

LA REFORMA DE LA FINANCIACION AUTONOMICA

Enrique GIMENEZ-REYNA RODRIGUEZ
Ignacio ZURDO Y RUIZ-AYUCAR
Juan ZURDO RUIZ-AYUCAR

PRESENTACION

La adopción del *Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996* por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el 20 de enero de 1992, supone la revisión del que había venido rigiendo en el anterior quinquenio, aunque la reforma sea mínima.

Este trabajo no pretende hacer un estudio del sistema en su conjunto; sí se hace una valoración teórica del mismo y una reflexión final sobre el horizonte que debería haber contemplado. Pero, fuera de eso, hemos preferido centrarnos en tres asuntos que nos parecen importantes dentro de todo el acuerdo: uno, que es el objeto —casi exclusivo— del mismo, y los otros dos que quedan en meros encargos de estudio futuro, y que son:

Primero, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, porque es la fuente principal de recursos que nutre las haciendas autonómicas.

Segundo, la financiación de los servicios sanitarios y sociales, sobre los que el Acuerdo se ha limitado a crear un grupo de trabajo; hoy ya existe una propuesta de dicho grupo, y creemos que merece alguna reflexión.

Y, *tercero*, la llamada corresponsabilidad fiscal, que es asunto de permanente discusión.

Ni que decir tiene que con ello no queda todo visto, pero hemos preferido este enfoque de un acuerdo muy complejo que, en las fechas en que se termina de escribir este trabajo, aún no ha sido suscrito por varias comunidades autónomas; el problema jurídico que ello plantea —si, finalmente, se consuma el desacuerdo— ya merece por sí solo un estudio específico.

I. VALORACION TEORICA DEL SISTEMA FINANCIERO AUTONOMICO

En general, podemos decir que el estado de desarrollo de nuestro sistema de financiación autonómica es de gran inmadurez. Quizá la evolución histórica no haya hecho posible un mayor grado de desarrollo, bien por los objetivos trascendentales que coinciden con el proceso, bien por efecto de las magnitudes económicas. Debemos pensar que el objetivo final del sistema es articular un modelo coherente, suficiente y racional, que siempre ha de reflejar una valoración político-social consistente. Y, en tal sentido, el modelo político de las autonomías, caminando hacia formas federales, parte de un modelo previo centralizado y de unas valoraciones tan heterogéneas como las que se dan entre las distintas comunidades de España.

Queremos decir que estos modelos no se improvisan ni se imponen: caminan al ritmo de evolución social y trascienden las generaciones. Y ello es más complicado si la sociedad coincide en esfuerzos de adaptación a pautas democráticas o a la integración en el espacio comunitario. Ya Musgrave advertía de las profundas repercusiones que estos procesos históricos comportan en los sistemas fiscales.

De manera particular, observamos que el campo de batalla de los esquemas de financiación autonómica no hace sino reflejar efectos teóricos elementales y bien conocidos: dentro de sus esferas de poder, las autonomías inician la conocida *tax competition*, o competitividad fiscal, con la que pretenden atraer recaudación a sus respectivas jurisdicciones a base de ofrecer ventajas o puntos de conexión que incentiven a los contribuyentes. Obviamente, más fácil es

dicha competencia para el que más poder tiene en la configuración de sus recursos, pero la ciencia de la Hacienda ordena —cuanto menos— conocer y racionalizar estos conflictos.

Otro tanto ocurre con la incidencia de los gastos a través del análisis de los llamados *spillovers*, o teoría de las externalidades. La ausencia de su valoración económica impide la adecuada conciencia política respecto de los programas de gasto, y de nuevo es el grado de influencia sobre el centro decisor lo que determina su ordenación.

Un ejemplo muy cercano, y relativamente inducido, lo constituyen los llamados *fastos del 92*; determinadas zonas del Estado han recibido inversiones de infraestructura muy cuantiosas. Es evidente que los efectos de tales inversiones son mixtos —generales y territoriales— de donde se cuestiona la procedencia de que los recursos generales, aportados desde los Presupuestos estatales, trasvasen financiación de incidencia territorial inmediata en magnitudes tan singulares y de efecto tan próximo.

La teoría hacendística requiere, nuevamente, la medición de estos efectos para su conocimiento y para la adecuada incardinación de los procesos de elección, de modo que se facilite la correlación financiera.

Desde el punto de vista de su financiación, parece equitativo que hubiera un reparto entre la esfera central y la territorial, correlativo con la generación de los beneficios resultantes.

Por otra parte, el insuficiente desarrollo del modelo español viene condicionado por la posición preeminente del Estado en la configuración de los recursos, siendo el ejemplo más claro el de la ordenación del IVA. Si la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y los estatutos de autonomía tienen prevista una posible cesión de la recaudación en la fase minorista, basta que ésta se ordene a través de un mecanismo de recargos, desde la fase precedente, para

que el mecanismo previsto quede sin virtualidad. ¿Qué posibilidades supranacionales tiene el Estado para aplicar y mantener tal mecanismo? ¿Hasta dónde es posible su funcionamiento estando en ciernes el mercado de libre circulación?

Queremos decir con ello que junto al argumento de facilitar la gestión y controlar a los contribuyentes a escala nacional, un proceso de integración irreversible cuestiona la posibilidad de subsistencia del mecanismo haciendo factible la realización de la norma que la LOFCA tiene prevista. Pensamos que sería conveniente armonizar *a priori* la solución de futuro y convenirla en los términos que logren mayor armonía, y no ceder a la improvisación.

Simultáneamente, en 1993 ocurrirá otro efecto que en su día no se pudo prever: la desaparición del concepto importaciones para el tráfico intracomunitario obliga a sustituirlo por el de «adquisición intracomunitaria»; en tal sentido, el hecho imponible de comercio exterior, que determina recaudación en aduana para el Estado, se ve sustituido por un concepto interior que previsiblemente dotará de una recaudación imprevista a los regímenes forales.

En este caso, es el condicionante supraestatal el que afecta de modo abrupto al modelo en principio concebido.

Como contrapartida, las funciones redistributiva y de estabilización requieren una posición de preeminencia del nivel central con carácter irrenunciable. De aquí que cualquier *trade-off* o negociación en la llamada «corresponsabilidad fiscal», traducida al IRPF, tenga que encontrar siempre este límite indispensable para la racionalidad económica.

Finalmente, cualquier modelo de relaciones fiscales entre niveles de gobierno requiere la coordinación gestora, como en otro lugar hemos escrito. Y en este punto se manifiesta, en la realidad española, la insuficiencia del enfoque conceptual que ha presidido la ordenación, de lo que es muestra inmediata la imposición personal directa.

Mientras que el IRPF se mantiene en la esfera del poder central, los impuestos sobre el patrimonio y sobre las transmisiones gratuitas están asignados al nivel autonómico. Ocurre que el IRPF basa su conceptualización en el mecanismo de cierre del patrimonio individual, para el mejor control de sus bases imponibles, por lo que la gestión separada de aquellos dos tributos priva, recíprocamente, a los dos niveles del correlativo instrumento para su mejor gestión; ciertamente, son concebibles medios administrativos que permitan superar las insuficiencias del caso, pero ello requiere una madurez y un talante cooperativo que ni existen hoy por hoy ni se improvisan con facilidad.

II. EL PORCENTAJE DE PARTICIPACION EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

Como es bien sabido, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado (PPI) es la principal fuente financiera de nuestras comunidades autónomas; su regulación básica está contenida en los estatutos de autonomía y en la LOFCA, que establecen con qué criterios ha de determinarse, a través siempre de la *negociación*, lo que quiere decir que no cabe una fijación unilateral por una de las partes, sino que ha de llegarse a él por la vía del consenso.

Sobre este punto, vamos a ver varios aspectos del Acuerdo: metodología seguida, determinación de la masa inicial, criterios de reparto, fijación del porcentaje e índice de evolución.

1. Metodología seguida

A diferencia de lo que se hizo en el anterior quinquenio, el nuevo acuerdo establece dos bloques de recursos partibles, siguiendo un criterio competencial: los que corresponden a las comunidades del artículo 151, comprendiendo tanto los recursos de educación como el de las restantes competencias, y los de las del artículo 143. Con ello se pretende asegurar un tratamiento homogéneo para cada grupo.

En nuestra opinión, la separación es innecesaria e inapropiada. Es innecesaria porque no asegura una mayor justicia en la distribución, y es inapropiada porque estas separaciones artificiales no conducen a nada positivo, sino que estimulan la suspicacia y la desconfianza; al fin y a la postre, no parece más que el refugio para hacer concesiones a unas u otras.

Por lo demás, según lo establecido en los Acuerdos Autonómicos firmados en febrero de 1992 con el Partido Popular, todas las comunidades autónomas acceden a la prestación de las competencias educativas. Si, finalmente, había que hacer un apartado con los recursos de educación, en vista de que el proceso de transferencia a las comunidades del artículo 143 no está ultimado, habría sido preferible actuar como en el anterior quinquenio, agrupando los recursos correspondientes a las competencias comunes y los de las de educación, para mantener en lo posible la concurrencia de todas en el reparto.

2. Determinación de la masa inicial

El documento citado cifra la cantidad a distribuir vía PPI en 1.862.913 millones de pesetas, dividida, por bloques competenciales, en las partidas que se detallan en el cuadro n.º 1.

A esta cifra se llega tras sumar lo percibido por todas las comunidades en el año base del sistema por aplicación del método del quinquenio anterior (1990), que se denomina restricción inicial (*ninguna comuni-*

CUADRO N.º 1

FINANCIACION TOTAL

COMUNIDADES AUTONOMAS	Millones de pesetas
Del artículo 151	1.442.757,5
Del artículo 143	420.155,5
TOTAL	1.862.913,0

dad pierde), y los gastos de inversión nueva, que se cifran en 107.378,7 millones de pesetas (72.909,8, para las del artículo 151, y 34.468,9 para las del 143); con ello, quedaría definitivamente resuelto este viejo problema, que se arrastra desde el llamado «período transitorio».

Sin embargo, estos recursos adicionales no se incorporan íntegramente a la financiación incondicionada, sino gradualmente, por terceras partes, en los tres primeros años del quinquenio, en atención a las disponibilidades de la Hacienda estatal.

El procedimiento no puede ser más elemental: añadamos a lo ya percibido una cantidad para remediar la antigua demanda de las comunidades autónomas, a propósito del coste efectivo de los servicios transferidos, por no incluir la inversión nueva, y ya tenemos la masa global inicial o, si se prefiere, la subvención inicial. Con lo cual, las insuficiencias o las inequidades que el sistema pudo tener en su concepción se perpetúan y potencian.

Claro está que para hacerlo bien habría que seguir la técnica de un «sistema base cero» —si se nos permite la expresión—, y no están los tiempos para esas aventuras.

3. Criterios de reparto

El nuevo método mantiene los mismos criterios de reparto que el anterior, añadiendo solamente el de dispersión de la población, que beneficia, singularmente, a tres comunidades.

No conocemos el fundamento de la selección que se hace, a partir de lo previsto en la LOFCA (art. 13), pero, desde luego, son muchos los criterios que se emplean para un recurso financiero cuya finalidad principal es dotar de suficiencia al sistema. En efecto, se utilizan los que se recogen en el cuadro n.º 2, con las ponderaciones que en él se indican.

Cuando se analiza el reparto y se ven los resultados para cada comunidad, las preguntas que surgen son varias:

CUADRO N.º 2

CRITERIOS DE REPARTO DEL PPI

	Ponderación (en porcentaje)	
	Artículo 143	Artículo 151
Variables geo-demográficas		
(Variables distributivas)		
Población	64,0	94,0
Superficie	16,6	3,5
Dispersión de la población	2,0	0,6
Insularidad	0,4	1,5
Unidades administrativas	17,0	0,4
SUMA	100,0	100,0
Variables redistributivas		
Pobreza relativa	2,7	2,7
Esfuerzo fiscal	1,82	1,82

Primero, si había que acudir a tantos criterios o si no es preferible simplificarlos; y es que cada vez somos más partidarios de atender al criterio de población, que, por simple que parezca, es el menos contestado.

Segundo, si los criterios escogidos son idóneos o no; porque, si son los adecuados, no se entienden tantas restricciones como las que prevé el método. Y si hay que hacer estas restricciones, es porque fallan los criterios seleccionados. Dicho de otro modo: si se aceptan los criterios, que se apliquen; si son inaceptables, por los resultados que provocan, habrá que buscar otros, en lugar de andar con correcciones.

Las restricciones del modelo están en el punto II.8 del documento que recoge el Acuerdo, bajo la rúbrica «modulación de las tasas de crecimiento anuales» y, en la práctica, afectarán nada menos que a nueve de las quince comunidades autónomas implicadas; según lo convenido, y poniendo en práctica tales restricciones, resulta que Extremadura debe crecer, al menos, como la media de su grupo competencial y que Cataluña debe crecer, al menos, el 85 por 100 de la media de su grupo.

Como en otro lugar hemos escrito, tantas salvedades a la regla no se sostienen ni por lógica ni por equidad.

Y, *tercero*, si el resultado de la aplicación de estos criterios es o no aceptable. Sobre todo, porque si se repasan los resultados derivados de su aplicación, en comparación con la financiación disponible en el anterior quinquenio, se aprecian resultados muy forzados; como ha escrito A. Castells, a propósito del anterior método, «en la práctica, se trata más bien de una distribución *ad hoc* que se adapta a las cuantías acordadas en la negociación».

Antes de terminar con este epígrafe, no queremos dejar de significar la ausencia de un criterio enunciado en la LOFCA, y que sería necesario introducir, al menos mientras no se pongan en práctica las asignaciones de nivelación; nos referimos a «la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado» [art. 13, e), de la LOFCA].

4. Fijación del PPI

La aplicación de los criterios que hemos visto, con las correcciones derivadas de las restricciones del método, nos da la financiación incondicionada inicial que correspondería a cada comunidad; de ahí, hay que sustraer:

a) la financiación que pueda corresponder a servicios todavía no transferidos, y

b) la recaudación por tributos cedidos y tasas afectas a los servicios, que se perciben directamente.

A tal efecto, hemos de decir que no compartimos la sustracción de las tasas afectas, porque hay que tratarlas como lo que son, un tributo propio de las comunidades autónomas, y no un recurso permanente de su Hacienda.

A lo que resulte, se le adiciona el coste de aquellos servicios no incluidos inicialmente, que son de la competencia singular de alguna comunidad, de donde sacamos la financiación inicial de cada una de las comunidades en los ingresos del Estado.

El porcentaje de participación será el cociente entre esa financiación inicial y los ingresos tributarios del Estado; este cociente es el porcentaje definitivo de participación a partir de 1992, que deberá ser aprobado por Ley.

Hemos de detenernos un momento en esa magnitud —los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente (ITAE)—, que está definida en el método como la suma, en cada ejercicio presupuestario, de los siguientes términos:

— la recaudación estatal por impuestos directos e indirectos, excluidos los susceptibles de cesión y los ingresos que constituyen recursos de la CE;

— la recaudación por cotizaciones a la seguridad social, y

— la recaudación por cotizaciones al desempleo.

Esta forma de definir el denominador de la fórmula conduce a un recorte importante en favor del Estado; entendemos aceptable la exclusión de los tributos cedibles y los recursos CE, pero no la de los demás ingresos del Estado, tributarios o no, si se quiere ser fiel a la filosofía que inspiró la redacción de la LOFCA.

5. El índice de evolución

El método incorpora para el quinquenio 1992-1996 el mismo criterio de evolución que se previó en el anterior (punto «II.6. Suficiencia dinámica»):

a) La participación evoluciona, en principio, de acuerdo con el ITAE, tal como hemos expuesto que se define.

b) El incremento máximo que puede experimentar el PPI en cada año del quinquenio está limitado por el crecimiento nominal del PIB.

c) El crecimiento mínimo del PPI será el que se haya producido en los gastos equivalentes del Estado (GE); a estos efectos, se definen los GE como los gastos correspondientes a los capítulos I, II y VI (excluyendo los recursos aportados por la CE con cargo a los fondos estructurales) de los departamentos ministeriales y organismos que se detallan.

Pues bien, las posibilidades de que prevalezca el ITAE son prácticamente nulas. En efecto, veamos qué supuestos pueden darse y el índice que prevalece en cada caso; éstas son las seis combinaciones posibles:

- 1.^a ITAE > PIB > GE, prevalece PIB.
- 2.^a ITAE > GE > PIB, prevalece GE.
- 3.^a PIB > ITAE > GE, prevalece ITAE.
- 4.^a PIB > GE > ITAE, prevalece GE.
- 5.^a GE > ITAE > PIB, prevalece GE.
- 6.^a GE > PIB > ITAE, prevalece GE.

Como vemos, de los seis supuestos, sólo en uno prevalecería el ITAE: cuando los ingresos tributarios del Estado crecen menos que el PIB y más que los gastos equivalentes; esta situación sólo es posible en la práctica si existe una elevada tasa de inflación, superior, al menos, al 10 por 100 interanual.

Pero es que las referencias escogidas son impropias: el ITAE es una

fórmula *sui generis* de considerar los ingresos del Estado, como ya dijimos; el GE sólo atiende a una parte de los gastos estatales, contemplando, además, la educación, que va a ser transferida de inmediato a todas las comunidades autónomas del artículo 143 (he aquí un desajuste con los Acuerdos Autonómicos). Y la mención del PIB no tiene ningún sentido; el Estado no se rige por él para confeccionar sus Presupuestos.

Por todo ello, creemos que una subvención que se define como de participación en las fuentes del nivel superior de gobierno debería evolucionar con arreglo al propio crecimiento de éstas; todo lo demás son mixtificaciones para introducir un correctivo en el crecimiento interanual de la financiación autonómica con respecto al estatal.

El porcentaje es fijo para todo el quinquenio, y no se modificará —dice el documento en el punto II.11— más que en los supuestos previstos en el artículo 13.3, d), de la LOFCA: por solicitud de la comunidad autónoma o del Estado, una vez transcurridos cinco años desde su puesta en vigor. Además, procederá la revisión por cesión de nuevos tributos; por transferencia de nuevos servicios, como ocurrirá a todas las comunidades del artículo 143, y por modificación de las previsiones de rendimiento recaudatorio de los tributos cedidos, como puede acontecer con la puesta en práctica del nuevo IVA, que, en alguna medida, puede minorar la materia gravada por los impuestos cedidos.

6. Síntesis

El PPI, tal y como resulta del Acuerdo, no nos parece bien construido, como hemos expuesto. Desearíamos que la opinión fuera la contraria, pero para ello sería preciso:

a) Determinar correctamente el monto global de recursos a distribuir, de forma que con él queden cubiertas las necesidades de financiación de los servicios transferidos (sobre este punto, haremos una propuesta más adelante, a propósito de los servicios sanitarios y sociales).

b) Seleccionar y aplicar los criterios idóneos de reparto para todas las comunidades autónomas.

c) Valorar correctamente las posibilidades de obtención de recursos de gestión propia.

d) Fijar el porcentaje y las reglas de aplicación y evolución conforme a la naturaleza y fines de este recurso financiero autonómico.

III. LA DISCUSION SOBRE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL

1. Precisión conceptual

Se habla de corresponsabilidad financiera en los órdenes del gasto y del ingreso. La carga política del caso se contrae a la vertiente del ingreso; semánticamente, se quiere entender algo así como el ejercicio por las comunidades autónomas del poder de exacción de tributos, o parte de ellos, que ahora compete al Estado; las comunidades autónomas han de tener, en esta orientación, un derecho no tanto normativo como recaudatorio.

También habría una corresponsabilidad mayor si el derecho fuese normativo o a voluntad de que cada una configure la corresponsabilidad a su gusto, en consonancia con una mayor autonomía. Nos moveríamos entre el modelo estadounidense y el alemán; éste consensúa repartos recaudatorios; aquél reconoce soberanías tributarias, pero una vez que se ha establecido la supremacía de la correspondiente figura federal, derivar federalmente a la corresponsabilidad debe llevar inevitablemente a la uniformidad indiscutible del orden central, quedando luego la soberanía a ejercerse en el espacio que quede disponible.

De ahí la necesidad de definirse en el sentido del término y en su correlativo alcance. Luego vendría el orden de la gestión, porque si todas las funciones las sigue realizando el Estado, nada habrá cambiado.

El concepto, seguidamente, debe enmarcarse en la lógica hacendística: a qué instrumentos fiscales se va a

aplicar; en qué medida se afecta a los principios financieros, según la elección a realizar; función de asignación, de estabilización y de distribución.

2. El marco superior como condicionante

A continuación, cualquier *reparto de la tarta*, por los instrumentos que se elijan, debe enmarcarse en un contexto condicionante muy superior: las comunidades autónomas, como el Estado, están embarcadas en la convergencia; hay compromisos de presión fiscal, de aproximación financiera y monetaria, de políticas de ayudas y de competencia... Parece muy comprensible que las autonomías, desde debajo del Estado, traten de arrancarle medios o recursos que acrecienten y garanticen su poder financiero y el menor control de sus gastos: la verdadera autonomía, se dice, es la de quien controla el recurso.

Pero esta lógica desaparece si el Estado carece ya de libertad en su propia política económica y está forzado a una convergencia; en tales términos, es fácil de entender una posición de resistencia de la Administración central, porque tampoco tiene muy claro el alcance de sus compromisos externos, que son muy importantes y a plazo corto. Cualquier cesión es de carácter político, y no concebimos que pase más allá de algo simbólico; para el destinatario, es un factor de ilusión: acrecienta la popularidad con los gobernados más próximos, sin revelarles que, para el objetivo final, se están colocando unas bases poco idóneas (la verdadera cuestión es si prevalece el Estado en la convergencia europea o pueden todas y cada una de las autonomías converger, a modo confederal, en tales compromisos).

El siguiente factor de referencia es el de la propia política económica de cada Estado: cuando se definen, como se ha hecho, al parecer, en el Acuerdo sobre Financiación Autonómica, los escenarios macroeconómicos como condicionantes del alcance de los pactos autonómicos, las cesiones que se hagan sobre los

instrumentos estatales deben considerar necesariamente los límites que tales escenarios pueden imponer.

3. Enfoque del problema

La cuestión planteada atañe a un frente fundamental: el sistema de financiación autonómico tiene varios defectos, pero, de entre todos, se destacan dos, la insuficiencia de recursos y la reducida autonomía de que gozan las comunidades autónomas para obtener ingresos propios; a diferencia de lo que ocurre en la Administración central y en las corporaciones locales, que gozan de un sistema tributario propio, las comunidades de régimen común apenas obtienen una cuarta parte de su financiación total de los tributos propios y cedidos por el Estado.

La solución de este problema —como la del de la suficiencia— debe encontrarse en una revisión a fondo del método, de forma que se replanteen los instrumentos actuales al servicio de los cuatro grandes principios: autonomía, suficiencia, solidaridad y coordinación.

Pero tras el acuerdo de 20 de enero de 1992, que adopta una postura conservadora y continuista para la financiación autonómica durante el quinquenio 1992-1997, se produce la reacción de varias comunidades que ven cómo, una vez más, quedan condenadas a financiarse, en un elevado porcentaje, mediante transferencias del Estado.

Unos meses antes, el Secretario de Estado de Hacienda, Sr. Borrell, dejó escritas unas páginas en el llamado *Libro Blanco* de la reforma de los impuestos sobre la renta y el patrimonio en las que aludía, como una posibilidad para aumentar la «corresponsabilización fiscal de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales», a la participación de aquéllas en la recaudación obtenida en el territorio respectivo, con o sin delegación de facultades gestoras del Estado y con o sin facultades normativas en la fijación del tipo impositivo.

A partir de ese momento, quedaron identificados los dos términos: corresponsabilidad fiscal de las co-

comunidades autónomas y cesión del IRPF, con diversos matices en cuanto al alcance de ésta última.

Nadie pone en duda que el sistema financiero autonómico —tanto el anterior como el nuevo— es incapaz de producir recursos en la medida suficiente para que las comunidades autónomas puedan prestar los servicios que les incumben de acuerdo con sus respectivos estatutos, al menos mientras no se recompongan sus niveles de gasto.

Pero la llamada corresponsabilidad fiscal, tal y como ha sido enfocada, no resuelve este problema, sino que sólo podría —y ya sería bastante— disminuir la importancia relativa de los recursos transferidos respecto de los de generación propia. De forma que cualquier cesión de recaudación lleva consigo una sustracción de recursos equivalentes de los actualmente suministrados a través del llamado porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

Otra cosa será que, puesto en marcha este nuevo mecanismo, su comportamiento futuro redunde en favor —o en contra— de la comunidad respectiva. Por ello, podemos decir que este instrumento puede aportar, si acaso, mayor elasticidad, pero no mayor cantidad de financiación, al menos en el momento inicial.

La otra cara de la cuestión es la de la autonomía, que hemos dejado atrás: la llamada corresponsabilidad fiscal sólo incrementará la autonomía fiscal de nuestras comunidades si éstas tienen una mayor capacidad de aumentar o disminuir sus ingresos. Como consecuencia, si el Estado se limita a ceder recaudación —del IRPF, del IVA o de cualquier otra figura—, restando su importe del PPI, no se ha hecho más que cambiar de nombres; en lugar de percibirse una participación innominada en el conjunto de tributos que no son susceptibles de cesión, se percibe una participación en un tributo en singular. O, si se prefiere, hay una sustitución del índice de evolución en esa porción de los recursos totales, que ya no crecerán según se previó en el método, sino con arreglo a la recaudación de cada año.

La única ventaja es que, en el futuro, las oscilaciones de la recaudación redundan en la Hacienda de la comunidad, pero no es por que ésta intervenga —pues no tiene, en principio, facultades normativas ni gestoras—, sino porque la marcha de la recaudación produce este resultado.

Ni que decir tiene que la creación de este mecanismo no repercute en beneficio de un sistema más solidario; no es que contradiga el principio de solidaridad, pero tampoco avanza en su logro.

4. El objetivo de la autonomía como algo posible

Por encima de todo, hay que sentar que la cesión de una parte del IRPF no es la única medida para incrementar el grado de autonomía de nuestras finanzas autonómicas. La mayor autonomización —valga la palabra— de las haciendas regionales se puede conseguir por diversos caminos.

Si sólo se quiere actuar sobre las fuentes actuales de recursos propios, hay que apoyar —en el sentido de dar facilidades— a las comunidades autónomas que quieren hacer uso de su potestad impositiva creando impuestos propios o recargos sobre los del Estado. ¿Cómo? Pues transfiriendo facultades de fijación de tipos en algunos de los tributos cedidos, atribuyéndoles figuras nuevas, como el nuevo impuesto especial sobre matriculación que se va a crear a partir de 1993, reduciendo las tarifas del IRPF estatal para *hacer hueco* a un posible recargo autonómico, absorbiendo tributos municipales, pactando la posibilidad —ciertamente reducida— de crear nuevas figuras tributarias, etcétera.

Si, por el contrario, se quiere actuar más allá del escueto esquema de recursos propios previsto en la LOFCA, hay que progresar en la corresponsabilización de las comunidades en la gestión, inspección y recaudación de los tributos del Estado; es decir, hay que avanzar en la co-gestión tributaria, como hacen los *Länder* alemanes, de manera que aquéllas se sientan partícipes de tarea tan general.

Este planteamiento enlazaría, a la larga, con la propuesta de la llamada «Administración única», de la que no cabe esperar más que ventajas para todos, excepto para el Estado, obviamente, que tendrá un permanente testigo de su actuación, lo cual no siempre es cómodo.

Dicha co-gestión puede ser efectiva inmediatamente, incorporando a las comunidades autónomas, en una primera fase, a las tareas de planificación y dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y, después, a las de aplicación y ejecución. Ese sí que sería un cambio cualitativo importante, en línea con las famosas tesis del *federalismo cooperativo*.

5. La corresponsabilidad entendida como cesión de recaudación

Desde luego, no compartimos las propuestas que reconducen toda la corresponsabilidad a la cesión de recaudación del IRPF —se habla, en concreto, de ceder el 15 por 100 de dicha recaudación—, sobre todo, mientras haya otros asuntos pendientes. Porque, ¿qué ocurrirá con la cesión del IVA en fase minorista, cuyo estudio se pospone una vez tras otra? ¿Por qué no se abordan ambas cuestiones a la vez? No vaya a ser que se esté siguiendo una táctica premeditada de ganar terreno poco a poco a costa de la ruptura de la unidad del sistema en su triple dimensión: unidad normativa, de caja y de gestión.

Y es que, si se quiere avanzar en la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, es ineludible atribuirles poder normativo y capacidad de gestión propia, como parece que pretende la Resolución 32/IV del Parlamento de Cataluña, adoptada el 18 de septiembre de 1992. Y éso no parece recomendable en los dos grandes pilares del sistema tributario español, que son los únicos sobre los que se puede actuar:

— el IRPF, por sus implicaciones en las políticas de distribución y estabilización;

— el IVA, por la armonización de

sus disposiciones y su vinculación con el Presupuesto comunitario;

— ambos, porque inician una nueva andadura en sus diseños: el IRPF en 1992 y el IVA en 1993.

De otro lado, dada la gran disparidad de niveles de renta de nuestras comunidades autónomas, la atribución de parte de la recaudación obtenida en su territorio a la comunidad respectiva romperá el paralelismo en el crecimiento del PPI, lo que, a la larga, hará que el sistema sea más insolidario. Efectivamente, puesto en funcionamiento el mecanismo, y dada esa gran disparidad con la mínima tendencia de corrección que se aprecia, es previsible que a la vuelta del quinquenio la brecha entre regiones ricas-bien dotadas y regiones pobres-insuficientemente dotadas sea muy importante, con lo que el desequilibrio del sistema será insalvable.

Y ése es otro punto que queríamos tocar. Dentro del sistema de financiación autonómico, sólo hay un instrumento, inédito hasta la fecha —las llamadas asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales—, que, al servicio del principio de solidaridad, hará que las comunidades más pobres, que prestan dichos servicios por debajo de un estándar general, reciban transferencias específicas para remediar tales insuficiencias.

En tal sentido, creemos que es absolutamente razonable la postura de estas comunidades: antes de avanzar en medidas cuyo resultado sólo parece favorecer a las de mayor índice de desarrollo, pónganse en práctica dichas asignaciones para, al menos, paliar la incidencia negativa de aquéllas. Al fin y al cabo, se llega a la demanda de cesión del IRPF como alternativa a la imposición de recargos y de tributos propios; no inventemos, pues, un problema a cargo del Estado, añadiríamos nosotros.

6. El texto del Acuerdo sobre el particular

Los redactores del Acuerdo no han sido ajenos a la dificultad de adoptar

una solución; bien es verdad que ello ha sido debido, en parte, al retraso en iniciar la negociación.

¿Qué dice el Acuerdo sobre el particular? El texto es el siguiente:

«11.3. *Autonomía financiera*

El Consejo de Política Fiscal y Financiera considera que en las circunstancias actuales no es oportuno proponer la ampliación de la cesión de tributos, más allá del marco establecido en las respectivas Leyes de cesión de los mismos a las Comunidades Autónomas.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera considera deseable asignar a las Comunidades Autónomas un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. A estos efectos, acuerda crear un grupo de trabajo para que examine las posibilidades que ofrece la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal. Este grupo deberá emitir antes del 30 de junio de 1992 un informe sobre la aplicación práctica de este acuerdo.

Concluido este informe, previo acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, los mecanismos que hubieran sido establecidos, entrarán en vigor a partir de 1 de enero de 1993.

Este informe estudiará también los mecanismos necesarios para la integración en la participación en los ingresos del Estado correspondientes a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, lo que por el mismo concepto perciban en su calidad de Diputación Provincial, cuando éstas así lo soliciten.

Asimismo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, estudiará la conveniencia de que las Comunidades Autónomas estén representadas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las posibilidades de cesión de otros tributos».

Como vemos, nada se ha resuelto, salvo remitir a estudios y acuerdos posteriores la decisión que haya de adoptarse, que tampoco está mal si con ello se gana en posibilidad de acierto. Pero el informe no estuvo a tiempo y el plazo de implantación de los mecanismos, que todavía no se han establecido, está próximo, con lo que, ante la ausencia de sucesivas reuniones del grupo de trabajo, es previsible que el plazo se incumpla.

Ciertamente, una decisión de esta trascendencia no puede resolverse

de forma tan apresurada y presionante. Como se ha dicho, hay un órgano, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuyo seno han de tratarse estas cuestiones, no en la Prensa, que debe ser el reflejo —no el foro— de los debates, y, si no, llévese la cuestión al Senado, que es la cámara constitucionalmente llamada a tratar de estas materias.

El espectáculo que estamos viendo de dos presidentes autonómicos polemizando en las páginas del mismo diario sólo es admisible porque mantiene informados a los ciudadanos; pero, desde la perspectiva institucional, estas actitudes sólo reflejan inmadurez e incapacidad para hacer servir los instrumentos que el ordenamiento ha previsto.

Establecidos unos plazos, lo que procede es exigir su cumplimiento. La solución será pactar la cesión del IRPF o la reducción de la tarifa del Estado para que las comunidades autónomas puedan imponer un recargo sobre dicho impuesto, a su entera discreción y responsabilidad política, o cualquier otra que surja. Por consiguiente, no hay que sacar las cosas de su sitio: hay que celebrar las reuniones y los debates oportunos y elaborar las resoluciones que procedan. Y, a partir de ahí, que cada uno asuma sus responsabilidades.

Y hay que evitar a toda costa que esta cuestión se instrumentalice. Ciertamente, la política de financiación autonómica pasa, como se ha reiterado, por los órdenes de la suficiencia y de la solidaridad; a las regiones prósperas les preocupa más lo primero; a las deprimidas, lo segundo; y ambas reclaman su objetivo al poder central. Puede dársele la preponderancia que se quiera o se acuerde mayoritariamente, pero entendemos que sería una irresponsabilidad desconocer los grandes condicionantes expuestos en la solución de un asunto manejable política y electoralmente.

En nuestra opinión, la solución ha de construirse racionalmente: dar satisfacción a un concepto coherente de corresponsabilidad y construirlo de modo que sea posible respetar las limitaciones enunciadas, siendo capaces de explicar que la solución

que se adopte ha sido concebida armónicamente en relación con otros objetivos políticos igualmente sustantivos, pero quizá no tan susceptibles de uso electoralista.

IV. LA FINANCIACION DE LA ASISTENCIA SANITARIA Y SOCIAL

Uno de los acuerdos adoptados con motivo de la revisión del sistema de financiación de las comunidades autónomas es el referente a la financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias (punto V). El texto es el siguiente:

«El Consejo de Política Fiscal y Financiera acuerda crear un Grupo de Trabajo que examinará las disfunciones que los procesos de presupuestación y liquidación de los gastos de las prestaciones sanitarias introducen en la financiación de las Comunidades Autónomas y propondrá las medidas correctoras adecuadas antes del 30 de junio de 1992».

En cumplimiento de este acuerdo, se elaboró un documento, fechado el 29 de mayo de 1992, bajo el título «Propuesta de modificación del sistema de financiación y presupuestación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social», que condensa los inconvenientes del actual sistema de financiación del Sistema Nacional de Salud (SNS) en los siguientes apartados:

- su inequidad territorial;
- la presupuestación inducida de las comunidades autónomas con gestión transferida;
- la participación automática de las comunidades autónomas en las desviaciones de la gestión directa.

El problema arranca de la forma en que se está funcionando en la distribución de los recursos correspondientes a los servicios sanitarios y sociales. Como sabemos, hay seis comunidades que tienen transferidas las competencias sobre dichos servicios: Andalucía, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana; juntas representan más del 50 por 100 del gasto total nacional.

Mensualmente, por doceavas partes, se transfiere a cada una de ellas la cantidad que, de acuerdo con el presupuesto de INSALUD e INSERSO, corresponde, según el criterio que deba aplicarse en cada caso; las insuficiencias presupuestarias son resueltas por el Estado por las vías previstas en la Ley (ampliaciones de crédito), pero a las comunidades responsables del gasto —salvo las forales— no les llegan estas diferencias hasta la liquidación del Presupuesto.

Tres son, pues, los problemas que se presentan: desarmonía en los criterios de distribución del gasto; insuficiencia de la subvención inicial y disfunciones en la cobertura de los gastos.

Respecto de lo primero, nos encontramos con que, hasta ahora, se ha seguido un criterio diferente para determinar la distribución del gasto entre cada una de las comunidades que tienen transferidos estos servicios, según reza en los respectivos reales decretos de traspaso:

— *Andalucía*: coste de los servicios, excepto por inversión nueva, en que se aplica el porcentaje de población de derecho.

— *Cataluña*: población de derecho (1981). En la actualidad, está en el período transitorio de acercamiento de coste de los servicios a población de derecho.

— *Valencia*: coste de los servicios.

— *Galicia*: población protegida (1986). Para el cálculo de la población protegida se tomó la de derecho, deducidos algunos colectivos no cubiertos por el INSALUD (Mutualismo administrativo e ISM). En la actualidad, se está en el período transitorio de acercamiento de coste de los servicios a la población protegida.

— *Navarra*: índice de imputación de la aportación económica.

— *País Vasco*: índice de imputación del cupo.

Como justificación de esta disparidad se dan diversas razones:

- 1.ª) La singularidad de determi-

nadas comunidades respecto del resto, en alusión directa a las forales.

2.ª) La propia mecánica de los traspasos, negociado cada uno en su singularidad de tiempo y circunstancia; se invoca cómo algunos se negociaron antes de la Ley General de Sanidad (Cataluña y Andalucía).

3.ª) La falta de una estadística fiable y aceptada por todas las comunidades autónomas sobre la población protegida.

Esta situación no puede mantenerse, porque, si se prosigue en el proceso de transferencia, la suma de todos los porcentajes no sumará cien: de otro lado, si se consolida esta forma de proceder, como siempre hay una restricción de mínimo —nadie puede percibir menos de lo que percibe—, las últimas resultarán infradotadas.

Es preciso, pues, elaborar una metodología, que pasa por establecer un criterio único de reparto para todas las comunidades autónomas. Y ese criterio no puede ser otro que el de la población protegida; es decir, los beneficiarios, que es el previsto en el artículo 82 de la Ley General de Sanidad, para lo que debe elaborarse un censo fiable, ya que hoy en día sólo se conocen los titulares.

Respecto del problema de la insuficiencia, sólo cabe decir que es un asunto ya manido: el presupuesto inicial del INSALUD se confecciona con un criterio muy restrictivo, y con esa base se hace la atribución del gasto a las seis comunidades, en función del criterio aplicable en cada caso. Pero, como es un presupuesto insuficiente, hay que acudir a las ampliaciones de crédito que, exclusivamente, aprovechan al Estado, que, de esta forma tan sutil, traslada déficit a las administraciones gestoras, que sólo se enjugan por liquidaciones que se hacen con un año o año y medio de retraso.

Ni qué decir tiene que, para las sucesivas transferencias, la base de cálculo adolece de idéntico vicio, con lo que el resultado es inevitable.

Según los datos conocidos, para 1992, hay un presupuesto inicial para el INSALUD de 2.389.140.628 pesetas

y unas ampliaciones previstas de 173.649.026 pesetas.

Parece claro que el remedio de estos problemas no depende de ningún diseño que haya de hacerse, sino simplemente de la voluntad de evitarlos.

En otro orden de cosas, también parece llegado el momento de incluir los gastos de INSALUD e INSERSO en el total del gasto descentralizado, para que el PPI sea la fórmula que permita distribuir los recursos entre las comunidades autónomas que tengan transferidas las competencias.

A este efecto, los Presupuestos Generales del Estado deben recoger los servicios de asistencia sanitaria, en el Ministerio de Sanidad y Consumo, y los servicios sociales, en el Ministerio de Asuntos Sociales. La integración puede ser directa (como centros de los respectivos ministerios) o indirecta (como organismos autónomos dependientes de ellos). Cualquiera de las dos posibilidades es válida, en cuanto que cumplen el objetivo de sustraer dichos servicios públicos del régimen de la seguridad social.

Adoptada esta medida, los créditos de la asistencia sanitaria y los servicios sociales que correspondan a las comunidades autónomas que los han asumido deben constituir, como se ha dicho, un sumando de la masa global.

Para determinar el importe de dichos créditos, es preciso establecer de común acuerdo un sistema de valoración. Una alternativa aceptable puede ser la de aplicar al gasto total de ambos servicios, tomado de los presupuestos de la seguridad social —con las correcciones habidas— para el año que sirva de base, el índice de población protegida relativa del conjunto de comunidades que ha asumido las competencias.

La propuesta del grupo de trabajo es consensuar un nuevo sistema de financiación del SNS, que debe descansar sobre tres pilares básicos:

— determinación inicial del presupuesto del SNS, contemplando la verdadera necesidad de gasto de la

institución y las posibilidades de evolución de la financiación pública;

— distribución por comunidades autónomas del citado presupuesto, siguiendo los criterios establecidos por la normativa vigente, lo que supondrá la revisión de los actuales para conseguir un reparto más equitativo y homogéneo; el criterio a seguir sería el de población protegida, corregido, en su caso, en función de la estructura de edad de cada comunidad autónoma; y

— establecimiento de un sistema de compensación entre comunidades autónomas, como consecuencia de la derivación de pacientes entre ellas; ello conduciría a crear una Cámara de Compensación que centralizase la facturación entre comunidades y, de acuerdo con lo que resultase, hiciera las compensaciones oportunas con cargo a las transferencias que para cada comunidad autónoma figuran en el presupuesto del INSALUD.

V. REFLEXION FINAL

Lo expuesto permite corroborar las dos afirmaciones que hemos hecho a lo largo de este trabajo: 1) no hay fenómenos ni efectos de las finanzas interterritoriales que sean, en la España de hoy, desconocidos en la teoría hacendística, y se deben examinar y racionalizar para lograr una estructuración crítica y ordenada; 2) la realidad muestra una improvisación fruto de la propia insuficiencia de la definición política que la inspira; quizá no pueda ser de otro modo por el momento histórico que nos ha tocado vivir.

Pero, con ello, cuando una comunidad autónoma hace un pronunciamiento sobre la cuestión, está arrastrando al debate, con niveles verticales diferentes, toda la carga de apasionamiento que el político necesita en una sociedad poco madura en la formación de sus criterios, a la vez que parte de unas premisas de reparto de poder político correlativas con un desarrollo económico dado: aquélla que está en situación de prosperidad cuestiona las funciones de

asignación y de distribución, necesarias para el nivel del Estado, y la comunidad deprimida invoca defensivamente esos papeles para evitar distanciamientos aún mayores.

De otra parte, se observa en el caso español una insuficiente definición del papel de las unidades territoriales inferiores; en buena medida, los planteamientos y reivindicaciones que las comunidades hacen al Estado son extrapolables para los municipios frente a sus autonomías respectivas, pero quizás el énfasis político no es tan agudo porque no se alimenta del atavismo nacionalista.

De manera singular, el papel de los municipios en España tiene por delante un reto que, a nuestro entender, es de enorme trascendencia, cual es el de su dimensión. Es impensable, y absolutamente antieconómico, que subsistan hoy en España más de ocho mil unidades territoriales menores que multiplican el gasto y el intervencionismo, y que son la antítesis de la economía de escala en la gestión administrativa. Es éste otro fenómeno singular de nuestra idiosincrasia, que trasciende inevitablemente a la esfera de la Hacienda pública. No podemos olvidar que en Gran Bretaña o en Alemania —y, más recientemente, en Italia— se han realizado esfuerzos muy considerables en este orden, y que el territorio español no presentaría, al menos en amplias áreas, graves dificultades para la estructuración en el modelo comarcal, comportando un esfuerzo racionalizador crucial y que es todo un reto para los verdaderos estadistas.

Una estructuración de esta clase —con la ineludible revisión del esquema provincial— contrapesaría notablemente el fenómeno particularista del nacionalismo, al permitir a la ciudadanía una identificación más próxima de sus aspiraciones y de sus identidades. Y revolucionaría la gestión de las haciendas locales hacia criterios más racionales ante el siglo XXI.

Al final, todos saldríamos ganando. Eso es, al menos, lo que nosotros creemos.