

1. REFORMA DE LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: LA INTRODUCCION DE MECANISMOS DE CORRESPONSABILIDAD*

Jesús Ruiz-Huerta

1. Introducción

El 7 de octubre de 1993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobaba la introducción en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de un mecanismo para aumentar el grado de responsabilidad de los gobiernos autonómicos en la obtención de los recursos tributarios necesarios para financiar su gasto público. Con el acuerdo titulado «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», se ponía fin, con carácter provisional, al problema que había ocupado buena parte de la atención y discusiones de las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera efectuadas durante las últimas semanas de 1991 y que finalizaría con los Acuerdos de enero de 1992. El problema de la corresponsabilidad ha sido, además, uno de los polos de atención fundamentales en los medios de comunicación y en el debate político del año 1993.

En este artículo, después de introducir algunas precisiones terminológicas, se ofrece una rápida revisión de los rasgos esenciales del sistema de financiación autonómico y de su evolución desde el comienzo de los años 80. Se trata, de esta forma, de exponer de manera sintética los momentos principales del modelo, con una terminología sencilla que nos permita conectar con el contenido del Acuerdo de 7 de octubre pasado y explicar el significado de la introducción del porcentaje de participación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Tras reflexionar sobre el alcance y futuro de dicho porcentaje, se estudian otras vías para incrementar el grado de responsabilidad de los gobiernos autonómicos, haciendo especial hincapié en los tributos cedidos, el establecimiento de recargos y las fórmulas de participación en la gestión de los tributos. Para terminar, se realizan algunas consideraciones sobre el futuro previsible del sistema de financiación autonómico.

2. Un intento de aclaración terminológica

Las dos vías principales de financiación de un gobierno regional son los recursos propios y los procedentes de otros niveles de gobierno, singularmente de la Administración Central. Como puede observarse en el cuadro adjunto (I), el

* Quiero agradecer la ayuda prestada por M^a Antonia de Pablos y y Julio López Laborda para la elaboración de este documento.

peso de los recursos propios entre las Comunidades Autónomas pertenecientes al régimen común es muy pequeño comparado con las transferencias. A la altura de 1991,¹ el 68% de los recursos de las Comunidades eran transferencias recibidas del Gobierno Central a través de diversas vías.

CUADRO 1

RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
DE REGIMEN COMUN

En porcentaje de los recursos globales anuales.
Cifras de liquidación definitiva.

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Tributos Propios (*) | 0,72 | 1,39 | 1,06 | 1,12 | 1,16 | 1,08 |
| Endeudamiento Neto | 3,04 | 0,08 | 3,29 | 3,49 | 10,11 | 15,40 |
| Tributos Cedidos y Tasas | 14,14 | 14,73 | 16,40 | 17,28 | 17,48 | 15,36 |
| Participación en I.E. | 30,98 | 39,23 | 31,88 | 31,32 | 28,93 | 26,70 |
| Insalud e Insero | 23,21 | 23,34 | 28,59 | 27,59 | 23,98 | 25,01 |
| Otras Subvenciones (**) | 27,92 | 21,24 | 18,79 | 19,20 | 18,35 | 16,44 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

(*) Incluye Recargos.

(**) Incluye F.C.I., F.E.D.E.R., Convenios de Inversión, Contratos-Programa, y Subvenciones gestionadas, excepto las destinadas a C.C.L.L.

Fuente: Giménez Montero, A. (1993).

Si acudimos a la comparación internacional (II), comprobamos cómo en relación a la media de los países federales, nuestros gobiernos intermedios tienen un porcentaje de recursos propios notablemente bajo: en términos de ingresos totales consolidados del Sector Público, frente a un valor medio correspondiente a los países federales de 24%, España arrojaba un porcentaje del 7% en 1991, apenas un 3% del PIB de ese año. No hay que olvidar, por otra parte, que esa pequeña participación debe ponerse en relación con el volumen de gasto sobre el que toman decisiones las Comunidades y que representa en la actualidad un porcentaje aproximado al 25% del gasto total consolidado. Tal diferencia pone de manifiesto la asimetría del proceso de descentralización español entre la vertiente del gasto y la del ingreso.²

Esa diferencia en términos de ingresos y gastos se suele criticar en tres direcciones: En primer lugar, se señala que se incumple el principio de suficiencia, en el sentido de que los recursos de las Comunidades no sería «suficientes» para atender a los objetivos de gasto.

1. La información sobre liquidaciones presupuestarias ofrecida por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales acaba, hasta el momento actual, en 1991. No tiene mucho sentido ofrecer datos más actuales procedentes de otras fuentes.

2. Asimetría que ha sido analizada exhaustivamente en los trabajos efectuados en los últimos años y que fue objeto de especial atención en el Informe de Comunidades Autónomas del año pasado. (Ruiz-Huerta, 1993).

CUADRO 2

INGRESOS CONSOLIDADOS POR NIVELES DE GOBIERNO (1)

| PAISES | INGRESOS (como porcentaje del PIB) | | | | INGRESOS (como porcentaje del total) | | | |
|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------|----------------|----------------------|---|---------------------|----------------|----------------------|
| | NIVEL CENTRAL | NIVEL INTERMEDIO | NIVEL LOCAL | TOTAL CONSOLIDADO | NIVEL CENTRAL | NIVEL INTERMEDIO | NIVEL LOCAL | TOTAL CONSOLIDADO |
| Alemania (1991) | 31 | 9,7 | 6,2 | 46,9 | 66 | 21 | 13 | 100 |
| Australia (1991) | 27,2 | 8,8 | 2,1 | 38,1 | 71 | 23 | 6 | 100 |
| Austria (1991) | 35,2 | 4,9 | 8,1 | 48,3 | 73 | 10 | 17 | 100 |
| Canadá (1989) | 20,1 | 16,7 | 4,3 | 41,1 | 49 | 41 | 10 | 100 |
| Suiza (1984) | 20,7 | 9,6 | 8,6 | 38,8 | 53 | 25 | 22 | 100 |
| USA (1990) | 19,9 | 8,4 | 5,7 | 34 | 58 | 25 | 17 | 100 |
| Media de países federales (2) | 25,7 | 9,7 | 5,8 | 41,2 | 62 | 24 | 14 | 100 |
| Francia (1991) | 40,8 | | 5,9 | 46,7 | 87 | | 13 | 100 |
| Italia (1989) | 38 | | 2,7 | 40,7 | 93 | | 7 | 100 |
| Reino Unido (1990) | 37,2 | | 4,7 | 41,9 | 89 | | 11 | 100 |
| Suecia (1991) | 44,5 | | 20,6 | 65,1 | 68 | | 32 | 100 |
| Media de países unitarios (2) | 41,7 | | 9,5 | 51,2 | 83 | | 17 | 100 |
| España (1991) | 35 | 3,1 | 3,1 | 41,2 | 85 | 7 | 8 | 100 |

(1) No se incluyen ingresos financieros (Caps. 8 y 9).

(2) Media no ponderada.

Fuente: CASTELLS et al. (1993)

Por otro lado, se alude a la ausencia de autonomía. Aunque parezca garantizada la autonomía del gasto, habría graves carencias de autonomía en relación con los ingresos. Por último, la asimetría citada pondría de manifiesto la falta de responsabilidad compartida, «corresponsabilidad», en la recaudación de los ingresos. Veamos cuáles son las diferencias entre estos conceptos.

Las transferencias, especialmente si son incondicionadas, pueden garantizar una amplia autonomía de gasto, entendida como capacidad para decidir sobre cantidades, calidades y técnicas de suministro de los servicios públicos, y, en cierto sentido, pueden asegurar un grado aceptable de suficiencia financiera. Podría decirse, en consecuencia, que un sistema carente de autonomía de ingresos puede ser suficiente, en el sentido de poder cubrir las necesidades normales de gasto con ingresos ordinarios.³

Sin embargo, un proceso de creciente endeudamiento podría ser una manifestación de insuficiencia financiera de cualquier administración. Ante la relatividad del concepto que manejamos, el conocimiento efectivo de la insuficiencia de recursos de dicha administración sólo sería posible a partir del análisis concreto de los gastos en que se incurre y de la evaluación de su grado de necesidad. Una vía interesante en esa dirección sería la investigación del endeudamiento cuando éste sobrepasa determinado límite.⁴

La autonomía financiera hace referencia al ejercicio autónomo de la actividad financiera, es decir, a la capacidad de la Comunidades para determinar el volumen y composición de sus gastos e ingresos.

Una cuestión que suele plantearse en este ámbito es la que se refiere a la relación entre la capacidad de decidir por el lado del gasto y por el del ingreso. ¿Cuál es la verdaderamente importante? Probablemente las dos. Es difícil separar ambos aspectos: para poder emplear efectivamente el poder de decidir es necesario contar con la capacidad para obtener recursos financieros con el mínimo posible de limitaciones externas. Por eso no parece suficiente aceptar que un nivel de gobierno es autónomo cuando tiene un amplio margen de maniobra para decidir sobre sus competencias de gasto. La vieja idea de que quien tiene el recurso es el que decide en última instancia, sigue teniendo valor en nuestros días. La autonomía en el lado de los ingresos es un factor importante para asegurar una efectiva capacidad autónoma de decisión.⁵ En este sentido, la autonomía financiera se refiere a la participación en las decisiones que afectan a los elementos de los impuestos. Cuanto mayor sea el peso de los tributos propios, mayor será la autonomía financiera de las Comunidades.

3. En realidad, el principio de suficiencia es difícil que se cumpla adecuadamente en cualquier modelo de financiación de una unidad pública, como consecuencia de su notoria relatividad. Los objetivos de acción pública son difíciles de delimitar y siempre pueden generarse nuevas necesidades de gasto por parte de cualquier nivel de gobierno. La tarea de garantizar la suficiencia del sistema en ese contexto debe ser siempre entendida desde esa perspectiva de relatividad.

4. Sobre el crecimiento del endeudamiento de las Comunidades Autónomas pueden consultarse Biescas, 1992; Álvarez Corbacho, 1992; Monasterio y Suárez, 1993.

5. Sobre las relaciones entre ambos conceptos de autonomía, ver Secretaría de Estado de Hacienda, 1990.

Y, como señalábamos anteriormente, puede decirse que, en el ámbito español, el escaso peso de los recursos propios, aquéllos sobre los que decide plenamente el gobierno autonómico, implica un bajo nivel de autonomía por el lado de los ingresos. Pero ¿qué tiene esto que ver con la corresponsabilidad?

El concepto de corresponsabilidad fiscal no goza de una interpretación única admitida por todos.⁶ Su origen debe vincularse a la asimetría antes señalada. Si las Comunidades Autónomas españolas se financian básicamente a través de transferencias eso quiere decir que la mayor parte de los impuestos se recauda por el gobierno central que es el que debe hacerse cargo de los costes relacionados con tal recaudación. Esa ausencia de competencias en la recaudación de impuestos diluye la responsabilidad de los gobiernos ante sus electores que sólo juzgarán a sus gobernantes directos por las actividades de prestación de servicios o de asignación del gasto que efectúen.

El presupuesto en los sistemas democráticos es el instrumento principal de control de la acción del ejecutivo, tanto en su vertiente de gasto como en la de ingresos. Esta función de control no se realiza adecuadamente si los ciudadanos, a través de sus representantes, no pueden pronunciarse sobre los ingresos más adecuados para financiar los programas de gasto. Los ciudadanos de cada Comunidad pueden identificar, cada vez con mayor facilidad, a los responsables de las políticas de gasto pero siguen considerando que el Gobierno Central, el Ministerio de Hacienda, es quien recauda sus tributos. Y eso no es bueno porque genera una tendencia al aumento del gasto y al victimismo de las Comunidades respecto al Gobierno, último responsable de problemas y carencias en cada territorio.

La corresponsabilidad implica la necesidad de participación solidaria en los costes de la financiación de todos los servicios públicos, sean de ámbito estatal, regional o local.⁷ La corresponsabilidad guarda una clara relación con el problema de la autonomía de ingresos, pero debe diferenciarse del mismo, afectando a otros principios característicos de un sistema fiscal descentralizado como la «visibilidad» de la carga tributaria, la importancia cuantitativa que deben tener las fuentes de recaudación asignadas, etc.

En definitiva, hablar de responsabilidad implica realizar un ejercicio de identificación de la autoridad competente en cada actividad pública, sea en relación con algún servicio público, sea en cuanto a la labor recaudatoria. La responsabilidad en este contexto debe interpretarse como «obligación de dar cuenta» y se referiría a las autoridades que deben dar cuenta ante sus electores de sus actividades y de los costes que aparejan. Tras la demanda de mayor responsabilidad o de aumentar la «corresponsabilidad» de las Comunidades Autónomas ha-

6. Véanse, entre otros, los trabajos de Monasterio, 1992, Solé Vilanova, 1992 o Ruiz-Huerta, 1993.

7. Como apuntábamos en Ruiz-Huerta, Pablos (1992), el concepto de corresponsabilidad que, aunque no recogido como tal en el diccionario de la lengua, ha hecho fortuna en España, guarda una estrecha relación con el término inglés «accountability».

bría, en consecuencia, un objetivo de lograr mayor eficiencia en la prestación de los bienes y servicios públicos

3. El modelo de financiación de la Comunidades Autónomas de régimen común⁸ Algunas observaciones sobre su origen y evolución

Cuando se puso en marcha el proceso de descentralización del Sector Público Español se trataba de hallar un procedimiento rápido de cesión de competencias que permitiera, con los costes más bajos posibles, garantizar el mantenimiento de los servicios públicos, evitando que los ciudadanos sufrieran las consecuencias negativas que se podrían producir como consecuencia del cambio de titularidad de dichos servicios.

Aunque el esquema más racional, previsto en las normas descentralizadoras, consistía en estimar de algún modo las necesidades de servicios públicos de cada una de las Comunidades, pareció más razonable diferir ese modelo algunos años optando por una alternativa más sencilla. En esa dirección se decidió, para proceder a la transferencia de los servicios, determinar cuál era el coste de cada uno de tales servicios de manera que se pudiera financiar, a través de algún procedimiento, dicho coste, el «coste efectivo». Tal fue la tarea encomendada a las Comisiones de Transferencias que debían fijar los costes efectivos de los servicios siguiendo una metodología particular, elaborada con dicha finalidad.

Empleando una terminología sencilla podría expresarse el mecanismo de financiación en la siguiente forma:⁹

Como antes señalábamos, los dos tipos principales de recursos financieros de la Comunidades son los recursos propios y las transferencias. En los primeros años, las modalidades principales de ingresos obtenidos por las Comunidades que responden a esos dos tipos genéricos, son los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado.¹⁰

8. Es obligado señalar la excepción constituida por las Comunidades de Régimen Foral. Cuando se plantea el problema de la corresponsabilidad no se está aludiendo a los regímenes de Concertado y Convenio que, a partir de las explicaciones anteriores y a la luz de los sistemas comparados, podrían calificarse como sistemas con un grado elevado de autonomía financiera y también de responsabilidad.

9. Aunque se trata de una terminología común, me he beneficiado de algunas de las expresiones empleadas por López Laborda en sus trabajos (algunos aún no publicados) de 1992 y 1993.

10. Como es bien conocido (ver, Ruiz-Huerta, 1993), los recursos obtenidos de los tributos cedidos se refieren a la recaudación de algunas figuras de escaso peso recaudatorio como los Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o la Tasa sobre el Juego. Según la LOFCA, las Comunidades tendrían derecho a percibir la recaudación por dichos conceptos aunque después se delegaría desde el gobierno central la gestión de esos tributos con alguna excepción. No obstante, se trata de figuras de titularidad estatal sobre las que las Comunidades carecen de capacidad normativa alguna. Por su parte, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado no es sino un fondo de transferencias que procede de la suma de ingresos del Estado, dirigido a garantizar el funcionamiento de los servicios públicos en los diversos territorios.

Sea CE_i la expresión del coste efectivo de los servicios transferidos a la Comunidad «i»

TC_i la recaudación real por tributos cedidos en «i»

TC*_i la recaudación normativa¹¹ por tributos cedidos en la región «i»

PIE_i la participación de la Comunidad en los ingresos estatales no cedidos, y FT_i, la financiación total de la Comunidad «i».

En el primer período, todo se reducía a financiar el coste efectivo de los servicios transferidos por lo que la Administración Central se limitaba a cubrir la diferencia entre el montante del coste efectivo y la estimación razonable de lo que se esperaba recaudar por los tributos cedidos, es decir:

$$PIE_i = CE_i - TC^*_i$$

Y la financiación total de la Comunidad sería:

$$FT_i = PIE_i + TC_i = CE_i + [TC_i - TC^*_i].$$

En otros términos, cada región recibiría para financiar su gasto una transferencia del gobierno central y la diferencia entre los tributos cedidos efectivamente recaudados y la estimación normativa de los mismos.¹²

El sistema incluía además otros ingresos de menor cuantía (impuestos propios o tasas vinculadas a los servicios transferidos) o bien asignados a alguna finalidad distinta de la financiación de los servicios públicos de las Comunidades, como ocurría con el Fondo de Compensación Interterritorial.¹³

En 1986 se llevó a cabo una reforma del sistema de financiación autonómico para adaptarlo a las previsiones de la LOFCA y corregir las principales distorsiones del sistema anterior. Ahora se pretendía separar la financiación de la noción de coste efectivo y hacer bascular el sistema sobre una aproximación a las necesidades de gasto de cada Comunidad, determinadas a partir de las variables

11. El término «normativo» se emplea con frecuencia en la jerga propia del modelo de financiación autonómica. Con el mismo, se quiere aludir a la estimación de lo que «deberían» recaudar como término medio las Comunidades por estos conceptos. En el caso de los tributos cedidos la recaudación normativa se obtiene a partir de la cifra real de un año (1984) que crece según el porcentaje previsto para el resto de la financiación (Gasto Equivalente, ITAE o PIB). El establecimiento de la «norma» de evolución de estos ingresos es otro tema controvertido.

12. De esta forma se introducía un cierto incentivo a una buena recaudación de los tributos cedidos.

13. El FCI se utilizó en el primer período no sólo como un instrumento de reequilibrio territorial sino también como medio para financiar la inversión nueva vinculada a los servicios transferidos, no contemplada en el coste efectivo. Ello daría lugar a diversas distorsiones y a un mal funcionamiento del Fondo, en buena medida debido a la existencia de un doble objetivo, a veces contradictorio. Este problema se mantendría hasta 1990, cuando se llevó a cabo la reforma del FCI con la finalidad de consagrarlo en exclusiva a su función originaria de promover la solidaridad entre las regiones españolas. No debe olvidarse sin embargo este problema en un momento como el actual, cuando se está poniendo en marcha un nuevo proceso de transferencias a raíz del Pacto Autonómico de 1992, y una vez más se está empleando el método del coste efectivo sin contemplar el fenómeno de la inversión nueva ...

contempladas por la LOFCA (población, superficie, pobreza relativa, esfuerzo fiscal).¹⁴

Utilizando la misma terminología anterior y llamando NG_i a las necesidades de gasto de la Comunidad «i», ahora la transferencia recibida del gobierno central se obtendría de la expresión: $PIE_i = NG_i - TC^*i$

Por su parte, la financiación total resultaría:

$$FT_i = NG_i + [TC_i - TC^*i]$$

De este modo, se conseguía vincular la financiación a las necesidades de cada Comunidad aunque los instrumentos básicos no se veían esencialmente alterados.

No obstante, a pesar de la mejora, como la aprobación del cambio hacía necesaria su aceptación por parte de las Comunidades, el Gobierno Central se vio obligado a asegurar a las mismas unos ingresos iguales como mínimo a los del sistema anterior. En la práctica ello se tradujo en un crecimiento de la financiación a todas las Comunidades. Y como el modelo anterior se sustentaba sobre el concepto del coste efectivo, este concepto se arrastró al nuevo mecanismo previsto para el período 1987-1991. Con él se arrastraban también las desigualdades de partida, que pudieran existir cuando se puso en marcha el proceso de descentralización del Sector Público.

La norma de evolución del porcentaje de participación en los ingresos del Estado se obtiene a partir del cálculo de tres índices: la tasa de evolución de los ingresos totales ajustados estructuralmente (ITAE), el incremento nominal del PIB y la evolución del Gasto Equivalente del Estado. El tenor de la norma a seguir es el siguiente: «La financiación vía porcentaje crecerá a la misma tasa que el ITAE, a menos que esta tasa supere a la tasa de crecimiento nominal del PIB, en cuyo caso la financiación crecería igual que el PIB. Sin embargo, si la aplicación de esta regla diera lugar a una tasa de crecimiento menor a la tasa de crecimiento de los Gastos Equivalentes, la financiación crecería igual que dichos gastos equivalentes».¹⁵

En la práctica, excepto en un año, el índice aplicado ha sido el de la evolución del Gasto Equivalente de manera que el crecimiento de las transferencias procedentes de la Administración Central para financiar los gastos autonómicos se vinculaba al comportamiento del gasto efectuado por el Gobierno Central.

La reforma acordada en 1986 corrigió algunos de los defectos principales del sistema anterior aunque dejó sin resolver problemas importantes como los relacionados con el FCI, el limitado peso de los recursos propios o la mayor

14. La determinación de las necesidades de gasto es otro tema complejo y controvertido. ¿Cuáles son las variables relevantes? ¿Cuáles son las ponderaciones adecuadas?

15. Ver el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1987-1991». El gasto equivalente se refiere a los Capítulos I, II y VI del Presupuesto de Gastos. Por su parte, los ITAE incluyen los impuestos directos e indirectos y las cotizaciones sociales y para el desempleo, descontando los recursos de la Comunidad Europea.

aproximación entre las Comunidades en términos de financiación por habitante.

Los intentos para conseguir un nuevo modelo llevaron a los acuerdos de 1992. En realidad, el nuevo acuerdo no implicaba un cambio sustancial del sistema sino un moderado perfeccionamiento del anterior y la asunción del compromiso de incorporar algún elemento de corresponsabilidad en el nuevo modelo de financiero. En su documento, el Consejo ponía en marcha diversos grupos de trabajo para que estudiaran los principales problemas pendientes y, en especial, contemplaran la posibilidad de incorporar la corresponsabilidad a partir de la variable esfuerzo fiscal incluida en la fórmula de reparto del porcentaje de participación.¹⁶ Los acuerdos de 1992 consagraban la reforma del FCI, mejoraban el mecanismo de participación y aproximaban la financiación per cápita de las Comunidades. Pero habría que esperar dos años más para el logro de un nuevo acuerdo reformador.

4. El Acuerdo de Octubre de 1993

Después de un largo y complejo proceso de negociaciones en el que las variables políticas jugaron un destacado protagonismo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera alcanzó un Acuerdo de mayoría en su reunión del 7 de octubre de 1993. A partir de dicho acuerdo, por primera vez se introduce un mecanismo de corresponsabilidad en el modelo de financiación de las Comunidades. Es interesante explicar gradualmente el contenido de dicho acuerdo para poder valorarlo en su justa medida.

¿Cuál es el instrumento por el que se opta? Es importante señalar que el Consejo acuerda la cesión a cada Comunidad Autónoma del 15% del IRPF recaudado en su territorio. Por lo tanto es incorrecto hablar de una cesión de «la gestión» del 15% del IRPF. La Comunidad participa en una parte de lo recaudado pero no se hace cargo de su gestión. No podía ser de otra forma si pensamos que, desde el punto de vista de la naturaleza del IRPF, la ruptura de la gestión del gravamen es una medida inadecuada e ineficiente. Otra cosa distinta es que las Comunidades participen de algún modo en la gestión del tributo ante el interés que dicha gestión ahora aparece.¹⁷

16. Estos extremos se explicaban en el Informe de Comunidades Autónomas de 1992. Según el Ministerio de Hacienda, tal como estaba concebida la variable esfuerzo fiscal en el mecanismo de reparto del porcentaje de participación en los ingresos, equivalía a un cierto porcentaje de la recaudación del impuesto sobre la renta devengado en cada territorio. Este argumento tiene su importancia por las repercusiones jurídicas que genera. En efecto, si se optaba por la cesión de un porcentaje en el IRPF territorial, ante la dificultad de encajar dicha cesión en el artículo 11 de la LOFCA, cabía la posibilidad de contemplarla en el marco del artículo 13, como una mera división del «viejo» porcentaje de participación en dos fracciones diferenciadas. Así fue como ocurrió.

17. Es lo que se ha hecho en la Ley de Presupuestos para 1994, donde se establece un sistema de participación de las Comunidades en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en relación con la gestión del IRPF.

¿Cómo se instrumenta la nueva participación en el IRPF? Utilizaremos para la explicación la misma terminología antes empleada. Como en el modelo anterior, el primer paso consiste en determinar la cuantía de las necesidades de gasto de cada Comunidad en función de diversas variables (población, superficie, etc.). Los medios para financiar las necesidades de gasto son ahora los impuestos cedidos, la participación en ingresos y el 15% de la recaudación en el IRPF. Es decir:

$$NG_i = PIE_i + TC_i + 0,15IR_i$$

Por otra parte, el Porcentaje de Participación en los ingresos del Estado se obtendría de la siguiente forma:

$$PIE_i = NG_i - TC_i - 0,15IR_i$$

Es decir, lo que obtienen las Comunidades de las transferencias del Estado es el resultado de restar de las necesidades de gasto, la recaudación normativa de tributos cedidos y el 15% de la recaudación normativa del IRPF.

Una vez más, el mecanismo se sustenta sobre la noción de recaudación «normativa» o «estándar». Como en el caso de los tributos cedidos, con esta noción se quiere representar un nivel de esfuerzo adecuado o razonable para garantizar la financiación de los servicios públicos. En el caso del IRPF se ha optado por entender que la recaudación normativa es igual a la recaudación real de un año neutral, en este caso 1993. Una vez obtenida esa cifra de recaudación efectiva se transforma en valores del año base, 1990, descontándola según el indicador «prevalente» para el crecimiento del porcentaje de participación (Gasto Equivalente normalmente). La recaudación normativa de cada año sería el resultado del crecimiento de la cantidad del año base según la norma de evolución aplicada.

La financiación total de cada Comunidad sería por lo tanto:

$$FT_i = PIE_i + TC_i + 0,15IR_i$$

O, en otros términos, = $NG_i + (TC_i - TC_i^*) + 0,15(IR_i - IR_i^*)$

¿Cómo se debe interpretar la última expresión? Si se siguió el razonamiento no habrá problemas para entender que cada Comunidad Autónoma obtendrá recursos de las tres fuentes citadas y que si hace un esfuerzo razonable (estándar) podrá cubrir sin dificultades sus necesidades de gasto. Si no fuera así, podría tener algún problema para atender dichas necesidades, aunque el caso normal será el logro de un cierto excedente porque alcanzará una recaudación efectiva mayor que la normativa. Tal parece haber sido el caso de los tributos cedidos como se observa en el cuadro III.

Sin embargo el cálculo de los conceptos normativos introduce una cierta aleatoriedad en el sistema que se ha pretendido controlar mediante el establecimiento de topes. En efecto, TC_i^* e IR_i^* se determinan en el año base y se hacen evolucionar según un índice específico, igual para todas las Comunidades Autónomas. De esta forma se evitan los cálculos anuales, poco convenientes en cualquier esquema de transferencias, ante el coste derivado de las continuas nego-

ciaciones que aparejan, intentando garantizar la solvencia de cada Comunidad Autónoma a través del establecimiento de determinados límites a la financiación.¹⁸

CUADRO 3

INDICE DE REALIZACION TRIBUTARIA EN IMPUESTOS CEDIDOS

(Recaudación real x 100 / Recaudación normativa)

A partir de cifras de liquidación definitiva

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Aragón | 108,30 | 110,00 | 124,92 | 134,12 | 116,96 | 113,56 |
| Asturias | 108,07 | 113,27 | 113,13 | 114,10 | 105,63 | 115,81 |
| Baleares | 146,49 | 158,04 | 160,40 | 184,06 | 181,44 | 162,69 |
| Cantabria | 153,51 | 169,93 | 232,25 | 160,93 | 153,47 | 137,39 |
| Castilla-León | 121,73 | 118,64 | 128,49 | 119,83 | 116,70 | 120,05 |
| Castilla-La Mancha | 113,49 | 113,50 | 108,94 | 121,13 | 119,00 | 126,96 |
| Extremadura | 127,96 | 128,50 | 126,28 | 130,94 | 121,01 | 122,29 |
| Madrid | | | | | 109,85 | 108,55 |
| Murcia | 107,76 | 103,01 | 122,29 | 146,80 | 132,86 | 130,88 |
| Rioja | 123,93 | 130,98 | 127,96 | 127,09 | 134,11 | 134,41 |
| Andalucía | 120,03 | 127,04 | 131,56 | 145,94 | 133,97 | 124,61 |
| Canarias | 112,22 | 129,16 | 122,76 | 133,19 | 116,30 | 103,68 |
| Cataluña | 111,96 | 119,74 | 122,40 | 140,24 | 127,66 | 121,26 |
| Galicia | 142,72 | 121,41 | 116,25 | 115,04 | 116,02 | 117,98 |
| Valencia | 106,55 | 110,42 | 119,20 | 129,08 | 113,30 | 108,03 |
| TOTAL CC.AA. | 116,17 | 120,04 | 125,01 | 135,31 | 122,47 | 118,10 |

Fuente: Giménez Montero, A. (1993).

Según el Acuerdo, todas las Comunidades recibirán un tramo de financiación definido como el 15% de la diferencia entre la recaudación real y normativa del IRPF [= 0,15 (IR_i — IR^{*i})]. La evolución de este tramo está sujeta a la siguiente restricción en 1994: $0,25\% \leq \frac{0,15 (IR_i - IR^{*i})}{FT_i} \leq 1,00\%$, para las Co-

munidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143. Dichos límites serán 0,25% y 0,50% para las Comunidades de nivel competencial más alto; y 0,50% y 2% para todas las Comunidades, en 1995. FT_i de la expresión anterior es la financiación «fuera fondo» teórica que hubiera existido en los respectivos ejercicios, de haberse aplicado el método aprobado en 1992 (= PI + TC*).

18. El automatismo en el funcionamiento de un sistema de transferencias es un criterio defendible desde postulados de eficiencia y autonomía. Como señalaba King en 1991, la mejor transferencia es la más pequeña y la que exige menos negociaciones.

La cesión del 15% admite alguna excepción en el caso de las Comunidades cuya participación en el IRPF fuera superior al porcentaje de participación. En tal supuesto, el porcentaje aplicado en el IRPF será inferior.¹⁹ Por otra parte, algunas Comunidades, por motivos diferentes, no suscribieron el acuerdo, por lo que transitoriamente obtendrán su financiación según el procedimiento anterior.²⁰

El Acuerdo alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se refiere sólo a los ejercicios de 1994 y 1995. En 1996, como señala expresamente el «procedimiento», a la vista de la experiencia de los dos años precedentes el Consejo «deberá pronunciarse sobre la continuación pura y simple en su aplicación o, en su caso, sobre las reformas que sea necesario introducir para su perfeccionamiento».

5. Valoración del Acuerdo sobre corresponsabilidad

A) *Algunos aspectos técnicos*

El Acuerdo alcanzado por el CPFF el 7 de octubre de 1993 ha optado por definir la norma recaudatoria del IRPF como la cuota líquida territorializada real del IRPF en el año base del sistema, año 1993, y su norma de evolución según el índice prevalente. Pero esta decisión es el punto final de un largo período de estudios y negociaciones en el cual se analizaron otras propuestas de definición.

En particular, se barajó la posibilidad de definir dicha norma recaudatoria como el producto de una base imponible territorial normativa y de un tipo medio normativo de gravamen territorializado. ¿Cómo se propuso calcular cada uno de estos elementos? La base normativa en un año «t» para cada CA podría estimarse distribuyendo la cuota líquida total de las 15 CA de régimen común en función de sus respectivos VAB relativos; por su parte, el tipo medio normativo de cada CA debería estimarse mediante una función creciente de la base imponible media correspondiente a cada CA en el ejercicio «t». En cuanto a la evolución de esta norma, sería la que resultara de efectuar el cálculo descrito año a año.

Del análisis de los dos sistemas para calcular lo que debería ser una «cuota líquida estándar» podría decirse que el segundo es quizás una aproximación más rigurosa (aunque no exenta de algunas hipótesis arbitrarias: distribuir la cuota total igual que el VAB; considerar la base media como único factor determinante del tipo medio efectivo) y, en cierto sentido, más corresponsable puesto que

19. La efectividad plena de dicha participación queda supeditada, para cada Comunidad Autónoma, al cumplimiento de la condición de que el importe del 15% de las cuotas líquidas declaradas por sus residentes, devengadas en el año neutral 1993, sea inferior a la actual financiación inicial por PPI de la Comunidad Autónoma según el «Procedimiento», expresada en valores del citado año neutral. Procedimiento, pg. 17.

20. Se trata de las Comunidades de Galicia, Extremadura y Castilla y León.

cada año reflejaría el comportamiento fiscal de cada CA (pero, ¿es correcto hablar en este caso de más corresponsabilidad teniendo en cuenta que la gestión del impuesto sigue centralizada y que, por tanto, las CA no pueden introducir cambios en la gestión que afecten al tipo medio o a la base imponible total?). Sin embargo, se trata de una alternativa que carece de automatismo, característica muy valorada en nuestro modelo de financiación autonómica, y generadora de negociaciones entre la Administración Central y las Autonómicas.

La definición de norma recaudatoria que finalmente ha sido objeto de Acuerdo, puede ser considerada una aproximación «poco fina» a lo que debería ser una recaudación estándar y, además, los problemas se arrastrarán año a año puesto que no se efectuarán nuevos cálculos y, en su lugar, evolucionará de acuerdo con el índice prevalente. Sin embargo, en su defensa, hemos de apuntar su carácter automático y recordar que, en todo caso, el Acuerdo sólo se refiere al procedimiento de corresponsabilidad aplicable a los ejercicios 1994 y 1995 y deja la puerta abierta a posibles modificaciones para los años siguientes.

Otro aspecto que no conviene olvidar es el que se refiere a la financiación garantizada. La regla de neutralidad financiera, en un año determinado, respecto al modelo del Acuerdo de 20 de enero de 1992 ha estado presente a lo largo de las negociaciones. Es decir, se trataba de que la «financiación fuera fondo» de cada CA, en el año que se eligiera como neutral, fuese igual a la derivada de la aplicación del sistema aprobado en 1992. Una vez decidido cuál sería el año neutral, era necesario estudiar la conveniencia o no de establecer límites al crecimiento futuro de la financiación total recibida por cada CA. Los estudios al respecto consideraron distintas alternativas: no fijar límites, establecer sólo uno mínimo (en particular garantizar que la financiación total de cada año sería, al menos, la que hubiese existido con la aplicación del sistema del 20 de enero de 1992), o fijar límites mínimos y máximos. Finalmente, el Acuerdo del 7 de octubre consideró conveniente fijar como año neutral 1993, puesto que es el anterior a la aplicación del nuevo instrumento. A partir de ese año neutral, la evolución de la financiación total recibida por cada CA debe estar dentro de un intervalo. Esta garantía supone una limitación del objetivo de la corresponsabilidad, puesto que algunas CA no podrán apropiarse totalmente de las ganancias en sus cuotas líquidas, al tiempo que otras no tendrán que soportar el coste de tener cuotas líquidas menos dinámicas.

B) Otras consideraciones

Es difícil efectuar una valoración exclusivamente técnica de un acuerdo como el recogido en las líneas anteriores. Como ya se ha puesto de manifiesto, los factores políticos han pesado de forma fundamental en el resultado del proceso por lo que es importante tenerlos presentes para interpretar los resultados alcanzados.

Hemos argumentado en las líneas anteriores y en otros trabajos la necesidad de dar respuesta al problema de la falta de responsabilidad de las Comunidades

Autónomas. Como se recogía en los resultados del grupo de trabajo creado por el Consejo de Política Fiscal en 1992, los instrumentos disponibles para aumentar el grado de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas son varios, desde la propia participación a los recargos, cesiones de otros impuestos o aumento de las facultades de gestión o de capacidad normativa de las Comunidades.

La cesión del 15% ha sido muy criticada incluso entre quienes defienden el crecimiento de la responsabilidad de las Comunidades.²¹ A juicio de los críticos, la cesión no responde al problema de la corresponsabilidad, es muy inferior a otras alternativas y no tiene fácil encaje en el seno de la LOFCA. Es cierto que respecto a otras propuestas, la medida adoptada resulta muy modesta en relación al objetivo pretendido de hacer efectivo el principio de corresponsabilidad. La cesión de un 15% de la recaudación del IRPF no implica más participación activa de las Comunidades ni mayor perceptibilidad de los ciudadanos respecto del nivel de gobierno responsable de la recaudación. Hablar de esfuerzo fiscal cuando la mayor parte de los instrumentos y medios para recaudar están en manos del Gobierno Central, no es sino incurrir en un eufemismo. Cuando se dice que las Comunidades que hagan mayor esfuerzo serán las que más se beneficien de la diferencia entre recaudación real y normativa, se está señalando sólo una parte de la realidad. El esfuerzo que efectúen los ciudadanos se relacionará, básicamente, con las normas elaboradas en cada momento y con la gestión realizada por el Gobierno Central, en particular, la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Poco tienen que decir las instituciones autonómicas al respecto. No es fácil pensar, además, que los contribuyentes sean más partidarios de cumplir mejor sus obligaciones tributarias por el hecho de que una parte, por lo demás modesta, de su deuda tributaria se destine a financiar servicios autonómicos.

Es verdad también que otros instrumentos se adecúan mejor al objetivo pretendido. El recargo, por ejemplo, en la medida que apareja utilización de capacidad normativa (como mínimo la variación del tipo aplicable), sería un instrumento superior desde la perspectiva de la visibilidad y la corresponsabilidad.

Como se apuntaba con anterioridad, razones de adecuación normativa, aconsejarían la búsqueda de una fórmula diferente a la cesión del 15%. En opinión de los críticos, la cesión debería encajar en el concepto de tributo cedido por su propia naturaleza y el artículo 11 de la LOFCA excluye expresamente la cesión de los tributos que afecten a la renta personal.

A pesar de las consideraciones anteriores, no han sido sólo motivaciones políticas las que sustentan el acuerdo de octubre pasado. El instrumento empleado debe entenderse como un primer paso para ir a un cambio esencial del sistema. Con él se rompe la inercia anterior y se abre paso la territorialización de la primera figura de nuestro sistema tributario. Con la cesión puede ser más fácil co-

21. Las Comunidades que no firmaron el acuerdo aludían a la falta de respuesta real al problema de la corresponsabilidad por parte del instrumento seleccionado. Ver en la misma dirección, C. Monasterio, 1992.

menzar a aplicar recargos e, incluso, cabría aumentar la percepción de los ciudadanos sobre el destino de sus tributos a través de una mención expresa en la declaración de la renta o alguna reforma formal similar.

En relación con el encaje jurídico, es defendible contemplar la cesión del 15% como una parte especial del porcentaje de participación en ingresos tal como se recoge en el artículo 13 de la LOFCA. No debe olvidarse el origen de dicho porcentaje, su conexión con la ponderación del esfuerzo fiscal en la fórmula de distribución anterior. El 15%, como argumentan sus defensores, estaba ya en el porcentaje anterior. Ahora la única novedad es que se hace explícito al vincularse a la recaudación del impuesto en cada territorio y dividir la antigua participación en los ingresos del Estado en dos tramos diferenciados.

Por último, respecto a la existencia de otros instrumentos mejores de cara al objetivo de incrementar la corresponsabilidad, hay que recordar su difícil viabilidad. La cesión de un tributo sobre las ventas minoristas tropieza con dificultades de muy difícil solución a corto plazo con un impuesto sobre el valor añadido, como el existente en España, en el que las ventas de los minoristas no son más que una fase de un proceso, por naturaleza integrado. La permanencia además del recargo de equivalencia hace aún más compleja dicha cesión. Otros impuestos no gozan de tanto atractivo desde el punto de vista de la recaudación, mientras que medidas como las que se refieren a la gestión, aún siendo importantes, tienen un alcance más modesto.

Respecto al recargo, baste con citar el texto recogido en el «Procedimiento» en relación con dicha figura, especialmente querida por los técnicos: «Aunque dentro del marco de la LOFCA podrían arbitrarse soluciones a la corresponsabilidad fiscal por la vía del artículo 12, mediante el establecimiento de un recargo autonómico en el IRPF acompañado de la simultánea reducción de la tarifa estatal, de modo que la presión fiscal resultante sea idéntica a la existente con anterioridad, en el momento actual existen importantes razones para descartar la fórmula del recargo, porque la necesidad de evitar retornos financieros a favor de la Hacienda Central obligaría a establecer dos tarifas estatales diferentes del impuesto».²²

Se trata de una expresión un tanto crítica que pretende mostrar las dificultades técnicas de este instrumento y la oposición política actual a su aplicación, incluso bajo la hipótesis de mantenimiento inalterado de la presión fiscal.

Una aproximación pragmática al problema nos llevaría en consecuencia a aceptar la cesión como una de las pocas vías existentes para introducir un criterio de responsabilidad en el modelo de financiación a partir de las restricciones actuales.²³

22. Ver, Procedimiento, 1993, pg. 3.

No parece por lo demás muy verosímil que el problema de los retornos financieros sea el que justifique la inaplicación de recargos.

23. Me gustaría romper una lanza en favor de tal aproximación «pragmática». Desde un punto de vista teórico, a mi juicio, carece de sentido proponer alternativas escasamente viables cuando se

Una pregunta adicional que habría que formularse es la que se refiere a los resultados del sistema: ¿Quiénes serían los beneficiados por la cesión del 15%?

Una de las prevenciones iniciales respecto a esta medida era que beneficiaría, modestamente en 1994 y 95 pero más con posterioridad, a aquéllas regiones con elasticidades de recaudación superiores, es decir las que más rápidamente fueran capaces de reaccionar ante variaciones en el nivel de renta. Para hacer una pequeña aproximación a este campo se ofrece el cuadro IV que recoge las tasas previstas de variación de la recaudación por IRPF desde 1992 hasta 1996. Nada concluyente parece desprenderse del cuadro IV en donde diversas Comunidades, no siempre coincidiendo con las de mayor nivel económico, alcanzan las tasas superiores de crecimiento.

intenta entender una realidad compleja y analizar las soluciones más adecuadas a los problemas planteados. En ese sentido, contar, entre los principios que sirven de referencia para proponer una reforma, con un principio referencial al grado de aceptabilidad de las medidas propuestas me parece un modo de aproximación a la realidad razonable en la búsqueda de soluciones eficaces.

CUADRO 4

CUOTA LIQUIDA I.R.P.F.
EJERCICIOS 1992-1996

| | AÑO 92 | AÑO 93 | 93/92 | AÑO 94 | 94/93 | AÑO 95 | 95/94 | AÑO 96 | 96/95 | 96/92 |
|--------------------|-----------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-------|
| Andalucía | 493.759 | 519.541 | 5,2 | 555.272 | 5,9 | 600.564 | 8,2 | 650.122 | 8,3 | 31,7 |
| Aragón | 157.875 | 165.392 | 4,8 | 175.825 | 6,3 | 189.059 | 7,5 | 203.542 | 7,7 | 28,9 |
| Asturias | 123.223 | 129.647 | 5,2 | 138.605 | 6,9 | 149.994 | 8,2 | 162.465 | 3,3 | 31,8 |
| Baleares | 75.824 | 79.358 | 3,3 | 82.874 | 4,4 | 87.333 | 5,4 | 92.214 | 5,6 | 20,0 |
| Canarias | 123.077 | 126.850 | 3,1 | 133.141 | 5,0 | 141.784 | 6,5 | 151.580 | 6,9 | 23,2 |
| Cantabria | 60.762 | 64.281 | 5,8 | 69.166 | 7,6 | 75.366 | 9,0 | 82.451 | 9,0 | 35,2 |
| Castilla-León | 239.243 | 250.537 | 4,7 | 266.296 | 6,3 | 286.341 | 7,5 | 308.294 | 7,7 | 28,9 |
| Castilla-La Mancha | 120.847 | 129.118 | 6,8 | 140.575 | 8,9 | 155.094 | 10,3 | 170.978 | 10,2 | 41,5 |
| Cataluña | 973.468 | 1.025.589 | 5,4 | 1.097.827 | 7,0 | 1.189.400 | 8,3 | 1.289.598 | 8,4 | 32,5 |
| Extremadura | 59.251 | 63.132 | 6,6 | 68.518 | 8,5 | 75.349 | 10,0 | 82.825 | 9,9 | 39,8 |
| Galicia | 211.146 | 222.107 | 5,2 | 237.353 | 6,9 | 256.714 | 8,2 | 277.908 | 8,3 | 31,6 |
| Madrid | 1.054.696 | 1.110.796 | 5,3 | 1.184.019 | 6,6 | 1.276.862 | 7,8 | 1.378.458 | 8,0 | 30,7 |
| Murcia | 77.411 | 84.998 | 5,9 | 88.359 | 7,8 | 96.422 | 9,1 | 105.246 | 9,2 | 36,0 |
| La Rioja | 30.749 | 32.780 | 6,6 | 35.653 | 8,8 | 39.259 | 10,1 | 43.208 | 10,1 | 40,5 |
| C. Valenciana | 356.981 | 371.367 | 4,0 | 391.345 | 5,4 | 416.696 | 6,5 | 444.442 | 6,7 | 24,5 |
| TOTAL | 4.159.312 | 4.372.493 | 5,1 | 4.664.828 | 6,7 | 5.036.237 | 8,0 | 5.443.031 | 8,2 | 30,9 |

Datos suministrados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

No se puede finalizar la valoración del cambio introducido sin poner de manifiesto uno de los aspectos esenciales del mismo: Como ya señalábamos con anterioridad, la territorialización del un pequeño porcentaje del IRPF supone la apertura de una vía de transformaciones muy importante. El IRPF es el primer impuesto del sistema tributario en términos de recaudación y un elemento clave del sistema global de transferencias del Estado. La Administración Central recauda los grandes impuestos y los destina, a través de los programas de gasto, a financiar diversas actividades así como a cumplir sus objetivos asignativos y distributivos. El Estado se explica cada vez en mayor medida como un gran mecanismo de transferencias que afectan de forma desigual a las personas y los territorios. La pérdida de control por parte de la Administración Central de una parte de un instrumento tan importante como el IRPF, puede implicar un cambio de muy superior envergadura.²⁴

En el contexto anterior, pueden entenderse las prevenciones y cautelas de algunas Comunidades que ven cómo, a partir de la cesión del 15%, la Administración Central puede perder su papel de mediación o arbitraje en el caso de conflictos entre comunidades. La profundización de este proceso, aunque tal vez aún lejana, provocaría la necesidad de redefinir las reglas de juego sobre las que se asienta el Estado democrático descentralizado.²⁵

6. Otras formas de corresponsabilidad. Perspectivas de futuro

El acuerdo de octubre de 1993 prevé la constitución de una comisión de expertos que deberá estudiar las alternativas disponibles para incorporar otros elementos de corresponsabilidad en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. Los tres instrumentos que a corto plazo han de merecer más atención son el establecimiento algún recargo, el traspaso de competencias normativas en el campo de los tributos cedidos y la participación de las Comunidades en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

Poco más se puede decir sobre el establecimiento de recargos. Se trata seguramente de la vía más estudiada entre las disponibles. Como se expresaba en el texto del Procedimiento, a pesar de su validez constitucional, consagrada por la sentencia del Tribunal Constitucional en relación con el recargo de la Comunidad de Madrid, ninguna Comunidad ha mostrado su interés en establecer algún recargo aún cuando nadie niega su idoneidad para aumentar la corresponsabilidad. En la nueva etapa que ahora se abre, será necesario estudiar las vías posibles para establecer un recargo en el IRPF, bien sobre la cuota total o sólo sobre el tramo asignado a cada Comunidad. Habrá que explorar los procedimientos para que, en su caso, los ciudadanos puedan entender el significado del recargo

24. El 15% podría ser ampliado en el futuro o, es posible que se vaya a una participación similar en el IVA, dependiendo de como evolucione el sistema de financiación.

25. Más aún si se toma en consideración la demanda formulada por el País Vasco en relación con la transferencia de la seguridad social.

y asumirlo.²⁶ Por último, deberá analizarse la posibilidad de presentar en el Consejo una iniciativa global para el establecimiento de un recargo por parte de las Comunidades. Es cierto que la posibilidad de aplicar un recargo está abierta en el artículo 12 de la LOFCA, pero el hecho de que, salvo la excepción de Madrid, haya sido una vía no utilizada, nos obliga a preguntarnos si sería oportuno poner en marcha alguna iniciativa incentivadora. En la medida en que el recargo se aplicara con carácter general, el efecto de contestación al mismo se vería sin duda amortiguado.

La transferencia de capacidad normativa a las Comunidades de régimen común en el campo de los tributos cedidos significa, en el caso del traspaso de la capacidad total, la conversión de los tributos cedidos en impuestos propios de las Comunidades. En la situación actual, la demanda de capacidad normativa se ve incentivada por la diferencia existente respecto a las Comunidades forales y los problemas de competencia fiscal que se producen en los territorios limítrofes.

Cuando se analizan con cierto detalle las posibilidades reales de cesión de la capacidad normativa, se plantean numerosos problemas en relación con los agravios comparativos que se pueden generar ante tributaciones muy dispares, costes en términos de presión fiscal indirecta (cuando por ejemplo se cambia, en un impuesto como el del Patrimonio, el principio de residencia por el de territorialidad), o problemas de exportación de la carga a otros territorios con las consecuentes dudas sobre la constitucionalidad de la medida adoptada.

No obstante, a pesar de las dificultades, no debe perderse de vista que cualquier sistema descentralizado de gobierno implica un cierto grado de competencia fiscal que debe ser asumido, aun cuando ello signifique un aumento en la complejidad del modelo. Como mínimo deben explorarse las posibilidades de cesión a las Comunidades de capacidad de decisión en materia de tipos de gravamen de los tributos cedidos.

Por último, en relación con la participación en la gestión del IRPF, la Ley de Presupuestos de 1994 incluye en su artículo 103 la creación de una Comisión Mixta formada por representantes de las Comunidades Autónomas y de la AEAT. Sus funciones principales serán el diseño de la política general de gestión del impuesto y la elaboración de las directrices de gestión (planes de inspección, tratamiento informático, intercambio de información ...). Asimismo, dicho artículo prevé la creación de órganos de relación en cada Comunidad, dependientes del Delegado Especial de la Agencia en la misma. Sus tareas principales serán garantizar el cumplimiento de las directrices elaboradas por la Comisión Mixta y participar en la gestión del tributo en el territorio.

El proceso de participación en la gestión tributaria habrá de ampliarse a otros impuestos en el futuro. En la medida que progresa el proceso de descentraliza-

26. Tal vez uno de los problemas de esta figura sea el de su propio nombre porque es difícil explicar que se establece un recargo sin modificar la presión fiscal. En un momento en el que la sensibilidad ciudadana respecto a la presión fiscal ha crecido significativamente, el establecimiento de un recargo puede plantear un coste político elevado.

ción cada vez es más inviable pensar en un funcionamiento independiente de las administraciones implicadas. Es difícil llevar a cabo políticas de estabilización de la producción o de redistribución de la renta sin contar con las administraciones que gestionan más del 30% del gasto público. De la misma manera, es cada vez más inviable un sistema tributario que, en ese marco, no se sustente en un principio de colaboración y entendimiento entre administraciones que afectan, de una u otra forma, a los mismos ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- ALVAREZ CORBACHO, X. (1992): «Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica», en *Hacienda Pública Española* nº I/1992, (pags. 53-67). I.E.F. Madrid.
- BIESCAS, J.A. y López Laborda, J. (1992): «Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros» en *Hacienda Pública Española* nº I/1992, (pags. 35-53). I.E.F. Madrid.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (1992): *Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996*. Mº. de Economía y Hacienda. Madrid.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (1993): *Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*. Mº. de Economía y Hacienda. Madrid.
- KING, D (1991): «El sistema de transferencias intergubernamentales en Inglaterra: las subvenciones compensatorias», en *Hacienda Pública Española* nº 118-2/1991, (pags. 25-39). I.E.F. Madrid.
- MONASTERIO, C. (1992): «Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos» en *Hacienda Pública Española* nº I/1992, (pags. 27-35). I.E.F. Madrid.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ, J. (1993): «El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia». *Seminario de Economía Pública*. Documenta. Fundación BBV. Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J. y PABLOS, M.A. (1992): «La reforma de la financiación autonómica», en *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, (pags. 255-288). Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público. Santiago de Compostela.
- RUIZ-HUERTA, J. (1993): «Situación actual y perspectivas de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común», en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, (pags. 279-310). Instituto de Derecho Público. Barcelona.
- Secretaría de Estado de Hacienda (1990): *Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio*. Mº. de Economía y Hacienda. Madrid.
- SOLÉ, J. (1992): «Algunas precisiones sobre corresponsabilidad fiscal y su forma de instrumentación» en *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, (pags. 329-342). Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público. Santiago de Compostela.