



La financiación autonómica: El 15% y la corresponsabilidad fiscal

José María Cantos Cantos

Profesor de Economía Política y Hacienda Pública en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo

No siempre lo que es noticia en cada momento se corresponde con la importancia real de su contenido e implicaciones, pero de lo que no cabe duda es de que la fuerte polémica desatada con la propuesta gubernamental de ceder a cada Comunidad Autónoma el 15% de la recaudación en su territorio por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), tiene unas consecuencias que exceden al mero morbo político. En lo que sigue trataré de esbozar en un lenguaje asequible al lector medio lo que hay detrás de la polémica, lo que no hay y las circunstancias de orden no financiero que rodean a una medida como la propuesta.

Visto en perspectiva histórica, no puede decirse que la descentralización del Estado hacia las Comunidades Autónomas haya sido un proceso lento, si bien técnicamente no puede calificarse de bueno en la medida que, como ha quedado demostrado, el propio proceso de descentralización ha incrementado el gasto público global como consecuencia de la existencia de duplicidades existente entre los gastos estatal y autonómico. Teniendo en cuenta que ya en 1986 casi se habían alcanzado los techos competenciales previstos en los estatutos de autonomía, los problemas a los que se enfrenta la hacienda autonómica no se plantean sino por esa asimetría observada entre un gasto público regional que supone aproximadamente el 25% del gasto total, y cuya responsabilidad ostentan los gobiernos autonómicos, y un abanico de fuentes de ingreso controladas en su mayoría por el Estado, y que las Comunidades Autónomas no sienten como suyas.

Lo que se acaba de exponer es una versión sencilla pero elocuente de lo que se entiende por falta de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades

Autónomas con el Estado. La capacidad casi sin límite para gastar frente a la falta de capacidad para determinar los ingresos necesarios, hace que los ciudadanos no perciban cuál es el coste de los servicios públicos que prestan las autonomías, mientras que las autoridades autonómicas, al no ser ellas las que exigen los correspondientes impuestos a sus ciudadanos residentes, sino que es el Estado, se encuentran tentadas a gastar más de lo que gastarían si sus ciudadanos conocieran el coste —en términos de impuestos— de los servicios que reciben. Esta es la esencia de uno de los problemas más graves a que se enfrenta la hacienda autonómica, problema generalmente reconocido por especialistas, instituciones y partidos políticos. Sin embargo, la solución no es única, a la vez que tiene que ser considerada en unos términos más amplios que los meramente financieros; entre otras cosas, hay unos principios constitucionales de alto rango como son la autonomía financiera, la solidaridad y la coordinación con la hacienda estatal, que deben ser observados por cualquier medida que pretenda modificar el frágil equilibrio que mantienen las Comunidades Autónomas en un estado cuya estructura es radicalmente distinta a la existente antes de 1978.

Precisamente por ello hay que tener en cuenta otros condicionantes de índole extrafinanciera para entender el verdadero alcance del problema que ahora la sociedad ve simplemente como una cuestión meramente técnica, condicionantes que afectan a la propia construcción del estado autonómico. Si asumimos que el logro de una mayor corresponsabilidad fiscal es un objetivo deseable, veamos, en primer lugar en qué consiste la propuesta elaborada por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Involucrar a las Comunidades

Se trata de buscar una fórmula que, manteniendo el status quo alcanzado por las fuerzas políticas en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 (LOFCA), implique más a la Administración Autónoma en la política tributaria. Las nuevas medidas incluyen:

a) **Instrumentar la cesión del 15% de la recaudación** —no del impuesto en sí, que continúa siendo estatal— procedente del Impuesto sobre Renta de las Personas Físicas (IRPF) en cada territorio a través de la fórmula conocida como «tax sharing», al amparo de lo permitido por el artículo 13 de la LOFCA, de tal manera que la financiación incondicionada —de libre aplicación por las CC.AA.— que actualmente se recibe por la participación en todos los ingresos del Estado —«revenue sharing»— quedaría reducida en la medida de lo necesario para dar cabida a este nuevo instrumento financiero.

b) Mantener como objetivo la **neutralidad financiera** en el año que se considere como base. Es decir, en el primer año de aplicación del nuevo sistema, no se verán afectadas las cantidades globales de recursos que les corresponda a cada Comunidad con arreglo a lo que dispone el sistema actual.

c) La evolución del sistema en los años venideros se verá afectada por la **diferencia entre la recaudación real** por el IRPF y la recaudación «**normativa**» —que estará en función del crecimiento de la producción de cada Comunidad—, dándose diferencias en las cantidades percibidas por cada Comunidad.

d) La garantía de que **las CC.AA. no pierdan recursos** respecto a los que les

correspondería con el actual sistema como consecuencia de la aplicación del nuevo mecanismo, desde su implantación hasta 1996, año en que concluye la vigencia del Acuerdo de Financiación Autonómica de 20 de enero de 1992.

e) Debido a que el marco normativo básico de la financiación de las CC.AA. de régimen común —se excluyen el País Vasco y Navarra— es la LOFCA, **no cabe** la posibilidad de llevar a cabo **transferencias de recursos desde las CC.AA. hacia el Estado**. Esta circunstancia se traduce en que el nuevo mecanismo que ahora se pretende implantar debe excluir a aquellas CC.AA. donde el 15% de la recaudación del IRPF en su territorio sea superior a los recursos que actualmente reciben del Estado en concepto de participación en ingresos. Este es el caso de las Comunidades de Madrid, La Rioja o Baleares.

f) Las CC.AA. se incorporarán a la Agencia Estatal de Administración Tributaria como **colaboradoras en la gestión** del impuesto sobre la renta.

g) En los impresos de la declaración de la renta, se hará mención a la **responsabilidad** de la Comunidad Autónoma **en la gestión** del impuesto.

Motivos de la discordia

Del repaso de los anteriores puntos, probablemente el lector no aprecie, en una primera instancia, los motivos de la discordia desatada en torno a las medidas de corresponsabilidad fiscal. Trataré de aclarar el problema punto por punto:

1. Bajo un punto de vista estrictamente financiero, en la medida en que la recaudación por el IRPF descansa sobre la base de la renta que generan los ciudadanos residentes en una Comunidad Autónoma, aquellas CC.AA. cuya renta tenga un mayor crecimiento se verán **beneficiadas** con mayores recursos por este mecanismo. Asimismo, dada la naturaleza de impuesto progresivo del IRPF, las CC.AA. con mayor renta por habitante ingresarán también más recursos.

2. En segundo término, aunque se garantice que las CC.AA. que perciban menos recursos por este concepto, no perderán ingresos respecto a lo que les correspondería con el actual sistema hasta 1996, ello no impide que ingresen menos recursos que otras.

3. La propuesta no incluye —o al menos no se conoce— cómo se va a articular un mecanismo compensatorio para

las CC.AA. perjudicadas que haga efectivo el principio de solidaridad.

4. A partir de 1997, el funcionamiento del sistema global de financiación autonómico puede agravar todavía más las diferencias en ingresos por habitante entre las CC.AA., en tanto que las más perjudicadas por el nuevo mecanismo ya no tendrán garantizados los recursos que les correspondería en aplicación del sistema actual.

Mínimamente aceptable

Si hubiera que emitir un juicio estrictamente técnico del paquete de medidas propuestas, éste no superaría la barrera de lo mínimamente aceptable. En primer lugar, porque no van a incrementar la corresponsabilidad fiscal entendida como el acercamiento de las capacidades de las CC.AA. para gastar y para establecer sus ingresos, teniendo en cuenta que el poder de decisión —o capacidad normativa de éstas sobre el IRPF es nulo, lo que mantendrá en la indiferencia al ciudadano contribuyente. En segundo lugar, porque no incrementan la casi nula autonomía financiera de las CC.AA., al no tener éstas capacidad de decisión sobre sus ingresos. En tercer lugar, y al modificarse por cuarta vez desde 1986 la valoración del concepto de suficiencia financiera —o cantidad de recursos que se entiende suficiente para financiar el coste de los servicios públicos que gestiona cada CC.AA.—, el sistema en su conjunto pierde todavía más credibilidad y propicia la actitud del pedigrüño inconformista y reivindicador, suponiendo además un incremento de coste adicional para las arcas del Estado no inferior a 100.000 millones de pesetas para 1994. En cuarto lugar, al no incrementar la autonomía financiera de las CC.AA., las nuevas medidas no romperán con la inercia de los gobiernos autonómicos de incrementar el gasto público en atención a lo que puedan obtener del Estado, y no en atención a los deseos de los ciudadanos residentes de cada Comunidad, que podrían optar por menores niveles de gasto público y de impuestos. En quinto lugar, porque continúa sin resolverse el problema de la determinación del nivel mínimo de servicios públicos fundamentales que debe garantizar el Estado en cada territorio, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 158.1 de la Constitución.

Este conjunto de problemas son los que más están en candelerero. Sin embar-

go, el fondo afecta a otros aspectos que tienen que ver con el diseño del estado de las autonomías, y que está demandando un nuevo pacto de Estado de gran alcance. El tratamiento financiero diferenciado que se está dando a las Comunidades Autónomas forales —País Vasco y Navarra— respecto al resto, y que se traduce en privilegios notorios que suponen una discriminación para las quince Comunidades restantes, unido a las tensiones que desatarán las nuevas medidas de corresponsabilidad fiscal, y sin olvidar el riesgo de quiebra financiera de un estado bicéfalo, donde el autonómico se ha superpuesto a un antiguo estado centralista que se resiste a desaparecer, es una fuente de conflictos permanente que alimenta el riesgo de una desintegración territorial. En este sentido, en ningún país de corte federal se dan las presiones territoriales desintegradoras que se observan en el nuestro desde prácticamente sus inicios. Por otro lado, si se considera que, ni la descentralización del gasto público alcanza los niveles de los países a que nos referimos, ni la autonomía financiera ha sido apenas desarrollada, y la solidaridad entre los territorios no satisface a casi nadie, la situación apunta en la dirección de que la consolidación del estado de las autonomías requiere soluciones políticas consensuadas y trascendentes que exceden a la simple instrumentación de una serie de medidas de corresponsabilidad fiscal cuyos efectos benévolos escasamente serán perceptibles. La polémica sobre la corresponsabilidad fiscal no debería impedir ver el fondo de los problemas.

Por lo demás, este conjunto de medidas no dejan de ser redistribuidoras de unos pocos recursos entre territorios y, posiblemente, un primer paso ante una profunda reforma de la financiación autonómica. El problema, quizás, se encuentre en la obsesión de los españoles por resolver únicamente las cuestiones del día a día, y que bien parece inspirada en la filosofía keynesiana de que a largo plazo todos muertos. ■

EFECTO ESPERADO DE LA CESION DEL 15% DEL IRPF PARA CADA COMUNIDAD AUTONOMA

Diferencia en los ingresos percibidos respecto al actual sistema de financiación

Comunidad autónoma	1994	1995	1996	Total
Cataluña	21.439,2	32.594,0	15.527,2	69.560,40
Galicia	-5.229,7	-4.031,6	-10.342,9	-19.604,20
Andalucía	-9.422,5	3.208,7	-12.444,2	-18.658,00
Asturias	-1.894,2	-2.336,3	-4.381,8	-8.612,30
Cantabria	877,1	705,2	-2.243,9	-661,60
Comunidad Valenciana	-543,0	3.105,2	-6.450,3	-3.888,10
La Rioja	235,1	1.016,7	512,9	1.764,70
Murcia	1.629,0	2.323,0	1.598,5	5.550,50
Aragón	1.888,4	1.768,7	104,1	3.761,20
Castilla-La Mancha	1.718,2	3.827,0	2.317,4	7.862,60
Canarias	-1.242,3	-2.112,0	-4.711,2	-8.065,50
Extremadura	253,9	686,9	-30,1	910,70
Baleares	101,7	-526,1	-1.397,8	-1.822,20
Madrid	33.977,2	44.119,7	37.316,9	115.413,80
Castilla y León	-759,4	-49,9	-3.539,1	-4.348,40
TOTAL	43.028,70	84.299,20	11.835,70	139.163,60

NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA (en millones de pesetas)

Comunidad autónoma	Participación en los ingresos del Estado	15% cuotas líquidas IRPF 1993	Topes en 1994	
			Mínimo (0,25)	Máximo (*)
Cataluña	193.768	153.838	1.247	2.495
Galicia	191.867	33.316	612	1.225
Andalucía	441.793	77.931	1.442	2.889
Asturias	12.237	19.447	75	317
Cantabria	8.137	9.642	47	190
Comunidad Valenciana	157.934	55.705	672	1.345
La Rioja	1.922	4.917	30	129
Murcia	1.732	12.299	60	246
Aragón	-1.505**	24.808	125	502
Castilla-La Mancha	34.025	19.367	172	694
Canarias	91.412	19.027	355	1.423
Extremadura	30.283	9.469	115	466
Baleares	-1.389**	11.903	55	222
Madrid	-83.508**	166.619	292	1.182
Castilla y León	35.614	37.580	272	1.097
TOTAL	1.114.328	655.873	5.574	14.422

(*) 1,0% para vía lenta; 0,5 para vía rápida.

(**) Las cifras negativas se compensarán con nuevas competencias.

Fuente: M^o de Economía y Hacienda