

CATORCE PREGUNTAS SOBRE EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

*Jesús Ruiz-Huerta
Julio López Laborda*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ASPECTOS GENERALES DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. LA ESTRUCTURA DEL MODELO. III. CESIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS. ASPECTOS DE COORDINACIÓN. EL FONDO DE GARANTÍA. IV. VALORACIÓN. APÉNDICE. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo realizamos el análisis y una primera valoración del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001. La exposición se estructura en tres secciones. Tras esta introducción, la sección segunda plantea la necesidad de la reforma y describe sus elementos fundamentales y la estructura de funcionamiento del modelo. La sección tercera explica con cierto detalle la cesión de competencias normativas a las Comunidades Autónomas en el IRPF y los tributos cedidos tradicionales, los objetivos del nuevo Fondo de Garantía y los instrumentos que tratan de potenciar la coordinación entre Administraciones. Finalmente, en la sección cuarta se realiza una extensa valoración del nuevo sistema de financiación.

Con el ánimo de resaltar los temas clave del trabajo y de hacer la exposición más clara, hemos desarrollado la argumentación tratando de contestar a catorce preguntas, que se agrupan en las siguientes secciones.

II. ASPECTOS GENERALES DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. LA ESTRUCTURA DEL MODELO

1. ¿Era necesaria la reforma del sistema de financiación autonómica?

Existe un acuerdo bastante generalizado, en los ámbitos académico y político, sobre la necesidad de proceder a una reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, que vaya más allá de los retoques que suelen acompañar a la revisión quinquenal del esquema financiero autonómico. Y también existe un amplio acuerdo sobre las razones que exigen ese cambio y, consecuentemente, sobre los elementos fundamentales de la reforma.¹

1. En el *Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas* se realiza una adecuada revisión de los problemas del sistema de financiación y de los pilares básicos de su reforma. Véase Monasterio y otros (1995).

En primer lugar, ha de diseñarse y aplicarse un procedimiento adecuado de **cuantificación de las necesidades de gasto** de las Comunidades Autónomas, entendidas como el gasto en que deben incurrir los entes autonómicos para poder prestar a sus respectivos ciudadanos un nivel similar de los bienes y servicios de su competencia.

Ese procedimiento debe desvincularse definitivamente del «coste efectivo de los servicios transferidos» y ha de gozar de una aceptación generalizada, que garantice su estabilidad y evite las reivindicaciones constantes de recursos, amparadas en supuestas insuficiencias financieras.

En segundo lugar, los principios de autonomía y responsabilidad demandan una **profundización en la descentralización fiscal**, que dote de mayor contenido al principio de autonomía financiera y permita disciplinar financieramente a las Comunidades Autónomas. Ese cometido se ha encomendado, básicamente, hasta la fecha, a dos instrumentos, los tributos cedidos y la participación territorializada en la cuota líquida del IRPF, que no lo han desempeñado de forma satisfactoria.

Ahora bien, si la descentralización fiscal es una condición necesaria para la responsabilización fiscal de las Comunidades Autónomas y, por tanto, para el control del gasto público, el déficit y el endeudamiento regional, también hay que reconocer que no es una condición suficiente. Es evidente que las autoridades de los niveles local y, sobre todo, central, disponen de amplios grados de autonomía sobre sus recursos financieros y, sin embargo, son también Administraciones deficitarias y que muestran una fuerte tendencia al endeudamiento.

En nuestra opinión, la potenciación de los ingresos propios regionales debe venir acompañada de otros elementos. La coordinación del déficit y el endeudamiento de todas las Administraciones Públicas es uno de ellos, pero no el único.

El comportamiento responsable de las Comunidades Autónomas exige, además, como apuntábamos más arriba, un acuerdo sobre la fijación de las necesidades de gasto de cada Comunidad, que haga imposible imputar a la falta de generosidad de las instancias centrales cualquier insuficiencia financiera, real o presunta.

Además, creemos que también sera aconsejable la existencia de un acuerdo que, con una razonable estabilidad, fijara los objetivos de nivelación y, por extensión, de solidaridad, del sistema, y que impidiera que algunas Comunidades Autónomas tomaran determinadas decisiones de gasto al amparo de un más que probable aumento futuro de sus ingresos, justificado por sus reclamaciones contra el exceso o defecto (según la Comunidad) de solidaridad del modelo.

Por último, sera importante reconocer que la responsabilidad fiscal no tiene nada que ver con la obtención de más o menos ingresos. Es erróneo, a nuestro juicio, vincular la menor o mayor autonomía con la existencia o no, respectivamente, de topes al crecimiento de la financiación autonómica. Aunque se exigiera una nivelación plena de las Comunidades Autónomas año a año, de suerte que no cupiera ni la más mínima diferencia en la evolución de sus ingresos (al margen la legítima dispersión ocasionada por el distinto ejercicio de sus competen-

cias normativas o gestoras), tal sistema podría ser perfectamente adecuado desde el punto de vista de la autonomía y la responsabilidad. Lo importante a estos efectos es, siempre a nuestro entender, que las Comunidades Autónomas dispongan de sus propios impuestos, que puedan ejercer sobre ellos sus potestades tributarias, y que tales impuestos representen una fracción significativa —también desde una perspectiva dinámica— de sus recursos.

El tercer pilar básico de la reforma afecta a la **nivelación** entre Comunidades Autónomas. Si la descentralización fiscal sirve, fundamentalmente, al objetivo de la eficiencia, la nivelación tiene su origen básico en la equidad interpersonal (aunque también cuente, en su apoyo, con argumentos de eficiencia): asegurar que dos individuos con la misma capacidad económica puedan, si satisfacen los mismos impuestos, acceder a un nivel razonablemente similar de bienes y servicios públicos, con independencia de las diferencias en la capacidad fiscal o en las necesidades de gasto de sus respectivas Comunidades de residencia.

Los instrumentos que hacen posible la igualación, sin merma de la autonomía financiera de las Comunidades, son las transferencias de nivelación. Su misión consiste en garantizar que todas las Comunidades puedan prestar un determinado nivel estándar de los bienes y servicios públicos de su competencia, siempre que exijan de sus ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal estándar en los tributos que aquéllas tengan asignados.

Debe precisarse que los mecanismos de nivelación en modo alguno imponen la uniformidad en la prestación de servicios en todas las Comunidades, lo cual sera totalmente contradictorio con el propio significado de la autonomía. Las transferencias de nivelación se limitan a hacer posible la igualdad, a facilitar la igualdad de oportunidades para todas las Comunidades Autónomas. Pero cada Comunidad es totalmente libre para decidir si exige o no a sus ciudadanos el esfuerzo fiscal fijado como estándar, como lo es para decidir el destino de sus ingresos.

El instrumento encargado de procurar la nivelación en el sistema de financiación autonómica es la participación de las Comunidades en los impuestos estatales no cedidos, también denominada participación en los ingresos del Estado. En el diseño de esta participación radica uno de los puntos débiles del modelo de financiación, ya que, aunque en el año que se toma como base, su cuantía se fija de forma tal que se garantiza una nivelación completa de todas las Comunidades, su evolución durante el quinquenio de aplicación del modelo permite una cierta dispersión de los ingresos que es juzgada insatisfactoria por aquéllas, por estimarse reducida o excesiva, según la Comunidad afectada.

Por tanto, una reforma del sistema de financiación autonómica debe tener entre sus prioridades la definición de un objetivo preciso de nivelación entre Comunidades, que, como hemos visto más arriba, también es necesario por motivos de responsabilidad fiscal.

La nivelación entre Comunidades Autónomas, esto es, el equilibrio financiero horizontal, es un principio que debe garantizarse a la vez que otro no menos importante. Se trata del **equilibrio financiero vertical**, que exige la igualación entre niveles de gobierno, es decir, por lo que ahora nos interesa, que los órganos centrales del Estado puedan cubrir sus necesidades de gasto en condiciones

similares a las Comunidades, supuesto que también exigen de los ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal.

El cuarto elemento fundamental de la reforma del sistema de financiación es el fortalecimiento de la coordinación entre las Comunidades Autónomas, y entre éstas y las instancias centrales. Especialmente en materia tributaria, los mecanismos previstos por nuestra legislación para hacer efectiva tal coordinación –en el ámbito de los tributos cedidos y del IRPF– han gozado de una escasa aplicación. Sólo son destacables los avances producidos en la coordinación de las políticas de déficit y endeudamiento.

Ha sido en el *Libro Blanco* donde más énfasis se ha puesto en la importancia de potenciar la coordinación entre las Administraciones, en especial, a medida que se ensancha la capacidad decisora de las Comunidades Autónomas en las vertientes de los ingresos y de los gastos públicos. Esta coordinación debe alcanzar a todas las facetas de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas.

Para terminar, queremos explicitar algo que está latente en la exposición anterior. En nuestra opinión, las cuatro piezas anteriores –la determinación de las necesidades de gasto, la descentralización fiscal, la nivelación y la coordinación– sólo adquieren sentido si están engranadas en un modelo global, consensuado por las Administraciones afectadas, que defina con claridad cuáles son sus objetivos en términos de responsabilidad, autonomía financiera y solidaridad y que, al dotarse de una cierta estabilidad, reduzca sustancialmente los riesgos de conflictos entre Comunidades, y entre éstas y los órganos centrales del Estado.

2. ¿Qué problemas se han abordado en los Acuerdos de septiembre de 1996?

En un trabajo anterior² sosteníamos que la envergadura de las restricciones que deban tenerse en cuenta a la hora de emprender la revisión del sistema de financiación autonómica –restricciones políticas, normativas, administrativas, financieras– recomendaba abandonar cualquier pretensión de imponer en el corto plazo una reforma global y en profundidad del modelo financiero de las Comunidades Autónomas, e invitaba a abordar el cambio de forma gradual.

A nuestro entender, la puesta en marcha del proceso de reforma podía basarse en tres tipos de acuerdos:

1º. Un acuerdo global sobre el modelo de financiación que se pretendiera alcanzar.

2º. Un calendario concreto en el que se comprometieran las medidas a adoptar en el corto, medio y largo plazo, para dar contenido al modelo.

3º. La puesta en marcha inmediata de algunas medidas que, en nuestra opinión, deberán estar constituidas por la descentralización fiscal, la fijación de un objetivo de nivelación entre Comunidades y el reforzamiento de los instrumentos de coordinación. El replanteamiento del cálculo de las necesidades de gasto

2. Ruiz-Huerta y López Laborda (1995b).

autonómicas implica un proceso técnico y de negociación política que requiere de unos plazos más largos.

Los Acuerdos de 23 de septiembre de 1996 se han centrado en el último de estos puntos, soslayando los dos anteriores. Se carece de un modelo global, que defina qué sistema de financiación quieren los agentes implicados y cómo alcanzarlo: existe un acuerdo sobre el significado de los principios de responsabilidad, autonomía y solidaridad? y sobre el papel que deben jugar las instancias centrales y autonómicas en la actividad económica y los instrumentos que necesitan para desempeñarlo? existe algún objetivo, razonablemente estable, de descentralización fiscal y de nivelación entre Comunidades? La ausencia de respuestas a estos interrogantes explica los recelos de algunas Comunidades ante determinadas medidas concretas adoptadas por el nuevo modelo, y deja las puertas abiertas, como decamos más arriba, a la sucesión de los conflictos entre las diversas Administraciones.

En el ámbito de la autonomía y la responsabilidad fiscal, las medidas tomadas por los Acuerdos de septiembre de 1996, y plasmadas en nuestro ordenamiento mediante la modificación de la LOFCA y la elaboración de una nueva Ley de Cesión de Tributos,³ suponen un avance al que debe reconocerse una importancia capital. En el sistema vigente hasta 1996, junto a la participación en los ingresos del Estado, que es una transferencia incondicionada, con un peso sustancial en la hacienda autonómica, las Comunidades reciben sus ingresos de la participación territorializada en los tributos cedidos y —desde 1994— en el IRPF. En ambos supuestos, las Comunidades tienen competencias delegadas de gestión —amplias en los tributos cedidos, muy limitadas en el IRPF— pero sus competencias normativas se reducen al establecimiento de recargos.

El nuevo modelo de financiación, siguiendo la recomendación del *Libro Blanco*, modifica el instituto de los tributos cedidos en una doble dirección. Primera, incorporando entre los tributos cedidos al IRPF, con un límite del 30% de sus rendimientos. Y segunda, cediendo competencias normativas sobre algunos de los tributos cedidos «tradicionales» y sobre el propio IRPF.

Todas las Comunidades pueden adoptar como propia la tarifa que se desgaja de la tarifa central del IRPF, es decir, la denominada «tarifa complementaria», que desde ese momento se convierte en «tarifa autonómica», de cuyo rendimiento disponen y sobre la que pueden ejercer determinadas competencias normativas, como también sobre algunas deducciones. El espacio que los órganos centrales dejan a las Comunidades es, en principio, un 15% del rendimiento del IRPF (de la tarifa y las deducciones), aunque se acuerda la ampliación hasta el 30%, una vez que se completen los traspasos en materia de educación.

Hasta tanto no se llegue a ese límite del 30%, las Comunidades que hayan aceptado el nuevo modelo de financiación pueden, nuevamente, si lo de-

3. Respectivamente, Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas; y Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias.

sean, y con algunas condiciones, seguir percibiendo los ingresos derivados de la participación territorializada en la cuota líquida del IRPF, que ahora tiene esa nueva naturaleza de tributo cedido.⁴

Las Comunidades que rechacen el nuevo modelo mantienen el sistema anterior a 1994. Este es, al menos, el contenido del Acuerdo Segundo de septiembre de 1996 («Aplicación subsidiaria del Método»), aunque es discutido por alguna Comunidad Autónoma, al amparo del art. 84.2 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997.⁵ Consiguientemente, su financiación provendrá fundamentalmente de los tributos cedidos tradicionales, totalmente regulados por los órganos centrales, y de la participación en los ingresos del Estado, y no tendrán competencias ni sobre el producto ni sobre la normativa del IRPF.

Sintetizando la reforma del sistema de financiación, puede afirmarse que el nuevo modelo reduce el peso de las transferencias en la estructura de ingresos de las Comunidades y sustituye las fórmulas de participación impositiva por auténticos impuestos autonómicos, sobre los que las Comunidades van a poder ejercer, por delegación, sus competencias de gestión —ahora de forma amplia también para el IRPF— y normativas.

En el ámbito de la coordinación, el Acuerdo Quinto de septiembre de 1996 («Participación de las Comunidades Autónomas en la gestión tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de otros tributos») excluye la implantación a corto plazo de la administración tributaria integrada recomendada en el *Libro Blanco*, y opta por proponer un nuevo esquema de participación de las Comunidades Autónomas en las funciones de gestión tributaria desarrolladas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Cabe anticipar que no se va a tratar de un mero cambio de nombre de los órganos ya existentes, puesto que las Comunidades Autónomas tendrán un incentivo muy fuerte a participar en los mismos, ya que de su implicación en la actividad de gestión depender la recaudación en su territorio, especialmente en el IRPF, y, por tanto, el volumen de sus propios ingresos.

Como ya hemos apuntado antes, la coordinación en materia de déficit y endeudamiento ha ido por delante de la alcanzada en otras materias. En 1997, y al margen de los Acuerdos de 1996, las Administraciones de los distintos niveles están volviendo a plantear la necesidad de acuerdos sobre déficit y deuda, para repartir las responsabilidades contradas por nuestro país en la Unión Europea. A nuestro juicio, el establecimiento de cualquier mecanismo de coordinación sólo será efectivo si lleva incorporado un sistema de incentivos, de premios y de penalizaciones, que pueda hacerse cumplir.

4. Los Acuerdos de septiembre de 1996 manifiestan un divertido empeño por otorgar ahora a esta participación territorializada un efecto benéfico sobre la corresponsabilidad del que, supuestamente, antes carecía. La razón parece encontrarse en la existencia de los famosos topes. Ya hemos dicho que, en nuestra opinión, nada tiene que ver una cosa con la otra.

5. «La liquidación definitiva [de los ingresos de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación el nuevo modelo] se realizará con arreglo al sistema de financiación adoptado, o el que, en su día, se adopte para estas Comunidades Autónomas, por acuerdo de su respectiva Comisión Mixta».

Otra alternativa —que se aplica con desigual fortuna en algunos países, como los Estados Unidos— podría comportar el establecimiento de determinados límites en la Constitución o en los propios Estatutos de Autonomía. De hecho, los criterios de convergencia fijados en el Tratado de Maastricht disfrutaron de esa condición de límites constitucionales, si bien fijados para el conjunto de las Administraciones Públicas. El siguiente paso consistiría en repartir, también constitucionalmente, ese límite entre los diversos niveles de gobierno.

Merece la pena que destaquemos una última novedad de los Acuerdos de septiembre de 1996: la expresa consideración, en los Acuerdos Octavo y Noveno, respectivamente, de la financiación de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. El tenor literal de estos Acuerdos es el siguiente:

«El Consejo, previa deliberación de sus miembros, acuerda que el Modelo del sistema de financiación que se aprueba en el Acuerdo primero de esta misma sesión, sea de aplicación a la Ciudad Autónoma de Ceuta (Melilla), una vez que se hayan traspasado a servicios del Estado cuyo coste acumulado, en valores del año base del quinquenio 1997-2001, permita ir asignándole sucesivamente los mecanismos de financiación de dicho Modelo, de acuerdo con lo establecido al respecto en su Estatuto de Autonomía y observando sus especialidades económicas y fiscales».

Hasta tanto no se cumpla la condición anterior, se aplicará a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla el sistema transitorio regulado en la Disposición transitoria primera de la LOFCA, que es el modelo que rigió la financiación de las Comunidades de Régimen Común hasta 1986.

Por su parte, la nueva redacción del art.3.1 de la LOFCA incorpora a los Consejeros de Hacienda de las Ciudades Autónomas al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

3. ¿Cómo se ha modificado la estructura del modelo de financiación autonómica?⁶

Aunque, como acabamos de explicar, el nuevo modelo de financiación autonómica presenta cambios sustanciales con respecto al modelo precedente, su estructura de funcionamiento es, básicamente, la misma.

El sistema vigente hasta 1996 opera de la siguiente manera. Fijadas en el año base —que es algún ejercicio anterior al de entrada en vigor del modelo— las necesidades de gasto de cada Comunidad, la participación en los ingresos del Estado que va a percibir es una transferencia de nivelación incondicionada y de suma fija, que se calcula de forma que se garantiza que la Comunidad pueda hacer frente a sus necesidades, supuesto que obtiene una recaudación estándar o «normativa» con los tributos cedidos, las tasas afectas a los servicios transferidos y (desde 1994) la participación territorializada en el IRPF.

6. En el Apéndice se reproduce este epígrafe, si bien llevando a cabo un desarrollo del mismo más formalizado.

Ahora bien, la participación en los ingresos del Estado que perciben las Comunidades Autónomas en cualquier ejercicio posterior al año base no es objeto de un recálculo anual. Al contrario, una vez cuantificada esa transferencia en el año base, se fija una regla de evolución común para cada grupo de Comunidades, de nivel superior e inferior de competencias. La adopción de ese criterio hace posible que la nivelación entre Comunidades garantizada en el año base se debilite inmediatamente, aunque no pueda determinarse a priori a favor o en contra de quién ni con qué intensidad.

Para garantizar que todas las Comunidades disfrutaran de un determinado incremento mínimo de sus ingresos con el modelo vigente de financiación en relación con el precedente, y para evitar una dispersin excesiva en la evolución de la financiación entre Comunidades, el sistema tiene prevista la aplicación de unos topes al crecimiento de los ingresos autonómicos.

El nuevo modelo de financiación no altera el procedimiento de cuantificación de las necesidades de cada Comunidad Autónoma, que en el año base (1996) van a coincidir con el gasto que garantizaba en ese ejercicio el sistema entonces vigente. Y las necesidades de gasto se siguen financiando con los mismos ingresos que en el modelo precedente, y uno adicional: el rendimiento derivado de la aplicación de la tarifa autonómica del IRPF.

Como en el modelo precedente, la participación en los ingresos del Estado de cada Comunidad en el año base se calcula de manera que esa Comunidad pueda cubrir sus necesidades de gasto, en el caso de que obtenga una recaudación estándar o normativa con los «nuevos» tributos cedidos (y las tasas): los tributos cedidos «tradicionales», la tarifa del IRPF y la participación territorializada en el IRPF.

Cualquier Comunidad puede acceder a la tarifa autonómica del IRPF, aunque, como consecuencia, la participación en los ingresos del Estado tome un valor negativo: en este caso, será la Comunidad la que deber hacer una transferencia al nivel central. La participación territorializada en el IRPF también es voluntaria, pero su percepción no puede hacer negativa la participación en los ingresos del Estado. Por tanto, habrá algunas Comunidades que recibiuna participación del 15%, otras del 10, otras del 5%, y algunas no podrán acceder, al menos inicialmente, a este ingreso.

La principal diferencia entre el sistema nuevo y el precedente consiste en que ahora se incorpora un nuevo recurso y, simultáneamente, se reduce la importancia de la participación en los impuestos no cedidos. En el año base el cambio es neutral: no hay ganadores ni perdedores.

También como en el modelo anterior, la participación en los ingresos (positiva o negativa) crece a una tasa determinada, común para todas las Comunidades.⁷ Lo que se modifica con el nuevo sistema son los instrumentos que se diseñan para limitar los efectos financieros que puede ocasionar el cambio de modelo

7. Esa tasa es la de crecimiento de los ITAE, «ingresos tributarios ajustados estructuralmente», integrados por la recaudación estatal por impuestos directos e indirectos -excluidos los susceptibles de cesión- las cuotas de la Seguridad Social y las cotizaciones al Desempleo. En el sistema anterior, la participación en los ingresos del Estado crecía, desde 1994, en todas las Comunidades, a la misma tasa que el PIB nominal.

sobre los ingresos de las Comunidades Autónomas, y para evitar la separación excesiva en el crecimiento de la financiación entre Comunidades.

El sistema en vigor hasta 1996 garantizaba a todas las Comunidades un incremento de los ingresos con respecto al sistema al que sustituy. Esta regla desaparece en el sistema aplicable a partir de 1997, por lo que es posible que alguna Comunidad obtenga con él menos recursos que los que percibiera si continuara vigente el modelo anterior. Esta eventual minoración de ingresos se corrige —aunque puede que no totalmente— por el Acuerdo Séptimo de septiembre de 1996 («Establecimiento de instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de los recursos del modelo») que formula una garantía («límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF»), que se financiar con el Fondo de garantía que se establece en el propio Acuerdo.

También se modifica el instrumento que se diseña para limitar la dispersión en la evolución de la financiación entre Comunidades. El sistema de topes se sustituye por una «garantía de suficiencia dinámica», también integrada en el Fondo de Garantía, que asegura «a cada Comunidad Autónoma que, en el período quinquenal 1997-2001, el incremento de sus recursos, computables a efectos de la garantía, no será inferior al noventa por ciento del incremento que experimenten los recursos computables del conjunto de las Comunidades Autónomas». No queda claro en el Acuerdo si por recursos computables hay que entender todos los que contribuyen a financiar las necesidades de gasto o si quedan excluidos los tributos cedidos tradicionales y las tasas.

Sin perjuicio de las valoraciones que de esta garantía se hacen en la última sección del trabajo, pueden anticiparse dos observaciones. En primer lugar, con el nuevo modelo se ha ganado en claridad a la hora de fijar el objetivo de nivelación aceptado mayoritariamente: el 90% del incremento de los recursos del conjunto de Comunidades, sin que exista ningún límite superior. A cambio, este sistema permite mayores diferencias en la evolución de la financiación entre Comunidades que el anterior.

En síntesis, las consecuencias financieras para las Comunidades Autónomas y los órganos centrales del Estado del nuevo modelo de financiación dependen de una pluralidad de factores, como las tasas de crecimiento del IRPF, estatal y en cada Comunidad Autónoma, del PIB y de los ITAE, que impide las generalizaciones. El cambio de sistema puede implicar que haya Comunidades ganadoras y perdedoras con respecto al sistema anterior, como también puede suponer ganancias o pérdidas netas de recursos para los órganos centrales.

III. CESIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS. ASPECTOS DE COORDINACIÓN. EL FONDO DE GARANTÍA

4. ¿Qué competencias normativas se ceden con el nuevo sistema de financiación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas?

Sin ninguna duda, el elemento más destacable del nuevo modelo de financiación autonómica es la opción por la descentralización decidida del Impuesto

sobre la Renta de las Personas Físicas, mediante su integración en los tributos cedidos. A partir de 1997, las Comunidades Autónomas van a poder disponer de hasta un 30% de los rendimientos generados por el IRPF en su territorio, y de competencias normativas, inicialmente, sobre la mitad de ese porcentaje, y sobre su totalidad cuando se completen los traspasos en materia educativa.

Las facultades normativas de las Comunidades Autónomas en el IRPF se contienen en el Acuerdo Cuarto de septiembre de 1996. Su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico se efecta mediante la modificación de la LOFCA y la elaboración de una nueva Ley de Cesión de Tributos (en adelante, LCT). Veamos cuáles son los aspectos fundamentales del nuevo régimen.

En el momento inicial, la tarifa original del IRPF se desgaja en otras dos,⁸ mediante la reducción en un 15% de cada uno de sus tipos marginales: la nueva tarifa central, equivalente a un 85% de la anterior, y la tarifa complementaria, equivalente al restante 15%. Una vez adoptada por la Comunidad Autónoma, esta segunda tarifa se convierte en tarifa autonómica, sobre la que dispone de competencias normativas, con los siguientes límites básicos:

Su estructura deber ser progresiva.

Sólo podrá establecerse una tarifa individual y otra conjunta.

La cuota resultante de aplicar a la base liquidable regular la tarifa autonómica no podrá ser superior o inferior, en un 20%,⁹ a la cuota que resultara de aplicar a la misma base la tarifa complementaria. Este límite supone:

1ª. Que las Comunidades Autónomas no van a poder modificar el mínimo exento contenido en la tarifa complementaria, pese a tratarse de una facultad prevista en el Acuerdo Primero (aunque no en el Cuarto).

2ª. Que los tipos marginales mínimo y máximo de la tarifa autonómica no podrán ser inferiores o superiores, en un 20%, a los respectivos tipos mínimo y máximo de la tarifa complementaria. En 1997, ello significa que el tipo mínimo deber fijarse entre el 2,40 y el 3,60%, y el máximo, entre el 6,72 y el 10,08%.

3ª. Que el tipo medio (definido como el cociente entre la cuota íntegra regular y la base liquidable regular), para cualquier contribuyente, no podrá ser superior o inferior, en un 20%, al tipo medio que soportara con la aplicación de la tarifa complementaria. Este límite no afecta a los tipos marginales de la tarifa autonómica (distintos del mínimo y máximo), que pueden modificarse en porcentajes superiores al 20%.

La Comunidad no puede regular los tipos de gravamen de las rentas irregulares. No obstante, sí que puede incidir en la tributación de estas rentas, a través de la modificación del tipo medio de gravamen de la base regular.

8. Realmente, cada una de las dos tarifas originales del Impuesto, la individual y la conjunta, se desgaja en otras dos. Lo mismo ocurre con la escala aplicable a determinados incrementos de patrimonio.

9. Entendemos que se quiere decir «en más de un 20%».

Si una Comunidad no regula para algún período impositivo alguna de las modalidades de la tarifa, o si no ha aceptado el nuevo modelo de financiación, se aplicará la tarifa complementaria.

Los cuadros 1 y 2 recogen, para 1997, la tarifa individual estatal del IRPF y la tarifa complementaria. En el cuadro 3 se contienen tres hipotéticas tarifas autonómicas. En la primera, se reduce la tributación de todos los contribuyentes en un 20%, con respecto a la tarifa complementaria. En la segunda, se incrementa la tributación de todos los contribuyentes en un 20%. En la tercera tarifa, se mantiene el gravamen de los sujetos pasivos con bases liquidables hasta 5.812.000 pts., y se aumenta para los restantes.

Cuadro 1. Tarifa Central

Base liquidable hasta pesetas	Cuota íntegra pesetas	Resto base liquidable hasta pesetas	tipo aplicable (%)
442.000	0	694.000	17,00
1.136.000	117.980	1.169.000	19,55
2.305.000	346.520	1.169.000	23,80
3.474.000	624.742	1.169.000	27,20
4.643.000	942.710	1.169.000	30,60
5.812.000	1.300.424	1.169.000	34,00
6.981.000	1.697.884	1.169.000	38,25
8.150.000	2.145.026	1.169.000	41,65
9.319.000	2.631.915	1.169.000	45,05
10.488.000	3.158.549	en adelante	47,60

Cuadro 2. Tarifa Complementaria

Base liquidable hasta pesetas	Cuota íntegra pesetas	Resto base liquidable hasta pesetas	tipo aplicable (%)
442.000	0	694.000	3,00
1.136.000	20.820	1.169.000	3,45
2.305.000	61.151	1.169.000	4,20
3.474.000	110.249	1.169.000	4,80
4.643.000	166.361	1.169.000	5,40
5.812.000	229.487	1.169.000	6,00
6.981.000	299.627	1.169.000	6,75
8.150.000	378.534	1.169.000	7,35
9.319.000	464.456	1.169.000	7,95
10.488.000	557.391	en adelante	8,40

Cuadro 3. Tarifas Autonómicas

Base liquidable hasta pesetas	Cuota íntegra pesetas	Resto base liquidable hasta pesetas	tipo aplicable tarifa 1 (%)	tipo aplicable tarifa 2 (%)	tipo aplicable tarifa 3 (%)
442.000	0	694.000	2,40	3,60	3,00
1.136.000		1.169.000	2,76	4,14	3,45
2.305.000		1.169.000	3,36	5,04	4,20
3.474.000		1.169.000	3,84	5,76	4,80
4.643.000		1.169.000	4,32	6,48	5,40
5.812.000		1.169.000	4,80	7,20	8,00
6.981.000		1.169.000	5,40	8,10	8,50
8.150.000		1.169.000	5,88	8,82	9,00
9.319.000		1.169.000	6,36	9,54	9,50
10.488.000		en adelante	6,72	10,08	10,00

Una Comunidad Autónoma puede construir la tarifa autonómica que desee, siempre que respete los límites señalados. Además, no es necesario (aunque sí conveniente, para evitar el aumento de los costes de cumplimiento), que respete los tramos de la tarifa central. Será perfectamente aceptable una tarifa que incluyera los tramos que se recogen en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Tarifa Autonómica

Base liquidable hasta pesetas	Cuota íntegra pesetas	Resto base liquidable hasta pesetas	tipo aplicable (%)
.....
5.812.000	584.500	6,00
6.396.500	584.500	6,50
6.981.000
.....

En materia de deducciones también se introducen importantes novedades. Por un lado, de la misma manera que se atribuye a las Comunidades el rendimiento de la tarifa autonómica, también se les imputa un 15% de las deducciones practicadas por los residentes en su territorio. Por eso puede afirmarse que las Comunidades perciben el 15% de la cuota líquida del Impuesto, es decir de la diferencia entre la cuota íntegra y las deducciones.

El otro aspecto relevante del nuevo sistema es que la descentralización de capacidad normativa afecta también a este ámbito de las deducciones. Las Comunidades Autónomas pueden crear sus propias deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no provoquen, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna categoría de renta.

Junto a la cesión de capacidad normativa a las Comunidades Autónomas en el ámbito de la tarifa y las deducciones del IRPF, el modelo introduce una nueva regulación de la residencia habitual. El hecho de que este concepto vaya a operar como punto de conexión en el propio IRPF y en gran parte de los demás tributos cedidos justifica, en palabras del Acuerdo Cuarto, que se procure «establecer un régimen de residencia habitual conducente a dotar al sistema de tributos cedidos en su conjunto del mayor grado posible de estabilidad y seguridad, tendente a evitar en lo posible fenómenos artificiales de deslocalización».

A tal fin, el art.10 LCT contiene una regulación muy pormenorizada de la residencia habitual de los individuos. En síntesis, se introducen las siguientes reglas de aplicación sucesiva, determinantes del concepto de residencia habitual:

1ª. La permanencia en el territorio de la Comunidad Autónoma, vinculada a la vivienda habitual del individuo.

2ª. La Comunidad donde el sujeto pasivo tenga su principal centro de intereses.

3ª. La última residencia del individuo declarada a efectos del IRPF.

Además, el propio art.10 LCT incluye una cláusula anti-elusión, que niega efectos a «los cambios de residencia que tengan por objeto principal lograr una menor tributación efectiva en los tributos total o parcialmente cedidos».

5. ¿Qué competencias normativas se ceden con el nuevo sistema de financiación en los tributos cedidos «tradicionales»?

Como es de sobra conocido, uno de los elementos más conflictivos del anterior sistema de financiación era la incapacidad de las Comunidades de Régimen Común para defenderse de los cambios impositivos decididos por las Comunidades Forales en el ámbito de los tributos cedidos. La eliminación de esta «competencia fiscal desigual» se ha convertido en una de las reivindicaciones más defendidas por aquellas Comunidades, especialmente por las que tienen zonas fronterizas con las Forales. La descentralización de los tributos cedidos adquiere, de esta forma, una utilidad adicional a su contribución al reforzamiento de la autonomía y la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas.

El Acuerdo Tercero de septiembre de 1996 se refiere precisamente a las «facultades normativas de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos». En su contenido se recoge la aspiración de las Comunidades de disponer de capacidad normativa en relación con los tributos cedidos, aunque los firmantes del Acuerdo señalan que dicha cesión debe coheretarse con la necesidad de

respetar la estructura básica del sistema impositivo y las exigencias de coordinación tributaria entre las diversas Administraciones.

Las previsiones del Acuerdo se plasman en los nuevos textos de la LOFCA y la LCT. Como vamos a comprobar, la cesión conjunta, como en el IRPF, la armonización de los elementos esenciales de los tributos con la atribución de amplias facultades para determinar la cuota tributaria. Si una Comunidad no ejerce o no ha asumido competencias normativas sobre alguno de los tributos cedidos, se aplica la normativa estatal.

Las competencias cedidas en cada una de las figuras que integran la categoría de tributos cedidos son las siguientes (art.13 LCT):¹⁰

En el **Impuesto sobre el Patrimonio**, las Comunidades podrán regular el mínimo exento y la tarifa, que «deber tener una progresividad similar a la del Estado, siendo idéntica a la de este último en cuanto a la cuantía del primer tramo de base liquidable y tipo marginal mínimo». Ha desaparecido en la LCT la exigencia formulada en el Acuerdo de que la tarifa autonómica tuviera, como mínimo, igual número de tramos que la del Estado.

El punto de conexión seguir siendo la residencia habitual, aunque con la nueva regulación contenida en el art.10 LCT.

En relación con el **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**, «las Comunidades Autónomas podrán regular la determinación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, y la fijación de la tarifa, cuya progresividad deber ser similar a la del Estado, siendo idéntica a la de este último en cuanto a la cuantía del primer tramo de la base liquidable y tipo marginal mínimo. En el caso de adquisiciones «mortis causa», podrán regular las reducciones de la base imponible, debiéndose mantener las del Estado en condiciones análogas a las establecidas por este y pudiendo crear otras que respondan a circunstancias de carácter económico o social, propias de las Comunidades Autónomas, siempre que no supongan una reducción de la carga tributaria global por este tributo». También se ha eliminado la exigencia contenida en el Acuerdo de que la tarifa autonómica tuviera, como mínimo, igual número de tramos que la del Estado.

Por lo que respecta a los puntos de conexión, no se introducen modificaciones sustanciales, apuntando tan sólo algunas matizaciones y la aplicación del nuevo concepto de residencia habitual.

Con el nuevo sistema, las Comunidades podrán regular el tipo impositivo en el **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados**, más concretamente, se les reconoce la capacidad para fijar el tipo de gravamen en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes inmuebles y en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía. En relación con los actos jurídicos documentados, las Comunidades podrán determinar la cuota gradual aplicable a los documentos notariales. En el gravamen de las Operaciones Societarias no se cede a las Comunidades Autónomas ninguna competencia normativa.

10. En Ruiz-Huerta y López Laborda (1995b) ya advertíamos de los problemas asociados a la descentralización de algunos tributos cedidos.

A diferencia de los impuestos relacionados más arriba, las competencias cedidas a las Comunidades en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados son, según acabamos de ver, muy amplias, ya que no están sujetas a ningún límite. A nuestro juicio, será posible, por lo tanto, que alguna Comunidad fijara un tipo cero para estos hechos imponibles.

En relación a los puntos de conexión, lo más significativo, por los problemas que haya ocasionado anteriormente entre Comunidades de Régimen Común y Foral, es que se establece con claridad que siempre que un documento comprenda algún concepto sujeto a la cuota gradual del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, el rendimiento corresponder a la Comunidad Autónoma en cuya circunscripción radique el Registro en el que deba procederse a la inscripción o anotación de los bienes o actos (art. 7 LCT).

La cesión más importante de capacidad normativa se produce en el terreno de los **Tributos sobre el Juego**. Las Comunidades podrán, a partir de 1997, regular las exenciones, base imponible, tipos de gravamen (siendo posible, según creemos, el tipo cero), cuotas fijas, bonificaciones y devengo, así como los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección. No se considera oportuno, sin embargo, modificar los puntos de conexión que se vienen aplicando hasta el momento. En definitiva, se puede afirmar que estos tributos son los que más se aproximan a los tributos propios de las Comunidades Autónomas.

El nuevo art. 19.2 LOFCA especifica, para todos los tributos cedidos, que «en el ejercicio de las competencias normativas [...], las Comunidades Autónomas observarán el principio de solidaridad entre todos los españoles conforme a lo establecido al respecto en la Constitución; no adoptará medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos; y mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional».

Finalmente, debe señalarse que la LOFCA incorpora a su articulado la creación de una **Junta Arbitral** (figura ya existente en las leyes del Concierto y el Convenio), como órgano encargado de resolver los conflictos que puedan suscitarse entre las distintas Comunidades Autónomas, y entre éstas y los órganos centrales, en la aplicación de los puntos de conexión.

6. ¿Cómo se configura la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión tributaria?

El Acuerdo Quinto de septiembre de 1996 («Participación de las Comunidades Autónomas en la gestión tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de otros tributos») después de constatar la imposibilidad de poner en marcha en el corto plazo las medidas que exigiera una estrategia de administración tributaria integrada, especifica los criterios básicos que se aplicarán para regular la participación de las Comunidades en las tareas de gestión tributaria: la gestión por las Comunidades Autónomas de los tributos propios y cedidos, y la gestión por la AEAT del IRPF, tanto en su tarifa general como en la

autonómica. Estos principios se desarrollan, nuevamente, en la LOFCA y en la LCT.

El criterio de reparto de las tareas de gestión parece razonable, siempre que se garanticen mecanismos de conexión adecuados entre la Administración Central y las Autonómicas. Como es bien sabido, ésta ha sido una de las limitaciones más significativas del modelo de financiación autonómica, que ha impedido una mayor eficacia en la gestión de los tributos.

Para mejorar esta situación, el citado Acuerdo Quinto diseña una reforma de carácter organizativo, que se desarrolla, básicamente, en los artículos 33 y 34 de la LCT. Por un lado, se suprimen los órganos previstos en las anteriores Leyes de Cesión de Tributos, y que han resultado poco operativos en la práctica,¹¹ y por otro, se reforman los órganos de coordinación que se habian creado en 1993 con motivo de la introducción de la participación de las Comunidades en el 15% de la cuota del IRPF recaudada en cada territorio. Los nuevos órganos son los siguientes:

La **Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria**, que sustituye a la anterior Comisión Mixta de Gestión del IRPF. De ella forman parte todas las Comunidades Autónomas de Régimen Común, hayan asumido o no el nuevo modelo. Se integra en el seno de la estructura central de la AEAT y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- Realizar estudios sobre la articulación de las Comunidades en el marco fiscal estatal y elaborar criterios generales de armonización en relación con la regulación y la gestión de los tributos cedidos.
- Analizar e informar los anteproyectos de leyes que modifiquen la regulación de los tributos cedidos.
- Diseñar la política general de gestión del IRPF y establecer directrices para su aplicación.
- Establecer criterios uniformes de actuación, así como para la coordinación gestora e intercambio de información, y velar por la aplicación de las normas sobre coordinación.
- Coordinar los criterios de valoración a efectos tributarios.
- Evaluar los resultados de la gestión de los tributos cedidos.

Los **Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria**, que sustituyen a los Órganos de Relación, están integrados en la estructura de las correspondientes Delegaciones Especiales de la AEAT. Entre sus funciones pueden destacarse las que siguen:

- Coordinación informativa, colaboración y coordinación de la gestión de los tributos cedidos «tradicionales».
- Dirección de la gestión del IRPF y análisis y valoración de los resultados de su aplicación, en las Comunidades a las que se haya cedido ese impuesto.

11. Las Comisiones Coordinadoras y las Oficinas ejecutivas de Colaboración, Coordinación y Enlace.

Junto a la creación de estos órganos mixtos de coordinación y gestión tributaria, la LCT mantiene en su artículo 21 un mandato general de colaboración entre Administraciones, que se concreta en algunas medidas específicas.

7. ¿Qué papel representa en el sistema de financiación el «Fondo de Garantía»?

El Acuerdo Séptimo de septiembre de 1996 («Establecimiento de instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de los recursos del modelo») crea un Fondo de Garantía, dotado en los Presupuestos Generales del Estado a partir de 1998, y cuyos recursos se aplican a la cobertura de tres garantías diferentes.

De las dos primeras garantías ya nos hemos ocupado en un epígrafe anterior. La primera («límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF») trata de corregir, como afirma el propio Acuerdo, «la posibilidad de que la evolución de la financiación por los nuevos mecanismos de corresponsabilidad fiscal, la tarifa complementaria del IRPF y la participación en los ingresos territoriales del impuesto, resulte *significativamente inferior* [en el conjunto del quinquenio] a la evolución de los mecanismos hasta ahora vigentes, o presente una senda irregular que genere dificultades temporales pero no por ello despreciables» (la cursiva es nuestra).

La segunda garantía («garantía de suficiencia dinámica») tiene por objeto evitar una diferencia excesiva en la evolución de los ingresos de las Comunidades Autónomas. Se asegura a cada Comunidad Autónoma que, en el período quinquenal, el incremento de sus recursos no ser inferior al 90% del incremento experimentado por los recursos del conjunto de Comunidades Autónomas.

La tercera garantía («capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos») afronta el problema que puede plantearse cuando, antes de haber concluido el quinquenio, se produzca el traspaso de los servicios de educación no universitaria a las Comunidades del artículo 143 de la Constitución. Aunque esta homologación competencial requeriría una simultánea equiparación financiera entre todas las Comunidades, el Acuerdo estima que ello no va a ser posible hasta la nueva revisión del modelo de financiación. Para limitar los perjuicios que, entre tanto, puedan producirse, se establece la presente garantía, que establece que, en el último año del quinquenio, «la financiación por habitante que disfrute una Comunidad Autónoma, por los mecanismos del sistema, no podrá ser inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas».

En nuestra opinión, y de acuerdo con los objetivos que se le asignan, esta última garantía no es, como pretende el Acuerdo, un «mecanismo de solidaridad del sistema», sino un instrumento de suficiencia financiera.

El propio Acuerdo establece las reglas de prioridad y exclusión en la aplicación de las tres garantías descritas.

IV. VALORACIÓN

8. ¿Cómo cabe valorar el nuevo sistema de financiación, desde el punto de vista de los principios de autonomía y responsabilidad fiscal?

Un sistema de descentralización efectiva del Sector Público carece de sentido si, tras el traspaso de competencias de gasto público a las unidades de nivel inferior, no se lleva a cabo una transferencia paralela de capacidad tributaria en favor de las mismas. Contar con ingresos propios que tengan un peso significativo en el modelo financiero de las gobiernos subcentrales es la prueba de fuego de un correcto proceso de descentralización del Estado. El aumento del peso de los ingresos propios apareja el incremento de la autonomía financiera de los gobiernos subcentrales.

También hay razones de eficiencia que avalan el fortalecimiento de los ingresos propios regionales, y que han sido frecuentemente resaltadas por los especialistas. Efectivamente, la financiación por medio de transferencias (el otro gran instrumento de financiación, además de los ingresos propios) genera una ilusión de gratuidad que incentiva la demanda y provisión del gasto público hasta niveles ineficientes. Sin embargo, la financiación con ingresos propios, al aumentar la conexión entre las decisiones de gasto e ingreso que toma una misma autoridad, permite identificar mejor la actividad pública y facilita que los ciudadanos afectados por tales decisiones puedan exigir responsabilidades a quienes las tomaron. A este factor alude el concepto de responsabilidad o corresponsabilidad que se ha empleado como principal argumento de la reforma.

A la vista de las consideraciones anteriores, la descentralización del IRPF y de los tradicionales tributos cedidos en favor de las Comunidades Autónomas constituye una medida acertada para disciplinar la actividad financiera de las mismas y fortalecer su autonomía financiera. Los tributos elegidos para llevar a cabo ese proceso de descentralización fiscal son, además, los adecuados. Otros impuestos —el IVA, el Impuesto sobre Sociedades, los Impuestos Especiales— presentan más problemas, cuya resolución requiere, seguramente, de plazos temporales más dilatados.

Por supuesto, este juicio es independiente de la forma en que cada Comunidad decida hacer uso de las competencias normativas que le han sido cedidas, y debe mantenerse, incluso, en el supuesto de que ninguna Comunidad modificara el gravamen de los tributos cedidos. Otra cosa es que esta actitud podría informarnos, en algún caso, de los auténticos males de la reforma: la obtención de mayores ingresos, merced al funcionamiento de las reglas de evolución de los ingresos autonómicos.

La fórmula elegida para llevar a cabo la descentralización de los impuestos ha ido más allá de la sugerida con generalidad en la literatura. En el IRPF, el mismo Libro Blanco optaba, al menos como paso inicial, por los recargos sobre la base

12. En Giménez (1996) y Monasterio (1996) se realizan unas recientes valoraciones del nuevo sistema de financiación autonómica.

frente a las tarifas autonómicas. La utilización de éstas representa un paso mucho más decidido, que concede más margen de actuación a las Comunidades Autónomas, sin olvidarse de establecer algunos límites y condiciones que tratan de proteger al sistema de determinados problemas, como la competencia fiscal, las alteraciones de la presión fiscal global o la incertidumbre asociada a la puesta en práctica del nuevo modelo.

Aunque la cesión de capacidad normativa en el campo de las deducciones, sobre todo, en el IRPF, puede aumentar la dispersión entre los tributos aplicados por las diferentes Comunidades, también ofrece una mayor capacidad de manobra a sus autoridades respectivas. Ahora podrán jugar un papel más activo en relación con la distribución de la renta, otorgando un tratamiento especial a determinados colectivos o estimulando algunas actividades. Adicionalmente, esta nueva capacidad normativa les permitir contar con un instrumento de compensación a la hora de aplicar cambios en los tipos impositivos.

También parece acertado mantener la participación territorializada en el IRPF, hasta que sea absorbida por la expansión de la tarifa autonómica hasta el 30%. Pero, del mismo modo, debiera mantenerse la inclusión de esa participación en la declaración anual del IRPF. En caso contrario, desapareciera su contribución a la visibilidad de la carga tributaria soportada por los individuos, que es la principal virtud de este instrumento.

No resulta tan justificado, en cambio, que las Comunidades que no asuman el nuevo modelo de financiación tampoco puedan seguir percibiendo esa participación territorializada. A nuestro entender, no cabe aducir en apoyo de esta exclusión que su objetivo es el de evitar que aquellas Comunidades se beneficien de esos ingresos sin incurrir en ningún coste, porque lo cierto es que, con el nuevo sistema, la implicación en las tareas de gestión del IRPF de todas las Comunidades—incluso las no firmantes de los Acuerdos—va a ser mucho mayor que en el período 1994-1996, en el que todos los entes autonómicos perciban aquella participación.

No obstante esta valoración positiva inicial del nuevo sistema de financiación, son todavía muchos los interrogantes que plantea su aplicación. Ya hemos tratado de contestar a parte de ellos a lo largo del trabajo. De algunos de los restantes nos vamos a ocupar en los próximos epígrafes.

9. ¿Cómo afecta la descentralización tributaria a la unidad del sistema fiscal?

A nuestro entender, el hecho de que las Comunidades del llamado Régimen Común tengan, a partir de la reforma, un conjunto de competencias normativas que les permita modificar algunos elementos fundamentales de determinados tributos, básicamente los tipos de gravamen, no significa necesariamente que se vaya a romper la unidad básica del sistema tributario español. La Constitución, la LOFCA y la LCT garantizan que los tributos cedidos van a estar sustancialmente armonizados. Con carácter general, las Comunidades no van a poder alterar el hecho imponible, los sujetos pasivos o la base imponible de los impuestos, ni van a poder modificar su naturaleza, en su caso, progresiva. El diseño de descentrali-

zación adoptado compatibiliza con acierto la autonomía financiera y la necesaria armonización tributaria, y no va mucho más allá del modelo que ya está funcionando, sin discusión, en el ámbito de las haciendas locales.

Aprovechemos este epígrafe para exponer algunas dudas de índole jurídica que nos plantean las modificaciones normativas que han experimentado la LOFCA y la LCT para dar cabida en el ordenamiento jurídico a las alteraciones en el sistema de financiación acordadas por las Administraciones Central y Autonómicas.

La Constitución establece, en su artículo 157.3, que el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas en materia de ingresos ha de regularse mediante ley orgánica. Ciertamente, no puede pretenderse que tal ley —concretamente, la LOFCA— agote plenamente la configuración del ámbito en el que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su poder financiero, por lo que es justificable que remita a la Ley de Cesión de Tributos para la regulación de determinados aspectos más concretos. Pero, a nuestro juicio, sí cabe exigir de la LOFCA que legisle sobre todas aquellas cuestiones que afecten al núcleo esencial del ejercicio de tal poder. Si esta interpretación es correcta, deberá ser la LOFCA, y no la LCT, la que regulara un aspecto de tanta relevancia como es el establecimiento de límites inferiores y superiores al ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas sobre la tarifa del IRPF. Probablemente pueda sostenerse lo mismo respecto de las limitaciones que se fijan en los impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones.

Resulta cuestionable, por otra parte, el mantenimiento, con carácter general, de los recargos sobre los tributos susceptibles de cesión (art. 12.1 LOFCA). Por un lado, y a diferencia de lo que ocurra en el sistema anterior, las Comunidades van a disponer de amplias facultades para fijar los tipos de gravamen de los tributos efectivamente cedidos, lo que haría innecesaria, en condiciones normales, la utilización adicional de los recargos. El art. 12.1 LOFCA sólo conserva su utilidad para las Comunidades que no acepten el nuevo modelo de financiación.

Por otro lado, el otorgamiento a las Comunidades Autónomas de la potestad del establecimiento de recargos desvirtúa alguno de los límites que la LCT impone a los entes autonómicos en el ejercicio de sus competencias normativas sobre los tributos cedidos. Piénsese, por ejemplo, en el tope del 20% de incremento máximo de la cuota íntegra regular de cualquier contribuyente en el IRPF, con respecto a la tarifa complementaria. Con la imposición de un recargo autonómico, este tope podría ser superado sin más restricción que la de no confiscatoriedad establecida por el art. 31.1 de la Constitución.

Es cierto que el art. 12.1 LOFCA, en su nueva redacción, extiende la facultad de establecer recargos a todos los tributos susceptibles de cesión y, por lo tanto, además de los efectivamente cedidos, a «la imposición general sobre las ventas en su fase minorista» y a los «impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales». Ahora bien, al menos en el corto y medio plazo, esta extensión sólo puede afectar, a nuestro entender, al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, respecto del que no parece razonable esperar que las Comunidades Autónomas vayan a establecer ningún recargo.

La existencia de las Comunidades autoexcluidas del nuevo sistema ocasiona algún inconveniente, derivado de la coexistencia de normas diferentes sobre la misma materia, aplicables en distintos territorios. As, el art. 26 de la nueva LCT mantiene en vigor la legislación antigua sobre cesión de tributos para aquellas Comunidades que no asuman el nuevo régimen de cesin. qué ocurrir, por ejemplo, si la regulación de algún punto de conexión no es coincidente en ambas normas?

Finalmente, la nueva normativa está trufada de conceptos jurídicos indeterminados, que pueden convertirse en fuente de conflictos entre los órganos centrales y las Comunidades Autónomas. As, el art. 19.2 LOFCA transplanta a las Comunidades de Régimen Común una cláusula muy polémica, procedente de los regmenes de Concierto y Convenio: las Comunidades «mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional». Por su parte, la LCT (art.13) ordena que las tarifas autonómicas en los impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones tengan una progresividad «similar» a la del Estado. En el mismo Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se exige el mantenimiento de las reducciones del Estado en la base imponible «en condiciones anlogas» a las establecidas por aquél, y que las reducciones creadas por las propias Comunidades Autónomas «no supongan una reducción de la carga tributaria global por este tributo».

Probablemente, estos mandatos respondan a la preocupación del legislador por evitar tanto la competencia fiscal entre Comunidades Autónomas como una excesiva diferenciación tributaria entre territorios. A nuestro parecer, y sin perjuicio de lo que se dice en el epígrafe siguiente sobre la competencia, no debiera existir tanta preocupación por la uniformidad tributaria, una vez asegurada una armonización mínima. Lo que debe garantizarse, para todas las Comunidades, de Régimen Común y Foral, es la igualdad de servicios a igualdad de impuestos, y que cuando una Comunidad reduzca (o aumente) sus impuestos lo haga asumiendo la previsible disminución (o aumento) del gasto que comporta.

10. ¿Va a incentivar el nuevo sistema la competencia fiscal entre Comunidades y la deslocalización de la actividad económica?

El efecto probablemente más temido de la descentralización de competencias normativas en favor de las Comunidades Autónomas sea la generalización de la competencia fiscal y la deslocalización de determinadas bases tributarias, con sus consecuencias sobre la recaudación y la actividad económica de las Comunidades afectadas.

En relación con la competencia fiscal, conviene hacer algunas precisiones de partida.¹³ En primer lugar, no se debe identificar la competencia fiscal con la diferenciación de tipos de gravamen. Ésta puede ser el lógico reflejo de las diferencias existentes en los niveles de provisión de bienes y servicios públicos regiona-

13. Véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1994).

les. En segundo lugar, aun cuando tal diferenciación tenga por objeto inequívoco la atracción de bases procedentes de otras jurisdicciones, no se puede inferir sin más que tal desplazamiento se vaya a producir. Las decisiones de localización están afectadas por muchos más factores que los estrictamente fiscales. Además, si la competencia fiscal tiene xito, y se produce, efectivamente, la movilidad interjurisdiccional de las bases tributarias, todavía habrá que evaluar los efectos económicos de ese proceso, que no tienen por qué ser forzosamente negativos.

Hay que recordar que la competencia entre territorios es consustancial a cualquier proceso riguroso de descentralización. Es imposible pensar en la asignación de facultades tributarias sin aceptar que tal atribución implica una mayor participación de los gobiernos descentralizados en la determinación del perfil de la distribución de la renta en cada rea territorial y una superior capacidad para intentar atraer a la propia jurisdicción más actividad económica con objeto de impulsar el crecimiento regional y, a medio plazo, incrementar la recaudación tributaria. En ese sentido, la competencia puede servir como estímulo para que unas Comunidades aprendan de otras, mejoren en la prestación de los servicios públicos y aprendan a valorar el coste asociado con una medida de aumento o disminución de la presión fiscal en el territorio.

Si de las ideas generales pasamos a la realidad de nuestro Estado autonómico, seguimos encontrando razones que obligan a matizar las previsiones catastróficas que se suelen derivar de la descentralización tributaria. Por una parte, no parece que las Comunidades vayan a disponer de un margen muy amplio para entrar en competencia. Además, como antes señalábamos, está garantizada la armonización de los elementos básicos de los tributos cedidos y la existencia, especialmente en el IRPF, de un mínimo de tributación común a todas las Comunidades. La nueva regulación de los puntos de conexión también supone un obstáculo al desplazamiento de las bases tributarias entre Comunidades por motivos fiscales.

Tampoco puede sostenerse que la competencia vaya a favorecer a las Comunidades ricas, en perjuicio de las pobres. En general, cabe afirmar que gozarán de una mejor situación aquellas Comunidades en cuyos ingresos tengan un peso más reducido los tributos objeto de la competencia, ya que, para ellas, también será menor el impacto financiero relativo de una disminución de los impuestos.

Finalmente, también puede defenderse la competencia desde la ptica de la transparencia. Seguramente, será mejor una competencia fiscal abierta y transparente, que se ejerza a través de las diferencias en los tipos de gravamen y las deducciones, que no otra soterrada que se base, como en el sistema anterior, en determinadas prácticas en la gestión de los tributos. Por no mencionar la mejora que se produce como consecuencia de la generalización de la competencia, respecto a la indefensión en la que se encontraban las Comunidades de Régimen Común en relación con las Forales.

11. ¿Va a incrementar el nuevo régimen de cesión de tributos los costes de administración y cumplimiento fiscal?

No es descabellado anticipar que el fraccionamiento del IRPF en una cuota estatal y otra autonómica y la multiplicación de gravámenes por los tributos cedidos a lo largo del territorio nacional vayan a incrementar la complejidad y los costes de administración y cumplimiento del sistema fiscal, aunque seguramente no lo hagan en unos márgenes intolerables.

Desde la perspectiva de los contribuyentes, hay que reconocer que el incremento de la complejidad en la declaración del IRPF, por pequeña que sea, aumentará los costes de cumplimiento. Este incremento de los costes debe interpretarse, sin embargo, como una contrapartida a la mejora que se espera, en términos de responsabilidad, al hacer más visible para el sujeto pasivo el impuesto que satisface a su Comunidad. Por tal motivo, creemos que podría ser contraproducente, al menos en el corto plazo, llevar hasta sus últimos extremos el mandato contenido en el art 13.1.5 LCT: «El Estado y las Comunidades Autónomas procurarán que la aplicación de este sistema tenga el menor impacto posible en las obligaciones formales que deban cumplimentar los sujetos pasivos».

La atomización del IRPF y los cambios que se producen en el campo de los tributos cedidos provocará también, seguramente, un aumento de los costes de gestión tributaria, tanto para la Administración Central como para las Autonómicas. En este ámbito, pueden apuntarse dos reas especialmente problemáticas. Por una parte, el control de los puntos de conexión y, más concretamente, del concepto reformado de residencia habitual. Por otra, el funcionamiento y la efectividad de los nuevos órganos mixtos de coordinación y gestión tributaria.

Tampoco deben menospreciarse los problemas de información que se suscitan con el nuevo sistema. La multiplicidad de impuestos diferentes en el territorio implica la aparición de problemas de información para los agentes a la hora de tomar sus decisiones respecto al lugar de realización de sus operaciones económicas o de fijación de su residencia. A tal fin, en algunos casos no bastará con el conocimiento de los tipos de gravamen regulados en la norma de cada Comunidad, sino que será preciso cuantificar las diferencias en términos de tipos marginales efectivos.

12. ¿Introduce el nuevo sistema de financiación restricciones al ejercicio por el nivel central de su política fiscal?

El nuevo régimen de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas establece un nexo muy fuerte entre el Estado central y las Comunidades Autónomas en cuanto a la capacidad para tomar decisiones normativas sobre estos impuestos. Cualquier medida que adopten los órganos centrales sobre alguno de los elementos de la estructura de estos gravámenes puede tener consecuencias inmediatas en los ingresos de las Comunidades, por lo que va a ser preciso contar con su aquiescencia. Sin embargo, el efecto contrario no se producirá, al menos directamente (otra cosa serán las externalidades fiscales, que pueden operar en ambas direcciones) cuando las Comunidades ejerzan sus competencias normativas.

Esta situación obliga a introducir mecanismos de coordinación entre las Administraciones, como los que efectivamente se han puesto en marcha. Ahora bien, aunque de esa coordinación se deriven resultados positivos, no se puede ocultar el hecho de que se ha creado una atadura para el poder central que, a partir de ahora, no va a ser totalmente libre, en la práctica, para legislar, de acuerdo con sus decisiones de política fiscal, especialmente, en materia de IRPF.

Además, en la medida en que partes crecientes del sistema tributario —y nuevamente, de forma sealada, el IRPF— vayan pasando a las Comunidades Autónomas, la capacidad de los órganos centrales para desarrollar las funciones de estabilización de la producción y de la renta y de su redistribución se va a ver progresivamente mermada. En realidad, estas funciones ya se han visto condicionadas por las transferencias del gasto público, pues no hay que olvidar que la política presupuestaria de cualquier gobierno se materializa tanto a través de sus decisiones sobre los impuestos, como en relación a los gastos.

En cualquier caso, las políticas redistributivas y estabilizadoras serán cada vez más el resultado de la acción tanto de los órganos centrales del Estado como de las Comunidades Autónomas. A este respecto, habrá de valorarse en cada supuesto la posible existencia de políticas contradictorias o, al menos, no coincidentes entre las diversas autoridades de los dos niveles de gobierno, así como sus previsibles efectos económicos.

13. ¿Tienen las Comunidades Autónomas y los órganos centrales algún modelo de descentralización fiscal?

Como afirmamos en los primeros epígrafes del trabajo, el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas ha abordado adecuadamente la resolución de los problemas vinculados a la existencia de niveles reducidos de autonomía financiera y responsabilidad, pero no se ha preocupado por la definición de un modelo global de financiación autonómica, ni por la determinación del papel que en tal modelo debieran jugar los impuestos autonómicos.

De un lado, no parece existir acuerdo sobre el contenido de la autonomía y la responsabilidad, que algunas Comunidades interpretan como la apropiación creciente de los recursos generados en su territorio o por sus residentes. Y de otro, tampoco se ha fijado un objetivo, razonablemente estable, de descentralización fiscal, acorde con las funciones desarrolladas en la actividad económica por las Comunidades Autónomas y el Estado central. Resulta significativo que, mientras la nueva redacción de la LOFCA se contenta con incorporar al elenco de tributos susceptibles de cesión el IRPF, con el límite conocido del 30%, en otros ámbitos ya se ha abierto la discusión sobre la cesión de los Impuestos Especiales.

Debe quedar claro, no obstante, que en modo alguno pretendemos que se dote al modelo de una configuración definitiva y cerrada. El modelo de financiación autonómica es, por su propia naturaleza, un sistema abierto y perfectible, en permanente evolución, que también habrá de adaptarse —por qué no— a las exigencias políticas de cada momento. Lo que se quiere subrayar es que el acuerdo sobre los grandes principios —solidaridad, autonomía, responsabilidad, coordi-

nación— puede facilitar la aceptación de las reformas y evitar las actitudes de rechazo basadas en la incertidumbre.

14. ¿Tienen las Comunidades Autónomas y los órganos centrales algún objetivo de solidaridad?

Para intentar clarificar los conceptos, vamos a empezar diferenciando los diversos instrumentos relacionados con la financiación autonómica que están asociados al principio de solidaridad, pero que persiguen objetivos distintos.

Como con acierto ha aclarado recientemente el *Libro Blanco*, no deben confundirse ni mezclarse las transferencias de nivelación (nuestra actual participación en los impuestos no cedidos) con las transferencias de desarrollo regional (como el FCI o los Fondos Europeos) aunque ambas puedan tener un origen común, que no es otro que la solidaridad, y de ambas derive una redistribución de la renta entre individuos y territorios. Las transferencias de desarrollo regional tratan de corregir, en el largo plazo, los desequilibrios regionales, las diferencias de renta y riqueza entre Comunidades. Por su parte, las transferencias de nivelación pretenden garantizar que tales diferencias no se traduzcan ya en diferencias en el acceso a los bienes y servicios públicos.

Por lo que se refiere a las asignaciones de nivelación previstas en el artículo 15 de la LOFCA, asignatura eternamente pendiente del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, se trata también de transferencias de nivelación, pero vinculadas a la participación en los impuestos no cedidos. Si esta participación está bien diseñada, estar garantizado el acceso de todas las Comunidades Autónomas a un nivel similar de prestación de los bienes y servicios de su competencia, y no sólo de los que puedan caracterizarse como fundamentales. En tal caso, las asignaciones del artículo 15 podrán configurarse de acuerdo con la finalidad que les es propia: la de ser un instrumento transitorio y extraordinario destinado a corregir las desviaciones que puedan producirse con los instrumentos ordinarios de financiación en la nivelación de los servicios públicos fundamentales.¹⁴

No obstante tratarse de instrumentos con propósitos diferentes, lo cierto es que su suma (junto con muchas otras herramientas de actuación de los poderes públicos, en ocasiones menos visibles) refleja, en cada momento, el nivel de solidaridad alcanzado en el país. Y resulta lógico que las opiniones de las Comunidades sobre dicho nivel —y, por lo tanto, sobre la actuación de aquellos instrumentos, con independencia de cuáles sean sus finalidades— sean discrepantes. Para algunas ser excesivo, mientras otras pensarán que es adecuado o, incluso, que deba ser aumentado.

14. El Acuerdo Sexto de septiembre de 1996 («Asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales») se refiere a la creación de un Grupo de Trabajo para elaborar, dentro del año 1997, «una propuesta de instrumentación jurídica, financiera y presupuestaria» de tales asignaciones.

El debate sobre el grado de solidaridad sigue siendo una de las grandes ausencias del modelo autonómico español. A nuestro entender, es necesario abrir la discusión sobre estas cuestiones, con claridad y disponiendo de los suficientes elementos de juicio. Para ello, es preciso, en primer lugar, que se conozcan, también por los ciudadanos, las balanzas fiscales regionales, es decir, los flujos de solidaridad entre regiones, como consecuencia de la actuación de los poderes públicos.

A partir de ahí, la discusión ha de plantearse de forma explícita y abierta, y no reconduciéndola confusamente a otros terrenos. Debera ser posible fijar un objetivo de solidaridad y acordar, por lo que ahora nos interesa, si va a afectar a alguno o algunos de los instrumentos antes descritos.

En este terreno, el nuevo modelo ha avanzado respecto al anterior, al establecer una regla clara de nivelación: el incremento de los recursos de una Comunidad, en el conjunto del quinquenio, no será inferior al 90% del incremento de los recursos del conjunto de Comunidades. A cambio, este criterio hace posible que las diferencias en la evolución de la financiación entre Comunidades sean mayores que en el sistema anterior. ¿Ello convierte en inconstitucional al nuevo sistema? A nuestro juicio, no. Con independencia de las preferencias personales, no se puede afirmar que una nivelación al 90% debilite dramáticamente la solidaridad, sobre todo si, además, se mantienen los recursos que proceden de los demás instrumentos de solidaridad del sistema.

Cuestión distinta es la valoración desfavorable que merece el hecho de que una reforma de la envergadura que tiene la actual, con cambios esenciales en el proceso de conformación del Estado de las Autonomías, se haya efectuado en un clima muy alejado del consenso mínimo que requieren las decisiones de esta naturaleza.

APÉNDICE

Para comprobar cómo afecta a la estructura del modelo de financiación la reciente reforma, vamos a explicar el funcionamiento del sistema utilizando la misma terminología que en anteriores trabajos.¹⁵

El punto de partida en el diseño del sistema de financiación vigente hasta 1996 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 nivel estándar de prestación de los bienes y servicios de su competencia. Inicialmente, tales necesidades se identificaron con el coste efectivo de los servicios transferidos. A partir de 1987, su cuantificación se realiza de acuerdo con una serie de variables económicas y socio-demográficas, entre las cuales el mayor peso corresponde a la población.

Una vez conocidas, las necesidades de gasto van a satisfacerse con los tribu-

15. Véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1995a).

tos cedidos, las tasas afectas a los servicios transferidos, la participación en el 15% (con excepciones) de la cuota del IRPF (desde 1994) y la participación en los impuestos no cedidos o participación en los ingresos del Estado.

El sistema opera de la siguiente manera.¹⁶ Fijadas en el año base –que es algún ejercicio anterior al de entrada en vigor del modelo– las necesidades de gasto de una Comunidad i (NG_{i0}) la participación en los ingresos del Estado que va a percibir (PIE_{i0}) es una transferencia de nivelación incondicionada y de suma fija, que se calcula de forma que se garantiza que la Comunidad pueda hacer frente a sus necesidades, supuesto que obtiene una recaudación estándar o «normativa» (la recaudación derivada de realizar un esfuerzo fiscal estándar) con los tributos cedidos y las tasas (TC^*_{i0}) y con la participación territorializada en el IRPF (PIR^*_{i0}). Es decir:

$$PIE_{i0} = NG_{i0} - TC^*_{i0} - PIR^*_{i0} \quad [1]$$

La recaudación estándar en el año base se determina a partir de la recaudación estimada –para los tributos cedidos y las tasas– o real –para el IRPF– de un año determinado.

En cualquier año t del quinquenio de aplicación del sistema, el funcionamiento del modelo debiera ser, tericamente, el mismo: la participación en los ingresos del Estado (PIE_{it}) debiera permitir la satisfacción de las necesidades de gasto de las Comunidades en ese año (NG_{it}) si éstas obtuvieran de los tributos cedidos, tasas y participación en el IRPF una determinada recaudación normativa (TC^*_{it} , PIR^*_{it}):

$$PIE_{it} = NG_{it} - TC^*_{it} - PIR^*_{it} \quad [2]$$

Ahora bien, estas variables no son objeto de cálculo cada ao. Determinado el valor de la participación en los ingresos del Estado en el año base, su evolución anual se realiza al índice I_{0t} que prevalezca –para cada grupo de Comunidades, de nivel superior e inferior de competencias– de crecimiento entre ese año y el año t de los «gastos equivalentes», los «ITAE» y el PIB nominal. Desde 1994, el índice que ha prevalecido, para todas las Comunidades, ha sido el del PIB. Es decir:

$$PIE_{it} = PIE_{i0} \cdot I_{0t} \quad [3]$$

Sustituyendo PIE_{i0} por sus componentes en [1]:

$$PIE_{it} = [NG_{i0} - TC^*_{i0} - PIR^*_{i0}] \cdot I_{0t} \quad [4]$$

16. El desarrollo que sigue es una síntesis de los sucesivos modelos en vigor hasta 1996. Para facilitar su comparación con el nuevo sistema de financiación, en la presentación formal se ha incurrido en alguna simplificación del modelo, que no afecta a su funcionamiento sustancial.

Contrastando esta expresión con [2], podemos afirmar que el establecimiento de esa regla de evolución para la participación en ingresos equivale a asumir –y se trata, como enseguida veremos, de una hipótesis de mucho alcance– que esa misma ha sido la tasa de evolución de las necesidades de gasto y de la recaudación estándar por tributos cedidos, tasas e IRPF:

$$\begin{aligned} NG_{it} &= NG_{i0} \cdot I_{0t} \\ TC_{it}^* &= TC_{i0}^* \cdot I_{0t} \\ PIR_{it}^* &= PIR_{i0}^* \cdot I_{0t} \end{aligned} \quad [5]$$

Los ingresos totales en el año t para la Comunidad i (F_{it}) se determinan por la suma de la participación en los ingresos del Estado y la recaudación efectiva –ya no la estándar– por tributos cedidos, tasas y participación en el IRPF (TC_{it} y PIR_{it}). Es decir:

$$F_{it} = PIE_{it} + TC_{it} + PIR_{it} \quad [6]$$

O, de otra manera, sustituyendo en la expresión anterior el valor de la participación en impuestos no cedidos obtenido en [2]:

$$F_{it} = NG_{it} + [TC_{it} - TC_{it}^*] + [PIR_{it} - PIR_{it}^*] \quad [7]$$

Como puede apreciarse, si la Comunidad Autónoma i obtiene una recaudación efectiva por tributos cedidos, tasas e IRPF igual o superior a la fijada como estándar, dispondrá de recursos suficientes para cubrir sus necesidades de gasto y, en su caso, para atender necesidades adicionales. En cambio, si la recaudación efectiva es inferior a la estándar, esa Comunidad no podrá satisfacer sus necesidades de gasto.

Cómo puede haber diferencias entre la recaudación real y la estándar de esos tributos? Esas diferencias podrían explicarse, en primer lugar, por el procedimiento seguido para calcular cada año la recaudación estándar, mediante la aplicación de una determinada tasa de crecimiento sobre la recaudación del año base. En segundo lugar, pueden justificarse por el esfuerzo gestor realizado por las Comunidades –especialmente en los tributos cedidos– para situar la recaudación efectiva por encima o por debajo de la estándar. Finalmente, tales diferencias podrían estar motivadas por la utilización por las Comunidades Autónomas de la facultad de establecer recargos sobre los tributos cedidos y el IRPF. De tal facultad se ha hecho uso solamente en el caso de los tributos sobre el juego.

El modelo así concebido tiene una pieza cuyo encaje ha sido objeto de discusión permanente: la evolución temporal del importe de la participación en los ingresos del Estado. Del diseño de este elemento depende, en cada reforma del sistema de financiación, la actitud de las Comunidades ante el modelo propuesto.

Efectivamente, como hemos explicado más arriba, la transferencia de nivelación –es decir, la participación en los ingresos del Estado– que perciben las Comunidades Autónomas en cualquier ejercicio del quinquenio no es objeto de un recálculo anual. Al contrario, una vez cuantificada esa transferencia en el año base, se fija una regla de evolución común para cada grupo de Comunidades, e

independiente de la tasa de crecimiento, tanto de las necesidades de gasto, como de la recaudación estándar de los tributos cedidos, las tasas afectas y la participación territorializada en la cuota líquida del IRPF.

A nuestro juicio, aunque podría aceptarse que las necesidades de gasto autonómicas crecieran a la misma tasa que la participación en los impuestos no cedidos, no se puede asumir la misma hipótesis respecto de la recaudación estándar por tributos cedidos, tasas e IRPF. A nuestro entender, la recaudación estándar en un año determinado no debiera ser sino la recaudación efectiva, depurada de las ganancias o pérdidas imputables a la actividad gestora de las Comunidades Autónomas y al ejercicio por éstas de su poder normativo a través del establecimiento de recargos. Tal recaudación estándar puede tener poco que ver con la obtenida por aplicación del índice que refleja la expresión [5].

En suma, como ya hemos señalado, la financiación de una Comunidad en cualquier año t será la siguiente:

$$F_{it} = PIE_{i0} \cdot I_{0t} + TC_{it} + PIR_{it} \quad [6]$$

Detrás de la decisión tomada sobre las reglas de evolución pueden encontrarse razones técnicas,¹⁷ de eficiencia en la asignación de los recursos o el mero interés de algunas Comunidades por incrementar sus ingresos, pero lo cierto es que la adopción de ese criterio hace posible que la nivelación entre Comunidades garantizada en el año base se debilite inmediatamente, aunque no pueda determinarse a priori a favor o en contra de quién ni con qué intensidad.

En efecto, si la recaudación efectiva por tributos cedidos, tasas e IRPF (sin computar el ejercicio por las Comunidades de sus competencias tributarias) crece a una tasa superior a la participación en los ingresos del Estado, este procedimiento beneficiar a las Comunidades en cuya estructura de ingresos tengan un peso menor las transferencias. La conclusión será la contraria si la participación en los ingresos del Estado crece por encima de la recaudación efectiva de tributos cedidos, tasas e IRPF. Si en dos Comunidades tienen el mismo peso ambos tipos de ingresos, se verá favorecida aquella en la que más crezcan el IRPF, los tributos cedidos y las tasas.

Para garantizar un crecimiento mínimo de los ingresos con respecto al modelo precedente, y evitar una dispersión excesiva en la evolución de la financiación entre Comunidades, el sistema tiene prevista la aplicación de unos topes al crecimiento de los ingresos autonómicos. A la vez que se introduce en 1994 en el modelo la participación en la cuota líquida del IRPF, se determina que el beneficio que pueda proporcionar este nuevo instrumento a las Comunidades Autónomas (beneficio que se cuantifica, de acuerdo con la expresión [7], por la diferencia entre la recaudación real y normativa: $PIR_{it} - PIR^*_{it}$) no debe ser superior ni inferior, respectivamente, a determinados porcentajes de las necesidades de gasto de cada año. Esos porcentajes son, en 1994, el 0,5 y 0,25% para

17. Razones que no se pueden alegar en el nuevo modelo de financiación, a la vista de los complejos cálculos anuales que comporta la aplicación del Fondo de Garantía.

las Comunidades del artículo 151 de la Constitución, y el 1 y 0,25% para las del artículo 143; y en 1995 y 1996, el 2 y el 0,5% para todas las Comunidades.

La reforma del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001 no introduce cambios significativos en la estructura del modelo, aunque sí, ciertamente, en su sustancia.

El nuevo sistema no altera el procedimiento de cuantificación de las necesidades de cada Comunidad Autónoma, que en el año base (1996) van a coincidir con el gasto que garantizaba en ese ejercicio el sistema entonces vigente. Y las necesidades de gasto se siguen financiando con los mismos ingresos que en el modelo precedente, y uno adicional: el rendimiento derivado de la aplicación de la tarifa autonómica del IRPF.

Como en el modelo precedente, la participación en los ingresos del Estado de la Comunidad i en el año base ($NPIE_{i0}$) se calcula de manera que esa Comunidad pueda cubrir sus necesidades de gasto (NG_{i0}), en el caso de que obtenga una recaudación estándar o normativa con los «nuevos» tributos cedidos (y las tasas): los tributos cedidos «tradicionales» (TC^{**}_{i0}), la tarifa autonómica del IRPF (TIR^{**}_{i0}) y la participación territorializada en el IRPF (PIR^{**}_{i0}). Por tanto:

$$NPIE_{i0} = NG_{i0} - TC^{**}_{i0} - TIR^{**}_{i0} - PIR^{**}_{i0} \quad [1']$$

Para tributos cedidos y tasas afectas, la recaudación estándar en este año base es la misma que se haya computado en ese ejercicio por aplicación del anterior sistema. Para la tarifa autonómica y la participación territorializada en el IRPF, la recaudación estándar coincide con la cuota líquida efectiva (sujeta a algunas correcciones) imputable al año base por estos dos instrumentos.

Si comparamos las expresiones [1] y [1'] podemos apreciar que la principal diferencia con el sistema anterior es que se incorpora un nuevo recurso (ahora sí, indudablemente, propio de las Comunidades Autónomas) y, simultáneamente, se reduce la importancia de la participación en los impuestos no cedidos. En el año base el cambio es neutral: no hay ganadores ni perdedores.

Precisemos ahora algo más algunos detalles del diseño del nuevo sistema. La tarifa autonómica y la participación territorializada en el IRPF se introducen en el modelo de forma sucesiva. En primer lugar, cualquier Comunidad que lo desee puede adoptar la tarifa autonómica aunque, como consecuencia, la participación en los ingresos del Estado tome un valor negativo. En tal caso, será la Comunidad correspondiente la que deba entregar una transferencia a los órganos centrales. Su importe en el año base, para una Comunidad j , será el siguiente:

$$NPIE_{j0} = NG_{j0} - TC^{**}_{j0} - TIR^{**}_{j0} < 0 \quad [1'']$$

La obtención de los ingresos procedentes de la participación territorializada en el IRPF también es facultativa, aunque sólo para las Comunidades

Autónomas que acepten el nuevo modelo de financiación. Tiene una limitación: la percepción de este rendimiento no puede hacer negativa la participación en los ingresos del Estado. Por tanto, habrá algunas Comunidades que recibirán una participación del 15%, otras del 10, otras del 5%, y algunas no podrán acceder, al menos inicialmente, a este ingreso.

Las Comunidades que rechacen el nuevo modelo mantienen el sistema anterior a 1994. Este es, al menos, el contenido del Acuerdo Segundo de septiembre de 1996 («Aplicación subsidiaria del Método»), aunque es discutido por alguna Comunidad Autónoma, al amparo del art.84.dos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997: «La liquidación definitiva [de los ingresos de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación el nuevo modelo] se realizar con arreglo al sistema de financiación adoptado, o el que, en su día, se adopte para estas Comunidades Autónomas, por acuerdo de su respectiva Comisión Mixta».

Por consiguiente, y según los Acuerdos de 1996, la financiación de las Comunidades no firmantes estará integrada por tributos cedidos, tasas y participación en ingresos. El importe de esta última para una Comunidad k en el año base que se determine será el siguiente:

$$NPIE_{k0} = NG_{k0} - TC^{**}_{k0} \quad [1''']$$

Nuevamente, el funcionamiento del modelo debería ser el mismo en cualquier año t del quinquenio. La participación en los ingresos del Estado ($NPIE_{it}$) debiera permitir la satisfacción de las necesidades de gasto de las Comunidades en ese año (G_{it}) si éstas obtuvieran de los nuevos tributos cedidos y las tasas afectas una determinada recaudación normativa (TC^{**}_{it} , TIR^{**}_{it} , PIR^{**}_{it}):

$$NPIE_{it} = G_{it} - TC^{**}_{it} - TIR^{**}_{it} - PIR^{**}_{it} \quad [2']$$

Como en el modelo precedente, estas variables no son objeto de cálculo cada año. Determinado el valor de la participación en los impuestos no cedidos en el año base, su evolución anual se realiza, para todas las Comunidades, al índice de crecimiento de los ITAE ($ITAE_{0t}$). Es decir:

$$NPIE_{it} = NPIE_{i0} \cdot ITAE_{0t} \quad [3']$$

O, también:

$$NPIE_{it} = [NG_{i0} - TC^{**}_{i0} - TIR^{**}_{i0} - PIR^{**}_{i0}] \cdot ITAE_{0t} \quad [4']$$

Comparando esta expresión con [2'], se puede concluir que existe la presunción de que las necesidades de gasto y la recaudación normativa de los tributos cedidos y tasas crecen también a la misma tasa que los ITAE:

$$\begin{aligned} G_{it} &= NG_{i0} \cdot ITAE_{0t} \\ TC^{**}_{it} &= TC^{**}_{i0} \cdot ITAE_{0t} \\ TIR^{**}_{it} &= TIR^{**}_{i0} \cdot ITAE_{0t} \end{aligned} \quad [5']$$

$$\text{PIR}^{**}_{it} = \text{PIR}^{**}_{i0} \cdot \text{ITAE}_{0t}$$

Los ingresos totales en el año t para la Comunidad i (NF_{it}) se determinarán por la suma de la participación en los ingresos del Estado y la recaudación efectiva por los nuevos tributos cedidos y las tasas:

$$\text{NF}_{it} = \text{NPIE}_{it} + \text{TC}_{it} + \text{TIR}_{it} + \text{PIR}_{it} \quad [6']$$

O, de otra manera, sustituyendo en la expresión anterior el valor de la participación en los ingresos del Estado obtenido en [2']:

$$\text{NF}_{it} = G_{it} + [\text{TC}_{it} - \text{TC}^{**}_{it}] + [\text{PIR}_{it} - \text{PIR}^{**}_{it}] + [\text{TIR}_{it} - \text{TIR}^{**}_{it}] \quad [7']$$

Si la Comunidad Autónoma i obtiene una recaudación efectiva por los nuevos tributos cedidos y las tasas afectas igual o superior a la recaudación normativa o estándar, dispondrá de recursos suficientes para cubrir sus necesidades de gasto y, en su caso, para satisfacer necesidades adicionales. En cambio, si la recaudación efectiva es inferior a la estándar, esa Comunidad no podrá atender sus necesidades de gasto.

Las diferencias entre la recaudación real y la estándar pueden venir provocadas por las mismas causas que en el sistema anterior, y por una adicional, especialmente relevante. En efecto, las Comunidades Autónomas van a disponer de competencias normativas sobre los antiguos tributos cedidos y sobre la tarifa autonómica y algunas deducciones del IRPF, y ello les va a permitir decidir, dentro de ciertos límites, cuál vaya a ser la recaudación por esos tributos en cada ejercicio.

Los ingresos totales en el año t para una Comunidad j que no perciba la participación territorializada en el IRPF serán los siguientes:

$$\text{NF}_{jt} = \text{NPIE}_{jt} + \text{TC}_{jt} + \text{TIR}_{jt} \quad [6'']$$

O, también:

$$\text{NF}_{jt} = G_{jt} + [\text{TC}_{jt} - \text{TC}^{**}_{jt}] + [\text{TIR}_{jt} - \text{TIR}^{**}_{jt}] \quad [7'']$$

Y, finalmente, los ingresos totales en el año t para una Comunidad k que no haya aceptado el nuevo modelo de financiación:

$$\text{NF}_{kt} = \text{NPIE}_{kt} + \text{TC}_{kt} \quad [6''']$$

O, lo que es lo mismo:

$$\text{NF}_{kt} = G_{kt} + [\text{TC}_{kt} - \text{TC}^{**}_{kt}] \quad [7''']$$

Presumiblemente, estas Comunidades permanecern sujetas a las reglas de evolución de la participación en los ingresos del Estado vigentes con el anterior sistema.

Los puntos de discusión en el nuevo modelo son los mismos que en el ante-

rior: el mantenimiento, con el nuevo sistema de, al menos, los ingresos que suministraba el antiguo, con independencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas; y el debilitamiento potencial de la nivelación entre Comunidades, derivado del criterio adoptado para la evolución de la participación en los ingresos del Estado.

Para comparar los recursos proporcionados por el nuevo sistema con los que suministrara el anterior, en un mismo período t , podemos observar las expresiones [7] y [7']. Las diferencias entre ambas son las siguientes:

Con el modelo vigente hasta 1996, las necesidades de gasto y la recaudación normativa por tributos cedidos, tasas y participación en el IRPF han evolucionado recientemente al mismo ritmo que el PIB nominal, mientras que con el nuevo modelo lo harán a la misma tasa que los ITAE. No obstante, las previsiones de ingresos apuntan a que no habrá discrepancias notables en el crecimiento de ambos indicadores.

La recaudación normativa por participación territorializada en el IRPF difiere, adicionalmente, en ambos sistemas, al haberse fijado de forma diferente en los respectivos años base. No obstante, si homogeneizamos el año base para los dos sistemas (1996), la recaudación normativa equivaldrá, para ambos, a la recaudación real en ese ejercicio: $PIR^*_{i0} = PIR^{**}_{i0} = PIR_{i0}$.

Como hemos apuntado anteriormente, el sistema antiguo garantiza, al fijar el tope inferior ya explicado, que la diferencia entre los ingresos reales y normativos por la participación territorializada en el IRPF sea siempre positiva, aunque también fija un tope máximo a esa diferencia. Tales límites no existen, en principio, en el nuevo modelo.

Con el nuevo sistema de financiación, los ingresos de las Comunidades se incrementan o reducen con el último término de la expresión [7']: la diferencia entre la recaudación real por la tarifa autonómica del IRPF (dejando al margen el ejercicio por las Comunidades de sus potestades normativas) y la recaudación estándar, calculada, como hemos señalado, mediante la aplicación a la recaudación del año base de la tasa de crecimiento de los ITAE.

Con este marco, si la recaudación por el IRPF de alguna Comunidad crece a una tasa inferior a la de evolución de los ITAE, los dos últimos sumandos de la expresión [7'] serán negativos, por lo que si esa Comunidad ha aceptado el nuevo modelo obtendrá menos recursos con éste que con el anteriormente vigente, y menos, también, como se aprecia en la expresión [7''], que si no hubiera aceptado el nuevo sistema. Además, el perjuicio será mayor, como se desprende de la comparación de las expresiones [7'] y [7''], si la Comunidad accede tanto a la tarifa autonómica como a la participación en el IRPF.

Para limitar esta minoración de ingresos, el Acuerdo Séptimo de septiembre de 1996 («Establecimiento de instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de los recursos del modelo») formula la siguiente garantía («límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF»), que se financiar con el Fondo de garantía que se establece en el propio Acuerdo: «En el conjunto del quinquenio, cada Comunidad Autónoma deber obtener un crecimiento de los recursos proporcionado por la tarifa complementaria del IRPF y, en su caso, la

participación territorializada en dicho impuesto, igual, como mínimo, al incremento que, en el mismo período, haya experimentado el PIB estatal expresado en términos nominales».

Esta garantía asegura que, en la hipótesis de crecimiento similar del PIB y los ITAE,¹⁸ los dos últimos sumandos de la expresión [7'] van a ser, como mínimo, igual a cero. La única ventaja que mantiene el sistema anterior es la derivada del establecimiento de los topes inferiores.

No obstante, la garantía opera de distinta forma si el incremento del PIB durante el quinquenio arroja un valor superior al experimentado por la recaudación por IRPF en el conjunto del Estado. En tal caso, «la garantía de crecimiento mínimo de la financiación de cada Comunidad Autónoma por los mecanismos del impuesto, será del 90% del citado incremento del IRPF estatal». En este caso, por tanto, los ingresos de las Comunidades afectadas serán inferiores con el sistema nuevo, aun después de aplicada esta garantía, pues los dos últimos términos de la expresión [7'] seguirán siendo negativos.

En el supuesto de que los ingresos por IRPF de alguna Comunidad crezcan por encima de los ITAE, los dos últimos sumandos de la expresión [7'] (o el último de la [7'']) serán positivos, por lo que si esa Comunidad ha aceptado el nuevo modelo puede obtener más recursos con él que con el precedente: habrá que comparar este incremento de ingresos con la minoración vinculada a la desaparición del tope inferior existente con anterioridad.

Hasta aquí hemos descrito la relación existente entre los ingresos suministrados por el nuevo y el anterior sistema de financiación. Ahora vamos a ocuparnos del segundo punto de discusión: el debilitamiento potencial de la nivelación entre Comunidades, derivado del criterio adoptado para la evolución de la participación en los impuestos estatales no cedidos.

Los argumentos son los mismos que presentamos al explicar el sistema de financiación en vigor hasta 1996, por lo que no vamos a reproducirlos aquí. Lo que cambia con el nuevo modelo es el instrumento que se diseña para evitar la dispersión excesiva en el crecimiento de la financiación entre Comunidades. El sistema de topes se sustituye por una «garantía de suficiencia dinámica», también integrada en el Fondo de Garantía, que asegura «a cada Comunidad Autónoma que, en el período quinquenal 1997-2001, el incremento de sus recursos, computables a efectos de la garantía, no será inferior al noventa por ciento del incremento que experimenten los recursos computables del conjunto de las Comunidades Autónomas». No queda claro en el Acuerdo si por recursos computables hay que entender la financiación total de la Comunidad, reflejada en la expresión [7'], o si quedan excluidos los tributos cedidos tradicionales y las tasas.

En conclusión, las consecuencias financieras para las Comunidades

18. En el último documento discutido en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, previo a los Acuerdos finalmente adoptados, la tasa de evolución de la participación en los ingresos del Estado era la del PIB nominal, por lo que existía coherencia con la garantía que estamos analizando. En el texto final de los Acuerdos, se modifica la tasa de evolución, que pasa a ser la de los ITAE, pero se mantiene inalterado el funcionamiento de la garantía.

Autónomas y los órganos centrales del Estado del nuevo modelo de financiación dependen de una pluralidad de factores, como las tasas de crecimiento del IRPF, estatal y en cada Comunidad Autónoma, del PIB nominal y de los ITAE, que impide las generalizaciones. El cambio de sistema puede implicar que haya Comunidades ganadoras y perdedoras con respecto al sistema anterior, como también puede implicar ganancias o pérdidas netas de recursos para los órganos centrales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GIMÉNEZ MONTERO, A.(1996): «Autonomía y dependencia financieras en el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común», *Cuadernos de Información Económica*, 116, pp.100-110.
- MONASTERIO, C.(1996): «El proceso de descentralización del sector público. Del Estado centralizado a la España de las Autonomías», *XXII Reunión de Estudios Regionales, Ponencias*, pp. 183-203, Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- MONASTERIO, C., F.PÉREZ, J.V. SEVILLA y J.SOL (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1994): «Descentralización del sector público y competencia fiscal: una reflexión desde la experiencia española», *Hacienda Pública Española, Monografías*, 2, pp. 241-250.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1995a): «Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica (Comentarios al Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas)», en E.Aja, dir., *Informe Comunidades Autónomas 1994*, vol.I, pp.621-637, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1995b): «Algunas reflexiones sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Actualidad*, 3, pp. 105-113.