

A FACENDA AUTONÓMICA ANTE O NOVO SÉCULO: UNHA REFORMA EN BUSCA DE AUTOR

LUIS CARAMÉS VIÉITEZ¹

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

Recibido: 17 outubro 2000

Aceptado: 24 outubro 2000

Resumo: Pásase revista ás últimas reformas do financiamento autonómico, discútese a oportunidade e mailas consecuencias da cesión de parte do IRPF ás Comunidades Autónomas e explóranse posibles vías de reforma.

Palabras clave: *Financiamento autonómico / Tributos cedidos / Subvencións de nivelación / Tributos propios / Participación nos ingresos do Estado.*

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

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

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

O modo de financiarse das Comunidades Autónomas, que só abusando da linguaxe pode chamárselle “sistema”, a pesar de tódalas súas imperfeccións –que percorren un amplo camiño dende a escaseza relativa de recursos ata rechamantes casos de iniquidade– permitiu un rápido proceso descentralizador e, en menos de vinte anos, este nivel de goberno pasou a xestionar a cuarta parte do gasto público total. Lamentablemente, o grao de dependencia da facenda central, moi elevado, foi o correlato negativo do gran peso que no conxunto de ingresos representan as subvencións estatais. Urxencias, inercias, intereses diferentes, pero que conflúen na comodidade da solución, impediron que a potencialidade do principio de eficiencia, postulado pola teoría do federalismo fiscal, despregase tódalas súas consecuencias. Ó lado desta lóxica inherente ó deseño inicial das fontes de ingresos, o “iter” temporal foise demarcando con sucesivas negociacións que acabaron caracterizando o financiamento autonómico como fundamentalmente inestable. Pero aínda sendo certo que a súa inestabilidade é incuestionable, o complexo mundo institucional ó que atende non permitirá seguramente nunca un cadro acabado e definitivo. De tódalas maneiras, unha cousa é servir con flexibilidade ás cambian-

¹ O autor agradece os comentarios do doutor Santiago Lago Peñas.

tes esixencias da realidade e outra moi distinta permanecer constantemente no gume da navalla do tirapuxa político. Nesta dinámica, por certo, adoita pedírselle ó financiamento autonómico máis do que el pode dar, pois existen concepcións políticas de maior ou menor calado que deberían ser afrontadas nunha sede distinta – aínda que relacionada– á financeira.

A historia do discorrer do financiamento autonómico está trazado pola LOFCA no tocante ás comunidades de réxime común. A prudencia do lexislador, tratando de evita-la dobre imposición que se podería producir sobre bases xa gravadas pola facenda central, ó lado do conservadorismo mostrado polos responsables autonómicos ó non utilizaren recargas sobre os impostos estatais e os tributos propios, acabou debuxando un cadro de clara dependencia financeira, en detrimento da autonomía política e do cumprimento dos criterios de eficiencia. Que a tendencia ó déficit e o recurso ó endebedamento son trazos da facenda autonómica vinculados ó sistema de ingresos, parece fóra de calquera dúbida, aínda que outros factores poidan ter tamén o seu peso. A asimetría á que o proceso descentralizador foi levando xerou múltiples disfuncións polo que, de forma tímida ó primeiro e de modo relativamente decidido máis recentemente, a chamada corresponsabilidade fiscal fíxose un oco no lado dos ingresos. En efecto, o Consello de Política Fiscal e Financeira de 7 de outubro do 1993 cedeulle ás Comunidades Autónomas o 15 por cento da cota líquida do imposto persoal sobre a renda ingresada polos residentes no seu territorio pero, en realidade, non se lle atribúen a este nivel de goberno competencias normativas nin de xestión que acompañen esa atribución. Esa corresponsabilidade fiscal “débil” había ser substancialmente substituída no ano 1996 coa cesión dunha porcentaxe da tarifa do IRPF ás CC.AA. de réxime común e outras modificacións, consistentes na atribución ás Comunidades Autónomas de competencias normativas e maila súa participación na xestión.

A oposición á cesión dunha porcentaxe da tarifa do imposto sobre a renda das persoas físicas (IRPF) ás Comunidades Autónomas de réxime común escudouse na maioría dos casos no argumento de que isto prexudica notablemente ás comunidades con menor renda e, polo tanto, con menor capacidade fiscal. Por suposto, *demostrar que isto non ten por qué ser necesariamente así non supón acepta-lo tratamento que o modelo lle dá ó principio constitucional de solidariedade*. Neste sentido, trala última revisión *segue pendente de resposta a igualación interterritorial no nivel de prestación de servicios, por non falar da espiñenta cuestión dos desequilibrios nos niveis de renda e desenvolvemento e a súa relación coa existencia das "débedas históricas"*, termo equívoco e impreciso que só cando se concreta en realidades como a disparidade de dotacións de capital público parece que pode converterse en obxecto de discusión racional. É interesante discutir neste punto se a introducción de maiores doses de corresponsabilidade fiscal no modelo pode implicar custos significativos en termos de solidariedade interrexional.

A teor da notable diversidade de opinións a este respecto, a resposta á pregunta de se o novo sistema incorpora unha deriva que tenda a favorecer sistematicamente ás rexións máis desenvolvidas parece non ser evidente. Esta disparidade de xuízos vén explicada en boa medida pola incerteza asociada á evolución das variables determinantes dos resultados futuros da cesión. Consecuentemente, calquera predición ha ser tomada con cautela, á vez que cómpre considerar tódolos factores relevantes e ter moito tento á hora de asignarlles valores ó efectua-las simulacións correspondentes.

Expresado de forma sintética, o miolo da reforma do sistema de financiamento autonómico está na substitución dunha parte da *participación nos ingresos do Estado* (PIE) da que son perceptores as Comunidades Autónomas (CC.AA.) pola participación nos rendementos do IRPF, mediante a cesión dun tramo da tarifa do imposto. No ano base (1996), o cambio é neutral, é dicir, os ingresos de cada comunidade son idénticos ós que percibía co modelo anterior. As diferencias potenciais xorden a partir daquela, xa que o que se recibe ou o que se deixa de recibir pode evolucionar de modo diferente. Se a dinámica do primeiro vai depender de cómo se comporte a recadación efectiva por IRPF, a evolución do volume de transferencias ás que se renuncia será a dos *ingresos tributarios axustados estruturalmente* (ITAE), termo no que se inclúen os impostos directos e indirectos, agás os susceptibles de cesión, os recursos da Unión Europea e as cotizacións sociais e por desemprego. Por outro lado, o novo sistema incorpora unha tríade de garantías dirixidas a palia-lo risco de desequilibrio financeiro dinámico entre Comunidades Autónomas. Desta maneira asegúranse: 1) crecementos mínimos do IRPF e do financiamento global recibido polos mecanismos do sistema –IRPF cedido, participación transitoria na cota líquida do IRPF e PIE–; e 2) unha aproximación do financiamento por habitante entre tódalas CC.AA. ó final do quinquenio.

É fácil demostrar que os resultados da cesión en termos comparativos dependen basicamente de dous factores:

- 1) En primeiro lugar, a diferenza entre as taxas de crecemento da recadación polo IRPF e dos ITAE. A importancia desta brecha reside en que actúa de multiplicador das disparidades na capacidade fiscal das distintas rexións, isto é, canto maior sexa o aumento porcentual do IRPF sobre o dos ITAE maior será o beneficio para as rexións máis ricas, e viceversa. No pasado, a recadación do primeiro medrou máis cós segundos, aínda que as diferencias se reduciron nos últimos anos, especialmente dende que se practicou regularmente a deflatación da tarifa do IRPF. Na actualidade, este é un tributo maduro que parece ter alcanzado o seu teito recadatorio, sobre todo de atendermos á tendencia dos sistemas tributarios dos países máis desenvolvidos a outorgar un peso maior á imposición indirecta, nun contexto no que a presión fiscal total se mantén ou mesmo se reduce.

Por conseguinte, de se confirma-la vixencia deste escenario, as comunidades nas que a recadación per cápita por IRPF sexa máis alta sairán prexudicadas comparativamente. A maior autonomía financeira e a capacidade fiscal das CC.AA. máis ricas pode converterse nunha arma de dobre fío. En todo caso, tampouco parece crible que vaia haber grandes perdas, cando menos en termos relativos. Ademais das garantías de evolución do sistema ás que nos referimos anteriormente, a participación das CC.AA. na nova Comisión Mixta de Xestión Tributaria permítelles intervir na elaboración dos informes sobre os anteproxectos que modifiquen o IRPF, aínda que sen carácter vinculante.

- 2) En segundo lugar, vai ser fundamental a diverxencia nas taxas de crecemento da recadación do IRPF entre as CC.AA. A dinámica deste diferencial vai vir dada polo crecemento da renda rexional e pola resposta da recadación por IRPF ós aumentos no nivel da renda per cápita. Neste sentido, cómpre lembrar que na década dos noventa *a taxa media de crecemento das cotas líquidas de IRPF tendeu a ser máis alta nas rexións que no ano 1990 dispoñían de niveis de renda per cápita inferiores.*

A evidencia empírica que proporcionan os estudos sobre converxencia interrexional en España amosan que as rexións ricas non tenden a medrar máis cás pobres no longo prazo. Pola contra, no pasado existiu un lento proceso de converxencia no tempo que, dependendo da fonte estatística empregada, se estancaría ou non ó remata-los setenta. Simultaneamente a estas tendencias no longo prazo, dominadas polo lado da oferta, na década dos oitenta e nos primeiros noventa tivo lugar un progresivo achegamento no comportamento cíclico das economías rexionais españolas, como consecuencia da súa maior apertura e da redución de disparidades nas súas estruturas productivas, procesos que aumentaron a velocidade e maila intensidade na transmisión dos *shocks* de crecemento entre as rexións. Isto significa que tamén no curto prazo podemos esperar unha evolución semellante da renda per cápita das distintas CC.AA. En definitiva, non parece totalmente razoable supoñer que as rexións máis ricas vaian gozar de taxas de crecemento sistematicamente superiores nos próximos anos.

En canto á sensibilidade da recadación do IRPF ás variacións no nivel de renda, as investigacións empíricas a este respecto non atoparon evidencia que apoie o argumento de que tende a ser máis elevada nas rexións máis ricas. De feito, existen indicios de que nos últimos anos puido ter ocorrido o contrario. En calquera caso, non debemos perder de vista que a recente cesión parcial do IRPF ás CC.AA. de réxime común concédelles a máxima importancia ás circunstancias conxunturais do ano base, xa que un exercicio anormalmente bo ou malo condiciona o crecemento nos seguintes. Ademais, cómpre non esquecer-la existencia de distintos niveis de fraude fiscal nas CC.AA. ou a diferente composición das rendas declaradas, estrutura a través da que se lles van transmitir ás recadacións rexionais os efectos das posibles modificacións do tributo.

Estima-los beneficios comparativos da cesión parcial do IRPF non é unha tarefa sinxela. En todo caso, á luz do aquí exposto non parece estar xustificada o alarmismo cando se discute sobre os efectos dinámicos do novo sistema na solidariedade interterritorial, á vez que ten que asumirse que dispoñer dunha maior autonomía financeira supón, entre outras cousas, aceptar unha maior incerteza na evolución dos recursos financeiros.

Ó mirarmos cara ó futuro, non podemos perder de vista que a renda e a capacidade fiscal se distribúen no territorio de forma dispar, o que fai imprescindible a introducción de mecanismos que garantan a solidariedade, todo iso nun marco respectuoso coas regras dun mercado integrado e coa indispensable coordinación ó servizo dos obxectivos de estabilidade macroeconómica. Dito isto, e para evitar divagacións ou redundancias, se cadra conviría preguntarse se non sería máis conveniente cambiar radicalmente de filosofía e adoptar un modelo similar ó que posúen as comunidades que se rexen polo sistema de cota ou de convenio. En primeiro lugar, existen dúbidas razoables acerca da equidade representada pola contribución das facendas vasca e navarra ó financiamento das competencias de gasto non cedidas. Por outra parte, a completa territorialización dos tributos enfróntase a dous problemas de certa entidade. De entrada, estaríamos dándolle as costas a un importante principio de federalismo fiscal, como é o de harmonización e coordinación, coas súas secuelas en termos de competencia fiscal perversa e fraude. Ademais, entraríamos nun campo no que se dificultaría bastante o obxectivo de nivelación horizontal das capacidades fiscais ou, o que é o mesmo, o máis ca probable estado de pobreza en que quedaría o goberno central invalidaría calquera política redistributiva relevante. Cousa distinta sería asignar a recadación de máis tributos á Comunidade Autónoma, en función do lugar de xeración das rendas.

Probablemente, e sen perder nunca de vista que nos movemos nun terreo refractario a “revolucións”, xa que a vinculación ingreso-gasto permite poucas alegrías que poñan en risco a recadación certa, unha postura defendible dende Galicia podería pasar polas seguintes coordenadas: prosegui-la cesión de tributos e perfecciona-las transferencias de nivelación. En canto ó primeiro, paga a pena formularse o IVE en fase minorista pois, aínda que é menos “visible” cós impostos directos, a súa recadación é máis homoxénea no territorio e a súa potencialidade neste sentido é notable. Existen diferentes vías, non exentas de problemas, para implementar esta cesión. Tamén a cesión de impostos especiais e do de matriculación de vehículos son opcións que cómpre considerar, coa correspondente compensación á facenda municipal no segundo caso. Por suposto, somos partidarios de aumenta-la porcentaxe de cesión do IRPF, aínda que a experiencia pasada non di moito en favor do uso que as CC.AA. lle deron a esta facultade. Podería discutirse igualmente a atribución á Comunidade Autónoma da recadación do imposto de sociedades, tendo en conta o lugar de xeración de beneficios e non o de liquidación, aínda que a pouca certeza sobre os fenómenos de translación non o converten nun tributo de primeira elección neste sentido.

Polo que respecta á nivelación e posto que estamos en presenza de diferentes necesidades de gasto, a fórmula por medio da cal se calculan as subvencións é fundamental. Topamos aquí, sen embargo, coa ausencia de bases obxectivas claras e compartidas que posibiliten unhas ponderacións alleas á recorrente negociación. Digamos, en calquera caso, que a correlación entre financiamento per cápita e renda rexional por habitante non resulta estatisticamente significativa. En definitiva, aínda que o método actual é perfectible e dá lugar a certas distorsións, o sistema incorpora un grao elevado de nivelación interterritorial. Pero no futuro, a medida que vaimos afondando na autonomía polo lado do ingreso, haberá que buscar un criterio de equidade máis claro e transparente que nos guíe cara ó obxectivo da nivelación fiscal. De tódolos modos, estamos aquí ante un problema esencialmente político. ¿Imos cara a unha auténtica federación, ou camiñamos cara a unha confederación? Porque nunha situación os cidadáns estarían dispostos a apoiar políticas fortes de nivelación, mentres que noutras non. Isto non fai senón evidenciar que existe un problema político previo que non pode ser resolto con amaños de financiamento. Se se impón un modelo netamente asimétrico, os cidadáns han estar dispostos a tolerar certa iniquidade entre as Comunidades Autónomas.

Movéndonos nunha filosofía próxima á que parece inspira-la estrutura gobernamental desenvolvida a partir da Constitución do 1978, para os efectos de subvencións de nivelación a variable poboación é a máis importante e moitos están dispostos a utilizala como criterio único. O resultado sería permitir un gasto igual per cápita. Trátase, pois, dun criterio sobre todo moi sinxelo. Probablemente a súa sinxeleza é a súa vantaxe máis patente. De estar de acordo nunha distribución baseada nun mesmo gasto por habitante, podería suceder que os niveis garantidos de prestación de servicios resultasen diferentes nos distintos territorios, posto que as necesidades non son as mesmas para tódolos habitantes e para tódolos servicios. Ademais, como é lóxico, o custo dese servicios non ten por qué ser igual nas diferentes CC.AA. Polo tanto, se dispoñemos dos mesmos recursos por habitante, as CC.AA. que teñan máis necesidades e/ou custos ofrecerán un nivel de prestación máis baixo que aquelas nas que as necesidades e/ou os custos resulten inferiores. Por iso, estaríamos máis conformes cun criterio de equidade que indicase que, para un mesmo esforzo fiscal, tódalas CC.AA. deberían dispoñer de suficientes recursos para proporcionarlles ós seus habitantes o mesmo nivel de prestación de servicios públicos. E a partir dese nivel, calquera mellora financiaríase a través dos recursos propios.

Trataríase, xa que logo, dun criterio que atende máis á necesidade que á capacidade de gasto, tendo en conta que habitantes e usuarios son dúas referencias que non sempre coinciden. O exemplo máis evidente desta realidade é a diferente composición da poboación por idades. Non debería ser difícil de entender que non tódolos cidadáns son usuarios de tódolos servicios públicos e, polo tanto, os gastos por habitante para alcanzar un nivel determinado de prestación serán máis cuantio-

sos cando a proporción entre usuarios e habitantes sexa igualmente superior, proporción que pode variar non só entre comunidades senón tamén dun servicio a outro. A transferencia ás CC.AA. de servicios tales como educación, sanidade e servicios sociais, que poden representar facilmente en torno ó oitenta por cento do gasto, aconsella atender tamén ós elementos de custo que estean estreitamente vinculados coa dispersión da poboación.

Por último, e aínda sabendo da envergadura política da tarefa, resultaría moi conveniente, en termos de equidade, explorar camiños conducentes a reducir a iniquidade resultante da coexistencia dos réximes común e foral. É difícil de entender para moitos cidadáns, non a singularidade recoñecida constitucionalmente, senón o resultado de dúas varas de medir manifestamente dispares.