

## HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACION AUTONOMICA

*(Comentarios al Libro Blanco sobre financiación  
de las Comunidades Autónomas)\**

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell  
Julio López Laborda*

### Introducción

El 7 de octubre de 1993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas acordaba el “Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”, mediante el que se atribuía a cada ente autonómico una participación en el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por los residentes en su territorio.

La provisionalidad de este mecanismo —que se aplicará en los años 1994 y 1995, debiendo reconsiderarse su vigencia para 1996— viene motivada, en buena medida, por una parte, por las críticas que se habían formulado sobre su idoneidad como instrumento genuino de corresponsabilidad autonómica, y, por otra, por los temores sobre un eventual debilitamiento de la solidaridad procurada por el sistema de financiación, causado por este nuevo elemento.

De ahí que el propio Consejo acordara la elaboración de un Libro Blanco, en el que se reflexionase sobre las carencias del sistema de financiación y sus posibles desarrollos, especialmente en el ámbito de la corresponsabilidad. El texto del acuerdo era del siguiente tenor:

“Que se realice por un grupo de expertos independientes un estudio sobre la financiación de las Comunidades Autónomas que deberá comprender:

Primero: Estudio de la situación del actual sistema de financiación y análisis de sus posibles pautas de desarrollo.

Segundo: Propuesta de determinación del nivel de los servicios públicos que el Estado garantiza a los ciudadanos en todo el territorio nacional.

Tercero: Mecanismos de financiación, forma de cálculo e instrumentación de las asignaciones a que se refiere el artículo 15 de la LOFCA.

---

\* Agradecemos a Juan GIMENO y Jorge ONRUBIA —con la habitual cláusula de exoneración de responsabilidad— sus valiosas observaciones a diversos borradores de este trabajo.

Cuarto: Posibles medidas para aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas.

Quinto: Capacidad normativa sobre determinadas figuras tributarias y armonización necesaria para evitar distorsiones o situaciones de competencia fiscal”.

Un año después, en octubre de 1994, el Grupo de expertos nombrado al efecto<sup>1</sup> hace entrega de la primera parte de su “Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas”. En este documento (al que, en adelante, nos referiremos como “Informe”) el autodenominado Grupo de Estudio ofrece su diagnóstico sobre el funcionamiento del modelo financiero autonómico hasta la actualidad, complementado con las opiniones de las Administraciones central y autonómicas<sup>2</sup>, y contesta a las cuestiones planteadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera proponiendo un nuevo modelo de financiación autonómica coherente, a su entender, con la estructura política del Estado de las Autonomías, y que descansa sobre tres pilares: la autonomía financiera, la solidaridad y la coordinación entre niveles de gobierno.

Aunque pendiente de ulteriores concreciones en la segunda parte del estudio, lo cierto es que el “Informe” dibuja ya con claridad la estructura del modelo que defiende. Nuestra intención, con este trabajo, es presentar brevemente ese diseño, sin pretender sustituir la estimulante lectura del “Informe”, subrayando las novedades que incorpora con respecto al sistema vigente. A ello dedicaremos la siguiente sección. En la sección tercera aventuramos algunas valoraciones, dudas y observaciones sobre la propuesta del Grupo de Estudio, que quizás queden suficientemente contestadas en la segunda parte del Libro Blanco. El trabajo se cierra con un apartado de consideraciones finales.

### **“Las claves de la reforma”. El sistema actual y el sistema propuesto de financiación autonómica**

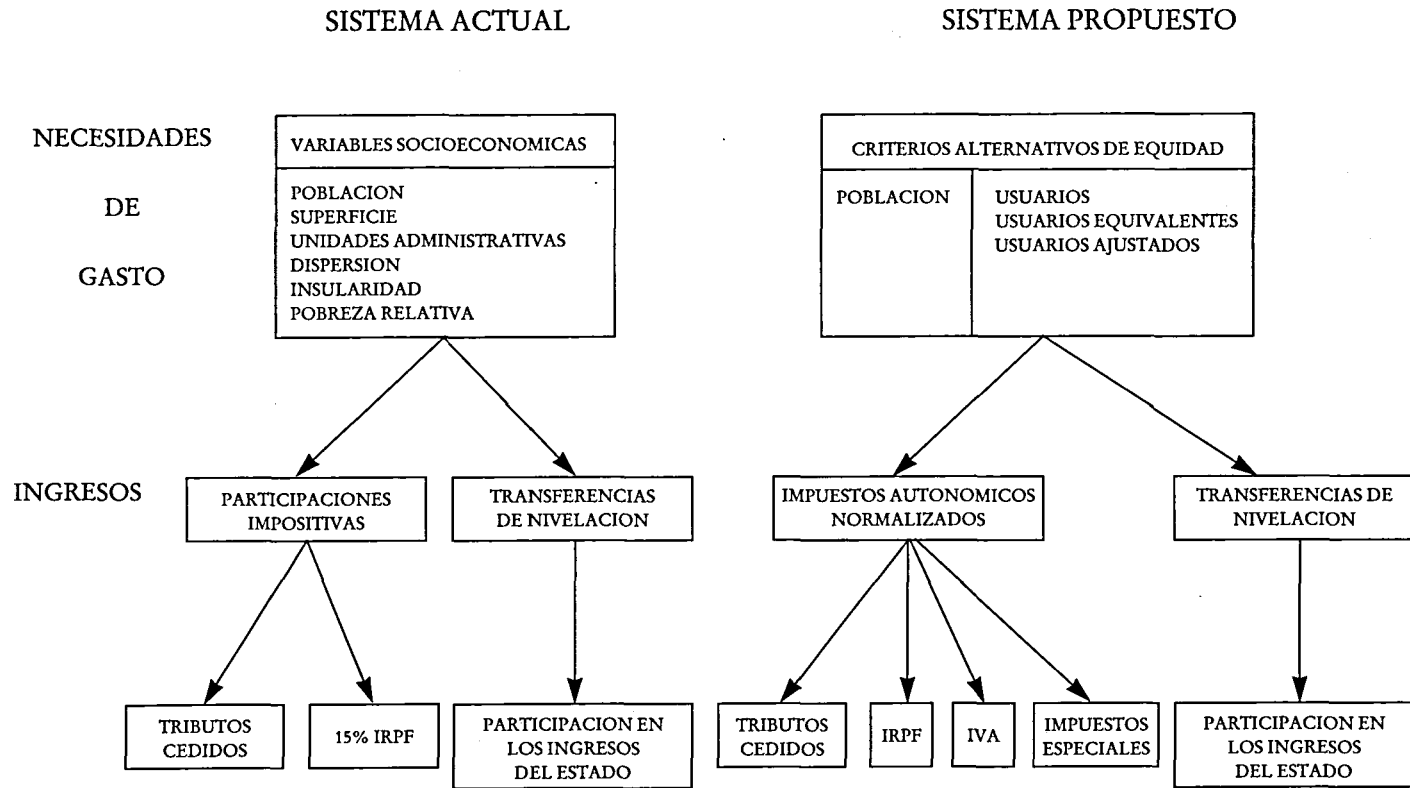
En esta sección queremos esbozar los elementos fundamentales del modelo de financiación propuesto por el Grupo de Estudio, destacando sus diferencias con el modelo actual. Ambos esquemas se sintetizan en el gráfico adjunto.

---

1. Integrado por los profesores universitarios Carlos MONASTERIO ESCUDERO, Francisco PÉREZ GARCIA y Joaquim SOLÉ VILANOVA y el ex-Secretario de Estado de Hacienda, José V. SEVILLA SEGURA.

2. Los miembros del Grupo de Estudio, después de presentar las líneas básicas de su proyecto ante el Consejo de Política Fiscal y Financiera, mantuvieron reuniones separadas con representantes de cada una de las Comunidades Autónomas y del Gobierno Central.

# EL SISTEMA ACTUAL Y EL SISTEMA PROPUESTO DE FINANCIACION AUTONOMICA



Como se observa en la parte izquierda del gráfico, el punto de partida en el diseño del vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común está constituido por la determinación de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, entendidas como el gasto en que deben incurrir los entes autonómicos para poder acceder a un mismo nivel de prestación de los bienes y servicios de su competencia.

Si inicialmente tales necesidades se identificaban con el coste efectivo de los servicios transferidos, desde 1987 su cuantificación se realiza, de acuerdo con el artículo 13 de la LOFCA, a partir de una serie de variables socioeconómicas: población, superficie, unidades administrativas, etc. La ponderación que reciben estas variables viene condicionada por dos factores, que limitan el alcance efectivo de la nivelación pretendida: los recursos totales que se pueden poner a disposición de las Comunidades Autónomas, según criterio de los órganos centrales del Estado, y la garantía de la financiación percibida por cada Comunidad con el método del coste efectivo.

Una vez conocidas, las necesidades de gasto van a satisfacerse con participaciones impositivas (los tributos cedidos y, desde 1994, la participación en el IRPF) y transferencias procedentes de los órganos centrales (la participación en los impuestos no cedidos o participación en los ingresos del Estado).

Ambos grupos de ingresos pueden englobarse en la categoría de ingresos transferidos, por lo que su atractivo desde el punto de vista de la corresponsabilidad fiscal es muy reducido. Efectivamente, la descentralización fiscal de las Comunidades Autónomas se limita —en la práctica, aunque las posibilidades legales son algo mayores— a dos formas de participación impositiva (*tax-sharing*), que confieren a las Comunidades poderes de gestión y sobre la recaudación tributaria, pero en ningún caso poderes normativos: el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF recaudado en el territorio de cada Comunidad y los ingresos obtenidos de los denominados tributos cedidos: el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas, El Impuesto sobre Operaciones Societarias, el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados y las Tasas y demás exacciones sobre el Juego.

En síntesis, el sistema opera de la siguiente manera<sup>3</sup>. Fijadas las necesidades de gasto de una Comunidad  $i$  en el año base ( $NG_{i0}$ ), la participación en los ingresos del Estado que va a percibir ( $PIE_{i0}$ ) no es sino una transferencia de nivelación que se calcula de forma que la Comunidad pueda hacer frente a sus necesidades, supuesto que obtiene una recaudación estándar o “normativa” con los tributos cedidos ( $TC^*_{i0}$ ) y con la participación en el IRPF ( $0,15 \cdot IR^*_{i0}$ ). Es decir:

$$PIE_{i0} = NG_{i0} - TC^*_{i0} - 0,15 \cdot IR^*_{i0} \quad [1]$$

3. Véase RUIZ-HUERTA (1994) y RUIZ-HUERTA y LOPEZ LABORDA (1994).

Como hemos dicho, las Comunidades Autónomas carecen de poderes normativos sobre los tributos cedidos y el IRPF. Por tal motivo, la recaudación "normativa" en el año base (la derivada de realizar un esfuerzo fiscal estándar) se determina a partir de la recaudación estimada —para los tributos cedidos— o real —para el IRPF— de un año determinado.

Los ingresos totales que obtendría en el año base la Comunidad  $i$  ( $F_{i0}$ ) se determinarán por la suma de la participación en los ingresos del Estado y la recaudación efectiva por las fórmulas de participación impositiva ( $TC_{i0}$  y  $0,15 \cdot IR_{i0}$ ):

$$\begin{aligned} F_{i0} &= PIE_{i0} + TC_{i0} + 0,15 \cdot IR_{i0} = \\ &= NG_{i0} + [TC_{i0} - TC^*_{i0}] + 0,15 \cdot [IR_{i0} - IR^*_{i0}] \end{aligned} \quad [2]$$

En cualquier año  $t$  del quinquenio de aplicación del sistema, el funcionamiento del modelo es el mismo: la participación en los ingresos del Estado ( $PIE_{it}$ ) permitirá la satisfacción de las necesidades de gasto de las Comunidades en ese año ( $NG_{it}$ ) si éstas obtienen de sus instrumentos de participación impositiva una recaudación estándar ( $TC^*_{it}$ ,  $0,15 \cdot IR^*_{it}$ ):

$$PIE_{it} = NG_{it} - TC^*_{it} - 0,15 \cdot IR^*_{it} \quad [3]$$

Ahora bien, estas variables no deben ser objeto de cálculo cada año. Determinados los valores de las necesidades de gasto y de la recaudación "normativa" en el año base, su evolución anual se realiza a la tasa  $I_t$  que prevalezca de crecimiento entre ese año y el año  $t$  de los "gastos equivalentes" (los gastos de las Administraciones Centrales equivalentes a los soportados por las Comunidades Autónomas), los ITAE, "ingresos tributarios ajustados estructuralmente" (integrados por la recaudación estatal por impuestos directos e indirectos —excluidos los susceptibles de cesión y los ingresos que constituyen recurso de la CEE— y por las recaudaciones por cotización a la Seguridad Social y al Desempleo) y el PIB nominal. Es decir:

$$\begin{aligned} NG_{it} &= NG_{i0} \cdot I_t \\ TC^*_{it} &= TC^*_{i0} \cdot I_t \\ IR^*_{it} &= IR^*_{i0} \cdot I_t \end{aligned} \quad [4]$$

Y, por tanto:

$$PIE_{it} = [NG_{i0} - TC^*_{i0} - 0,15 \cdot IR^*_{i0}] \cdot I_t = PIE_{i0} \cdot I_t \quad [5]$$

Los ingresos totales en el año  $t$ , en consecuencia, serán<sup>4</sup>:

$$\begin{aligned} F_{it} &= PIE_{it} + TC_{it} + 0,15 \cdot IR_{it} = \\ &= NG_{it} + [TC_{it} - TC^*_{it}] + 0,15 \cdot [IR_{it} - IR^*_{it}] \end{aligned} \quad [6]$$

4. Ignoramos, por razones de simplicidad expositiva, la existencia de unos determinados límites inferior y superior al crecimiento anual de la financiación. Al final del trabajo reflexionamos sobre la utilidad de incluir algún límite de este tipo en el sistema propuesto por el Grupo de Estudio.

Como puede apreciarse, la Comunidad Autónoma sólo podrá cubrir sus necesidades de gasto si obtiene una recaudación efectiva por tributos cedidos e IRPF igual o superior a la fijada como estándar, lo que dependerá tanto del esfuerzo fiscal que realice (sólo en la gestión de los impuestos) como de la corrección del procedimiento establecido para determinar en cada año el esfuerzo fiscal estándar.

La parte derecha del gráfico que estamos comentando esquematiza los elementos básicos del **nuevo modelo de financiación** que sugiere el "Informe". El punto de partida sigue siendo, lógicamente, la medición de las necesidades de gasto autonómicas, que han de poder ser satisfechas con los recursos suministrados por el sistema de la financiación. Para ello, el Grupo de Estudio ofrece dos "criterios de equidad" alternativos, entre los que, en su opinión, habrá de realizarse una elección política. Según el primer criterio, las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas son estrictamente proporcionales a su población; de acuerdo con el segundo, tales necesidades se identifican con el gasto necesario para que todas las Comunidades estén en condiciones de prestar el mismo nivel de los bienes y servicios de su competencia.

Así como la puesta en práctica del primer criterio de equidad carece de dificultades prácticas, la opción por el segundo supone aceptar la inmersión en un procedimiento mucho más complejo. El "Informe" ofrece, a este respecto, un esquema para desarrollar adecuadamente la negociación política encaminada a la cuantificación de las necesidades de gasto vinculadas a la nivelación de la oferta de bienes y servicios públicos. Sus etapas fundamentales podrían ser, sucintamente, las siguientes:

*Primera.* Determinación, en cada Comunidad Autónoma, del número de usuarios potenciales de cada servicio (por ejemplo, los niños en edad escolar como usuarios de los servicios educativos obligatorios) o, en su caso, de los "usuarios equivalentes" (si, por ejemplo, los mayores de 65 años utilizan el servicio de sanidad el doble que los usuarios normales, cada persona mayor equivaldrá a dos usuarios normales en términos de coste).

*Segunda.* Determinación de los factores de ponderación que recojan el impacto de los costes diferenciales de producción, específicos de cada Comunidad Autónoma: la superficie, la dispersión de la población, la insularidad, etc.

*Tercera.* Obtención de los indicadores de necesidad para cada servicio público y para cada Comunidad Autónoma a partir de los "usuarios ajustados", resultado de multiplicar el número de usuarios por el factor de coste diferencial.

*Cuarta.* Cálculo de un indicador global de necesidad para cada Comunidad Autónoma, mediante la suma ponderada de los indicadores de cada servicio. Las ponderaciones han de ser objeto, nuevamente, de una decisión política.

*Quinta.* Obtención de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, como el producto del índice global de necesidades y el volumen de gasto total, que ha de ser decidido, en opinión del Grupo de Estudio, por la hacienda central.

Una vez elegido un criterio de equidad y cuantificadas, consiguientemente, las necesidades de gasto autonómicas, debe procederse, según vimos, al diseño del sistema de financiación, esto es, a la elección de los recursos que van a procurar los ingresos precisos para satisfacer aquel gasto. Aquí, la propuesta contenida en el "Informe" está presidida por la potenciación de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal de ella derivada y se plasma en una opción decidida por los ingresos propios de las Comunidades Autónomas y por una reducción paralela y sustancial del peso de las transferencias.

En efecto, el Grupo de Estudio entiende, a nuestro parecer, acertadamente, que la autonomía financiera requiere que las Comunidades Autónomas puedan decidir el volumen y la composición de sus ingresos, lo que sólo será posible si su financiación descansa, en buena medida, en instrumentos financieros propios. Por tal motivo, el "Informe" desecha las fórmulas de participación territorializada actualmente en vigor (los tributos cedidos y la participación en el IRPF), que no confieren poder normativo alguno, y se inclina por la concesión a las Comunidades Autónomas de un ámbito relevante en el que éstas puedan ejercer, por acción o por omisión, su poder tributario. En consonancia con buena parte de la literatura, el instrumento elegido para ello por el Grupo de Estudio es el recargo autonómico sobre los impuestos centrales, complementado con la utilización de tasas, contribuciones especiales y precios públicos. La fórmula del recargo supone, como es bien sabido, que los órganos centrales del Estado reducen la tributación por los impuestos que se van a ver afectados por el sobre-impuesto<sup>5</sup>, dejando un espacio a disposición de las Comunidades Autónomas: éstas pueden establecer un recargo que genere una recaudación inferior, igual o superior al hueco dejado por el nivel central, como también cabe, por supuesto, que decidan no recargar en absoluto la tributación central.

Las novedades del "Informe" son, básicamente, dos. La primera es la preferencia por los recargos en la base liquidable —a los que denomina "impuestos autonómicos normalizados"— frente a los tradicionalmente estudiados y aplicados recargos en la cuota. Para los redactores del "Informe", los impuestos normalizados presentan dos ventajas: la primera, que protegen a las Comunidades Autónomas frente a las modificaciones de los tipos de gravamen del impuesto original decididas por la hacienda central; la segunda, que, en los impuestos progresivos, al distribuirse de manera más uniforme entre Comunidades las bases liquidables que las cuotas líquidas, los recargos sobre las bases permiten atenuar las diferencias en la recaudación de los ingresos propios regionales.

La segunda novedad del "Informe" está constituida por los tributos seleccionados para integrar esta modalidad de impuestos autonómicos normalizados: el IRPF, la fase minorista del IVA, los Impuestos Especiales y los tributos actualmente cedidos (no está claro en el "Informe" si todos o sólo los impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones). Es importante subrayar

---

5. Más adelante explicaremos en qué cuantía han de reducirse los impuestos centrales.

el cambio de "status" propuesto para los tributos cedidos: si actualmente su recaudación íntegra es titularidad de las Comunidades Autónomas, su transformación en un impuesto autonómico normalizado implicaría la existencia de una cuota central y otra autonómica.

¿Y cómo se articulan, en este nuevo modelo de financiación, los ingresos propios y los transferidos, de suerte que puedan garantizar la satisfacción de las necesidades de gasto regional? El esquema básico ha de ser, en nuestra opinión, similar al que rige en la actualidad. Una vez cuantificadas las necesidades de gasto de una Comunidad  $i$  en el año base ( $G_{i0}$ ), la nueva participación en ingresos que percibirá ( $NPIE_{i0}$ ) se calculará de forma que la Comunidad pueda satisfacer sus necesidades, supuesto que realiza un esfuerzo fiscal estándar sobre sus fuentes propias de ingresos (básicamente, los impuestos autonómicos normalizados:  $T^*_{i0}$ ):

$$NPIE_{i0} = G_{i0} - T^*_{i0} \quad [1']$$

El esfuerzo fiscal estándar se define en el "Informe" como aquél que permite a la Comunidad con mayor capacidad tributaria cubrir exactamente sus necesidades de gasto con el producto de sus impuestos normalizados<sup>6</sup>, teniendo en cuenta que las recaudaciones de cada uno de estos impuestos han de ser aproximadamente iguales<sup>7</sup>. Ese mismo esfuerzo será exigible a las restantes Comunidades Autónomas. Por su parte, los órganos centrales del Estado reducirán la tributación central por esos impuestos en el importe de la recaudación estándar fijada para cada Comunidad.

Si  $j$  es la Comunidad con mayor capacidad tributaria, para ella se cumplirá, entonces, que:

$$G_{j0} = T^*_{j0}$$

y

$$NPIE_{j0} = 0$$

y, por lo tanto, se financiará exclusivamente con sus ingresos propios. Las demás Comunidades seguirán dependiendo, en mayor o menor medida, de las transferencias procedentes de la hacienda central:

6. Tal vez fuera más seguro emplear otro criterio para determinar el esfuerzo fiscal estándar, y fijarlo en el punto en que una comunidad cubra exactamente sus necesidades de gasto. Y ello porque con el criterio defendido por el Grupo de Estudio, podría darse el caso de que alguna Comunidad, aún no siendo la de mayor capacidad tributaria, tuviera superávit ya en el año base.

7. Es decir, que si las necesidades de gasto de la Comunidad con mayor capacidad tributaria son de 100 unidades y dispone, por ejemplo, de un impuesto autonómico normalizado sobre la renta y otro sobre el consumo, el esfuerzo fiscal estándar de cada impuesto coincidirá con el tipo de recargo aplicable sobre la base liquidable que genere una recaudación en torno a 50 unidades.

Por supuesto, la Comunidad Autónoma tendrá libertad para fijar esos tipos de gravamen u otros distintos y, consiguientemente, para mantener o alterar el patrón de reparto de la carga tributaria.



$$\text{NPIE}_{i_0} > 0, \text{ para todo } i \neq j$$

aunque, sin duda, el peso de aquéllas será más reducido que en el sistema actual.

Los ingresos totales de la Comunidad  $i$  en el año base ( $\text{NF}_{i_0}$ ) se determinarán por la suma de la participación en los ingresos del Estado y la recaudación efectivamente obtenida de los impuestos autonómicos normalizados ( $\text{T}_{i_0}$ ). Es decir:

$$\begin{aligned} \text{NF}_{i_0} &= \text{NPIE}_{i_0} + \text{T}_{i_0} = \\ &= \text{G}_{i_0} + [\text{T}_{i_0} - \text{T}^*_{i_0}] \end{aligned} \quad [2']$$

Como, seguramente, el año base será un período anterior a la entrada en vigor del nuevo sistema, las Comunidades Autónomas no habrán podido hacer todavía uso de su poder tributario, por lo que  $\text{T}_{i_0} = \text{T}^*_{i_0}$ , y todas podrán satisfacer exactamente sus necesidades de gasto con sus ingresos propios y transferidos:

$$\text{NF}_{i_0} = \text{G}_{i_0}$$

Para la Comunidad Autónoma  $j$ :

$$\text{NF}_{j_0} = \text{T}_{j_0} = \text{T}^*_{j_0} = \text{G}_{j_0} \quad [2'']$$

En cualquier año  $t$  de aplicación del nuevo sistema de financiación, el modelo operará de la misma manera: la participación en los ingresos del Estado ( $\text{NPIE}_{it}$ ) permitirá la cobertura de las necesidades de gasto de la Comunidad  $i$  en ese año ( $\text{G}_{it}$ ) si ésta obtiene de sus impuestos normalizados la recaudación estándar ( $\text{T}^*_{it}$ ):

$$\text{NPIE}_{it} = \text{G}_{it} - \text{T}^*_{it} \quad [3']$$

El "Informe" contempla dos alternativas para determinar el importe de las transferencias de nivelación en el año  $t$ . La primera consiste en su cálculo anual. La segunda, en fijar, como en el sistema actual, una regla de evolución anual de las trasferencias cuantificadas en el año base. A juicio del Grupo de Estudio, esa regla podría ser el crecimiento del PIB. La adopción de esta alternativa equivale a admitir que tanto las necesidades de gasto como la recaudación estándar por los impuestos normalizados crecen al mismo ritmo que el PIB. Efectivamente, si  $\text{PIB}_t$  es la tasa de variación del PIB entre el año base y el año  $t$ :

$$\begin{aligned} \text{G}_{it} &= \text{G}_{i_0} \cdot \text{PIB}_t \\ \text{T}^*_{it} &= \text{T}^*_{i_0} \cdot \text{PIB}_t \end{aligned} \quad [4']$$

y, por tanto:

$$\text{NPIE}_{it} = [\text{G}_{i_0} - \text{T}^*_{i_0}] \cdot \text{PIB}_t = \text{NPIE}_{i_0} \cdot \text{PIB}_t \quad [5']$$

Los ingresos totales percibidos por la Comunidad  $i$  en el año  $t$ :

$$\begin{aligned} \text{NF}_{it} &= \text{NPIE}_{it} + \text{T}_{it} = \\ &= \text{G}_{it} + [\text{T}_{it} - \text{T}^*_{it}] \end{aligned} \quad [6']$$

Si la Comunidad Autónoma *i* hace un esfuerzo fiscal sobre sus impuestos normalizados igual o superior al estándar (estableciendo unos tipos del recargo iguales o superiores a los que le permitirían cubrir exactamente el espacio dejado por la hacienda central) dispondrá de recursos suficientes para cubrir sus necesidades de gasto y, en su caso, para atender necesidades adicionales. En cambio, si fija unos tipos inferiores a los estándar, esa Comunidad no podrá satisfacer sus necesidades de gasto.

Por su parte, como dijimos, la Comunidad con mayor capacidad tributaria se financiará íntegramente con sus ingresos propios, sin percibir transferencias del nivel central. Consiguientemente, sus ingresos totales en el año *t* serán:

$$NF_{jt} = T_{jt} \quad [6"]$$

Antes de cerrar esta sección, debemos recordar que, como anticipábamos en la Introducción, uno de los pilares sobre los que se asienta el modelo de financiación propuesto en el "Informe" es la **coordinación** entre los distintos niveles de gobierno. El Grupo de Estudio entiende que una auténtica corresponsabilidad fiscal no puede existir sin la cooperación entre las administraciones implicadas. El "Informe" destaca dos aspectos fundamentales de esa cooperación: la conveniencia de establecer una administración tributaria integrada y la necesidad de reforzar el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

### Primeras valoraciones del modelo propuesto

Nuestra valoración global del nuevo modelo de financiación diseñado en el "Informe" ha de ser, forzosamente, positiva. En primer lugar, porque su estructura se ajusta explícita y adecuadamente a las recomendaciones de la teoría económica del federalismo fiscal y a la práctica seguida por otros países con estructura descentralizada de gobierno, al garantizar la armonización entre las exigencias de eficiencia y equidad del sistema mediante el funcionamiento articulado de los instrumentos de financiación y de nivelación. En cambio, la acomodación del actual sistema de financiación a las mismas prescripciones, además de ser mucho más imperfecta, como hemos podido comprobar en la sección anterior, es más el resultado de la interpretación que puede hacerse del funcionamiento del modelo que una expresión consciente de la voluntad de las administraciones negociadoras.

La segunda aportación relevante del "Informe", en este ámbito general, es que subraya con acierto —en línea con la generalidad de la literatura— las principales debilidades del vigente esquema de financiación: la metodología de cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas y la ausencia de corresponsabilidad fiscal.

Más discutibles son, sin duda, las alternativas que el Grupo de Estudio propone para corregir tales defectos. El resto de la sección lo dedicaremos a formular algunos comentarios a tales propuestas, asumiendo que seguramente algunas

de las observaciones que hagamos quedarán aclaradas cuando la segunda parte del "Informe" presente el modelo más cerrado.

Como explicábamos en la sección anterior, la puesta en marcha del sistema de financiación requiere empezar precisando las **necesidades de gasto** que han de ser cubiertas con los recursos puestos a disposición de las Comunidades Autónomas: sus propios ingresos y las transferencias de nivelación.

Con carácter previo, debe precisarse que, a nuestro juicio, y en contra de lo que se afirma reiteradamente en el "Informe", la nivelación no es una responsabilidad exclusiva del nivel central de gobierno, sino compartida por éste y las Comunidades Autónomas. Recordemos que con la nivelación se quiere garantizar el acceso de todas las Comunidades a un nivel determinado de bienes y servicios públicos. Razonablemente, ese nivel ha de ser el mismo al que llegue la hacienda central en la prestación de los bienes y servicios de su competencia<sup>8</sup>. No existe ningún motivo, por tanto, para que la hacienda central decida por sí sola el volumen global de recursos de las Comunidades Autónomas y, consiguientemente, el grado de nivelación que haya de garantizarse. Cuestión distinta es que en la práctica esté ocurriendo así, desde la reforma del sistema de financiación acordada en 1986. Al desconocerse el volumen de gasto requerido por cada Comunidad para alcanzar el nivel estándar de prestación, es la Administración central la que decide la cantidad global de recursos a distribuir entre las Comunidades Autónomas.

También ha de apuntarse que, a nuestro parecer, es acertado el tratamiento que en el "Informe" se hace de la relación entre los artículos 13 y 15 de la LOFCA (éste último regula las inéditas asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales). Asumiendo la opinión mayoritaria de la doctrina, el Grupo de Estudio entiende que el artículo 15 es innecesario si la nivelación de servicios se diseña adecuadamente (lo que incluye la compensación de las deficientes dotaciones de capital público de algunas Comunidades): las participaciones en los ingresos del Estado del artículo 13 de la LOFCA funcionarán como transferencias de nivelación que permitirán el acceso de todas las Comunidades Autónomas a un nivel común en la prestación de todos los bienes y servicios de su competencia, y no sólo de los fundamentales.

---

8. Asumir este principio de equilibrio fiscal vertical también implica aceptar que si la hacienda central sólo puede satisfacer parte de sus necesidades haciendo un esfuerzo fiscal razonable con sus ingresos ordinarios, y debe recurrir al déficit y al endeudamiento para garantizar su suficiencia, los ingresos propios y transferidos que se pongan a disposición de las Comunidades Autónomas habrán de guardar esa misma proporción respecto a sus necesidades.

De acuerdo con este planeamiento, tres alternativas se ofrecerían a las Comunidades para superar la brecha entre sus gastos e ingresos: reducir el volumen de gastos, aumentar el nivel de los ingresos propios o acudir, a su vez, al déficit, si tuvieran margen para hacerlo.

Llevar a la práctica esta argumentación exigirá, no obstante, hacer frente a dos objeciones de envergadura: en qué medida la propia hacienda central es responsable de su déficit y hasta que punto el déficit y el endeudamiento autonómicos actuales pueden venir ya determinados por una insuficiencia de los recursos suministrados por el sistema.

Para aproximarse a las necesidades de gasto autonómicas, el Grupo de Estudio ofrece dos criterios de equidad, entre los que, como vimos, habrá que optar a través de una decisión política: la igualdad en el volumen de gasto por habitante y la igualdad en el nivel de prestación por usuario<sup>9</sup>. A nuestro entender, la opción anterior no es tal. O las necesidades de gasto dependen de la población, en cuyo caso no hay más criterio de nivelación que el primero, o dependen, como creemos, de otros factores, y el criterio único de nivelación es el segundo.

Finalmente, es, sin duda, positivo el esfuerzo que realiza el “Informe”, en el marco de “su” segundo criterio de equidad, por simplificar y objetivar el proceso de cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas y tratar, así, de evitar las recurrentes discusiones en las que cada Comunidad Autónoma se empeña en imponer los criterios que le son más favorables. No obstante, cabe anticipar ya que tampoco será pacífica la negociación para identificar a los “usuarios ajustados” de cada servicio público en un esquema como el que sugieren, plagado de decisiones políticas.

En el ámbito identificado por el Grupo de Estudio como de **financiación**, se reconoce la necesidad de profundizar en la descentralización fiscal, que ha de llevar aparejado un deseable incremento de la responsabilidad —o corresponsabilidad— fiscal de las Comunidades Autónomas. Las alternativas analizadas son cuatro: los tributos cedidos, las participaciones territorializadas, los recargos y los tributos propios. Como expusimos en la sección precedente, el Grupo de Estudio opta por los que denomina “recargos compensados” (esto es, con reducción paralela de la tributación central), si bien en la modalidad de “impuestos autonómicos normalizados”, en la que estarían incluidos el IRPF, el IVA, los impuestos especiales y los tributos actualmente cedidos.

La posibilidad de conceder a las Comunidades Autónomas potestades normativas sobre los **tributos cedidos**, concretadas en la facultad de modulación de los tipos de gravamen, para mejorar su contribución a la corresponsabilidad fiscal, más allá del ejercicio de poderes de gestión, es rechazada por el Grupo de Estudio con base en un argumento escasamente utilizado, hasta la fecha, por la literatura: las Comunidades Autónomas podrían decidir el volumen de sus ingresos, pero no el patrón distributivo de la carga tributaria, función que sólo puede ser emprendida por quien controle la mayor parte de los ingresos.

A este razonamiento pueden oponerse dos objeciones: la primera, que, si bien es indudable que la fijación del patrón distributivo enriquece el contenido de la autonomía financiera regional, tampoco pueden olvidarse las cautelas con que el análisis económico contempla la intervención de los gobiernos subcentrales en la función de distribución. A nuestro juicio, hay que encontrar un punto

---

9. Incidentalmente, hay que recordar que la nivelación no se apoya sólo en razones de equidad sino también, aunque más discutidas, de eficiencia: las diferencias fiscales interjurisdiccionales, si no se corrigen, incentivan la migración, la cual puede consumir recursos y reducir la producción.

de equilibrio entre estos dos criterios. Pero es que, en segundo lugar, y sobre todo, debe recordarse que los tributos cedidos no serían el único recurso tributario a disposición de las Comunidades Autónomas. A partir del esquema vigente se podrían añadir, al menos, los recargos en el IRPF (como transformación de la actual participación), lo que ampliaría sensiblemente el menú para decidir, con la salvedad anterior, el patrón distributivo. No obstante, el "Informe" prefiere que todos los tributos autonómicos respondan a una misma categoría, la de los recargos, antes que permitir la existencia de modalidades distintas, en este caso, los recargos y los tributos propios.

Las *participaciones territorializadas* también son rechazadas, tras un mínimo análisis, por el Grupo de Estudio. Según éste, desde el punto de vista de la corresponsabilidad, "no cabe duda que las participaciones territorializadas habrá que situarlas por detrás de los tributos cedidos".

La afirmación anterior es discutible, al menos en lo que afecta a la participación en el IRPF. Ciertamente, las Comunidades Autónomas ostentan poderes de gestión y sobre la totalidad de la recaudación de los tributos cedidos, mientras que sólo participan en el 15 por 100 de la recaudación del IRPF, interviniendo mínimamente en la gestión de este impuesto<sup>10</sup>. Pero, a cambio (y junto a otras ventajas: la menor exportación de la carga tributaria, la mayor relación con los bienes y servicios recibidos, etc.) el número de contribuyentes del IRPF en una Comunidad Autónoma es mucho mayor que el de los tributos cedidos, lo que nos lleva a pensar que la participación en aquel impuesto puede hacer mucho más evidente el vínculo territorial ingresos-gastos, en beneficio del principio de responsabilidad. Para comprobar si esto es así, o no, tendríamos que esperar a disponer de alguna experiencia sobre la implantación de la participación en el IRPF en el sistema de financiación.

Por otra parte, la participación territorializada en el IRPF puede constituir, como en otros países, el cimiento sobre el que construir estructuras de descentralización fiscal más ambiciosas.

Seguramente, la opción de los *recargos* sea, como sostiene el Grupo de Estudio, la más prometedora, ya que combina adecuadamente la autonomía financiera regional con la necesaria armonización tributaria. Bastante más difícil resulta valorar, en esta primera aproximación, las ventajas de un recargo sobre la base (el impuesto autonómico normalizado), instrumentado, incluso, eventualmente, mediante una tarifa progresiva, frente al tradicional recargo sobre la cuota líquida. Lo que sí puede decirse es que no parece una razón convincente la alegada por el Grupo de Estudio, que afirma que las Comunidades Autónomas están mejor protegidas con un recargo sobre la base frente a las modificaciones de los tipos impositivos decididas por la hacienda central. ¿Es que ésta no modifica las bases, tanto o más que los tipos de gravamen?

---

10. El artículo 103 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 contemplaba la participación de las Comunidades en la Agencia Estatal de Administración Tributaria en relación con la gestión del IRPF.

En cualquier caso, la envergadura de los efectos asociados a esta propuesta requiere una mayor explicación. Piénsese, por ejemplo, en las alteraciones en la distribución de la renta que puede ocasionar la disminución de la tributación en el IRPF central y el establecimiento de un recargo autonómico sobre ese impuesto. A este respecto, ha de recordarse que el recargo en la cuota tiene un mayor efecto redistributivo que el recargo en la base. Por otra parte, si el recargo autonómico viene precedido de una reducción en la cuota central proporcional a la renta disponible, puede garantizarse que la imposición del recargo supondrá también una mejora redistributiva en la Comunidad Autónoma que lo haya establecido, por referencia a la situación previa a la descentralización del IRPF<sup>11</sup>.

La última observación sobre los ingresos propios se refiere a los impuestos elegidos por el Grupo de Estudio para convertirse en *impuestos autonómicos normalizados*. Entre ellos se cita al IVA y a los Impuestos Especiales. Dejando al margen los problemas asociados a la competencia fiscal que la descentralización de estos impuestos podría acarrear, se echa en falta en el "Informe" una aclaración sobre cómo se pretende hacer compatibles el ejercicio del poder tributario por parte de las Comunidades Autónomas y las ineludibles restricciones normativas procedentes de la Unión Europea que impiden, por ejemplo, la diversidad de tipos impositivos en el interior de un Estado miembro.

En la vertiente de las **transferencias de nivelación**, el problema, en nuestra opinión, de mayor envergadura, apenas abordado en el "Informe" es, como en las anteriores revisiones del sistema de financiación, el concerniente a la fijación de alguna regla de evolución de la participación en los ingresos del Estado que asegure que este instrumento cumple con su objetivo nivelador: el de garantizar que en cualquier período de aplicación del modelo todas las Comunidades puedan cubrir en la misma proporción sus necesidades de gasto<sup>12</sup>, si hacen el mismo esfuerzo sobre sus ingresos propios.

El procedimiento más adecuado —y el que menos discusiones debería ocasionar— consiste, sin duda, en calcular anualmente el importe de la participación que haya de recibir cada Comunidad ya que, en tal caso, la nivelación estará garantizada siempre<sup>13</sup>.

11. Véase RUIZ-HUERTA *et al.* (1995).

12. Y en la misma proporción que los órganos centrales del Estado, no lo olvidemos, lo que obliga a tener en cuenta el papel del déficit en la financiación de los gastos centrales.

13. Una forma de llevar a cabo ese cálculo, coherente con el modelo diseñado en el "Informe", podría ser la siguiente. Por la expresión (3') sabemos que la participación en los ingresos del Estado de la Comunidad  $i$  en el año  $t$  ( $NPIE_{it}$ ) se obtiene por la diferencia entre sus necesidades de gasto ( $G_{it}$ ) y la recaudación estándar o normativa por los impuestos normalizados ( $T^*_{it}$ ):

$$NPIE_{it} = G_{it} - T^*_{it}$$

La cuantificación de la recaudación estándar no presenta ninguna dificultad, pues deriva de la simple aplicación de los tipos estándar en cada impuesto normalizado. Para conocer las necesidades de gasto hemos de acudir a un método indirecto. Como hemos visto en la sección anterior, la Comunidad con mayor capacidad tributaria se financia exclusivamente con

Los problemas aparecerán si se opta por aplicar sobre las transferencias cuantificadas en el año base una regla de evolución determinada, que el "Informe" sugiere sea el crecimiento del PIB. Como decíamos en la sección precedente, la adopción de este criterio equivale a admitir que tanto las necesidades de gasto como la recaudación estándar por los impuestos autonómicos normalizados crecen al mismo ritmo que el PIB. Si esto es así en la realidad, al menos con la suficiente aproximación, no ha de haber ningún inconveniente en aceptar esta regla, que será equivalente al cálculo anual de la transferencia de nivelación.

Los recelos entre comunidades y los sentimientos de agravio comparativo surgirán si la aplicación de los tipos estándar a los impuestos normalizados en el año  $t$  produce una recaudación muy distinta de la derivada de aplicar la tasa de crecimiento del PIB a la recaudación estándar del año base y especialmente si, además, existen diferencias significativas entre Comunidades. En ese supuesto, no es posible determinar, a priori, cuáles serán las Comunidades beneficiadas y cuáles las perjudicadas por la aplicación de esta regla de evolución de la participación en los ingresos del estado. El resultado dependerá de dos factores: si la recaudación estándar crece efectivamente por encima o por debajo del PIB, y la proporción que representen los impuestos autonómicos normalizados en la financiación total de cada Comunidad Autónoma. A nuestro entender, en estas circunstancias podría estar justificado el establecimiento, como en el sistema vigente, de determinados límites al crecimiento de la financiación. Para que tales límites fueran operativos, nuevamente sería necesario que todas las Comunidades Autónomas percibieran, en mayor o menor proporción, transferencias de los órganos centrales, de forma tal que ninguna se financiara exclusivamente con sus fuentes propias de ingresos.

---

sus ingresos propios, dado que la recaudación normativa de ésta le basta para cubrir sus necesidades de gasto en el año base:

$$G_{j0} = T^*_{j0}$$

Si queremos que el sistema mantenga la nivelación entre Comunidades a lo largo del tiempo, habremos de interpretar que también la recaudación normativa de los impuestos normalizados de la Comunidad  $j$  en el año  $t$  se iguala a sus necesidades de gasto en ese año:

$$G_{jt} = T^*_{jt}$$

De las dos últimas expresiones podemos obtener la tasa de crecimiento de las necesidades de gasto en la Comunidad  $j$  y, por extensión, en el resto de Comunidades:

$$\frac{G_{jt}}{G_{j0}} = \frac{G_{it}}{G_{i0}} = \frac{T^*_{jt}}{T^*_{j0}}$$

Junto a la ventaja del mantenimiento intertemporal de la igualdad entre Comunidades, este procedimiento presenta el inconveniente de que hace depender la evolución del gasto autonómico garantizado de la tasa de crecimiento de los impuestos en la Comunidad con mayor capacidad tributaria.

Alternativamente, podría acordarse una regla específica de evolución temporal de las necesidades de gasto. Con esta metodología, para garantizar la nivelación de todas las Comunidades Autónomas (y excluida la posibilidad de efectuar transferencias negativas) sería preciso que todas las Comunidades, incluida la de mayor capacidad, recibieran, en alguna medida, transferencias del nivel central.

Para concluir esta sección, queremos referirnos a uno de los aspectos probablemente más importantes en la puesta en marcha de un modelo de financiación como el dibujado en el "Informe": la **transición** a ese sistema desde el modelo vigente, habida cuenta de las restricciones normativas, financieras y políticas que deben considerarse. ¿Cómo pasar de un procedimiento de medición de las necesidades de gasto heredero del coste efectivo y basado en un conjunto de variables socioeconómicas, a otro fundamentado en un determinado criterio de equidad y que puede provocar la aparición de Comunidades ganadoras y perdedoras con respecto a la situación actual? ¿Cómo ha de llevarse a cabo el proceso de sustitución de las fórmulas de participación impositiva, insatisfactorias desde el punto de vista de la corresponsabilidad fiscal, por los impuestos autonómicos normalizados? Para obtener respuesta a estos interrogantes —por lo menos, la respuesta del Grupo de Estudio— habrá que esperar a la segunda parte del "Informe".

### Consideraciones finales

El año 1996 será el último de vigencia del segundo quinquenio del denominado "período definitivo" de financiación autonómica. Y en ese mismo año se iniciarán, probablemente, las negociaciones para diseñar las reformas que, con mayor o menor intensidad, deba experimentar el modelo de financiación. Sin ninguna duda, el instrumento en torno al cual girarán todas las discusiones y propuestas de revisión —ratificándolo o corrigiéndolo— será el "Informe" realizado por cuatro de nuestros más destacados especialistas en la materia, a instancias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

En este trabajo hemos tratado de presentar el armazón del modelo sugerido por el grupo de expertos, destacando sus similitudes y diferencias con el modelo en vigor en la actualidad y subrayando algunas coincidencias, discrepancias e incertidumbres que nos ha suscitado su estudio. Y en un período de agitación como el actual, quizás la mayor incertidumbre recaiga sobre las posibilidades que existan de estudiar, negociar y aplicar, aun paulatinamente, una propuesta que, como la que hemos comentado, afecta a elementos nucleares del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- MONASTERIO, C., PÉREZ, F., SEVILLA, J.V. y SOLÉ, J. (1994): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas. Primera parte*, mimeo.
- RUIZ-HUERTA, J. (1994): "Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas: la introducción de mecanismos de corresponsabilidad", en E. AJA, dir., *Informe Comunidades Autónomas, 1993*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, vol. 1, pp.525-545.



- RUIZ-HUERTA, J. y LOPEZ LABORDA, J. (1994): "Descentralización del sector público y competencia fiscal: una reflexión desde la experiencia española", *Hacienda Pública Española, monografías*, nº 2, pp. 241-250.
- RUIZ-HUERTA, J., LOPEZ LABORDA, J., AYALA, L. y MARTINEZ, R. (1995): "Relaciones y contradicciones entre la distribución personal y la distribución espacial de la renta", *Papeles de Trabajo*, nº 6, Instituto de Estudios Fiscales.