaran en la LOFCA con la mayor precisión posible; es decir, una lista cerrada de criterios, ponderando cada uno, en lugar de listas abiertas o ejemplificativas y sin ponderar el peso relativo de cada criterio. Como antes he dicho, la flexibilidad necesaria debe ser consecuencia del juego de esos criterios, no de un continuo cambio de criterio.

Sólo el Fondo de Compensación debería quedar, en su distribución, al margen de la LOFCA, ya que la Constitución prevé un mecanismo legislativo especial en este ámbito, lo que supone excluir la Ley Orgánica. Aunque lo cierto es que ese procedimiento legislativo especial, que según el artículo 74.2 de la Constitución se inicia en el Senado, está íntimamente ligado a la reforma de éste como Cámara de representación territorial.

Volviendo a la LOFCA, hay además numerosas deficiencias técnicas cuya corrección no debería plantear excesivos problemas. Por ejemplo, debería preverse expresamente la coordinación en la gestión de los recargos y el impuesto al que van adheridos, atribuyendo la competencia respecto a los primeros a quien la tenga para la gestión del segundo,

que en la actualidad es el Estado en el caso del IRPF, sin perjuicio de que éste vaya delegando competencias con mayor o menor amplitud en las Comunidades a medida que éstas desarrollen su Administración tributaria.

En definitiva, se trata de encontrar un modelo de financiación autonómica y de recogerlo adecuadamente, con rigor técnico, en el Derecho positivo, pues la financiación constituye la gran asignatura pendiente, en mi opinión, del Estado de las Autonomías. Dicho modelo está configurado en sus líneas esenciales —incluidos los recargos a que antes hacíamos referencia— en la propia Constitución, pero hasta ahora se ha venido aplicando —tanto en el período transitorio, guiado por la única preocupación de garantizar la cobertura del coste de los servicios transferidos, como en los últimos años— un sistema alternativo que ha consistido en poco más que sucesivos acuerdos de reparto de los fondos disponibles, alcanzados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Gabriel Casado Ollero

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

—¿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?

—Desde luego el primero de los Acuerdos adoptados en esa fecha por el CPFF, bajo la rúbrica «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», sin definir lo que debe entenderse por «corresponsabilidad fiscal», da por sentado que la denominada «participación territorializada de las Comunidades Autónomas en el IRPF» constituye, sin más, un mecanismo de corresponsabilidad fiscal. La única explicación que se ofrece en el Acuerdo parte de considerar que dentro del marco de la LOFCA la corresponsabilidad fiscal se puede conseguir tanto por la vía del artículo 12, mediante recargos autonómicos del IRPF (posibilidad esta que resulta excluida), como por la vía del artículo 13, que es en la que pretende sustentarse la participación territorializada en el rendimiento del Impuesto sobre la Renta.

Por otra parte, la «Nota informativa sobre corresponsabilidad fiscal» que la Agencia Tributaria acompañó a los impresos de Declaración del IRPF del ejercicio de 1993, insistía, asimismo, en la virtualidad de la asignación a las Comunidades Autónomas del 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF para la aplicación y el adecuado funcionamiento de la corresponsabilidad fiscal.

En mi opinión, el referido mecanismo nada tiene que ver con la efectiva asunción de responsabilidades autonómicas en el terreno fiscal, que exigiría la atribución a las Comunidades Autónomas de las *competencias normativas y administrativas* necesarias y suficientes para obtener de sus ciudadanos los ingresos fiscales que hagan posible el pleno ejercicio de sus competencias materiales o, lo que es igual, la libre adopción de sus decisiones de gasto para la provisión del nivel y calidad de los servicios públicos de que quieran dotarse. Evidentemente, también en el terreno financiero la atribución de *responsabilidades* requiere la previa atribución de *poderes*; y sin la atribución a las Comunidades Autónomas de poderes y competencias *normativas* en materia fiscal (para decidir los ingresos tributarios que desean obtener de sus ciudadanos para financiar sus decisiones de gasto), la apelación a la