

LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Enrique GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ

I. INTRODUCCIÓN

CONSTITUYE una realidad aceptada unánimemente que España ha realizado una verdadera hazaña al pasar de un Estado unitario a otro regional en menos de veinte años, y en una época de crisis económicas y de fuertes cambios estructurales en todos los ámbitos. Cualquier comparación con otros países no encuentra referencia posible: se ha creado *ex novo* una nueva esfera de poder —con Administración y Hacienda propias— que ha asumido una cuarta parte del gasto público total.

Básicamente, todo arranca de nuestra Constitución de 1978, que reconoció a nuestras comunidades autónomas (CCAA, en adelante) autonomía financiera. Una autonomía que gozan en su más amplia concepción, en cuanto que disponen de parlamentos propios capaces de producir disposiciones con rango de ley, lo que les habilita para establecer gravámenes y beneficios tributarios. Ese principio se reitera en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y en los Estatutos de Autonomía, desde los dos primeros que se aprobaron (País Vasco y Cataluña) que, como es sabido, sirvieron de pauta obligada para todos los demás.

Sin embargo, el desenvolvimiento de esa autonomía ha tenido una extensión desigual en la actividad financiera autonómica: mientras que del lado del gasto ha alcanzado las más altas cotas, del lado del ingreso no ha tenido prác-

ticamente virtualidad. De tal suerte que nos encontramos con que, hoy en día, la Hacienda autonómica sigue siendo una hacienda de transferencias, sin que exista iniciativa propia de sus responsables en la configuración de sus ingresos presupuestarios más que en una medida muy reducida.

Esta es la situación de la que hemos de partir para explicar la reforma que se propone para el período 1997-2001, que será el tercer quinquenio del llamado «período definitivo» que concibió la LOFCA. Las medidas que se proyecten deberán responder a un doble mandato:

- a) reformar el sistema en lo que sea preciso para potenciar la autonomía en el ingreso, y
- b) corregir los instrumentos del sistema actual para que sirvan efectivamente a la solidaridad.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA

La situación presente no es fruto —o no lo es solamente— de la voluntad de las CCAA, instaladas confortablemente en un sistema que les garantiza recursos para continuar su actuación, como tantas veces se ha sostenido, sino que deriva de la propia concepción del modelo diseñado en 1980, que, entre los dos posibles, optó explícitamente por el procedimiento de participación fundamentado en el gasto, con objeto de procurar una distribución justa de los recursos. Se decía que era preciso optar por un criterio que

«asentado en la cobertura de las necesidades reales existentes, impida que las regiones pobres queden condenadas».

En nuestra opinión, este planteamiento no era correcto. La ciencia de la Hacienda tiene recursos suficientes para hacer racional un modelo basado en el ingreso que no deje a las regiones pobres condenadas. La opción que se hizo era tan válida como cualquier otra, pero su justificación no nos convence.

La cuestión que ahora se plantea es si ese modelo ha de continuar o si hay que ir a otro diferente, cualquiera que sea el juicio que nos merezca. Porque, en todo caso, estamos ante una de las cuestiones más vivas, la de la financiación de los gobiernos regionales y locales, inmersa en un constante proceso de cambio. Y ello por diversas razones, principalmente por las exigencias de la equidad (solidaridad en nuestra Constitución), lo que obliga a seguir los cambios de la propia realidad económica, para establecer mecanismos de compensación de las diferencias de capacidad fiscal y de corrección de los desequilibrios interregionales.

Desde luego, hay razones políticas para plantear la reforma. La primera es la propia formulación del programa electoral del Partido Popular, que gana las elecciones el 3 de marzo de 1996 y que expresamente se ocupa de esta cuestión. Y la segunda, los pactos alcanzados con Convergencia y Unión, para garantizar su apoyo al partido ganador. Pero no son esas las justificaciones que vamos a estudiar; las dejamos para otros foros.

En nuestra opinión, el «modelo LOFCA/1980» está agotado, porque es incapaz de hacer a las CCAA responsables de sus decisiones financieras. Y, ante ello, es

preciso dar un impulso a la autonomía que tienen reconocida. Las revisiones quinquenales de 1986 y 1992 pasaron sobre este problema como el rayo por el cristal, con lo que es el Presupuesto del Estado el que soporta todas las tensiones: la cuestión es especialmente grave en esta coyuntura de convergencia europea en la que estamos empeñados.

En efecto, en 1992 se alcanzó un acuerdo de avanzar en la línea de la autonomía. Dice literalmente el punto «II.3. Autonomía financiera.» del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 (página 8 del documento editado):

El Consejo de Política Fiscal y Financiera considera deseable asignar a las CCAA 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 del 1 de enero de 1993.

Fruto de esta reflexión y de la actuación del Grupo de Trabajo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó —por mayoría de votos— la aplicación de ciertas medidas de corresponsabilidad, que se concretan en el llamado «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal al sistema de financiación de las CCAA», consistente, básicamente, en que cada comunidad perciba el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por los residentes en su territorio, que hayan sido devengadas en el ejercicio de referencia, y que se puso en práctica a partir de

1 de enero de 1994. Igualmente, se establecían unas reglas de modulación financiera que limitaban la ganancia o pérdida que pudiera proceder por aplicación del mencionado «Procedimiento».

Pero ésa no era la reforma que el sistema demandaba, por dos razones principales. La primera, su escasa entidad cuantitativa: en 1994 supuso una ganancia de 10.291,3 millones de pesetas; y, para 1995, la estimación es de 11.000 millones de pesetas como mínimo y de 45.000 millones de pesetas como máximo. Si tenemos presente el volumen total de recursos que nutren las haciendas autonómicas (7,8 billones en 1994 y 8,2 billones en 1995), compartiremos esta afirmación. Y la segunda, su nula influencia en la autonomía que se quería potenciar, pues se trata de atribuir a las CCAA que aceptaron el procedimiento una parte de la recaudación del IRPF de sus residentes, sin que puedan aquéllas intervenir ni en la cuantificación de la prestación ni en la gestión del mecanismo. Por ello, la crítica se ha pronunciado, casi unánimemente, en contra de esta fórmula, aunque se reconozca la importancia de la novedad de atribuir recaudaciones territorializadas de un tributo esencial del sistema.

De otro lado, la restricción de la capacidad autonómica de decidir sobre la cuantía de los recursos de su hacienda está generando otra importante disfunción, como consecuencia de las desigualdades existentes entre las diversas haciendas territoriales: es preciso, como hemos sostenido con otros autores, introducir medidas que corrijan las asimetrías del sistema, dado que no es posible eliminarlas.

He aquí, pues, las dos ideas motrices de la reforma: el necesario incremento de la autonomía y la deseable corrección de desi-

gualdades en la capacidad fiscal. Ahora bien, ¿cuáles son los instrumentos para llevarla a efecto?

Si revisamos el repertorio de recursos que integran la Hacienda autonómica, veremos que sólo cabe actuar sobre los tributos cedidos por el Estado, los tributos propios y los recargos sobre tributos del Estado. Estos dos últimos ya sabemos que han dado poco juego: los tributos propios por la dificultad de descubrir materias imponibles vacantes, pese al esfuerzo imaginativo de nuestras CCAA. Y los recargos por la dificultad de su aplicación, sobre todo en aquellos tributos que han alcanzado su madurez recaudatoria, como el IRPF, cuyo tipo marginal máximo es del 56 por 100.

Por consiguiente, sólo nos resta actuar, en lo vigente, sobre los tributos cedidos, desbloqueando el monopolio normativo que el Estado establece al hacer la cesión a las CCAA. Y, en lo novedoso, puede plantearse la intervención de las mismas sobre algún tributo de potencia recaudatoria y de mínima implicación territorial. Los candidatos para este segundo frente de la reforma sólo serían éstos:

a) El IVA, que ofrece poco margen a la autonomía normativa, en nuestra opinión, además de los problemas de traslación territorial de cargas.

b) Los Impuestos Especiales, casi por las mismas razones.

c) El Impuesto sobre Sociedades, descartable de inmediato por la concentración de su recaudación en dos provincias. Y, finalmente,

d) El IRPF, que reúne en su favor, además del precedente del «Procedimiento» creado en 1993, su aptitud técnica, como reconoce la mayoría de los autores. En su contra, se invoca la desigual-

dad de la distribución territorial de la recaudación del tributo.

Hoy, tras el debate de casi seis meses que vivimos en todos los medios de comunicación sobre la reforma de la financiación autonómica, podemos constatar que hay práctica unanimidad en el diagnóstico de la situación actual, que se comparte, creemos que también con generalidad, la introducción de capacidad normativa en los tributos cedidos y que la gran discusión está en la figura del IRPF como tributo apto para que las CCAA puedan ejercitar sus competencias normativas en busca de una corresponsabilidad que se estima desahable introducir. De otro lado, también parece haber cierto consenso en la necesidad de instrumentar medidas complementarias, con objeto de garantizar la efectividad del principio de solidaridad, traducción jurídica del de igualdad o nivelación, propio de la teoría del federalismo fiscal.

III. CONTENIDO DE LA REFORMA

Es hora ya de que expliquemos cuál es el contenido de la reforma que se proyecta.

1. El IRPF como tributo compartido

La primera medida es la que afecta al IRPF, que se configura como un «tributo compartido». Ciertamente, no existe en nuestro ordenamiento esta figura de los tributos compartidos, pero lo que interesa es destacar que ambas haciendas, la central y las autonómicas, van a tener competencias sobre el IRPF. De las tres formas en que se reconoce que se puede instrumentar la corresponsabilidad (normativa, gestión y propiedad de los recursos resultantes), las CCAA van a intervenir

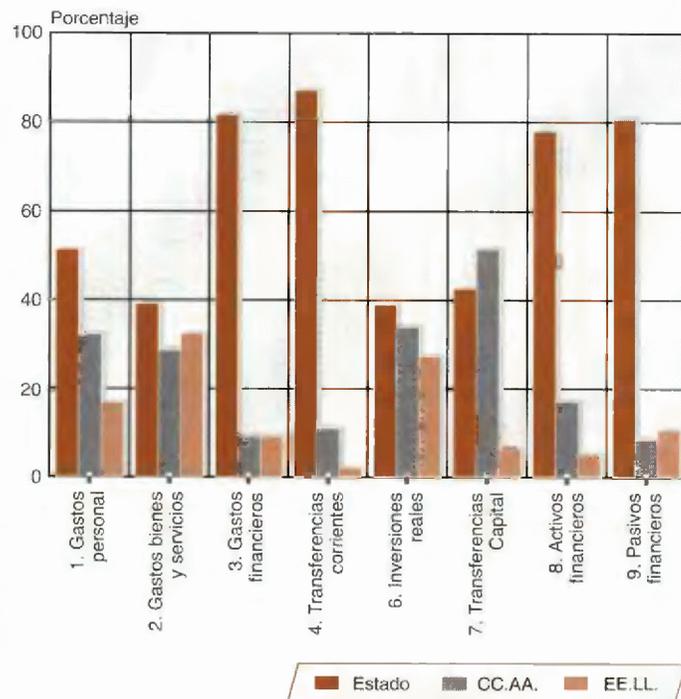
directamente en dos: van a poder decidir la cuantía del gravamen —en parte— y van a ser destinatarias de la recaudación —en parte, también. Y van a participar, indirectamente, en la tercera forma, en cuanto se van a corresponsabilizar de la gestión del tributo.

La solución técnica que se ha arbitrado para dar cabida a esta nueva concepción del IRPF ha sido la que ofrece nuestro ordenamiento. En efecto, la Constitución reconoce en su artículo 157.1, a), como primer recurso de las comunidades autónomas, los impuestos total o parcialmente cedidos por el Estado, lo que, hasta el momento, se había utilizado para la cesión de uno u otro hecho imponible o modalidad de gravamen

dentro de un mismo tributo; así, transmisiones onerosas, o actos jurídicos documentados, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. La novedad consiste en que la cesión es parcial, no porque se ceda un hecho imponible, sino porque se cede una parte del único hecho imponible del IRPF, o, si se prefiere, una parte del rendimiento del mismo, pero con capacidad normativa para determinarlo.

Para llevarlo a efecto, el Estado escinde su tarifa en dos diferentes: una de aplicación general en todo el territorio nacional y otra de aplicación en el territorio de cada comunidad autónoma. La primera no admite más que modifi-

GRÁFICO 1
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO POR CAPÍTULO
Estructura por subsectores (1994)



Nota: No se representa el capítulo 5: "Dotaciones para amortización".
Fuente: Elaboración propia.

caciones acordadas por Ley de las Cortes Generales. La segunda se determina por los parlamentos autonómicos respectivos; si la comunidad no acepta la aplicación del nuevo modelo o si, habiéndolo aceptado, no hace uso de sus competencias normativas, se aplica la tarifa tipo que apruebe el Estado en el momento inicial de la reforma (se aplica *por defecto*, en el argot informático).

Además, las CCAA podrán intervenir en la cuantificación del gravamen por la vía de las deducciones en la cuota del impuesto. De las diversas soluciones posibles, se opta por compartir las deducciones establecidas en la Ley del IRPF, sin posibilidad alguna de modificación por las CCAA, que, adicionalmente, podrán crear otras, de aplicación exclusiva, obviamente, sobre la cuota resultante de la tarifa autonómica.

La aplicación de esta medida se instrumenta en dos momentos diferentes: en el primero, que se inicia en 1 de enero de 1997, todas las CCAA que acepten el modelo pueden tener su tarifa autonómica, que será del 15 por 100 de la tarifa actual del Impuesto. En un segundo momento, se producirá otro abatimiento de la tarifa general —en idéntico porcentaje del 15—, para dejar, definitivamente, un espacio del 30 por 100 a las CCAA en la imposición personal sobre la renta de las personas físicas. Ese segundo momento se refiere a aquél en el que se produzca el traspaso de los servicios de educación no universitaria, todavía no transferido a las CCAA del artículo 143, previsto para el día 1 de enero de 1998. Hasta entonces, se reconoce a todas las CCAA la posibilidad de participar en la recaudación territorializada del IRPF de sus residentes hasta el 15 por 100, siempre que lo permita el techo competencial respectivo.

Interesa advertir que la capacidad normativa del IRPF tiene diversos límites y, entre ellos, el de que el resultado de la aplicación de la tarifa autonómica aprobada por la comunidad autónoma no podrá ser superior ni inferior en un 20 por 100 a la cuota que resultaría de aplicar la tarifa diseñada como base por el Estado.

2. Los tributos cedidos

El segundo frente de la reforma es la introducción de la capacidad normativa en los tributos cedidos. Es éste un resultado prácticamente natural de la evolución de nuestro sistema de financiación autonómica: primero cesión pura y simple del rendimiento normativo; después cesión del rendimiento real (1986), computándose a efectos del sistema sólo el normativo, en ambos supuestos sin capacidad normativa; y ahora cesión de competencias para regular la cuantía del gravamen.

El Proyecto de Ley concreta muy precisamente cuál es la competencia que en cada caso se reconoce a las CCAA:

1.º En el Impuesto sobre el Patrimonio se posibilita la intervención en la cuantía del mínimo exento y en la tarifa, que debe tener una progresividad similar a la del Estado, siendo idéntica a la de éste en cuanto a la cuantía del primer tramo de base liquidable y tipo marginal mínimo.

2.º En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, las CCAA podrán regular la cuantía y los coeficientes del patrimonio preexistente, así como la tarifa, que debe, también, tener una progresividad similar a la del Estado, siendo idéntica a la de éste en cuanto a la cuantía del primer tramo de base liquidable y tipo marginal mínimo. Además, en las adquisiciones por causa de muerte,

se faculta a las CCAA para que puedan regular las reducciones de la base imponible, respetando las establecidas por el Estado, siempre que las nuevas que se introduzcan no supongan una reducción de la carga tributaria global por este tributo.

3.º En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se reconoce competencia para regular el tipo de las operaciones relativas a bienes inmuebles gravadas por el concepto «transmisiones onerosas», y el tipo correspondiente a los documentos notariales, gravados en la modalidad «actos jurídicos documentados».

4.º En los tributos sobre el juego se reconoce amplia competencia, quedando a salvo, exclusivamente, el hecho imponible y sujeto pasivo, con objeto de preservar la propia existencia del concepto.

Para los cuatro tributos se prevé la aplicación supletoria de la normativa estatal.

Como puede verse, se trata de una reforma que deja muy tasadas las competencias normativas para que alcance a aquellos supuestos en los que no es fácil la deslocalización del acto o el sujeto gravados, y que no posibilitan la exportación del gravamen.

Finalmente, dejemos anotada una cuestión de la máxima trascendencia que afecta a todos los tributos que llevamos expuestos, incluido el IRPF. Nos referimos a la residencia de las personas físicas. La distribución de competencias normativas entre las CCAA en los tributos cedidos se articula a través de los puntos de conexión y la residencia es uno de ellos, probablemente el más difícil de definir. El Proyecto de Ley lo aborda siguiendo un criterio eminentemente práctico: se entiende que el sujeto pasivo es residente en el territorio de la comu-

nidad en que permanece la mayor parte del período impositivo, presumiéndose que es donde tiene su vivienda habitual.

En el caso de que no pueda determinarse el lugar de permanencia, se atiende al punto en que radique el principal centro de intereses, definiéndose como tal el territorio en que obtiene la mayor parte de la base imponible del IRPF, a cuyo efecto se atiende a las rentas del trabajo, las inmobiliarias y las derivadas del ejercicio de actividades empresariales y profesionales. A falta de ambos criterios (permanencia y fuentes de renta), se atiende a la última residencia declarada.

La regulación de la residencia se completa con dos innovaciones. Una de carácter sustantivo consistente en la cláusula antielusión que se establece para salir al paso de los cambios ficticios de residencia que sólo tengan por objeto disminuir la presión fiscal. Y otra de carácter procesal, que es la creación de una Junta Arbitral para resolver los conflictos que puedan surgir en la aplicación de los puntos de conexión de los tributos cedidos.

3. La participación de las CCAA en la AEAT

El tercer gran argumento de la reforma es la participación de las CCAA en la Agencia Tributaria. Como es sabido, las CCAA asumen por delegación del Estado la gestión, inspección y recaudación de los tributos cedidos, de suerte que corren con el resultado, próspero o adverso, que derive de su actuación. Sin embargo, en el IRPF —tributo que pasa a ser parcialmente cedido—, el Estado se reserva la exclusiva de estas funciones, que no se delegan en las CCAA. Como contrapartida, se les da entrada en las tareas de di-

rección y ejecución del organismo encargado de llevarla a efecto, la Agencia Española de Administración Tributaria.

Para ello, se distinguen dos esferas.

En la central, se crea la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, que tendrá como funciones las siguientes:

a) Realizar los estudios que resulten procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen autonómico con el marco fiscal estatal, y elaborar criterios generales de armonización de las políticas normativas del Estado y de las comunidades autónomas, en materia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de los demás tributos cedidos, y de las relativas a su gestión.

b) Analizar e informar los anteproyectos de leyes que modifiquen la regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de los demás tributos cedidos. A estos efectos, la Administración General del Estado y las autonómicas se comunicarán mutuamente, por intermedio de la Secretaría Técnica Permanente de la Comisión, y con la suficiente antelación, los referidos anteproyectos.

c) Diseñar la política general de gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y establecer directrices para su aplicación.

d) Establecer criterios uniformes de actuación, así como para la coordinación gestora e intercambio de información entre las comunidades autónomas, y entre éstas y la Hacienda del Estado y, en general, velar por la aplicación de las normas sobre coordinación contenidas en el Título Primero de esta Ley.

e) Coordinar los criterios de valoración a efectos tributarios.

f) Emitir los informes que le solicite el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Economía y Hacienda o las consejerías de economía y hacienda de las comunidades autónomas.

g) Evaluar los resultados de la gestión de los tributos cedidos y de la actuación de los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria.

h) Realizar los estudios, análisis, informes o cualquier otro tipo de actuación que se estime preciso en materia de regulación o aplicación de los tributos cedidos a las comunidades autónomas.

Esta Comisión Mixta tiene una composición paritaria entre las representaciones de la Hacienda del Estado y de las comunidades autónomas.

Los acuerdos se adoptan por mayoría, salvo en cuestiones relativas a la aprobación de directrices y criterios de actuación en materia de regulación o gestión de los tributos cedidos cuya competencia está atribuida a las comunidades autónomas, para los cuales se requerirá adicionalmente la aprobación mayoritaria de los representantes de las comunidades afectadas por los mismos.

En la esfera territorial, se constituyen los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria, que tendrán como funciones principales las siguientes:

A) En relación con la aplicación de los tributos cedidos distintos del IRPF, y en el ámbito de la respectiva comunidad autónoma y de acuerdo con las directrices emanadas de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria desempeñarán las funciones de coordinación informativa entre

ambas administraciones y de colaboración y coordinación de la gestión tributaria.

B) En aquellos ámbitos en los que se produzca la cesión parcial del IRPF, desempeñarán, en relación con este tributo, en la esfera de las decisiones que corresponden a los órganos territoriales de la AEAT, y de acuerdo con las directrices de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, los siguientes cometidos:

a) La dirección de la gestión del mencionado impuesto.

b) El análisis y valoración de los resultados de su aplicación.

c) El estudio de las propuestas y la adopción de las decisiones que contribuyan a la mejora de su gestión.

d) La formulación a la dirección de la AEAT de propuestas orientadas a la mejora de la adecuación a la gestión de los medios disponibles.

Estos Consejos Territoriales estarán compuestos por tres representantes de la Agencia Tributaria (uno de los cuales será el delegado especial de la misma, quien actuará de Presidente) y dos de la respectiva comunidad autónoma.

Los acuerdos se adoptan por mayoría. No obstante se requerirá consenso entre ambas administraciones para, de acuerdo con las directrices de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, adoptar las siguientes decisiones en relación con el IRPF:

- La incorporación a los programas anuales de control en vía de gestión de aspectos o parámetros que se deriven de la cesión parcial del tributo.

- La incorporación al plan nacional de inspección de aquellos

programas particularizados que puedan derivarse de la cesión parcial del impuesto.

- La adecuación de las campañas de publicidad y de información y asistencia al contribuyente a las características singulares de la aplicación del impuesto en cada comunidad autónoma.

- La adecuación de las campañas de información al ciudadano sobre el resultado de la gestión en el respectivo ámbito.

- La adaptación de los criterios generales sobre aplazamientos en el ámbito de la respectiva comunidad autónoma.

Como puede verse, se trata de una reforma ambiciosa, que pretende hacer a las CCAA corresponsables de las tareas de gestión tributaria —dicho en su más amplia acepción— que se reserva el Estado. Hay que esperar a ver cómo se desenvuelve este nuevo esquema de colaboración, por el que se hace una apuesta fuerte, probablemente como un eslabón hacia la llamada «administración tributaria integrada».

4. La participación en los ingresos del Estado

Como consecuencia de la cesión del IRPF, la participación en los ingresos del Estado (PIE, en adelante) se reduce, al descontar la potencial recaudación que se cede a las CCAA por cada uno de los dos vehículos que apuntamos unas páginas más arriba, la que resultará de la eventual tarifa autonómica que se establezca y la que se transfiera por la participación territorializada en la recaudación del impuesto. De no hacerse así, se estaría duplicando una parte de la financiación de cada comunidad.

Lo más importante a efectos de la PIE es el índice de evolución que se ha acordado. El proyecto inicial del gobierno dejaba esta cuestión abierta al debate, decantándose en su propuesta definitiva, la que se presentó a la reunión del 23 de septiembre de 1996, por el PIB nominal. Sin embargo, en la propia sesión hubo una propuesta alternativa, la de los «Ingresos Tributarios del Estado», que fue transaccionada en la mesa, aceptándose al final la de los «Ingresos Tributarios del Estado Ajustados Estructuralmente» (ITAE).

Pero hay otra cuestión de la máxima trascendencia que se aceptó al final de la negociación. Es la creación de mecanismos de redistribución, que pretenden asegurar una cierta cobertura por la vía de la nivelación vertical (Estado-CCAA). Es el Fondo de Garantía de suficiencia dinámica que atiende a tres contingencias, si se nos permite la referencia actuarial:

a) Todas las CCAA recibirán fondos procedentes del IRPF con un crecimiento asegurado igual al que corresponda al PIB nominal. Se pretende garantizar que la sustitución de recursos de PIE actual, que están creciendo a PIB nominal, por recursos derivados del IRPF no tengan un índice de evolución peor. Esta prevención no se aplica si el referido incremento del PIB arroja un valor superior al experimentado por el Estado en IRPF, pues en tal caso sólo se asegura el 90 por 100 de la evolución del propio IRPF estatal.

b) Todas las CCAA tendrán una ganancia del conjunto de sus recursos equivalente al 90 por 100 de la media de todas las CCAA. Se pretende dar certeza a un índice de evolución que no distancie excesivamente a ninguna comunidad, que es otra de las reivindicaciones más generalizadas.

c) Todas las CCAA tendrán al final del quinquenio una financiación per cápita igual al 90 por 100 de la media, como mínimo. La idea, sugerida principalmente por las CCAA del llamado «arco mediterráneo», es aproximar las elevadas diferencias que existen actualmente en esta *ratio*. Naturalmente, para que pueda aplicarse, es preciso que se haya alcanzado un nivel mínimo de homologación competencial. De ahí que se disponga que esta tercera garantía sólo entrará en vigor una vez que se haya completado el traspaso de los servicios de educación no universitaria (previsto, como dijimos, para el 1 de enero de 1998).

5. Las asignaciones de nivelación

La última medida comprendida en la puesta en escena del nuevo modelo es la de las asignaciones previstas en el artículo 158.1 de la Constitución y en el artículo 15 de la LOFCA, para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

Como es sabido, este instrumento es el único que permanece inédito hasta el momento. Hay grupos de trabajo que vienen funcionando desde hace más de diez años y que no han concluido en ningún resultado factible. Pero lo cierto es que el gobierno, hasta el momento, nunca dio el paso al frente, consignando cantidad alguna en los Presupuestos.

Esto es lo que se hace ahora: puesto que no existe una cuantificación de las asignaciones, porque hay muchas incógnitas por despejar en el artículo 15 de la LOFCA, se consigna un crédito en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para

1997, por importe de 10.000 millones de pesetas, y se encomienda a un nuevo Grupo de Trabajo creado *ad hoc* para que resuelva al respecto, con la intervención de todas las CCAA.

Ciertamente, no puede decirse que se pongan en práctica con la consignación presupuestaria, pero qué otra cosa podría hacer el responsable de la iniciativa legislativa que aportar los fondos y aguardar, respetuosamente, a la definición de las asignaciones, que ha de hacerse en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

6. El marco jurídico de la reforma

Y todo esto, podemos preguntarnos, cómo se lleva a efecto.

Partimos del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, que fue votado favorablemente por doce CCAA. Votaron en contra Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. Y se abstuvieron Navarra y País Vasco.

El contenido de ese Acuerdo se traspone a diversos proyectos de ley. Por una parte, el de Presupuestos Generales del Estado para 1997, en el que aparece todo lo relativo a la PIE, las entregas de fondos por IRPF y las asignaciones de nivelación. Y, por otra, los proyectos de ley de reforma de la LOFCA y el de Cesión de Tributos y de medidas fiscales complementarias.

En el primero se aborda principalmente la nueva modalidad de cesión parcial de tributos, para aplicarla al IRPF, se determina el ámbito de las competencias normativas de las CCAA en tributos cedidos y se introducen determinados ajustes técnicos, como el nuevo concepto de tasas y el pun-

to de conexión del impuesto que grava las sucesiones por causa de muerte. Además, se crea la Junta Arbitral y se incorpora a las ciudades de Ceuta y Melilla al marco de la financiación autonómica.

En el Proyecto de Ley de Cesión de Tributos del Estado a las CCAA y de medidas fiscales complementarias se regulan tres órdenes de cuestiones:

Primero, la propia cesión de tributos, adaptando la legislación actual al nuevo modelo. Aquí surge la residencia, como punto principal que ya hemos comentado.

Segundo, la reforma que ha de llevarse a efecto en las leyes sustantivas de los tributos cedidos —incluso el IRPF— para hacer posible el ejercicio de competencias normativas. En el título correspondiente (el tercero) aparecen las nuevas tarifas del IRPF, para las dos modalidades de liquidación, separada y conjunta.

Y, tercero, la participación de las CCAA en la AEAT, en los términos que hemos expuesto anteriormente.

Culminada la aprobación de ambos proyectos, si llega a ser realidad, las CCAA que decidan aceptar como propio el nuevo modelo de financiación habrán de manifestarlo en sus respectivas comisiones mixtas, conviniendo dos aspectos trascendentales:

a) la modificación de su correspondiente Estatuto de Autonomía, para incluir el nuevo marco normativo de la cesión de tributos, y

b) el alcance y los términos de la cesión de tributos, que, normalmente, se hace por remisión al proyecto de ley de cesión ya dicho.

Ambas cuestiones habrán de ser objeto de un proyecto de ley específico para cada comunidad

que habrá de ser aprobado por las Cortes Generales.

Y, a partir de ahí, a ver la decisión de las CCAA en cuanto al ejercicio de sus nuevas competencias normativas. Ese es el reto que nos espera.

IV. CONCLUSIÓN

Antes de terminar, nos gustaría dejar planteadas dos reflexiones.

La primera sobre el alcance de las medidas que hemos expuesto sintéticamente. Como puede verse, no se trata de una revisión continuista, sino de una auténtica y verdadera reforma, que pone a

nuestras CCAA, como mayores de edad, ante su responsabilidad de ejercer competencias normativas en la cuantificación de los tributos que los ciudadanos de su territorio han de satisfacer. La autonomía del gasto empieza a ser compensada por la obligada intervención en la decisión del ingreso.

Y, la segunda, sobre el equilibrio que preside la reforma, en cuanto a la observancia de los principios constitucionales (artículo 156.1). Es cierto que se potencia la autonomía, pero también los dos límites que le afectan: la coordinación con la Hacienda del Estado, mediante un sistema racional y completo de espacios y

limitaciones a la capacidad normativa, y la solidaridad entre todos los españoles, estableciendo garantías de suficiencia para asegurar que todas las CCAA tengan recursos suficientes para atender los servicios que la Ley ordena prestar a sus ciudadanos, y que todos los ciudadanos puedan disfrutar de un nivel similar de servicios con una presión fiscal también similar.

Y, para concluir, un deseo: que todos estemos a la altura de nuestra responsabilidad, para ejercitar las competencias, los que sean sus legítimos titulares, y para la sana crítica, que nos ayude a corregir los errores, que nos incumben a todos.

CUADRO N.º 1

DATOS DE FINANCIACIÓN EN 1996 POR EL MÉTODO DEL QUINQUENIO 1992-1996
(Valores previstos en 23-9-1996)
(Millones de pesetas)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	FINANCIACIÓN DEL MÉTODO			Total
	PIE	Tributos cedidos y tasas	Coste efectivo	
Cataluña	400.632,0	191.197,1	13.564,1	605.393,2
Galicia	260.211,7	45.325,2	403,9	305.940,8
Andalucía	619.103,3	121.325,8	0,0	740.429,1
Comunidad Valenciana	249.727,9	106.388,3	0,0	356.116,2
Canarias.....	147.543,7	36.743,7	0,0	184.287,4
TOTAL ART. 151	1.677.218,6	500.980,1	13.968,0	2.192.166,7
Asturias	19.884,4	22.720,7	10.796,0	53.401,1
Cantabria	20.625,3	8.491,7	5.874,1	34.991,1
La Rioja	8.193,3	6.067,4	2.557,3	16.818,0
Murcia	17.304,3	16.383,9	9.238,3	42.926,5
Aragón	28.667,1	31.691,4	13.136,0	73.494,5
Castilla-La Mancha	63.692,4	24.325,9	8.493,1	96.511,4
Extremadura	46.687,5	12.547,0	9.186,1	68.420,6
Baleares.....	16.049,2	13.692,1	380,5	30.121,8
Madrid	99.148,6	101.047,6	73.000,2	273.196,4
Castilla y León	89.046,7	47.779,6	30.080,9	166.907,2
TOTAL ART. 143	409.298,8	284.747,3	162.742,5	856.788,6
TOTAL	2.086.517,4	785.727,4	176.710,5	3.048.955,3

CUADRO N.º 2

**RESTRICCIÓN INICIAL DEL MODELO
DESGLOSE DE LOS MECANISMOS FINANCIEROS EN EL AÑO BASE
(Valores previstos en 23-9-1996)
(Millones de pesetas)**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Total recursos	Recaudación normativa de tributos cedidos	Recaudación normativa de tasas afectas	IRPF tarifa complemen- taria (*)	Diferencia: recursos a transferir por PGE	PIE: tramo participación en IRPF estatal (*)	Financiación adicional por transferencias estatales: PIE tramo general
Cataluña	605.393,2	179.271,9	11.925,2	154.869,9	259.326,2	154.869,9	104.456,3
Galicia	305.940,8	40.028,4	5.296,8	37.488,4	223.127,2	37.488,4	185.638,8
Andalucía	740.429,1	104.987,8	16.338,0	81.987,0	537.116,3	81.987,0	455.129,3
Comunidad Valenciana	356.116,2	101.349,9	5.038,4	64.256,2	185.471,7	64.256,2	121.215,5
Canarias	184.287,4	33.794,6	2.949,1	22.821,4	124.722,3	22.821,4	101.900,9
TOTAL ART. 151	2.192.166,7	459.432,6	41.547,5	361.422,9	1.329.763,7	361.422,9	968.340,8
Asturias	53.401,1	19.929,7	2.791,0	19.950,7	10.729,7	6.650,2	4.079,5
Cantabria	34.991,1	7.524,7	967,0	9.090,4	17.409,0	9.090,4	8.318,6
La Rioja	16.818,0	5.718,4	349,0	4.922,8	5.827,8	4.922,8	905,0
Murcia	42.926,5	15.187,5	1.196,4	13.230,6	13.312,0	13.230,6	81,4
Aragón	73.494,5	29.409,9	2.281,5	25.775,2	16.027,9	8.591,7	7.436,2
Castilla-La Mancha	96.511,4	20.918,4	3.407,5	20.697,7	51.487,8	20.697,7	30.790,1
Extremadura	68.420,6	10.486,0	2.061,0	9.959,6	45.914,0	9.959,6	35.954,4
Baleares	30.121,8	12.674,4	1.017,7	14.768,4	1.661,3	0,0	1.661,3
Madrid	273.196,4	89.275,4	11.772,2	161.106,5	11.042,3	0,0	11.042,3
Castilla y León	166.907,1	41.218,7	6.560,9	41.289,5	77.838,1	41.289,5	36.548,6
TOTAL ART. 143	856.788,5	252.343,1	32.404,2	320.791,4	251.249,9	114.432,5	136.817,4
TOTAL	3.048.955,2	711.775,7	73.951,7	682.214,3	1.581.013,6	475.855,4	1.105.158,2

(*) Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera. Documento repartido en la sesión de 23-09-96.

Nota: Las cifras de la tarifa complementaria y la participación territorial en el IRPF corresponden a las previsiones de ingresos de la AEAT en 20-9.

CUADRO N.º 3

PREVISIÓN DE LOS IMPORTES DE LAS ENTREGAS A CUENTA EN 1997 (*)
POR LA TARIFA COMPLEMENTARIA, PIE EN LOS INGRESOS TERRITORIALES DEL IRPF Y PIE GENERAL
(Valores previstos en 23-9-1996)
(Millones de pesetas)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PREVISIÓN DE LAS ENTREGAS A CUENTA			Total
	Tarifa complementaria del IRPF	PIE en ingresos territoriales del IRPF	PIE en ingresos generales	
Cataluña	161.313,9	162.093,0	108.437,5	431.844,4
Galicia	39.048,1	39.236,9	192.714,2	270.999,2
Andalucía	85.398,2	85.810,9	472.476,1	643.685,2
Comunidad Valenciana	66.929,1	67.253,1	125.835,5	260.017,7
Canarias	23.770,9	23.885,8	105.784,8	153.441,5
TOTAL ART. 151	376.460,2	378.279,7	1.005.248,1	1.759.988,0
Asturias	20.780,9	6.960,4	4.235,0	31.976,3
Cantabria	9.468,8	9.514,4	8.635,7	27.618,9
La Rioja	5.127,4	5.152,4	939,5	11.219,3
Murcia	13.780,8	13.847,7	84,5	27.713,0
Aragón	26.847,1	8.992,4	7.719,6	43.559,1
Castilla-La Mancha	21.559,0	21.663,0	31.963,6	75.185,6
Extremadura	10.374,3	10.424,1	37.324,8	58.123,2
Baleares	15.383,1	0,0	1.724,6	17.107,7
Madrid	167.809,3	0,0	11.463,2	179.272,5
Castilla y León	43.007,3	43.215,2	37.941,6	124.164,1
TOTAL ART. 143	334.138,0	119.769,6	142.032,1	595.939,7
TOTAL	710.598,2	498.049,3	1.147.280,2	2.355.927,7

(*) Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera. Documento repartido en la sesión de 23-09-96.

Nota: Índices de incremento 1997/1996: previsión de recaudación por IRPF, 1,0680; ITAE, 1,0593.

CUADRO N.º 4

**TARIFAS DE IRPF PARA 1997
TRIBUTACIÓN INDIVIDUAL**

ESCALA GENERAL DEL IMPUESTO				ESCALA AUTONÓMICA DEL IMPUESTO			
<i>Base liquidable hasta pesetas</i>	<i>Cuota integra pesetas</i>	<i>Resto base liquidable hasta pesetas</i>	<i>Tipo aplicable porcentaje</i>	<i>Base liquidable hasta pesetas</i>	<i>Cuota integra pesetas</i>	<i>Resto base liquidable hasta pesetas</i>	<i>Tipo aplicable porcentaje</i>
442.000	0	694.000	17,00	442.000	0	694.000	3,00
1.136.000	117.980	1.169.000	19,55	1.136.000	20.820	1.169.000	3,45
2.305.000	346.520	1.169.000	23,80	2.305.000	61.151	1.169.000	4,20
3.474.000	624.742	1.169.000	27,20	3.474.000	110.249	1.169.000	4,80
4.643.000	942.710	1.169.000	30,60	4.643.000	166.361	1.169.000	5,40
5.812.000	1.300.424	1.169.000	34,00	5.812.000	229.487	1.169.000	6,00
6.981.000	1.697.884	1.169.000	38,25	6.981.000	299.627	1.169.000	6,75
8.150.000	2.145.026	1.169.000	41,65	8.150.000	378.534	1.169.000	7,35
9.319.000	2.631.915	1.169.000	45,05	9.319.000	464.456	1.169.000	7,95
10.488.000	3.158.549	en adelante	47,60	10.488.000	557.391	en adelante	8,40

CUADRO N.º 5

**TARIFAS DE IRPF PARA 1997
TRIBUTACIÓN CONJUNTA**

ESCALA GENERAL				ESCALA AUTONÓMICA			
<i>Base liquidable hasta pesetas</i>	<i>Cuota integra pesetas</i>	<i>Resto base liquidable hasta pesetas</i>	<i>Tipo aplicable porcentaje</i>	<i>Base liquidable hasta pesetas</i>	<i>Cuota integra pesetas</i>	<i>Resto base liquidable hasta pesetas</i>	<i>Tipo aplicable porcentaje</i>
882.000	0	1.316.000	17,00	882.000	0	1.316.000	3,00
2.198.000	223.720	902.000	20,83	2.198.000	39.480	902.000	3,67
3.100.000	411.607	1.200.000	24,65	3.100.000	72.583	1.200.000	4,35
4.300.000	707.407	1.250.000	28,05	4.300.000	124.783	1.250.000	4,95
5.550.000	1.058.032	1.300.000	31,45	5.550.000	186.658	1.300.000	5,55
6.850.000	1.466.882	1.300.000	34,85	6.850.000	258.808	1.300.000	6,15
8.150.000	1.919.932	1.300.000	38,25	8.150.000	338.758	1.300.000	6,75
9.450.000	2.417.182	1.300.000	42,50	9.450.000	426.508	1.300.000	7,50
10.750.000	2.969.682	1.300.000	5,05	10.750.000	524.008	1.300.000	7,95
12.100.000	3.577.857	en adelante	47,60	12.100.000	631.333	en adelante	8,40

Resumen

Este artículo está dedicado a explicar la reforma de la financiación autonómica propuesta para el período 1997-2001, tercer quinquenio del «período definitivo» concebido por la LOFCA. Las medidas que se proyectan habrán de responder al doble mandato de reformar el sistema para potenciar la autonomía en el ingreso y corregir los instrumentos del sistema actual para que sirvan efectivamente a la solidaridad.

Palabras clave: financiación autonómica, reforma, tributos compartidos, tributos cedidos, participación en los ingresos del Estado, asignaciones de nivelación, corresponsabilidad fiscal.

Abstract

The purpose of this article is to explain the reform of autonomous community financing proposed for the period 1997-2001, the third five-year span of the «definitive period» designed by the LOFCA. The measures planned will have to comply with the dual objective of reforming the system in order to reinforce autonomy in the question of income and to correct the instruments of the present system so that they make an effective contribution to solidarity.

Key words: autonomous community financing, reform, shared taxes, assigned taxes, participation in State revenues, levelling allocations, fiscal co-responsibility.

JEL classification: H70, H71.