

LA HACIENDA AUTONÓMICA ANTE EL NUEVO SIGLO: UNA REFORMA EN BUSCA DE AUTOR

LUIS CARAMÉS VIÉITEZ¹

Departamento de Economía Aplicada
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade de Santiago de Compostela

Recibido: 17 octubre 2000

Aceptado: 24 octubre 2000

Resumen: *Se pasa revista a las últimas reformas de la financiación autonómica, se discuten la oportunidad y las consecuencias de la cesión de parte del IRPF a las Comunidades Autónomas y se exploran posibles vías de reforma.*

Palabras clave: *Financiación autonómica / Tributos cedidos / Subvenciones de nivelación / Tributos propios / Participación en los ingresos del Estado.*

THE AUTONOMOUS FINANCE BEFORE THE NEW CENTURY: A REFORM IN SEARCH OF AN AUTHOR

Summary: *The last reforms of autonomous finance are analyzed. The opportunity and the consequences of the assignment of part of income tax to Autonomous Communities are discussed and possible ways of reform are explored.*

Keywords: *Autonomous financing / Assigned taxes / Levelling-off compensation / Own revenue / State revenue sharing.*

El modo de financiarse las Comunidades Autónomas que sólo abusando del lenguaje puede llamarse “sistema”, a pesar de todas sus imperfecciones –que recorren un vasto camino desde la escasez relativa de recursos hasta llamativos casos de inequidad– ha permitido un rápido proceso descentralizador, y en menos de veinte años, este nivel de gobierno ha pasado a gestionar la cuarta parte del gasto público total. Lamentablemente, el grado de dependencia de la hacienda central, muy elevado, fue el correlato negativo del gran peso que en el conjunto de ingresos representan las subvenciones estatales. Urgencias, inercias, intereses diferentes, pero que confluyen en la comodidad de la solución, han impedido que la potencialidad del principio de eficiencia, postulado por la teoría del federalismo fiscal, desplegase todas sus consecuencias. Al lado de esta lógica inherente al diseño inicial de las fuentes de ingresos, el “iter” temporal se ha ido jalando de sucesivas negociaciones, que han acabado caracterizando a la financiación autonómica como fundamentalmente inestable. Pero aun siendo cierto que su inestabilidad es incuestionable, el complejo mundo institucional al que atiende no permitirá seguramente nunca un cuadro acabado y definitivo. De todas maneras, una cosa es ser-

¹ El autor agradece los comentarios del doctor Santiago Lago Peñas.

vir con flexibilidad a las cambiantes exigencias de la realidad y otra muy distinta permanecer constantemente en el filo de la navaja del tira y afloja político. Dinámica en la que, por cierto, suele pedirse a la financiación autonómica más de lo que ella puede dar, pues existen concepciones políticas de mayor o menor calado que deberían ser afrontadas en una sede distinta –aunque relacionada –a la financiera.

La historia del discurrir de la financiación autonómica está hilvanada por la LOFCA en lo que a las comunidades de régimen común se refiere. La prudencia del legislador, tratando de evitar la doble imposición que podría producirse sobre bases ya gravadas por la hacienda central, al lado del conservadurismo mostrado por los responsables autonómicos al no utilizar recargos sobre impuestos estatales y tributos propios, acabó dibujando un cuadro de clara dependencia financiera, en detrimento de la autonomía política y del cumplimiento de criterios de eficiencia. Que la tendencia al déficit y el recurso al endeudamiento son rasgos de la hacienda autonómica vinculados al sistema de ingresos parece fuera de toda duda, aunque otros factores puedan tener también su peso. La asimetría a que el proceso descentralizador ha ido llevando generó múltiples disfunciones por lo que, de forma tímida al principio y de modo relativamente decidido más recientemente, la llamada corresponsabilidad fiscal se hizo un hueco en el lado de los ingresos. En efecto, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 cedió a las Comunidades Autónomas el 15 por ciento de la cuota líquida del impuesto personal sobre la renta ingresada por los residentes en su territorio, pero en realidad, no se atribuye a este nivel de gobierno ni competencias normativas ni de gestión acompañando a tal atribución. Esa corresponsabilidad fiscal “débil” había de ser sustancialmente sustituida en 1996 con la cesión de un porcentaje de la tarifa del IRPF a las CC.AA. de régimen común y otras modificaciones, consistentes en la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias normativas y a su participación en la gestión.

La oposición a la cesión de un porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) a las Comunidades Autónomas de régimen común se ha escudado en la mayoría de los casos en el argumento de que perjudica notablemente a las comunidades con menor renta y, por tanto, menor capacidad fiscal. Por supuesto, *demostrar que esto no tiene por qué ser necesariamente así no conlleva aceptar el tratamiento que el modelo da al principio constitucional de solidaridad*. En este sentido, tras la última revisión *sigue pendiente de respuesta la igualdad interterritorial en el nivel de prestación de servicios, por no hablar de la espinosa cuestión de los desequilibrios en los niveles de renta y desarrollo y su relación con la existencia de "deudas históricas"*, término equívoco e impreciso que sólo cuando se concreta en realidades como la disparidad de dotaciones de capital público parece que puede convertirse en objeto de discusión racional. Es inte-

resante discutir en este punto si la introducción de mayores dosis de corresponsabilidad fiscal en el modelo puede implicar costes significativos en términos de solidaridad interregional.

A tenor de la notable diversidad de opiniones al respecto, la respuesta a la pregunta de si el nuevo sistema incorpora un sesgo que favorezca sistemáticamente a las regiones más desarrolladas parece no ser evidente. Disparidad de juicios que viene explicada en buena medida por la incertidumbre asociada a la evolución de las variables determinantes de los resultados futuros de la cesión. Consecuentemente, cualquier predicción ha de ser tomada con cautela, al tiempo que es preciso contemplar todos los factores relevantes y tener mucho tiento a la hora de asignarles valores al efectuar las simulaciones correspondientes.

Expresado de forma sintética, el meollo de la reforma del sistema de financiación autonómica está en la sustitución de una parte de la *participación en los ingresos del Estado* (PIE) de la que son perceptores las Comunidades Autónomas por la participación en los rendimientos del IRPF, mediante la cesión de un tramo de la tarifa del impuesto. En el año base (1996), el cambio es neutral, es decir, los ingresos de cada comunidad son idénticos a los que percibía con el modelo anterior. Las diferencias potenciales surgen a partir de entonces, ya que lo que se recibe o lo que se deja de recibir puede evolucionar de modo diferente. Si la dinámica de lo primero va a depender de cómo se comporte la recaudación efectiva por IRPF, la evolución del volumen de transferencias a las que se renuncia será la de los *ingresos tributarios ajustados estructuralmente* (ITAE), término en el que se incluyen los impuestos directos e indirectos, salvo los susceptibles de cesión y los recursos de la Unión Europea y las cotizaciones sociales y por desempleo. Por otro lado, el nuevo sistema incorpora una tríada de garantías dirigidas a paliar el riesgo de desequilibrio financiero dinámico entre Comunidades Autónomas. De esta manera se aseguran: 1) crecimientos mínimos del IRPF y de la financiación global recibida por los mecanismos del sistema –IRPF cedido, participación transitoria en la cuota líquida del IRPF y PIE–; y 2) una aproximación de la financiación por habitante entre todas las CC.AA. al final del quinquenio.

Es fácil demostrar que los resultados de la cesión en términos comparativos dependen básicamente de dos factores:

- 1) En primer lugar, la diferencia entre las tasas de crecimiento de la recaudación por el IRPF y de los ITAE. La importancia de esta brecha reside en que actúa de multiplicador de las disparidades en la capacidad fiscal de las distintas regiones, esto es, cuanto mayor sea el aumento porcentual del IRPF sobre el de los ITAE mayor será el beneficio para las regiones más ricas, y viceversa. En el pasado, la recaudación del primero creció más que los segundos, aunque las diferencias se han reducido en los últimos años; especialmente desde que se ha

practicado regularmente la deflactación de la tarifa del IRPF. En la actualidad, éste es un tributo maduro que parece haber alcanzado su techo recaudatorio, sobre todo atendiendo a la tendencia de los sistemas tributarios de los países más desarrollados a otorgar un peso mayor a la imposición indirecta, en un contexto en el que la presión fiscal total se mantiene o incluso se reduce.

Por consiguiente, si se confirma la vigencia de este escenario, las comunidades en las que la recaudación per cápita por IRPF es más alta saldrán perjudicadas comparativamente. La mayor autonomía financiera y capacidad fiscal de las CC.AA. más ricas puede convertirse en un arma de doble filo. En todo caso, tampoco parece creíble que vaya a haber grandes pérdidas, al menos en términos relativos. Además de las garantías de evolución del sistema a las que nos hemos referido anteriormente, la participación de las CC.AA. en la nueva Comisión Mixta de Gestión Tributaria les permite intervenir en la elaboración de los informes sobre los anteproyectos que modifiquen el IRPF, aunque sin carácter vinculante.

- 2) En segundo lugar, va a ser fundamental la divergencia en las tasas de crecimiento de la recaudación del IRPF entre las CC.AA. La dinámica de este diferencial va a venir dada por el crecimiento de la renta regional y por la respuesta de la recaudación por IRPF a los aumentos en el nivel de la renta per cápita. En este sentido, cabe recordar que en la década de los noventa *la tasa media de crecimiento de las cuotas liquidadas de IRPF ha tendido a ser más alta en las regiones que en 1990 disponían de niveles de renta per cápita inferiores.*

La evidencia empírica que proporcionan los estudios sobre convergencia inter-regional en España muestran que las regiones ricas no tienden a crecer más que las pobres en el largo plazo. Por el contrario, en el pasado ha existido un lento proceso de convergencia en el tiempo que, dependiendo de la fuente estadística empleada, se habría estancado o no al terminar los setenta. Simultáneamente a estas tendencias a largo plazo, dominadas por el lado de la oferta, en la década de los ochenta y en los primeros noventa se ha verificado un progresivo acercamiento en el comportamiento cíclico de las economías regionales españolas como consecuencia de su mayor apertura y de la reducción de disparidades en sus estructuras productivas, procesos que han aumentado la velocidad e intensidad en la transmisión de los *shocks* de crecimiento entre las regiones. Esto significa que también en el corto plazo podemos esperar una evolución similar de la renta per cápita de las distintas CC.AA. En definitiva, no parece totalmente razonable suponer que las regiones más ricas vayan a gozar de tasas de crecimiento sistemáticamente superiores en los próximos años.

En cuanto a la sensibilidad de la recaudación del IRPF a las variaciones en el nivel de renta, las investigaciones empíricas al respecto no han encontrado evidencia que respalde el argumento de que tiende a ser más elevada en las regiones más

ricas. De hecho, existen indicios de que en los últimos años puede haber ocurrido lo contrario. En cualquier caso, no debemos perder de vista que la reciente cesión parcial del IRPF a las CC.AA. de régimen común concede la máxima importancia a las circunstancias coyunturales del año base, ya que un ejercicio anormalmente bueno o malo condiciona el crecimiento en los siguientes. Además, no hay que olvidar la existencia de distintos niveles de fraude fiscal en las CC.AA. o la diferente composición de las rentas declaradas, estructura a través de la que se van a transmitir a las recaudaciones regionales los efectos de las posibles modificaciones del tributo.

Estimar los beneficios comparativos de la cesión parcial del IRPF no es una tarea sencilla. En todo caso, a la luz de lo aquí expuesto no parece estar justificado el alarmismo cuando se discute acerca de los efectos dinámicos del nuevo sistema sobre la solidaridad interterritorial, al tiempo que ha de asumirse que disponer de una mayor autonomía financiera supone, entre otras cosas, aceptar una mayor incertidumbre en la evolución de los recursos financieros.

Al mirar hacia el futuro, no podemos perder de vista que la renta y la capacidad fiscal se distribuyen en el territorio de forma dispar, lo que hace imprescindible la introducción de mecanismos que garanticen la solidaridad, todo ello en un marco respetuoso con las reglas de un mercado integrado y con la indispensable coordinación, al servicio de los objetivos de estabilidad macroeconómica. Dicho esto y para evitar divagaciones o redundancias, quizá convenga preguntarse si no sería más conveniente cambiar radicalmente de filosofía y adoptar un modelo similar al que disfrutaban las comunidades que se rigen por el sistema de cupo o de convenio. En primer lugar, existen dudas razonables acerca de la equidad representada por la aportación de las haciendas vasca y navarra a la financiación de las competencias de gasto no cedidas. Por otra parte, la completa territorialización de los tributos se enfrenta a dos problemas de cierta entidad. De entrada, estaríamos dándole la espalda a un importante principio de federalismo fiscal, como es el de armonización y coordinación, con sus secuelas en términos de competencia fiscal perversa y fraude. Además, entraríamos en un campo en el que se dificultaría bastante el objetivo de nivelación horizontal de las capacidades fiscales o, lo que es lo mismo, el más que probable estado de pobreza en que quedaría el Gobierno central invalidaría cualquier política redistributiva relevante. Cosa distinta sería asignar la recaudación de más tributos a la Comunidad Autónoma, en función del lugar de generación de las rentas.

Probablemente, y no perdiendo nunca de vista que nos movemos en un terreno refractario a “revoluciones”, ya que la vinculación ingreso-gasto permite pocas alegrías que pongan en riesgo la recaudación cierta, una postura defendible desde Galicia podría pasar por las siguientes coordenadas: proseguir la cesión de tributos y perfeccionar las transferencias de nivelación. En cuanto a lo primero, merece la

pena formularse el IVA en fase minorista pues, aunque es menos “visible” que los impuestos directos, su recaudación es más homogénea en el territorio y su potencialidad en este sentido es notable. Existen diferentes vías, no exentas de problemas, para implementar esta cesión. También la cesión de impuestos especiales y del de matriculación de vehículos son opciones a considerar, con la correspondiente compensación a la hacienda municipal en el segundo caso. Por supuesto, somos partidarios de aumentar el porcentaje de cesión del IRPF, aunque la experiencia pasada no dice mucho en favor del uso que las CCAA. han dado a esta facultad. Podría discutirse igualmente la atribución a la Comunidad Autónoma de la recaudación del impuesto de sociedades, teniendo en cuenta el lugar de generación de beneficios y no el de liquidación, aunque la poca certeza acerca de los fenómenos de traslación no lo convierten en un tributo de primera elección en este sentido.

Por lo que respecta a la nivelación y puesto que estamos en presencia de diferentes necesidades de gasto, la fórmula por medio de la cual se calculan las subvenciones es fundamental. Topamos aquí, sin embargo, con la ausencia de bases objetivas claras y compartidas que permitan unas ponderaciones ajenas a la recurrente negociación. Digamos, en cualquier caso, que la correlación entre financiación per cápita y renta regional por habitante no resulta estadísticamente significativa. En definitiva, aunque el método actual es perfectible y da lugar a ciertas distorsiones, el sistema incorpora un grado elevado de nivelación interterritorial. Pero en el futuro, a medida que vayamos profundizando en la autonomía por el lado del ingreso, habrá que buscar un criterio de equidad más claro y transparente que guíe hacia el objetivo de la nivelación fiscal. De todos modos, estamos aquí ante un problema esencialmente político. ¿Vamos hacia una auténtica federación, o caminamos cara a una confederación? Porque en una situación los ciudadanos estarían dispuestos a apoyar políticas fuertes de nivelación, mientras que en otras no. Esto no hace sino evidenciar que existe un problema político previo que no puede ser resuelto por arreglos de financiación. Si se impone un modelo netamente asimétrico, los ciudadanos han de estar dispuestos a tolerar cierta inequidad entre Comunidades Autónomas.

Moviéndonos en una filosofía próxima a la que parece inspirar la estructura gubernamental desarrollada a partir de la Constitución de 1978, a efectos de subvenciones de nivelación, la variable población es la más importante y muchos están dispuestos a utilizarla como criterio único. El resultado sería permitir un gasto igual per cápita. Se trata, pues, de un criterio sobre todo muy sencillo. Probablemente su sencillez es su ventaja más patente. Si estuviésemos de acuerdo en una distribución basada en un mismo gasto por habitante, podría suceder que los niveles garantizados de prestación de servicios resulten diferentes en los distintos territorios, puesto que las necesidades no son las mismas para todos los habitantes y todos los servicios. Además, como es lógico, el coste de esos servicios no tiene por

qué ser igual en las diferentes CC.AA. Por lo tanto, si disponemos de los mismos recursos por habitante, las CC.AA. que tengan más necesidades y/o costes ofrecerán un nivel de prestación más bajo que en las que las necesidades y/o los costes resulten inferiores. Por ello, estaríamos más conformes con un criterio de equidad que indicase que, para un mismo esfuerzo fiscal, todas las CC.AA. deberían disponer de suficientes recursos para proporcionar a sus habitantes el mismo nivel de prestación de servicios públicos. Y a partir de ese nivel, cualquier mejora se financiaría a través de los recursos propios.

Se trataría, pues, de un criterio que atiende más a la necesidad que a la capacidad de gasto, teniendo en cuenta que habitantes y usuarios son dos referencias que no siempre coinciden. El ejemplo más evidente de esta realidad es la diferente composición de la población por edades. No debería ser difícil de entender que no todos los ciudadanos son usuarios de todos los servicios públicos y, por lo tanto, los gastos por habitante para alcanzar un nivel determinado de prestación serán más cuantiosos cuando la proporción entre usuarios y habitantes sea igualmente superior, proporción que puede variar no sólo entre comunidades sino también de un servicio a otro. La transferencia a las CC.AA. de servicios tales como educación, sanidad y servicios sociales, que pueden representar fácilmente en torno al ochenta por ciento del gasto, aconseja atender también a los elementos de coste que están estrechamente vinculados con la dispersión de la población.

Por último, y aun a sabiendas de la envergadura política de la tarea, resultaría muy conveniente, en términos de equidad, explorar caminos conducentes a reducir la inequidad resultante de la coexistencia de los regímenes común y foral. Es difícil de entender para muchos ciudadanos, no la singularidad reconocida constitucionalmente, sino el resultado de dos varas de medir manifiestamente dispares.