

LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y DEFICIT PUBLICO

Los compromisos de las comunidades autónomas con los objetivos de reducción del déficit público planteados en el Plan de Convergencia han sido gestados al tiempo que se revisaba el modelo de financiación autonómica para el próximo quinquenio. Sin embargo, en este artículo, **Francisco Pérez** sostiene que la permanencia en el nuevo modelo de financiación de algunos viejos problemas —escasa autonomía financiera, falta de corresponsabilidad fiscal y diferencias notables de financiación entre las comunidades forales y las de régimen común— lo debilita como base de un compromiso sobre el déficit, debido a que el nuevo modelo no introduce un sistema de incentivos del que se derive la interiorización de la restricción presupuestaria de largo plazo por parte de los gobiernos autonómicos. Expone el autor las razones que sustentan este punto de vista, así como los elementos básicos de un modelo alternativo capaz de ofrecer estabilidad, autonomía y corresponsabilidad fiscal a la financiación autonómica.

I. EL MODELO DE FINANCIACION 1992-1996: COMPROMISOS Y PROMESAS

EL acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) del pasado 20 de enero de 1992 (1) establece el método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996. En dicho documento, el Consejo considera que las modificaciones a introducir en el sistema hasta

ahora vigente deben realizarse dentro del marco de la LOFCA, y orientarse mediante el desarrollo de dicho marco legal. Siguiendo ese criterio, el método acordado aborda los siguientes aspectos:

- a) Autonomía de gestión y autonomía financiera.
- b) Suficiencia estática y dinámica.
- c) Determinación de la participación en los ingresos del Estado.

Asimismo, en otro apartado del mismo documento, el Consejo destaca la necesidad de una mayor convergencia fiscal y presupuestaria en el ámbito de la CE y, como consecuencia de ello, se compromete a la elaboración anual y cumplimiento de un «escenario de consolidación presupuestaria», por parte de la Administración central y de las comunidades autónomas, que permita la reducción progresiva de las necesidades de financiación, en términos de PIB, de las administraciones públicas.

Los dos acuerdos del CPFF, los referidos al *método* y al *control del déficit*, son muy importantes y se encuentran estrechamente relacionados, tanto en su gestación como en las perspectivas de cumplimiento. La revisión del sistema de financiación se produce tras un proceso en el que el descontento de las comunidades autónomas había ido creciendo como consecuencia de la falta de coherencia del modelo y de las asimetrías generadas por éste, puestas de manifiesto en el quinquenio precedente (2). Al mismo tiempo, el creciente endeudamiento de las comunidades autónomas había aumentado también la preocupación del gobierno central por las disfunciones del sistema y sus consecuencias sobre los equilibrios macroeconómicos. Como hemos mantenido en otros trabajos anteriores a dicho acuerdo (Pérez, 1991a y 1991b), el déficit es, desde nuestro punto de vista, un resultado previsible de las asimetrías de diversa naturaleza existentes entre las comunidades: asimetrías en los niveles competenciales, en los modelos de financiación (común y foral) y en los volúmenes de financiación entre comunidades de régimen común con el mismo nivel competencial. Dichas asimetrías hacían inestable el sistema, dado que los fundamentos sobre los que se apoya esa arquitectura irregular son más bien débiles en términos de eficiencia o equidad, y resultan casi exclusivamente de tradiciones o inercias históricas.

El planteamiento que se recoge en los acuerdos de enero aborda los problemas del sistema, pero

lo hace sólo parcialmente. En efecto, hay en ellos un esfuerzo serio por reducir las diferencias de financiación *per capita* entre las comunidades de régimen común (3) y, mediante el posterior *pacto autonómico*, se prevé reducir sustancialmente las asimetrías competenciales. Por otra parte, la financiación de la sanidad, excluida del acuerdo del CPFF de enero, está siendo también abordada en la actualidad. Sin embargo, no han sido por el momento contempladas las asimetrías que existen entre comunidades de régimen común y foral, que se manifiestan sobre todo en unos muy distintos niveles de realización de los principios de autonomía financiera y suficiencia (ver cuadro n.º 2). Por otra parte, sólo se ha realizado una declaración sobre la deseabilidad de una mayor corresponsabilidad fiscal, sin adoptarse más compromisos concretos que el encargo de un informe sobre el tema a un grupo de trabajo, que ha sido elaborado en junio de 1992 sin concreciones dignas de mención. Justificaremos posteriormente que la permanencia de dichas asimetrías e indefiniciones compromete

la estabilidad de los acuerdos alcanzados y, en particular, la credibilidad del compromiso sobre el control del déficit público.

II. AUTONOMIA FINANCIERA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL

El débil cumplimiento del principio de autonomía en el caso de las comunidades autónomas de régimen común es sobradamente conocido (Torres, 1990; Giménez, 1991), y se debe tanto a la interpretación limitativa realizada por la LOFCA en materia de cesión de tributos como al hecho de que los sistemas de financiación concretos derivados de ella no han desarrollado siquiera todas las posibilidades que la norma mencionada admite. Las insuficiencias se manifiestan en el hecho de que la cesión de tributos haya sido limitada de manera que éstos desempeñen un papel más bien complementario en el conjunto de ingresos de las comunidades de régimen común. Tanto el sistema

CUADRO N.º 1

LA DISPERSION DE LOS NIVELES DE FINANCIACION EN LAS COMUNIDADES DE REGIMEN COMUN (Financiación fuera de fondo *per capita*. Pesetas 1990)

COMUNIDAD AUTONOMA	ACUERDO ENERO 1992		SITUACION ANTERIOR	
	Pesetas	Porcentaje (*)	Pesetas	Porcentaje (*)
Artículo 151				
Andalucía	71.185,10	103,42	67.977,30	103,70
Galicia	72.976,80	106,02	69.592,10	106,16
Canarias	81.148,40	117,89	80.145,80	122,26
C. Valenciana	62.507,30	90,81	56.820,50	86,68
Cataluña	65.157,60	94,66	62.800,60	95,80
Desviación típica	9,50		11,80	
Artículo 143				
Extremadura	34.870,40	126,04	32.756,40	128,59
Castilla-La Mancha	34.560,50	124,92	31.888,10	125,18
Castilla y León	34.451,00	124,53	33.725,50	132,40
Murcia	22.066,80	79,76	16.509,20	64,81
Cantabria	28.913,10	104,51	26.338,10	103,39
Asturias	25.444,50	91,97	21.708,50	85,22
Aragón	32.995,90	119,27	32.301,10	126,80
La Rioja	34.816,50	125,85	34.083,30	133,80
Madrid	20.326,90	73,47	18.312,10	71,89
Baleares	23.147,00	83,67	19.748,40	77,52
Desviación típica	20,30		26,20	

(*) Porcentaje respecto la media.

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera. Elaboración propia.

CUADRO N.º 2

LA INSUFICIENCIA DE LAS COMUNIDADES DE REGIMEN COMUN
Financiación para competencias comunes + educación para el año base (1990) del período 1992-96
(millones de pesetas)

COMUNIDAD AUTONOMA	Financiación fuera de fondo	Población	Financiación per capita	Financiación per capita: Porcentaje sobre País Vasco
Andalucía	487.699,80	6.851.154	71.185,10	68,53
Canarias	119.147,00	1.467.107	81.148,40	78,13
Cataluña	393.505,50	5.994.739	65.157,60	62,73
Galicia	205.240,50	2.812.409	72.976,80	70,26
C. Valenciana	237.164,60	3.772.358	62.507,30	60,18
Navarra	60.123,00	509.002	118.119,00	113,72
País Vasco	222.456,00	2.141.809	103.863,00	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Consejo de Política Fiscal y Financiera. Elaboración propia.

correspondiente al llamado período transitorio como el referido al primer quinquenio del período definitivo tienen en común su dependencia básica de un porcentaje de participación en los impuestos del Estado, y una estructura de recaudación controlada exclusivamente por el gobierno central.

Esta situación lleva aparejados un bajo nivel de corresponsabilización fiscal de las comunidades autónomas y una débil relación entre las decisiones de gasto y los costes políticos de la imposición para los gobiernos que no recaudan. Si cada gobierno tiene en sus manos una fuente financiera relevante sobre la que actuar, una parte de las discusiones sobre la relación entre necesidades de gasto y financiación son trasladadas al ámbito de las relaciones entre dicho gobierno y sus contribuyentes, lo que resuelve parcialmente el problema. Esta situación es tanto más estable cuanto más unánime es la aceptación de: *a)* el punto de partida, y *b)* el mecanismo diseñado para que cada gobierno pueda adaptarse a las circunstancias.

Para el diseño operativo del modelo de financiación, es fundamental una distribución de competencias tributarias en la que cada nivel de gobierno tenga acceso directo a los rendimientos de una fuente de recursos ligada con la renta, para dotarlo de flexibilidad. Sin embargo, las diferencias en los niveles de renta regionales plantean tres dificultades. La primera, que un mismo tipo impositivo, si actúa sobre niveles de renta *per capita* diferentes, proporciona niveles de financiación *per capita* distintos. La segunda, que si se trata de impuestos progresivos, los gobiernos correspondientes a re-

giones más ricas ingresan más como consecuencia de la progresividad del impuesto. La tercera dificultad se refiere a la dinámica de la renta, que beneficia por las dos vías anteriores a aquellos gobiernos cuyas regiones crecen a tasas mayores. Estas circunstancias aconsejan prestar atención también, junto a la autonomía, a los problemas de solidaridad.

Una interpretación estricta del principio de autonomía otorgaría a cada comunidad autónoma las ventajas o desventajas de su situación y de su evolución. Por tanto, el gobierno autónomo correspondiente se beneficiaría (o se vería perjudicado) por los tres elementos diferenciales mencionados (nivel de renta, progresividad y tasa de crecimiento). Un caso de autonomía extrema, que ofreciera a cada comunidad autónoma todas las ventajas o inconvenientes derivados de su situación, se correspondería con un sistema de cupo basado en la población. Una situación intermedia es la que funciona actualmente en el régimen foral, según el cual el cupo se paga proporcionalmente a la renta, de modo que la hacienda foral conserva para sí las ventajas o desventajas de la progresividad impositiva y del ritmo de crecimiento de la renta. Un sistema de este tipo es también el de las contribuciones de los estados miembros al presupuesto de la Comunidad Europea, mediante cuotas calculadas a partir de la recaudación del IVA y el PNB de cada país.

En cambio, una interpretación estricta del principio de solidaridad significaría eliminar los efectos de todas las fuentes de diferenciación en los in-

grosos de las comunidades, proporcionando a éstas una financiación idéntica *per capita* (4). El mantenimiento de dicho criterio a lo largo del tiempo plantea un grave problema de incentivos. En efecto, si existen comunidades que tienen sus posiciones de partida por encima de la media y las mantienen porque consiguen tasas de crecimiento también superiores al promedio del país, para ellas el criterio de la igualdad *per capita* implica que el porcentaje de recursos fiscales generados en su propio territorio que retienen es cada vez menor. Del mismo modo, las comunidades con niveles de partida y tasas de crecimiento inferiores resultan cada vez más dependientes de la subsidiación exterior. Estas situaciones no son imaginarias si se observa el mantenimiento de diferencias significativas en los ritmos de crecimiento de las regiones españolas a lo largo de dilatados períodos de tiempo (Alcaide, Cuadrado y Fuentes, 1990). Los datos indican que, si bien en líneas generales existe convergencia en rentas, algunas regiones pobres concretas crecen a tasas más bajas que algunas de las ricas

Estas dificultades no pueden impedir que el modelo de financiación de las comunidades autónomas ofrezca una mayor autonomía financiera a éstas, sobre todo porque el régimen foral ya la proporciona. La insatisfacción respecto al nivel de autonomía financiera de las comunidades autónomas de régimen común era generalizada al final del primer quinquenio (1986-1991) del período *definitivo*, según la terminología de la LOFCA. Dicho descontento se manifestaba tanto en las discrepancias sin fin sobre el tema de la suficiencia financiera como en la preocupación del gobierno central respecto a la evolución del déficit de las comunidades autónomas. Parece claro que uno de los posibles caminos para eliminar —o, al menos, reducir— ambos descontentos es conseguir que las comunidades hagan endógenas sus propias restricciones presupuestarias; es decir, consideren que sus niveles de gasto dependen básicamente de las exacciones tributarias a sus ciudadanos y no de sus relaciones con la caja central. Seguir esa vía en el seno de un esquema tributario estable equivale a abordar la discusión sobre la suficiencia mediante la profundización de la autonomía y la corresponsabilización fiscal, definiendo un mecanismo que obligue aceptar a todas las administraciones públicas que los problemas de déficit están sometidos a los límites de una *restricción presupuestaria intertemporal*. Esta implica la necesidad de compensar la deuda acumulada en el pasado y en el presente con austeridad en el gasto o incre-

mentos impositivos en el futuro. Sin embargo, los pasos dados en el acuerdo del CPFF de enero son muy tímidos en este sentido, confiándose el control del déficit a un pacto específico sobre este tema. Si se tiene en cuenta que las comunidades forales disfrutaban de niveles de suficiencia sustancialmente superiores, es necesario concluir que el modelo acordado no resultará estable mientras las desigualdades entre comunidades autónomas comunes y forales no sean mucho menores que las actuales. Así pues, la estabilidad del modelo de financiación y la credibilidad de los compromisos sobre el déficit exigen el esfuerzo de encontrar la vía por la que mejorar la autonomía de las comunidades de régimen común y reforzar sustancialmente su corresponsabilidad fiscal.

III. LOS INSTRUMENTOS DE CORRESPONSABILIDAD FISCAL ALTERNATIVAS

La elección de la fórmula para aumentar la autonomía financiera y hacer efectiva la corresponsabilidad fiscal es complicada, y debe ser realizada teniendo en cuenta los cambios legales a introducir, el potencial recaudatorio de cada impuesto, las distorsiones derivadas de la descentralización, los problemas de administración tributaria, etc. Si se intenta minimizar el coste de revisión del sistema legal, la elección se plantea en el marco de la LOFCA (5) y entre distintas alternativas del IRPF y del IVA (6).

Las posibilidades existentes de descentralizar los ingresos tributarios del IRPF, atribuyéndolos a las comunidades autónomas según lo recaudado en su territorio, son varias. Conviene distinguir entre la posibilidad de obtener ingresos suplementarios mediante un *recargo* y el empleo de una u otra técnica para obtener los ingresos a los que ya se tiene derecho (dado el nivel de competencias asumidas) a partir de la recaudación del IRPF en el territorio. Como nuestro interés se centra, sobre todo, en definir un modelo de financiación referido a los niveles de prestación de servicios contemplados en las transferencias, los problemas financieros derivados de la preferencia de algunas comunidades por un nivel de gasto superior —que otorgan pleno sentido a los *recargos diferenciales*— no serán tratados en detalle.

En algún momento, se ha considerado que el recargo podría ser utilizado también para financiar el nivel de gasto ordinario, previa reducción de las

tarifas estatales del IRPF. Es cierto que el cálculo del recargo puede hacerse de modo que proporcione el mismo resultado que la participación en la cuota del impuesto, sin que exista para el contribuyente incremento alguno de la carga. Pero esta interpretación extensiva del término *recargo* hace recaer sobre las comunidades autónomas la responsabilidad de un falso aumento de presión fiscal que es políticamente difícil de asumir por ellas. Por tanto, es necesario considerar con cautela el uso del término *recargo*, y resulta preferible no aplicarlo al análisis de la financiación del gasto ordinario.

Para financiar el gasto asociado a las transferencias recibidas mediante la descentralización de la recaudación territorializada del IRPF, se pueden utilizar dos instrumentos.

- 1) Un porcentaje de participación en los rendimientos territoriales del impuesto.
- 2) Un tipo impositivo autonómico; es decir, un *tramo autonómico* en las tarifas del impuesto.

En ambos casos, el ingreso que por esta vía obtiene el gobierno autonómico resulta de aplicar un porcentaje sobre una variable impositiva distinta: la recaudación en el primero y la base imponible en el segundo. La diferencia fundamental entre ambas alternativas se establece en la apropiación o no de los efectos de la progresividad del impuesto por parte de la comunidad autónoma, como será mostrado más adelante.

La otra alternativa es utilizar las ventas como figura impositiva central de la financiación autonómica. Sus posibilidades son interesantes, dado el potencial recaudatorio que representan y la mayor homogeneidad en su distribución territorial, frente a otras bases susceptibles de descentralización. Además, la experiencia comparada demuestra su idoneidad como instrumento de financiación subcentral, y la LOFCA indica que resulta susceptible de cesión a las comunidades autónomas «la imposición general sobre ventas en su fase minorista», pero hay que señalar, en primer lugar, la inexistencia por el momento de una fase minorista como hecho diferenciado en el IVA, pues el impuesto grava las entregas de bienes y las prestaciones de servicios sin entrar a definir las fases en que éstas se producen. Dada la regulación concreta del impuesto en España, la normativa actual añade algunas dificultades a lo anterior, puesto que, a efectos de la fase minorista, el tratamiento contenido en los regímenes especiales del impuesto tiene

diversas consecuencias en cuanto a la imputación territorial de los rendimientos tributarios de dicha fase.

Básicamente, la asignación territorial de los rendimientos del IVA puede hacerse de dos formas distintas: mediante la titularidad territorial del producto o mediante un procedimiento de imputación territorial objetiva. En principio, tanto la *titularidad* como la *imputación objetiva* reúnen las características de automatismo y flexibilidad necesarias para garantizar la financiación autonómica, pero una y otra tienen ventajas e inconvenientes (Pla y Villarreal, 1991).

La cesión del IVA minorista tendría la ventaja de homogeneizar notablemente las bases de las distintas comunidades, pero se enfrentaría a un conjunto notable de problemas para su puesta en marcha:

- Sustitución del actual sistema de *recargo de equivalencia* y definición de lo que se entiende por fase minorista. Esta no es una dificultad insalvable, pues dicha fase se encuentra definida en la estructura del impuesto en otros países, pero requiere algún tiempo.
- Definición de la variable que sirva de base para la distribución de la recaudación que corresponde a cada comunidad (el consumo) y cálculo de las deducciones imputables a la Administración central. Ello exigiría de información continua para los ajustes y compensaciones entre administraciones.
- Posibles modificaciones en leyes orgánicas para el caso de aquellas comunidades cuyos estatutos no mencionan expresamente entre sus fuentes de ingresos el IVA minorista (Martínez, Pablos y Piña, 1991).

Las otras alternativas consideradas no tienen idénticas propiedades, pero tampoco plantean las mismas dificultades de puesta en práctica. Así, por ejemplo, la participación en la recaudación territorial del IRPF o la implantación de un tramo autonómico en la tarifa de dicho impuesto podrían exigir una interpretación amplia de la LOFCA o, en su defecto, modificaciones legales. En cambio, el mecanismo del *recargo sobre el IRPF* no parece particularmente complicado de poner en práctica desde el punto de vista legal, pero supone un claro problema de imagen frente a los contribuyentes para las comunidades autónomas.

No existen razones para que las comunidades

autónomas tengan que asumir dicho coste si el destino del recargo es financiar las competencias transferidas, pues la verdadera finalidad de los recargos es permitir a las comunidades diferenciar el nivel de prestación de los servicios, adaptándolo a las preferencias regionales. Desde esta perspectiva, la diferencia entre la participación y el recargo es la posibilidad por parte de los gobiernos subcentrales de modificar, en el caso del segundo, el tipo impositivo y, por tanto, la carga del impuesto. Esto permitiría a los gobiernos autonómicos llevar a cabo una política fiscal activa y reaccionar ante los cambios normativos del impuesto. Pero estas ventajas no deben hacer olvidar la cuestión de principios antes planteada, que limita el uso del recargo a la financiación de niveles de gasto distintos a los transferidos.

Así pues, si se centra la atención en la financiación de las competencias transferidas, la discusión, por lo que se refiere al IRPF, se limita a las dos modalidades de participación. Las ventajas del *tramo autonómico homogéneo* en la tarifa del impuesto se derivan, sobre todo, de la mayor homogeneidad interregional de las bases impositivas frente a las cuotas. Esta diferencia puede ser importante para la evolución temporal de la recaudación, y permite destacar, si se utiliza el *tramo autonómico*, un perfil más nítido del esquema de financiación de la solidaridad, pues las comunidades renuncian al ingreso derivado de la progresividad.

Este instrumento financiero es, además, claramente perceptible por el ciudadano —mucho más que un porcentaje de participación calculado globalmente sobre la cuota— en la medida en que se liquide separadamente del impuesto central, y por tanto facilita una mayor responsabilización del gobierno subcentral frente a sus electores. Sus limitaciones provienen de la heterogeneidad de las bases impositivas entre comunidades, por lo cual ha de ir acompañado de instrumentos niveladores. En nuestro caso, la permanencia de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos del Estado, de importancia más reducida que el actual, puede ser el procedimiento más sencillo para resolver dicho problema.

En conclusión, desde un punto de vista operativo, si se desea incrementar la corresponsabilidad fiscal de las comunidades de régimen común, se pueden distinguir dos horizontes. En el más inmediato, el instrumento más útil parece el IRPF, y en él podría basarse la reforma inmediata del modelo de finan-

ciación en lo que se refiere al aumento de la corresponsabilidad fiscal.

A más largo plazo, resueltas las dificultades de puesta en práctica del IVA en fase minorista y experimentados los modelos de imputación, poder contar con este impuesto eliminaría algunos problemas derivados de la heterogeneidad de bases del IRPF, y completaría el esquema de instrumentos fiscales disponibles para las comunidades autónomas. Por tanto, el IVA minorista no debería ser descartado definitivamente, aunque su operatividad, de cara a la reforma inmediata del sistema, sea más limitada.

IV. LAS POSIBILIDADES DEL IRPF COMO INSTRUMENTO DE CORRESPONSABILIDAD

La urgencia en la resolución de los problemas de corresponsabilidad depende de la importancia que se otorgue a la realización del principio de autonomía y a su papel en el control del déficit público. En este sentido, los compromisos de convergencia tienen horizontes temporales que exigen una acción decidida en este ámbito, por lo que es razonable prestar una especial atención a las alternativas con más inmediatas posibilidades de puesta en práctica, que son las basadas en la recaudación territorializada del IRPF.

1. La participación en los rendimientos territoriales del IRPF

La participación en los rendimientos territoriales del IRPF se plantea (7) como un porcentaje sobre la carga tributaria soportada por los residentes en el territorio o jurisdicción del gobierno subcentral; es decir, como un porcentaje sobre la cuota líquida. (Cuota líquida = [base imponible \times tipo] - deducciones de la cuota). Así pues,

$$P_i = p_i CL_i$$

siendo,

P_i = Ingresos por participación en el IRPF del gobierno autónomo i .

p_i = Porcentaje de participación (del gobierno autónomo i) en el IRPF recaudado en su territorio, $0 < p_i < 1$. (Supondremos que $p_i = t_i$).

$CL_i =$ Suma de las cuotas líquidas declaradas por IRPF por los residentes en el territorio jurisdicción del gobierno autónomo i .

En este caso, los ingresos que por participación en el IRPF obtendrán las comunidades autónomas serán ingresos de menos por IRPF para el gobierno central, y sustituirán total o parcialmente al actual porcentaje de participación en los tributos no cedidos del Estado. Por tanto, necesariamente, este mecanismo no introduce en el momento inicial una modificación cuantitativa de la presión fiscal existente. Por lo que se refiere a los posibles agravios entre comunidades, desde un punto de vista estático (en el año base) éstos dependerán de cómo sean calculados los porcentajes de participación (homogéneos o heterogéneos) y de como se complementen con otras fuentes de ingresos. En principio, nada se opone, en la utilización de un porcentaje de participación en el IRPF territorial, al objetivo de asegurar igual financiación *per capita* en un momento determinado a todas las comunidades autónomas.

Para establecer en la práctica el porcentaje de participación, aparecen varias dificultades. En principio, el porcentaje debe calcularse de modo que proporcione financiación para una proporción importante del gasto generado por las competencias transferidas, puesto que ha de contribuir de modo sensible a la mejora de la autonomía financiera. Por otra parte, si el porcentaje es homogéneo para todas las comunidades, éstas no verán alterado el esfuerzo fiscal que realizan en la financiación del gobierno central. Sin embargo, la distribución de la recaudación *per capita* por IRPF, base sobre la que se aplicará el porcentaje de participación, no es homogénea entre comunidades. Por tanto, aun con un porcentaje único, el resultado final será que aquellas comunidades con una menor renta *per capita* reducirán menos su dependencia financiera. En el caso español, este problema se complica en la medida en que permanezcan dos niveles competenciales distintos en las comunidades autónomas, porque resulta más difícil establecer un porcentaje que resulte significativo para la autonomía financiera de regiones con elevado nivel competencial, y que no genere contribuciones negativas a la hacienda central en comunidades con bajo nivel competencial (Pla y Villarreal, 1991).

Fijado un porcentaje para cada una de las comunidades autónomas, aparece una dificultad adicional importante al considerar sus efectos a lo largo del tiempo. La ilustraremos para el caso de

un porcentaje homogéneo para todas las comunidades, pero la conclusión es perfectamente generalizable al supuesto de porcentajes diferenciados. La dificultad deriva de que los distintos niveles de renta, combinados por tasas distintas de crecimiento y con el efecto de progresividad del IRPF, pueden generar evoluciones diferenciadas de la recaudación *per capita*. Como es evidente, resolver esta dificultad mediante el mecanismo compensatorio de la participación en los ingresos del Estado, de modo que se iguale la financiación *per capita*, es razonable para un año base, pero no como procedimiento a aplicar año a año, puesto que supondría incentivar la dependencia del gobierno central.

Para ilustrar el argumento, supongamos que se establece un porcentaje común (p) y que la recaudación del impuesto depende de la base imponible (y_i) y del tipo aplicable (t_i), de modo que $CL_i = t_i y_i$. Por tanto, los ingresos por participación en el IRPF resultarán $P_i = p t_i y_i$.

Con un porcentaje (p) constante a lo largo del tiempo, la evolución de P_i depende de los cambios en el tipo impositivo y en la renta, que en un impuesto progresivo están ligados: $t_i = f(y_i)$, $f'' > 0$. Distingamos entre el tipo impositivo medio (t) y el tipo marginal (t'') correspondientes a un determinado nivel de renta (y).

$$t(y) = \frac{CL(y)}{y} \quad t''(y) = \frac{\delta CL(y)}{\delta y} > 0$$

La variación en el tiempo de los ingresos por participación de la comunidad i , (P_i), se puede escribir:

$$\Delta P_i = p \Delta CL_i = p [t_i \Delta y_i + y_i \Delta t_i + \Delta y_i \Delta t_i]$$

y, desarrollando la expresión de Δt ,

$$\Delta t = \frac{\Delta [CL(y)/y]}{\Delta y} \Delta y = [(t'' y CL)/y^2] \Delta y$$

y sustituyéndola en la expresión anterior, se obtiene:

$$\Delta P_i = p \Delta y_i \{t_i + (t'' - t_i) [1 + (\Delta y_i/y_i)]\}$$

En esta expresión, es fácil advertir que la evolución de la participación en el IRPF depende de la progresividad, que influye tanto en el tipo impositivo medio que corresponde a su nivel de renta (t_i) como en el tipo marginal, puesto que $(t'' - t_i) > 0$.

Otra característica importante de esta fórmula de participación es que no permite una actuación

fiscal independiente por parte de los gobiernos subcentrales, ni siquiera en la fijación de tipos, y ello condiciona fuertemente la futura evolución de sus ingresos a la actuación del gobierno central. El porcentaje de participación debe ser pactado *a priori* en un marco mixto gobierno central-gobiernos autónomos, pero si la implicación de los gobiernos autónomos en las decisiones fiscales finaliza ahí, dada la imposibilidad por parte de cualquier comunidad autónoma de modificar libremente su porcentaje de participación, lleva aparejada una imagen de subsidiariedad del gobierno regional respecto de las actuaciones del gobierno central: las comunidades autónomas resultan beneficiadas o perjudicadas pasivamente por cualquier modificación en la normativa del impuesto que implique una variación en los rendimientos del IRPF (ampliación o reducción de la base imponible, elevación o reducción de los tipos impositivos, reducciones, etc.). Desde este punto de vista, sería conveniente que el porcentaje fuera acompañado de algún tipo de acuerdos institucionales mediante los cuales las comunidades se impliquen en la aprobación de los cambios en el impuesto introducidos por el gobierno central, bien a través del procedimiento legislativo (el Senado reconvertido en Cámara Autónoma), bien a través de algún otro órgano colegiado, como el propio Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por último, como ya se ha advertido, esta modalidad de participación no está explícitamente permitida por la LOFCA. Su aplicación exigirá una modificación de la Ley o, alternativamente, una interpretación amplia de su artículo trece, que regula el porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos centrales no cedidos. La LOFCA habla de *participaciones en los ingresos del Estado* y, si bien, en la práctica, hasta el momento dicha expresión ha sido interpretada como un solo porcentaje de participación, podría considerarse literalmente que existieran varios: uno el referente al IRPF, con base territorial, y otro el actualmente existente, con base estatal y carácter complementario del anterior.

2. Un tramo autónómico en las tarifas del IRPF

La segunda alternativa para atender a un nivel ordinario de gasto es el establecimiento de un tipo impositivo autónómico en la tarifa del IRPF. El mecanismo sería similar al que se ha sugerido en ocasiones para el recargo: rebaja en una determi-

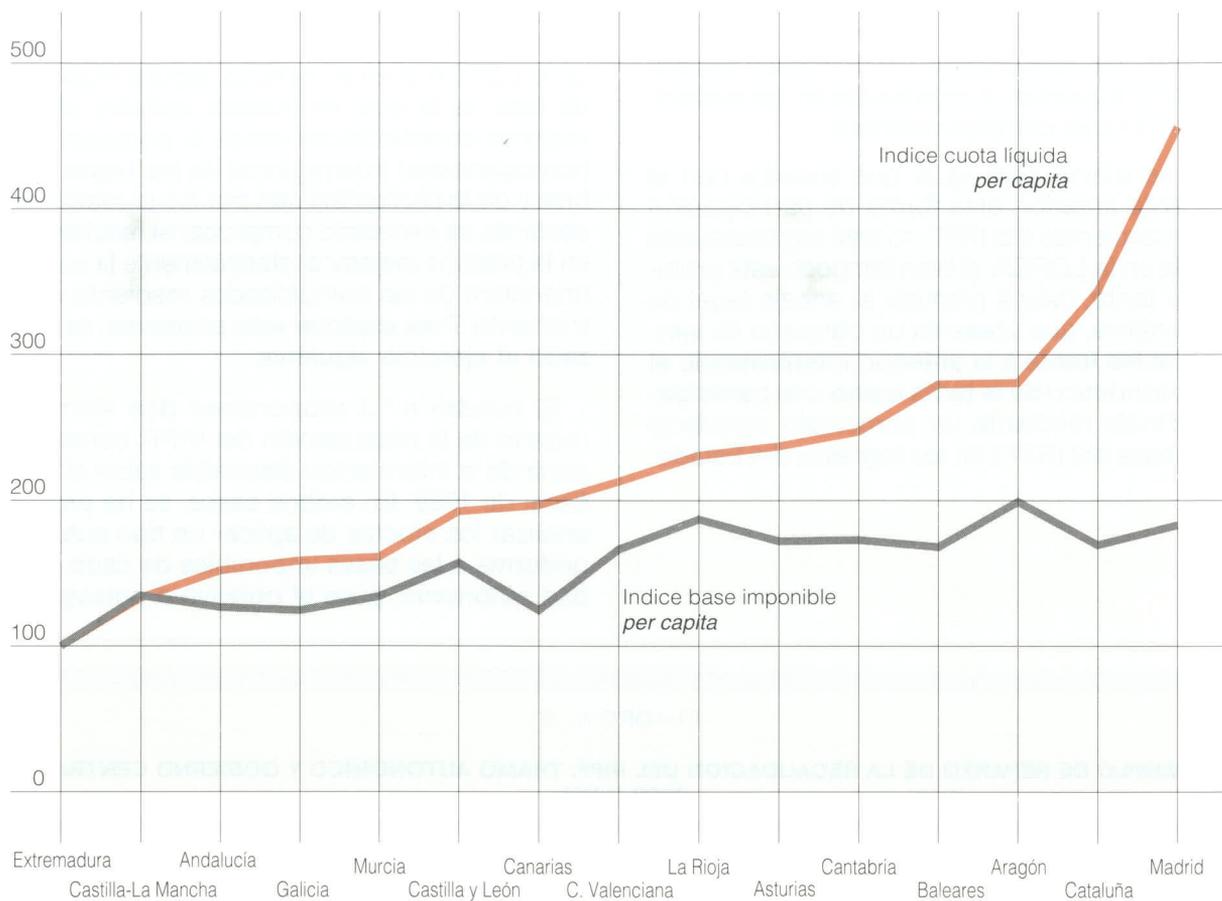
nada cuantía de los tipos estatales existentes y simultáneo establecimiento de la tarifa autonómica por un valor idéntico a la reducción practicada.

Respecto a la puesta en práctica de esta alternativa, pueden plantearse las mismas cuestiones que sobre la anterior: cuantía, homogeneidad o heterogeneidad de los tipos, distribución de las bases y su evolución, instrumentos financieros complementarios, problemas de gestión y percepción del impuesto.

Por lo que se refiere a la *cuantía de la financiación*, los argumentos anteriores se aplican de manera idéntica, de modo que el tipo impositivo del *tramo autonómico* de la tarifa ha de ser definido de acuerdo con ese criterio; es decir, de modo que la financiación de las comunidades autónomas recibida por esta vía sea sustancial. Las restantes cuestiones se encuentran estrechamente relacionadas, y es en ellas donde este instrumento tiene ventajas sobre el anterior. La diferencia fundamental entre ambos es que, en este caso, las comunidades autónomas recaudan un porcentaje (el *tipo impositivo autonómico*) calculado sobre *la base impositiva* (la renta), y en el caso de la participación, el porcentaje se calcula sobre *la cuota*. La diferencia que existe entre comunidades en cuanto a nivel de renta *per capita* se ve acrecentada en el caso de las cuotas tributarias por efecto de la progresividad impositiva, como ilustra el gráfico 1. Por tanto, los problemas antes comentados, sobre todo en relación con la evolución de los ingresos, resultan claramente menores en el caso de la tarifa autonómica.

Para ilustrar el argumento, recurramos, de nuevo, a la notación algebraica. Supóngase que se establece un tipo impositivo autonómico (\bar{t}) común a todas las regiones. La recaudación que obtienen las comunidades autónomas de este *tramo autonómico* del IRPF será: $TA_i = \bar{t} y_i$. La evolución en el tiempo de dicha recaudación, siendo \bar{t} constante, resulta de la expresión $\Delta TA_i = \bar{t} \Delta y_i$. Si se compara esta expresión con la que se obtenía en el caso del porcentaje de participación sobre la cuota líquida, se advierte de inmediato que ahora no aparecen los efectos derivados de la progresividad. Por tanto, esta alternativa plantea menos problemas de disparidad en los ingresos percibidos por las comunidades a lo largo del tiempo, a la vez que permite que cada gobierno autónomo conserve el incentivo para mejorar sus ingresos como consecuencia del aumento de las bases imponibles. Estas, si están definidas por una normativa común, aumentan como consecuencia del crecimiento de la renta y

GRAFICO 1
INDICES FISCALES DE COMUNIDADES AUTONOMAS
IRPF 1989



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

de una mejora de la gestión tributaria, que incluye, entre otras cosas, la lucha contra el fraude.

Si los problemas de diversidad en la evolución de la recaudación *per capita* son menores, es más fácil el funcionamiento del instrumento que ha de complementar la financiación de los ingresos de base territorial. Según se apuntó más arriba, éste podría consistir en un porcentaje de participación (variable para cada comunidad) en los ingresos del Estado similar al que ahora existe, pero de menor cuantía. Calculado para el año inicial de modo que asegurara igual financiación global *per capita* a todas las comunidades, debería evolucionar de acuerdo con una regla también común, para no interferir en los incentivos recaudatorios del tramo autonómico del IRPF.

Con este esquema, la presión fiscal global (centro y gobiernos regionales) permanece constante, puesto que el *tipo autonómico* se compensa mediante una reducción idéntica de la tarifa estatal del impuesto. Sin embargo, si el tipo autonómico es homogéneo, se transfiere al centro toda la recaudación fiscal derivada de la progresividad. Esto no es un inconveniente, puesto que será el centro el que realice los gastos compensatorios (incluidas la mayores cuantías de financiación *per capita* para las regiones más pobres a través del porcentaje de participación en los impuestos del Estado), y se pone así de manifiesto que el sentido de la progresividad es financiar las políticas de solidaridad, tanto interpersonal como interterritorial.

Las ventajas en lo que se refiere a la percepción

del impuesto son claras, pues asociándolo al gobierno que debe ofrecer los servicios, el tramo autonómico podría (debería) ser identificado por el contribuyente en su propia declaración de la renta. Por fin, las retenciones efectuadas en origen correspondientes al tramo autonómico serían fácilmente territorializables según los domicilios fiscales de los contribuyentes, e ingresadas en las haciendas autonómicas correspondientes.

Debe señalarse que, igual que sucedía con el instrumento anterior, esta forma de participación en los rendimientos del IRPF no está expresamente contenida en la LOFCA, si bien tampoco está prohibida. Por tanto, cabría plantear el encaje legal de esta alternativa, que presenta un conjunto de ventajas notables frente a la anterior, interpretando el *tramo autonómico* de la tarifa como una participación (definida mediante un porcentaje calculado sobre la base del IRPF) en los ingresos del Estado.

3. Ejemplo de aplicación del tramo autonómico del IRPF

Considerando todas las alternativas, la implantación de un tramo autonómico en la tarifa del IRPF, aunque exigiría una interpretación flexible de la LOFCA o, en su defecto, alguna modificación de ésta, es la que, en nuestra opinión, ofrece las mejores características desde la perspectiva de la homogeneidad interregional de las bases imponibles y de la perceptibilidad por los ciudadanos. No obstante, es necesario comprobar si resultaría viable en la práctica mejorar sustancialmente la autonomía financiera de las comunidades mediante este instrumento. Para explorar este problema, se ha realizado el ejercicio siguiente.

El cuadro n.º 3 proporciona dos ejemplos de reparto de la recaudación del IRPF, contruidos a partir de la información disponible sobre el ejercicio fiscal de 1989. En ambos casos, se ha pretendido analizar los efectos de aplicar un tipo autonómico uniforme a las bases imponibles de cada comunidad autónoma, pues el objetivo a perseguir sería

CUADRO N.º 3

EJEMPLO DE REPARTO DE LA RECAUDACION DEL IRPF: TRAMO AUTONOMICO Y GOBIERNO CENTRAL IRPF (1989)

COMUNIDAD AUTONOMA	Base imponible millones (1)	Cuota líquida millones (2)	Tipo efectivo (3 = 2/1 × 100)	Tramo autonómico (*) (4 = 1 × ta)		Gobierno central (5 = 2 - 4)	
				(a)	(b)	(a)	(b)
Andalucía	2.676.983,50	300.589	11,23	247.085,58	184.711,86	53.503,42	115.877,14
Aragón	779.464,25	102.711	13,18	71.944,55	53.783,03	30.766,45	48.927,97
Baleares	366.806,71	57.119	15,57	33.856,26	25.309,66	23.262,74	31.809,34
Canarias	587.243,43	86.778	14,78	54.202,57	40.519,80	32.575,43	46.258,20
Cantabria	292.739,97	39.137	13,37	27.019,90	20.199,06	12.117,10	18.937,94
Castilla-La Mancha	740.667,39	68.379	9,23	68.363,60	51.106,05	0,00	17.272,95
Castilla y León	1.292.640,90	152.401	11,79	119.310,76	89.192,22	33.090,24	63.208,78
Cataluña	3.265.990,50	619.234	18,96	301.450,92	225.353,34	317.783,08	393.880,66
Extremadura	361.516,22	33.820	9,36	33.367,95	24.944,62	452,05	8.875,38
Galicia	1.125.109,00	134.145	11,92	103.847,56	77.632,52	30.297,44	56.512,48
Madrid	2.849.805,90	663.855	23,29	263.037,08	196.636,61	400.817,92	467.218,39
Murcia	437.346,46	49.199	11,25	40.367,08	30.176,91	8.831,92	19.022,09
Principado de Asturias	626.040,29	80.704	12,89	57.783,52	43.196,78	22.920,48	37.507,22
Valencia	2.019.200,40	241.491	11,96	186.372,20	139.324,83	55.118,80	102.166,17
La Rioja	156.950,94	18.126	11,55	14.486,57	10.829,61	3.639,43	7.296,39
TOTAL ESPAÑA (**)	17.578.505,86	2.647.688	15,06	1.622.496,09	1.212.916,90	1.025.191,91	1.434.771,10

(*) El tramo autonómico (ta) ha sido calculado en el caso (a) a partir del tipo efectivo menor (Castilla-La Mancha, 9,23 por 100), y en el caso (b) a partir del porcentaje retenido menor (Extremadura, 6,9 por 100), según la estadística de retenedores.

(**) Excluidas comunidades forales.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

CUADRO N.º 4

CAPACIDAD FINANCIERA DEL TRAMO AUTONOMICO DEL IRPF

COMUNIDAD AUTONOMA	Tramo autonómico del IRPF (*) (1)	Tributos cedidos (2)	Financiación impositiva (3 = 1 + 2)	Financiación fuera de fondo (4)	PORCENTAJE AUTONOMIA FINANCIERA	
					Situación actual (5 = 2/4 × 100)	Con tramo autonóm. IRPF (6 = 3/4 × 100)
Andalucía	184.711,86	112.584,00	297.295,86	487.699,80	23,08	60,96
Aragón	53.783,03	22.573,00	76.356,03	40.178,50	56,18	190,04
Baleares	25.309,66	9.538,00	34.847,66	15.727,30	60,65	221,57
Canarias	40.519,80	32.958,00	73.477,80	119.053,40	27,68	61,72
Cantabria	20.199,06	6.318,00	26.517,06	15.232,10	41,48	174,09
Castilla-La Mancha	51.106,05	19.290,00	70.396,05	59.125,10	32,63	119,06
Castilla y León	89.192,22	36.159,00	125.351,22	90.693,00	39,87	138,21
Cataluña	225.353,34	145.054,00	370.407,34	390.602,80	37,14	94,83
Extremadura	24.944,62	10.343,00	35.287,62	39.209,80	26,38	90,00
Galicia	77.632,52	44.871,00	122.503,52	205.240,50	21,86	59,69
Madrid	196.636,61	69.812,00	266.448,61	98.412,40	70,94	270,75
Murcia	30.176,91	11.637,00	41.813,91	22.404,70	51,94	186,63
Principado de Asturias	43.196,78	16.042,00	59.238,78	28.798,10	55,71	205,70
C. Valenciana	139.324,83	82.361,00	221.685,83	235.799,80	34,93	94,01
La Rioja	10.829,61	4.485,00	15.314,61	9.093,90	49,32	168,41
TOTAL COMUNIDADES AUTONOMAS (régimen común)	1.212.916,90	624.025,00	1.836.941,90	1.857.271,20	33,60	98,91

(*) Calculado a partir del porcentaje retenido menor (Extremadura, 6,9 por 100).

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera. Elaboración propia.

que las comunidades administraran la recaudación derivada del tipo o tipos bajos del impuesto, en los que no actúa la progresividad. Para elegir el tipo de modo que en ningún caso se produjeran flujos negativos en las comunidades a partir de la recaudación del tramo autonómico, ha sido seleccionado el tipo más bajo, siguiendo dos criterios: *a*) el tipo efectivo (cuota líquida/base imponible) menor, que es del 9,23 por 100 y corresponde a Castilla-La Mancha; *b*) el tipo menor resultante de la aplicación de las retenciones a cuenta del impuesto, que es del 6,9 por 100 y corresponde a Extremadura. Vista la importante capacidad financiera de este segundo criterio, y teniendo en cuenta las ventajas que para la gestión del impuesto de forma compartida tendría que las liquidaciones se practicaran, en la inmensa mayoría de los casos, con una sola Administración, el resto del ejercicio se ha realizado utilizando los resultados de este segundo supuesto.

El cuadro n.º 4 muestra la capacidad de mejorar el nivel de autonomía financiera del tramo autonómico del IRPF así definido. Debe observarse, en primer lugar, que las comunidades para las que la comparación es realmente significativa son aquellas

que ya han asumido las competencias de educación (las del 151), pues para las otras (las del 143) un tipo autonómico como éste supondría superávit financieros mientras no se hagan efectivos los compromisos de transferencias contenidos en el *pacto autonómico*. Para las comunidades con alto nivel competencial, los datos del cuadro n.º 4 son alentadores, pues indican que sumando la recaudación estimada del tramo autonómico del IRPF y los ingresos derivados de los tributos cedidos, la financiación que obtendrían de su propio territorio sería, cuando menos, el 60 por 100 (8) del total de la financiación *fuera del fondo* (9). La consecuencia de ello sería un incremento sustancial de la autonomía financiera y de la corresponsabilización fiscal, así como una mejora de la tesorería de las comunidades autónomas, que se ha visto en los últimos años seriamente afectada por la dependencia del gobierno central.

Como resultado de aplicar un esquema como éste pasaría a tener una importancia mucho menor, aunque debería seguir existiendo, el *porcentaje de participación en los ingresos del Estado*. Su peso en la financiación de las distintas comunidades

CUADRO 3

**EJEMPLO DE REPARTO DE LA RECAUDACION DEL I.R.P.F.: TRAMO AUTONOMICO Y GOBIERNO CENTRAL
I.R.P.F. (1989)**

COMUNIDAD AUTONOMA	BASE IMPONIBLE millones (1)	CUOTA LIQUIDA millones (2)	TIPO EFECTIVO (3=2/1 x 100)	TRAMO AUTONOMICO(*) (4 = 1 x ta)		GOBIERNO CENTRAL (5 = 2 - 4)	
				(a)	(b)	(a)	(b)
Andalucía	2.676.983,50	413.100	15,43	350.149,44	184.711,86	62.950,56	228.388,14
Aragón	779.464,25	134.327	17,23	101.953,92	53.783,03	32.373,08	80.543,97
Baleares	366.806,71	76.294	20,80	47.978,32	25.309,66	28.315,68	50.984,34
Canarias	587.243,43	116.270	19,80	76.811,44	40.519,80	39.458,56	75.750,20
Cantabria	292.739,97	51.805	17,70	38.290,39	20.199,06	13.514,61	31.605,94
Castilla-La Mancha	740.667,39	96.865	13,08	96.865,00	51.106,05	0,00	45.758,95
Castilla y León	1.292.640,90	204.778	15,84	169.077,43	89.192,22	35.700,57	115.585,78
Cataluña	3.265.990,50	794.331	24,32	427.191,56	225.353,34	367.139,44	568.977,66
Extremadura	361.516,22	48.154	13,32	47.286,32	24.944,62	867,68	23.209,38
Galicia	1.125.109,00	182.025	16,18	147.164,26	77.632,52	34.860,74	104.392,48
Madrid	2.849.805,90	816.579	28,65	372.754,61	196.636,61	443.824,39	619.942,39
Murcia	437.346,46	69.304	15,85	57.204,92	30.176,91	12.099,08	39.127,09
Principado de Asturias	626.040,29	106.751	17,05	81.886,07	43.196,78	24.864,93	63.554,22
Valencia	2.019.200,40	328.844	16,29	264.111,41	139.324,83	64.732,59	189.519,17
La Rioja	156.950,94	24.620	15,69	20.529,18	10.829,61	4.090,82	13.790,39
TOTAL ESPAÑA	17.578.505,86	3.464.047	19,71	2.299.268,57	1.212.916,90	1.164.778,43	2.251.130,10

(*) El tramo autonómico (ta) ha sido calculado en el caso (a) a partir del tipo efectivo menor (Castilla-La Mancha, 13.08%); y en el caso (b) a partir del porcentaje retenido menor (Extremadura, 6.9%), según la estadística de retenedores.

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

sería desigual, como ya lo es en la actualidad. Dicha diversidad revela el esfuerzo de solidaridad implícito en el criterio de igualación de la capacidad de gasto *per capita* que se defiende para el año base, pues son las comunidades que menos recaudan las más dependientes de los ingresos del Estado.

Como ya se ha comentado, la propuesta de este tramo de participación en la recaudación del IRPF de cada territorio, con un tipo uniforme, equivale a que las comunidades autónomas renuncien a los efectos de la progresividad del impuesto sobre la recaudación. Dichos ingresos, que aumentan también si en los territorios respectivos aumenta la renta o mejora la gestión tributaria, los recibe la Administración central, a la que se considera responsable básica de las políticas redistributivas. Con este mecanismo, se pone de manifiesto que si las comunidades más ricas, más dinámicas o mejores gestoras aumentan su recaudación, se benefician de ello también las restantes. Así pues, existen, de hecho, tres instrumentos financieros relacionados con el objetivo de solidaridad: la participación en los ingresos del Estado, las asignaciones de nivelación y el FCI.

V. PROBLEMAS DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Tomando ya como referencia central la gestión de un recargo sobre el IRPF destinado a financiar a las comunidades autónomas, merece la pena insistir en los problemas de administración tributaria.

Un aumento de la corresponsabilización fiscal conduce, casi de forma inevitable, a que los distintos niveles de gobierno hayan de compartir los rendimientos de algunos tributos importantes. Por esta razón, y por las interrelaciones existente en la gestión recaudatoria de diferentes tributos, el objetivo mencionado obliga a plantearse las ventajas y los inconvenientes derivados de una gestión tributaria compartida o de su delegación en uno solo de los gobiernos.

Los principales inconvenientes de la intervención de varias administraciones en la gestión de un tributo son de dos tipos. En primer lugar, la multiplicidad de administraciones tiene costes para el contribuyente, que se ve sometido a procedimientos de recaudación e inspección diversos y no homogéneos. En segundo lugar, el reparto de la gestión

entre distintas unidades administrativas puede impedir el aprovechamiento de economías de escala y de gama, especialmente en lo referido a la gestión de la información.

Si se parte de considerar las ventajas de que, sobre un determinado conjunto de contribuyentes, actúe una única administración tributaria, el problema que se plantea es cómo delegar el derecho que cada gobierno implicado tiene sobre dicha gestión recaudatoria. Parece poco probable que la mayor parte de las mencionadas economías de escala no estén aprovechadas si las unidades de gestión tienen una dimensión como la que corresponde a las comunidades autónomas españolas. Por tanto, el argumento de la escala no sería decisivo para dirimir una alternativa entre *delegación de las comunidades en el gobierno central* y *delegación del gobierno central en las comunidades*. Sin embargo, probablemente no sucede lo mismo por lo que se refiere a las economías de gama, pues la diversificación recaudatoria ofrece claras economías externas de las gestiones de unos tributos sobre otros.

Las dos alternativas de delegación mencionadas responden a uno de los elementos que caracterizan la dicotomía en los regímenes de financiación existentes en España, que distingue entre comunidades de régimen común y de régimen foral. En el caso de estas últimas, existe una delegación de la recaudación tributaria en las diputaciones forales, que coincide con una mayor suficiencia financiera de las comunidades autónomas correspondientes. La generalización de los *conciertos* que desarrollan la aplicación del régimen foral es considerada incompatible, pues de ella se derivaría una insuficiencia grave para el gobierno central. Partiendo de esta experiencia, se debe constatar la relevancia de la gestión tributaria para el reparto de la recaudación, y advertir que, quizás, el mismo problema de insuficiencia se plantea para el conjunto de las comunidades que tienen *delegada* implícitamente su recaudación en el gobierno central.

El esquema de delegación de la gestión tributaria, en un modelo de financiación de las comunidades de régimen común que mejore la corresponsabilidad fiscal, ha de resolver de forma adecuada la proporcionalidad entre los *derechos sobre la recaudación* y el *control de la gestión tributaria*. Es bien sabido que dicho control ofrece ventajas de información y capacidad de decisión. Por tanto, resulta de la mayor importancia asegurar que la participación en el control es proporcional a los

derechos de participación sobre la recaudación que cada nivel de gobierno posee.

No cabe duda de que es complicado hacer compatibles estos dos objetivos: una gestión tributaria integrada sobre un determinado conjunto de contribuyentes y un reparto del control. Sin embargo, un instrumento adecuado para conseguir ambos objetivos puede ser la delegación de ambos gobiernos en una Agencia Tributaria que realice, de forma integrada, la gestión recaudatoria. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 ha creado dicha Agencia para la Administración central, pero con el diseño de ésta que se propone el segundo de los objetivos no podría ser alcanzado. Para que el reparto del control pueda ser conseguido, resultaría imprescindible que el esquema directivo de la Agencia fuera modificado, dando entrada en sus órganos rectores a las comunidades autónomas. Este es uno de los puntos en los que el gobierno central ha flexibilizado su postura a lo largo de la negociación del último acuerdo del CPFF, pasando de la negativa contenida en el Libro Blanco sobre la reforma de la imposición sobre la renta y el patrimonio a admitir la conveniencia de estudiar la participación de las comunidades autónomas en la Agencia Tributaria.

La utilización de una agencia tributaria común puede ofrecer dos ventajas. La primera se deriva del hecho de que es previsible que la profesionalización de la agencia reduzca la *aversión al riesgo* de sus responsables, lo que puede implicar una gestión tributaria más independiente del coste político de su ejecución, como sucede con el Banco de España en lo referente a la política monetaria.

La segunda ventaja es muy importante, y resulta tanto más probable que se consiga cuanto mayor sea la *neutralidad al riesgo* de la agencia. Si esto sucede, la agencia puede asumir compromisos de recaudación y ofrecer garantías para el cumplimiento de éstos, separando las implicaciones de la gestión recaudatoria de la discusión sobre el *derecho al reparto de lo recaudado*. De este modo, al separar los componentes *técnico* y *político* del problema, los gobiernos estarán más dispuestos a cooperar, mejorándose la eficiencia alcanzada, mientras que la existencia de agencias controladas por un solo nivel de gobierno no añade nada a la posibilidad de cooperar (Olcina y Pérez, 1991).

No se debe perder de vista que el punto de partida de la argumentación es cómo diseñar un modelo de financiación que ofrezca corresponsabilidad

fiscal a los gobiernos, ni olvidar que la experiencia ha enseñado cuáles son los inconvenientes de que dicho principio no se cumpla. El principal inconveniente ha sido que los gobiernos no han considerado aceptable el reparto de la restricción presupuestaria global, atribuyendo a causas diversas las razones que les justificaban para no admitirlo. La conexión más explícita ingresos tributarios-gastos es un paso adelante para interiorizar la restricción presupuestaria, pero puede ser inefectiva si no va acompañada de un mecanismo de control sobre el proceso de gestión tributaria. En ese caso, los gobiernos continuarán sintiéndose legitimados para proseguir sus estrategias orientadas a mejorar su suficiencia, considerando al otro nivel de gobierno, y no al contribuyente, como el titular de las bases tributarias o, cuando menos, como el responsable de la magnitud efectiva de las cuotas líquidas. Para evitar esa posibilidad, resulta fundamental, y no una cuestión secundaria, abordar simultáneamente con los demás problemas asociados a la corresponsabilidad fiscal el de la participación en la gestión tributaria.

VI. AUTONOMIA FINANCIERA, SUFICIENCIA Y DEFICIT

Como se mencionaba en el apartado I, los acuerdos de enero en el CPFF prestan una especial atención a la consecución de un compromiso entre el gobierno central y las comunidades autónomas sobre el déficit público. En las negociaciones posteriores, relacionadas con la concreción de dicho compromiso, se ha puesto claramente de manifiesto que la evaluación de la importancia del déficit que surge en cada nivel de gobierno no puede hacerse sin considerar el reparto de competencias y fuentes financieras entre ambos. Así, las comunidades de régimen común, del 151, estiman que su endeudamiento es consecuencia de que padecen insuficiencia financiera, y lo argumentan de dos maneras: *a)* destacando la enorme asimetría entre sus niveles de financiación *per capita* y los de las comunidades forales (ver cuadro n.º 2), y *b)* advirtiendo la importancia que ha tenido la gestión financiera del gobierno central, y en particular el ritmo de sus liquidaciones a las comunidades autónomas, sobre las necesidades financieras de éstas a corto plazo.

Así pues, es muy posible que no se pueda cerrar la discusión sobre la evaluación del déficit del conjunto de las administraciones públicas sin reabrir antes la de la suficiencia global de las comunidades;

es decir, sin partir de la clarificación de los derechos financieros de los distintos niveles de gobierno. Quizá sólo sobre esa base más estable se podría diseñar un compromiso mucho más estricto de todos los gobiernos en relación con el endeudamiento, cuyo fundamento fuera la credibilidad de un sistema que impide las asimetrías.

La idea de que existe una restricción presupuestaria intertemporal no será asumida por los gobiernos regionales mientras la homogeneidad y estabilidad del modelo de financiación no mejore sustancialmente. En otras palabras, la totalidad de las comunidades autónomas y el gobierno central deben asumir que el modelo elegido relaciona la situación de *todas ellas*, de manera tal que no haya espacio para estrategias basadas en el particularismo. Sólo en esas circunstancias los déficit serán internalizados en el horizonte de largo plazo. En caso contrario, como ha sucedido hasta ahora, conseguir una coordinación entre las haciendas que implique exigencias tales como corresponsabilizarse del déficit es, en buena medida, una entelequia. ¿Pueden sentirse responsables de sus déficit las comunidades de régimen común mientras existe un concierto económico con otras comunidades con unas condiciones financieras que les permitirían cubrir fácilmente el déficit en el que ellas incurren? ¿Sería idéntico el comportamiento de la Administración central en la negociación de los conciertos económicos si estuviera obligada a tratar de forma más igualitaria a todas las comunidades? Según las estimaciones realizadas en los grupos de trabajo del CPFF, el déficit correspondiente a las comunidades autónomas en 1990 fue de 427.700 millones de pesetas, y el de 1991, de 605.821. Estas cifras son muy importantes, pero otras no lo son menos: en 1990, corregir la insuficiencia *per capita* de las comunidades del 151 respecto al País Vasco, que se recoge en el cuadro n.º 2, costaría 656.401 millones de pesetas. Así pues, los datos anteriores podrían ser leídos del siguiente modo: las comunidades de régimen común compensan parcialmente (10) su insuficiencia financiera mediante endeudamiento. Dado que esta compensación es sólo parcial, el déficit resulta a corto plazo *barato* desde la perspectiva del otro nivel de gobierno (el central) con el que se comparten las fuentes financieras. Sin embargo, la experiencia reciente demuestra que dicha interpretación es peligrosa porque: a) inhibe una parte de la disciplina presupuestaria del gobierno central, que encuentra una falsa holgura durante el proceso de traspaso de competencias, y b) se vuelve sobre las propias respon-

sabilidades del gobierno central en materia de equilibrios macroeconómicos.

Mejorar el sistema de financiación autonómica en este aspecto es muy importante, porque se relaciona directamente con los compromisos contemplados en el artículo 104 del Tratado de la Unión Europea (Comunidad Europea, 1992) en lo referido a la disciplina presupuestaria y a la prohibición de responder de los compromisos de los gobiernos centrales, regionales y locales.

La cuestión que permanece abierta es, por tanto, si es posible plantear un acuerdo sobre control del déficit como un compromiso político de buena voluntad, pero sin los adecuados incentivos para su cumplimiento. Estos exigirán percibir la restricción financiera global para las administraciones públicas, así como su distribución entre los diferentes niveles de gobierno, como una referencia mucho más *dura* que las anteriores, pero eso no significa otra cosa que percibirla como más simétrica, e incluso más justa. El mecanismo de incentivos clave para asegurar dicho compromiso en la actuación de las comunidades autónomas ha de apoyarse en dos elementos: la reputación del modelo en términos de coherencia y estabilidad, por un lado, y la intensidad de la corresponsabilidad fiscal, por otro.

La corresponsabilidad fiscal no será aceptada si no va ligada a un proceso de homogeneización de los niveles de financiación disponibles por las comunidades. Por tanto, existe un orden lógico para la solución de los problemas que se deriva de los incentivos de los agentes implicados, y que coloca delante la solución de los problemas más graves de suficiencia y, posteriormente, la corresponsabilización fiscal. De la solución de ambos se derivarían compromisos creíbles sobre el control del déficit.

VII. CONCLUSIONES

A la vista de las recientes reformas del sistema de financiación de las comunidades autónomas —acuerdo del CPFF en enero y posterior renegociación del Concierto con el País Vasco—, se siguen advirtiendo en el modelo elegido insuficiencias y asimetrías importantes. Como consecuencia de éstas —que se manifiestan, sobre todo, en las diferencias entre comunidades de régimen común y foral, y en la baja realización de los principios de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal en las de régimen común—, el sistema no ofrece

todavía incentivos ni garantías adecuadas para inducir y respaldar un acuerdo de control del déficit público en el que se comprometan las comunidades. Las reformas adicionales que serían necesarias para que el resultado fuera distinto se pueden articular en torno a los siguientes elementos:

a) *Igualdad per capita en los recursos financieros disponibles por cualquier comunidad autónoma para ejercer un nivel de competencias idéntico.* Este criterio debería convertirse en un punto de referencia fundamental, con independencia del régimen financiero aplicable a la comunidad autónoma.

b) *Reconocimiento de las diferencias entre comunidades con base en criterios objetivos, y tratamiento de aquéllas mediante los instrumentos de solidaridad previstos en la Constitución.* Ello exige desarrollar las asignaciones presupuestarias de nivelación para asegurar la prestación de servicios mínimos y continuar utilizando el FCI. Este esfuerzo de solidaridad debe ser financiado por el Estado mediante los recursos derivados de la progresividad del sistema fiscal, a los que las comunidades de régimen común deberían renunciar.

c) *Reforzamiento claro de la corresponsabilización fiscal mediante la participación territorial en la recaudación del IRPF y el IVA estatales.* El momento en el que estos dos instrumentos podrían ser utilizados y el modo de hacerlo no son igualmente sencillos. Así, las participaciones en el IRPF parecen más fácilmente realizables que el IVA minorista. Asimismo, el establecimiento de un *tramo autonómico homogéneo* en la tarifa del IRPF presenta ventajas frente a otras formas de participación, pues reduce la heterogeneidad entre comunidades. De este modo, podría asegurarse la financiación de un porcentaje importante del gasto autonómico y aumentar sustancialmente la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

En cualquier caso, debido a las diferencias en las bases imponibles, debería permanecer la *participación en los ingresos del Estado* como una vía complementaria que permitiera aplicar el criterio de igualdad *per capita*. Asimismo, las comunidades podrían decidir, bajo su responsabilidad, recargos diferenciales para financiar modificaciones en su nivel de gasto público.

d) *Dirección compartida de la gestión tributaria mediante presencia de las comunidades autónomas en los órganos rectores de la Agencia Tributaria del Estado.* De este modo, se dispondría de un

instrumento de cooperación entre las administraciones que tienen derechos compartidos sobre la recaudación de determinados impuestos, y cuya gestión puede ser ineficiente descentralizar.

La consideración parcial del diseño de los modelos de financiación tiene claros inconvenientes desde la perspectiva de conseguir un esquema institucionalmente estable. Eso no significa que no sea necesario proceder por partes en la integración de los elementos de la reforma, pero el papel y el orden de cada una de ellas debe ser conocido desde el principio. Por esta razón, la propuesta de reforma exige un orden secuencial determinado, que responde fundamentalmente a dos criterios. El *primero*, que las adaptaciones financieras requieren algún tiempo. El *segundo*, que la entrada en vigor de la corresponsabilización fiscal (compromisos de déficit incluidos) exige la previa reducción de las diferencias de financiación.

En los últimos meses, se ha puesto de manifiesto la necesidad de implicar a las comunidades autónomas en los compromisos de control del déficit. Sin embargo, esto no es sino una de las consecuencias de la corresponsabilidad fiscal, que podría ahora estar mejor garantizada si antes se hubieran dado pasos decididos para impulsarla. Una vez más, se pretende ahora abordar con perspectiva coyuntural lo que requiere un enfoque de largo plazo. En estas condiciones, los compromisos sobre déficit serán frágiles, y continuará padeciendo de inestabilidad el equilibrio institucional entre los distintos niveles de gobierno.

NOTAS

(1) Véase el documento: «Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996».

(2) Un análisis crítico del modelo existente en BEL (1991), CALSAMIGLIA y ESTEBAN (1991), CASTELLS (1991a) y PÉREZ (1991a).

(3) En el nuevo método, la población pasa a tener un peso decisivo en el reparto (94 por 100) para las comunidades que han asumido —o asuman— las competencias de educación. Sin embargo, continúan existiendo, aunque con un peso menor, un conjunto de variables distributivas (insularidad, dispersión, unidades administrativas y superficie) cuyos fundamentos nunca han sido analizados, y se introducen, además, unas nuevas modulaciones que reducen la intensidad de la convergencia entre comunidades (ver cuadro n.º 1).

(4) Sobre este punto, desde una perspectiva estática, véase CALSAMIGLIA (1990 y 1991), y CALSAMIGLIA y ESTEBAN (1991).

(5) Otras alternativas, como la generalización del sistema de concierto económico, han sido analizadas en ESTEBAN y GÓMEZ (1990), PLA y VILLARREAL (1991), y MARTÍNEZ, PABLOS y PIÑA (1991). Su aplicación exige, evidentemente, una modificación radical del marco legal. Sin embargo, no se debe perder de vista que esta posibilidad puede pasar a ser considerada como más deseable si la alternativa de resolver los problemas en el marco de la LOFCA no es utilizada decididamente.

(6) Véase, para el análisis de estas alternativas, MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990), CASTELLS (1991a y 1991b), GIMENO (1991), MONASTERIO (1991), y PLA y VILLARREAL (1991).

(7) Ver informe del Grupo de Trabajo sobre corresponsabilidad fiscal al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

(8) Téngase en cuenta que la recaudación considerada es la de 1989, debido a la falta de información sobre la recaudación de 1990. Así pues, existe una cierta infravaloración de la capacidad financiera del IRPF.

(9) El porcentaje sería claramente menor si se considerara el gasto sanitario. Sin embargo, al incluir éste, también podría aumentarse el tipo autonómico o territorializarse los ingresos de la seguridad social.

(10) Téngase en cuenta que la insuficiencia sería mayor si se consideraran las comunidades del 143 y si se toma en consideración que la situación financiera *per capita* de Navarra es mejor que la del País Vasco.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALGAIDE, J.; CUADRADO ROURA, J. R., y FUENTES QUINTANA, E. (1990), «El desarrollo económico español y la España desigual de las autonomías», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 45, págs. 2-62.
- BANCO DE ESPAÑA (1991), «Endeudamiento de las comunidades autónomas», *Boletín Económico*, junio, págs. 35-49.
- BEL, G. (1991), «La financiación de las CC.AA. de régimen común en el sistema definitivo: Balance y orientaciones», *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 15, págs. 121-148.
- CALSAMIGLIA, X. (1990), «La financiación de las comunidades autónomas y el principio de solidaridad», *Revista de Economía Pública*.

- (1991), «La corresponsabilización fiscal en la hacienda autonómica», *Revista de Economía Pública, Hacienda y Finanzas*, Diputación Foral de Vizcaya, n.º 12, págs. 123-142.
- y ESTEBAN, J. M. (1991), «Criterios para la reforma de la financiación de las comunidades autónomas», en CALSAMIGLIA, X.; ESTEBAN, J. M.; PLANAS, M. A., y PONSATI, C. (1991), *La financiación de las comunidades autónomas: evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*, Departament d'Economia i Finances (Generalitat de Catalunya), páginas 11-28.
- CASTELLS, A. (1991a), «La reforma del sistema de financiación autonómica», *Revista de Economía Pública, Hacienda y Finanzas* (Diputación Foral de Vizcaya), n.º 12, págs. 143-160.
- (1991b), «La reforma del sistema de financiación autonómica y el problema de la corresponsabilización fiscal», *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 15, págs. 181-206.
- COMUNIDAD EUROPEA (1992), *Tratado de la Unión Europea*.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1992), *Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996*, mimeo (reproducido en *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 15, páginas 263-295).
- ESTEBAN, J. M., y GÓMEZ, R. (1990), «La viabilidad del sistema foral como sistema de financiación incondicionada de las comunidades autónomas», *Hacienda Pública Española*.
- GIMÉNEZ, A. (1991), «Modelos básicos de financiación autonómica», en *La financiación de las comunidades autónomas*, monografía B-1, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).
- GIMENO, J. (1991), «Financiación autonómica: un modelo alternativo», *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 15, págs. 149-180.
- MARTÍNEZ, PABLOS y PIÑA (1991), «Coordinación y colaboración entre administraciones tributarias estatal y autonómicas», *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 13, págs. 153-181.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990), *Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio*.
- MONASTERIO, C. (1991), «Las cuestiones pendientes de la financiación autonómica», *Revista de Economía Pública, Hacienda y Finanzas*, Diputación Foral de Vizcaya, n.º 12, págs. 185 y siguientes.
- OLCINA, G., y PÉREZ, F. (1991), «Corresponsabilización fiscal y gestión tributaria con dos niveles de gobierno: delegación y cooperación», *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 13, págs. 183-201.
- PÉREZ, F. (1989), «Financiación y déficit con dos niveles de gobierno: comportamientos estratégicos», *Investigaciones Económicas*, páginas 85-114.
- (1991a), «La inestabilidad del sistema de financiación autonómica», *Revista de Economía Pública, Hacienda y Finanzas* (Diputación Foral de Vizcaya), n.º 12, págs. 161-184.
- (1991b), «Informe sobre la financiación de las comunidades autónomas», *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 15, páginas 1-102.
- PLA, M. A., y VILLARREAL, E. (1991), «Financiación de las CC.AA.: Desarrollo de modelos alternativos», *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 13, págs. 87-152.
- TORRES (1990), *El sistema de financiación de las comunidades autónomas. Análisis de su evolución y desarrollo*, Instituto de Estudios Fiscales, monografía n.º 89.