

RESPONSABILIDADE FISCAL E DINÁMICA DO FINANCIAMENTO AUTONÓMICO

XO AQUÍN ÁLVAREZ CORBACHO

Departamento de Economía Aplicada
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade da Coruña

Palabras clave: *Financiamento autonómico; Custo efectivo; Corresponsabilidade fiscal; Transferencias intergubernamentais; Equidade horizontal; Tributos propios; Solidariedade territorial; Eficiencia económica; Imposto persoal sobre a renda; Imposto sobre o consumo en fase minorista.*

Key words: *Autonomous Financing; Effective cost; Fiscal corresponsibility; Intergovernment transfers; Horizontal equity; Own revenue; Territorial solidarity; Economic efficiency; Individual income tax; Retailer's Excise duty; Total income.*

Resumo

Neste traballo destácanse, primeiro, determinados trazos básicos que caracterizaron a dinámica do financiamento autonómico dende o seu inicio (período transitorio) á actualidade. Posteriormente, a atención analítica ocúpase das modificacións que introduce a reforma do período 1992-1996, onde o concepto e aplicación da corresponsabilidade fiscal ocupou un lugar tan prioritario como controvertido. Por último, propóñense tamén certas ideas e valoracións normativas destinadas a mellora-lo funcionamento do sistema.

Abstract

This paper first deals with determined basic features which characterize the dynamics of autonomous financing from its beginning transitory period until now. Later, the analytical attention deals with the modifications introduced by the reform of the 1992-1996 period, where the concept and application of fiscal responsibility occupied a place as prominent as controversial. Finally, certain ideas and normative valuations are also proposed aimed at improving the functioning of the system.

1. INTRODUCCIÓN

Ata o ano 1986, o financiamento básico das Comunidades Autónomas de réxime común fundamentouse, como é ben sabido, sobre o concepto de custo efectivo dos servicios transferidos e tamén por mediación duns recursos condicionados, de carácter compensatorio ou solidario, procedentes do Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). O sistema contiña a súa propia lóxica e coherencia interna, aínda que na práctica se observaron determinados defectos e insuficiencias que foron coñecidos e denunciados de modo reiterativo (non inclusión dos investimentos novos no custo efectivo, efecto financeiro, desincentivos para a xestión dos tributos cedidos, efectos perversos no FCI, rixideces diversas, etc.). En todo caso, tal modelo de financiamento autonómico permitiu levar a cabo un importante proceso de descentralización do sector público español nun período moi breve de tempo, con independencia das devanditas críticas ou controversias teóricas e do maior ou menor grao de satisfacción experimentado polos territorios afectados.

Tales carencias e limitacións, xunto ás propias esixencias normativas e ós efectos fiscais derivados da integración de España na CEE, per-

mitiron acelera-la reforma do sistema de financiamento autonómico ata alcanza-la outra fase, chamada impropriamente "definitiva", que suporía, entre outras cousas, negocia-la revisión do sistema cada cinco anos. O primeiro período desta nova fase afectou, como sabemos, ós anos 1987-1991.

2. A PRIMEIRA REFORMA DO SISTEMA (1987-1991)

Na primeira reforma do sistema de financiamento autonómico (1987-1991) pódense destaca-los seguintes cambios significativos:

a) Apréciase un aumento notable de recursos recibidos polas Comunidades Autónomas a través da participación nos ingresos do Estado.

b) Suprímese o concepto de custo efectivo como referente financeiro, dando entrada ós novos criterios distributivos do artigo 13 da LOFCA, onde os indicadores de poboación, superficie e unidades administrativas desempeñaron o papel máis relevante.

c) Inclúese un criterio político-técnico, de corte paretiano, polo cal ningunha Comunidade Autónoma debería recibir unha cantidade de recursos inferior ós obtidos no último ano do período transitorio (1986) para atende-la súa actividade ordinaria.

d) Aparecen fórmulas de automatismo financeiro (índice de evolución, base referencial ITAE, etc.) para mellora-la transparencia e fluidez das relacións institucionais.

Sen dúbida ningunha, estas modificacións do sistema de financiamento supuxeron, na práctica posterior, unha renovada incidencia territorial dos recursos incondicionados, situación orixinalda principalmente polas variacións nas porcentaxes de participación nos ingresos do Estado para cada Comunidade Autónoma. Apareceron así territorios perdedores e gañadores, en termos relativos, con respecto á situación anterior.

Os argumentos dados polo Ministerio de Economía e Facenda, así como por algúns estudosos do tema, para xustifica-los aspectos positivos do novo sistema de financiamento nesta materia concreta, foron basicamente tres.

En primeiro lugar, tratábase de corrixir,

alomenos parcialmente, os problemas técnicos detectados no sistema anterior.

En segundo lugar, pretendíase mellorar así a equivalencia no indicador de ingresos por habitante entre as distintas Comunidades Autónomas, criterio que, lóxicamente, non estaba relacionado directamente co concepto de custo efectivo (cadro 1). Defende-la poboación como un novo criterio distributivo dos recursos do Estado, pasaba a ser agora a alternativa mellor para medirlas necesidades fiscais das Comunidades Autónomas. Por último, xustificaron tamén os cambios no sistema de financiamento das facendas autonómicas, porque era necesario corrixir-las consecuencias negativas do custo efectivo como elemento reproductor das desigualdades herdadas nos niveis de servizos públicos transferidos.

| COMUNIDADES AUTÓNOMAS | SISTEMA ANTERIOR | SISTEMA RENOVADO |
|-----------------------|------------------|------------------|
| Andalucía | 116,62 | 112,06 |
| Canarias | 130,39 | 126,16 |
| Cataluña | 79,39 | 87,16 |
| Galicia | 109,87 | 104,31 |
| C. Valenciana | 84,35 | 86,41 |
| Artigo 151 | 100,00 | 100,00 |
| Aragón | 123,60 | 116,94 |
| Asturias | 75,49 | 80,60 |
| Baleares | 73,01 | 70,46 |
| Cantabria | 91,00 | 95,56 |
| Castela-León | 137,84 | 129,69 |
| Castela-A Mancha | 141,69 | 141,10 |
| Extremadura | 170,58 | 163,57 |
| Madrid | 59,65 | 64,41 |
| Murcia | 68,47 | 75,13 |
| Rioxa, A | 110,83 | 118,29 |
| Artigo 143 | 100,00 | 100,00 |

FONTE: Secretaría de Estado de Hacienda (1986).

Cadro 1.- Ingresos por habitante das Comunidades Autónomas. 1986. (Índice de base 100=media)

Sen embargo, estes argumentos teóricos utilizados para fundamenta-lo novo sistema de financiamento autonómico poden recibir, tamén, determinadas observacións de interese analítico.

É certo que a poboación constitúe un indicador utilizado frecuentemente nos países de estrutura federal para distribuír recursos ós niveis territoriais de goberno pero, no noso caso, ese criterio poboacional substituíu a outro anterior que resultaba bastante competitivo con el. Referímonos, claro está, ó custo efectivo dos servicios transferidos. Á marxe das deficiencias e erros técnicos detectados na súa formulación, e considerando ademais que as diferencias territoriais en niveis de servicios e infraestruturas deberan ser atendidos con instrumentos fiscais distintos, cabe facerse as seguintes preguntas: ¿cal destes indicadores mide con maior obxectividade e eficacia as necesidades financeiras ordinarias das facendas autonómicas?, ¿pódese considera-la poboación como a medida máis idónea de necesidade fiscal sen comprobar á vez posibles diferencias territoriais na súa estrutura e dispersión?, ¿cal é realmente o custo unitario dos servicios?, ¿existen outras variables distributivas que poderían mellora-la cobertura dinámica dos servicios transferidos? Tales interrogantes suscitan dúbidas razoables sobre a eficacia do sistema, sobre todo cando a distribución de recursos públicos é cada vez máis ignorante dos custos reais que teñen os servicios e actividades autonómicas.

O outro argumento empregado facía referencia ás consecuencias negativas do custo efectivo como mecanismo reproductor de posibles desequilibrios territoriais na prestación inicial de servicios públicos. O axuste defendido para conseguir esas correccións fiscais viría dado de novo por fórmulas que permitiran obter un financiamento incondicionado *per cápita* máis igualitario. Sen embargo, tal formulación, en principio atractiva, ofrece algúns flancos á crítica que deben ser considerados. O primeiro deles condúcenos inexorablemente ó seguinte interrogante: ¿preténdese incluír no financiamento incondicionado os outros mecanismos específicos de nivelación fiscal contemplados na normativa vixente? En caso afirmativo debería explicitarse canto antes. A Constitución e a LOFCA ofrecen instrumentos de nivelación concretos para garantir cotas mínimas de servicios públicos fundamentais a través de transferencias condicionadas. Facer efectivo o artigo 15 da LOFCA resulta complexo e controvertido, pero

tamén parece urxente clarificar dunha vez a súa incómoda e prolongada situación.

Adicionalmente a todo isto, debemos preguntarnos tamén cales foron os territorios beneficiados coa revisión do sistema de financiamento autonómico durante o período 1987-1991. Os argumentos empregados anteriormente esixirían que os maiores recursos foran cara ás Comunidades Autónomas con menor output de servicios públicos fundamentais *per cápita* —para ser coherente coa súa lóxica interna— xa que, de producirse o contrario, tal argumentación resultaría contradictoria cos feitos. Pois ben, puidemos demostrar no seu día que Madrid, Galicia, Valencia ou Castela-León foron penalizadas, en termos relativos, coa nova distribución de recursos estatais, o que afectou a territorios con niveis de servicios básicos inferiores á media estatal. Ó contrario do que sucedeu en Canarias, Castela-A Mancha, Cataluña ou Cantabria, que viron ampliados os seus ingresos autonómicos con respecto ó nivel medio anterior.

Neste período de tempo prodúcense tamén certas reformas no financiamento condicionado ou de solidariedade. En primeiro lugar, integráronse as transferencias comunitarias (FEDER) dentro do esquema de funcionamento do FCI. Posteriormente, modificouse a propia normativa reguladora do FCI (Lei 29/1990, de 26 de decembro), que diferencia un tramo "puro", destinado ás Comunidades Autónomas incluídas no obxectivo 1 da CEE, dunha compensación xenérica e transitoria para incluír, despois, no financiamento autonómico. A través desa normativa modificáronse tamén os criterios distributivos e as súas ponderacións, sendo agora o número de habitantes, a renda *per cápita* e a dispersión da poboación as variables principais para distribuí-los recursos entre Comunidades Autónomas.

En todo caso, ó finalizar 1991 aínda existían problemas relevantes no sistema de financiamento autonómico que resultaban difíciles de ignorar. Os principais eran os seguintes:

a) Escasa presenza de ingresos por tributos propios. Esta asimetría entre a forte descentralización do gasto e o centralismo dos ingresos pasou a ser unha cuestión central do proceso negociador polas súas implicacións políticas e económicas;

b) insuficiencia dos mecanismos de nivelación que afectan a servicios fundamentais, problema intimamente relacionado co anterior;

c) necesidade de mellorar e fortalece-los elementos de coordinación presupostaria entre o Estado e as Comunidades Autónomas, e

d) existencia de certas limitacións na autonomía do gasto derivadas, sobre todo, do peso que aínda tiñan as subvencións condicionadas.

3. A REFORMA ACTUAL DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO

A revisión do sistema de financiamento autonómico para o período 1992-1996 tivo unha primeira fase nos acordos obtidos polo Consello de Política Fiscal e Financeira (CPFF) o 20 de xaneiro de 1992. Nunha sesión posterior (7 de outubro de 1993) acordouse a cesión do 15% do IRPF ás Comunidades Autónomas. O contido básico da primeira fase pode resumirse nos seguintes apartados:

— En materia tributaria, créase un grupo de traballo para estudia-las posibilidades que ofrece a LOFCA sobre corresponsabilidade fiscal. Con isto pretendíase que as solucións propostas, e posteriormente aceptadas, entraran en vigor o 1 de xaneiro de 1993. Sen embargo, a negociación sofre atrasos por desacordos entre Comunidades Autónomas e tamén por razóns electorais, xerando despois a agre e lamentable polémica por todos coñecida. Sobre estes aspectos ocuparémolos posteriormente. Tamén se reiterou a necesidade de incluír unha memoria económica sobre os efectos recadatorios asociados a cambios legislativos en tributos cedidos, a fin de modificar a súa recadación normativa ou ben para compensa-las posibles diminucións nos ingresos. Esa compensación financeira levaríase a cabo a través dunha maior participación nos ingresos estatais.

— Polo que respecta á Participación nos Ingresos do Estado (PIE), núcleo do sistema de financiamento e da reforma, o CPFF acordou mante-las regras de evolución dinámicas establecidas para o período anterior, así como os criterios utilizados para a distribución territorial de recursos. A novidade agora é un reforzamen-

to do peso poboacional, a inclusión dun novo indicador económico ("dispersión da poboación") e a eliminación da distancia kilométrica para medi-la insularidade. O cadro 2 mostra esas variables xeodemográficas e redistributivas, así como os cambios experimentados nas súas ponderacións respectivas, para as distintas Comunidades Autónomas. Tamén se explicitou a restricción de que ningunha Comunidade Autónoma debería recibir menos recursos, por aplicación do novo método, que os obtidos no ano base (1990). Finalmente, amplíase a autonomía do gasto ó incorporar, como financiamento incondicionado, as subvencións destinadas a garanti-la gratuidade da ensinanza, a compensación transitoria do FCI e tamén outros recursos adicionais destinados a financia-lo investimento novo.

| | 1992-1996 | | 1987-1991 | |
|------------------|-----------|---------|-----------|---------|
| | Art.151 | Art.143 | Art.151 | Art.143 |
| Poboación | 94,0 | 64,0 | 84,4 | 59,0 |
| Superficie | 3,5 | 16,6 | 15,0 | 16,0 |
| Dispersión | 0,6 | 2,0 | | |
| Insularidade | 1,5 | 0,4 | 3,1 | 0,7 |
| Unid.Administ. | 0,4 | 17,0 | | 24,3 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0* | 100,0 |
| Pobreza relativa | 2,7 | 2,7 | 0,4 | 4,2 |
| Esfuerzo fiscal | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 5,0 |

* A diferenza co valor 100 corresponde a unha variable instrumental de perfección para o cálculo denominada "constante".

FONTE: Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Cadro 2.- Financiamento autonómico. Ponderación das variables xeodemográficas e redistributivas

— Establécese por vez primeira un sistema de regras para modula-las taxas de crecemento da PIE, co obxecto de evitar diferencias acusadas na aplicación das novas ponderacións. Así, como norma xeral, a taxa de crecemento dunha Comunidade Autónoma non poderá ser inferior á cuarta parte da taxa media de crecemento do seu grupo competencial, nin tampouco superar ó dobre da mesma. Esta norma xeral ten dúas excepcións. Se a Comunidade Autónoma ten un financiamento por habitante inferior á media ou

unha renda *per cápita* menor do 70% da media, a súa taxa de crecemento non poderá ser inferior ó 75% da taxa media de crecemento do seu grupo competencial. A segunda excepción consiste en non introducir un teito á taxa de crecemento das Comunidades Autónomas, cando a súa posición no ordenamento do seu grupo competencial estea, segundo o criterio de financiamento por habitante, desprazada en máis de tres lugares respecto á posición que ocupe baixo o criterio de pobreza relativa. O cadro 3 formaliza estas ideas de modo máis preciso.

| |
|---|
| <p>REGRA XERAL:</p> $0,25.T (*) \leq T_i \leq 2.T (*)$ <p>EXCEPCIÓNS:</p> <p>a) Se</p> $F_i < F (*)$ $rpc_i < 0,7 . rpc (*)$ <p>entón, $0,75 T (*) \leq T_i$</p> <p>b) Se</p> $h(F_i) < h(rpc_i) - 3$ <p>pode ser $T_i > 2.T (*)$</p> <p>onde,</p> <p><i>T</i>: Taxa de crecemento; <i>F</i>: Financiamento básico por habitante; <i>rpc</i>: Renda per cápita; <i>h(x)</i>: Ranking da variable (<i>x</i>).</p> |
|---|

Cadro 3.- Regras para modula-las taxas de crecemento do financiamento incondicionado. 1992-1996.

— Acordouse tamén que un grupo de traballo emita informe, antes do 30 de xuño de 1992, sobre a aplicación do artigo 15 da LOFCA (nivelación de servizos mínimos). No devandito informe deberían definirse os servizos públicos considerados como fundamentais, os procedementos técnicos que permitan identificalos seus custos en cada territorio, así como as posibles prioridades para aplica-lo mecanismo de nivelación. A principal conclusión á que chegou o grupo de traballo foi que debía seguir aprofundando na análise do artigo, solicitando unha vez máis

un apazamento para a entrega do informe. Posteriormente, o goberno comprometeuse a elaborar un libro branco destinado a cuantificar os custos reais que presentan os servizos básicos transferidos ás Comunidades Autónomas.

— Introdúcense elementos importantes en materia de coordinación orzamentaria e de endebedamento do sector público (creación dun escenario de consolidación orzamentaria para favorecer-lo proceso de converxencia cos países centrais da Unión Europea). A súa finalidade é conseguir reducións progresivas nos déficits públicos, así como racionalizar outros aspectos das relacións tributarias, financeiras e de xestión. Estas novas formas de negociación institucional no seo do CPFF, destinadas a lograr obxectivos comúns, son logros positivos dos devanditos acordos que deben ser destacados.

— Finalmente, o CPFF acordou a creación dun grupo de traballo destinado a examinalas disfuncións que os procesos orzamentarios e de liquidación de gastos en prestacións sanitarias introducen no financiamento das Comunidades Autónomas, para os efectos de propoñer aquelas medidas correctoras que resulten máis adecuadas.

4. SOBRE O CONCEPTO DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Como acabamos de indicar, unha das cuestións máis vitais da recente revisión do sistema de financiamento autonómico era avanzar na súa autonomía financeira e responsabilidade fiscal. Múltiples razóns teóricas e empíricas fundamentan esa decisión. Primeiro, porque se afonda no autogoberno, ó posibilitar así modificacións no volume do presuposto e alternativas para distribuí-las cargas tributarias sobre os contribuíntes. Segundo, porque se diminúen os perniciosos efectos das ilusións fiscais sobre a gratuidade dos servizos —enfrentando ós cidadáns co custo dos bens que demandan— e se disciplinan tamén as condutas dos gobernantes. Terceiro, porque se instrumentan mellor os sistemas de solidariedade interterritorial.

Por iso resulta útil lembrar agora algunhas cousas. Cando o sistema LOFCA xerou unhas

facendas autonómicas fundamentadas en subvencións estatais (1980), estaba construíndo tamén un novo escenario territorial de gobernos pouco responsables en cuestións tributarias, de contribuíntes cada vez máis confusos das súas relacións coa facenda e de demandas sociais crecentes en axudas e servizos públicos. As consecuencias políticas e económicas deste pecado orixinal da LOFCA fixéronse axiña evidentes (clientelismo político, déficits presupostarios, problemas de eficiencia económica, victimismos territoriais, etc.). Situación que explica, en parte, as resistencias, intereses e inercias actuais á hora de corrixi-lo sistema e orienta-lo financiamento autonómico cara a cotas de maior responsabilidade fiscal.

Comecemos, pois, precisando mellor este concepto. Ó noso xuízo, un goberno é verdadeiramente responsable fiscal ante os cidadáns votantes e contribuíntes, *cando decide e explicita o patrón distributivo de custos que teñen os servizos públicos*, asumindo, polo tanto, as consecuencias políticas da súa decisión. En caso contrario, ese goberno será sempre un irresponsable fiscal en maior ou menor grao. Se un goberno decide que os beneficiarios dos servizos públicos sexan tamén os financiadores dos mesmos, o patrón distributivo de custos e instrumentos fiscais utilizados serán moi distintos ós que resultarían dunha decisión política onde beneficiarios e financiadores non coincidan. Ámbalas dúas decisións tributarias son tan lexítimas como necesarias, pero o seu acerto e oportunidade histórica dependerá sempre da transparencia presupostaria e do apoio social xerado.

Cando estas cuestións tan elementais da vida pública non están ancoradas nas cabezas dos políticos, nin tampouco nas relacións habituais dos cidadáns coa administración —divorciando permanentemente as dúas caras do orzamento— a irresponsabilidade fiscal queda garantida. Esta situación define e caracteriza moi profundamente a nosa realidade política actual.

Sen embargo, as posibilidades que teñen os gobernos territoriais para elixir e explicitar patróns tributarios distintos, asumindo, polo tanto, as súas responsabilidades políticas, dependerá finalmente da autonomía financeira e capacidade normativa real que ofrezan as súas

Facendas respectivas. Se non se ten esa capacidade de decisión política (caso das facendas autonómicas), non se pode falar de responsabilidade fiscal. Pero convén engadir, a continuación, que amplia-la autonomía financeira é só unha condición necesaria para resolve-lo problema. Non é a condición suficiente.

Un goberno pode dispor de instrumentos financeiros razoablemente diversificados e importantes (caso das facendas municipais) e funcionar despois con escasa ou nula responsabilidade fiscal. Isto ocorre cando as subvencións discrecionais ou clientelares inhiben a utilización dos tributos propios ou simplemente cando non existe vontade política para explicita-los devanditos patróns distributivos de custos dos servizos públicos. Aquí habería autonomía financeira convivindo coa irresponsabilidade fiscal. Ámbolos dous son conceptos distintos, pero confúndense con bastante frecuencia.

O que si proporciona sempre a autonomía financeira é un bo indicador para medir e darlle transparencia á solidariedade interterritorial. Porque as transferencias de nivelación só teñen un sentido de xustiza cando as comunidades se esforzan previamente en financia-los *seus servizos públicos* de acordo coas *súas capacidades económicas*. Dúas variables económicas desempeñan aquí un papel esencial: o esforzo fiscal medio realizado pola comunidade e o custo efectivo que teñen os niveis medios de servizos públicos fundamentais. Como xa indicamos, ámbalas dúas cuestións non están aínda moi consideradas no proceso autonómico.

En todo caso, un interrogante incómodo xorde con forza ó fío de todos estes razoamentos. ¿É posible ser responsable político dalgo cando se é á vez un irresponsable fiscal?

A nosa opinión a este respecto é negativa, ó considerar que a responsabilidade fiscal está sempre inserta no núcleo mesmo do pacto democrático establecido. Os políticos deben ofrecer con rigor e eficiencia aqueles servizos que a sociedade demanda, pero teñen tamén a obriga de dicirlles ós cidadáns como se financian eses servizos, quen son os beneficiarios dos mesmos e sobre que persoas ou grupos sociais recaen os seus custos. Ese é o pacto ou compromiso primario da sociedade democrática e iso marca (ou debería marcar) as dife-

rencias entre opcións políticas alternativas. Cando tales circunstancias non se producen, reina a confusión, abundan os pícaros asexando o presuposto e a penas se entenden as relacións fiscais asociadas ós procesos democráticos.

5. A CESIÓN DO 15% DO IRPF

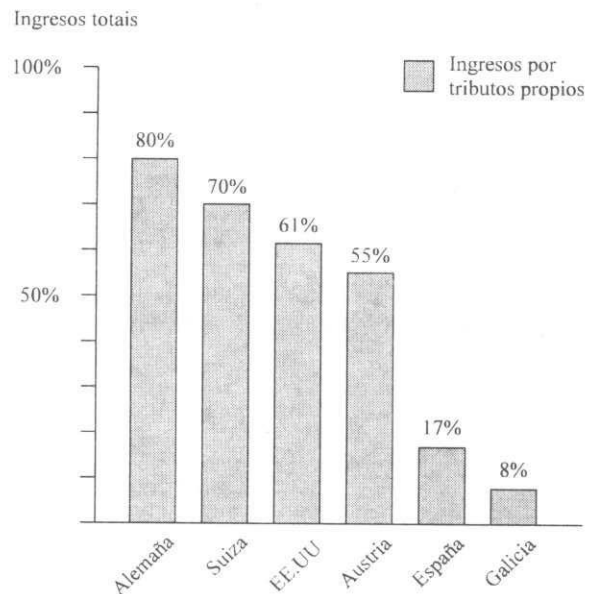
A polémica cesión do 15% do IRPF ás Comunidades Autónomas formula, por todo isto, unha dimensión política incuestionable. Pero incorpora tamén esixencias técnicas e conceptuais que non se poden eludir. Ámbolos dous aspectos son case sempre necesarios para xerar solucións correctas ós problemas fiscais. Tan negativos son os predomios tecnocráticos como as decisións políticas que están ausentes de esixencias e rigores técnicos.

Así, unha primeira necesidade técnica da cesión do 15% do IRPF sería analiza-la medida dende unha perspectiva global do Estado das autonomías. Cómpre considerar se esa cesión mellora ou empeora a racionalidade política e económica do sistema de financiamento vixente (á marxe, en principio, da súa formulación concreta), ou se afecta de maneira positiva ou negativa á solidariedade interterritorial. Obviar esta esixencia primaria implica non só entender pouco a complexidade do asunto, senón poder aparecer tamén como improvisado defensor do manifestamente mellorable sistema establecido. As críticas a esa cesión non deberan formularse só dende a visión estreita e limitada que proporciona cada territorio, onde as opinións oscilan segundo sexa a percepción do que un poida gañar ou perder na feira.

Outra cuestión relevante é comproba-lo que sucede na realidade tributaria dos países federais máis desenvolvidos da OCDE. Como mostra a gráfica 1, a importancia dos tributos propios oscila entre o 50-80% da totalidade de ingresos non financeiros. Todo o contrario ó que ocorre en España, onde os ingresos por tributos propios só alcanzan o 17%.

Tamén a teoría da Facenda Pública xustifica e defende, a través de argumentos coñecidos, a autonomía financeira e responsabilidade fiscal en tódalas facendas territoriais: Para afondar no autogoberno (pacto democrático primario), para

mellora-la eficiencia económica, para cuantifica-la solidariedade, por disciplina e transparencia orzamentaria, por motivos que afectan á propia democracia e madurez política dos cidadáns.



FONTE: FMI: *Government Finance Statistics Yearbook* (1990). Ministerio de Economía y Hacienda. Xunta de Galicia.

Gráfica 1.- Importancia relativa dos tributos propios nos niveis intermedios de goberno

No noso caso, reiteramos, os tributos propios representan unha porcentaxe raquíca dos ingresos totais, situación que debería provoca-la súa urxente modificación. Sen embargo, o gasto das Comunidades Autónomas con competencias en sanidade e educación ocupan xa posicións similares ás que existen nos países federais anteriormente mencionados. Se estas competencias estiveran descentralizadas en tódalas comunidades, o gasto autonómico oscilaría en torno ó 25-30% do total do gasto público en España.

Por iso convén explicar a continuación a fórmula concreta que ten esta cesión impositiva ás Comunidades Autónomas. O cadro 4 condensa en termos formais as principais ideas da reforma, expresións que trataremos de resumir, de maneira máis sintética, nos apartados que seguen a continuación.

1. Financiamento actual da Comunidade Autónoma (i):

$$F_i = PIE_i + (TC_i - TC^*_i)$$

2. Financiamento posterior da Comunidade Autónoma (i) no ano (j):

$$F'_{ij} = PIE'_{ij} + (TC_{ij} - TC^*_{ij}) + 0,15 \cdot (IR_{ij} - IR^*_{ij})$$

se chamamos K_{ij} ó tramo convencional do financiamento autonómico, obtense:

$$K_{ij} = PIE_{ij} + (TC_{ij} - TC^*_{ij})$$

$$F'_{ij} = K_{ij} (1 + p) + 0,15 \cdot (IR_{ij} - IR^*_{ij})$$

3. Recadación normativa do IRPF na Comunidade Autónoma (i) no ano (j):

$$IR^*_{ij} = B^*_{ij} \cdot T^*_{ij}$$

$$B^*_{ij} = B^*_{i(j-1)} + \Delta_j VAB_j \cdot \left[\frac{\Delta_{j-1} B_j}{\Delta_{j-1} VAB_j} \right]$$

$$T^*_{ij} = f(B_{ij}/NDECL_{ij})$$

onde:

F : Financiamento incondicionado actual; PIE : Participación nos ingresos do Estado; TC : Recadación efectiva de tributos cedidos; TC^* : Recadación normativa de tributos cedidos; F' : Financiamento incondicionado despois da reforma; PIE' : Participación nos ingresos do estado despois da reforma; IR : Recadación efectiva do IRPF; IR^* : Recadación normativa do IRPF; B^* : Base imponible normativa do IRPF; T^* : Tipo medio normativo do IRPF; p : Taxa de crecemento da PIE' ; VAB : Valor engadido bruto; $NDECL$: Número de declarantes do IRPF.

Cadro 4

1) A partir do 1 de xaneiro de 1994 preténdese que cada Comunidade Autónoma perciba o 15% das cotas líquidas do IRPF declaradas polos residentes nos seus territorios, o que implica, á súa vez, que a actual Participación nos Ingresos do Estado (PIE) recibida polas Comunidades Autónomas (subvención incondicionada) se desdobre en dous segmentos distintos: unha PIE singular ou nova, equivalente á territorialización dese 15% do IRPF, e unha PIE de carácter xeral, reducida na mesma contía o ano base, que seguirá contabilizándose cos criterios agora vixentes.

2) Noutros termos: se no actual financiamento básico se distinguen dous bloques principais de recursos, a participación nos ingresos do

Estado (PIE) e os ingresos por tributos cedidos (TC), a partir do próximo ano vanse contabilizar tres segmentos de ingresos diferentes. Os dous anteriores (reducida a PIE) e un terceiro (que chamaremos X), cunha contía que dependerá do 15% das cotas líquidas do IRPF declarado en cada Comunidade Autónoma, de certos límites establecidos, así como do cumprimento fiscal practicado nas mesmas.

3) A contía de X establécese, en principio, en función do esforzo tributario realizado polas Comunidades Autónomas. Para iso, defínese unha recadación normativa (IR^*), cuantificada agora polo importe das cotas líquidas realmente declaradas en 1993 e corrixidas posteriormente polo índice de evolución que corresponda. Se

despois do primeiro ano a recadación efectiva (*IR*) é superior á recadación normativa, prémiase ese maior cumprimento fiscal. En caso contrario, non haberá sanción ningunha (ata 1996) para as Comunidades Autónomas menos cuidadosas coas súas obrigas tributarias.

4) Existe, polo tanto, unha neutralidade financeira total durante o primeiro ano de funcionamento do sistema. Neste ano, aumentan os ingresos autonómicos o 15% das cotas líquidas do IRPF, pero diminúen en igual contía os ingresos da subvención incondicionada. A partir dese momento, funcionarán regras de evolución distintas para os dous tramos de ingresos autonómicos. Os ingresos convencionais (*PIE+TC*) terán o seu crecemento habitual, baseado na recadación dos tributos cedidos e no crecemento dos gastos equivalentes do Estado. Os ingresos procedentes do 15% do IRPF medrarán de maneira autónoma (dentro de magnitudes máximas e mínimas) en función, sobre todo, do maior ou menor cumprimento fiscal practicado.

5) En calquera caso, establécese unha cláusula de garantía financeira para todo o período 1992-1996. A través da mesma, asegúrase que as Comunidades Autónomas non van recibir menos recursos dos que obterían co funcionamento do sistema anterior. É dicir, que non existirán penalizacións cando a participación territorializada do IRPF evolucione en contías inferiores á minoración experimentada na participación de ingresos do estado. O que ocorra despois de 1996 negociárase no seu día.

6) Como medida complementaria e de evidente necesidade para pechar esta reforma do sistema, establécese tamén a integración das Comunidades Autónomas na Axencia Estatal de Administración Tributaria. Esta integración realízase a través dunha comisión mixta para a xestión do IRPF. A súa finalidade principal será colaborar no deseño da política xeral en materia de xestión do IRPF, así como participar noutros aspectos máis concretos da mesma (plans de inspección, tratamento informático, campañas de publicidade, intercambios de información, etc.).

Ata aquí as ideas centrais contidas no documento aprobado polo CPFF o pasado mes de outubro. Os seus aspectos máis positivos son, ó noso xuízo, os seguintes.

a) Prodúcese unha ruptura importante nas inercias e no comportamento actuais, abrindo novas perspectivas para seguir avanzando nesta liña de corresponsabilidade fiscal. As posibilidades futuras poden orientarse cara á ampliación necesaria desa porcentaxe de cesión no IRPF, cara á toma de decisións conxuntas (Estado, Comunidades Autónomas) sobre cambios normativos do imposto nun senado reformado, cara ó propio desdoblamento do imposto e cara á construción dunha administración tributaria máis integrada.

b) Consideramos igualmente plausible que as melloras na xestión do imposto, así como os maiores cumprimentos tributarios dos cidadáns, se incentiven economicamente. Esta medida pode beneficiar, en principio, a tódalas Comunidades Autónomas, posto que a mesma dependerá basicamente de como se determine no futuro a recadación normativa de cada territorio. Tamén resulta positivo que os contribuíntes perciban mellor o destino dos seus impostos e que as Comunidades Autónomas teñan responsabilidades na xestión do IRPF.

c) A potenciación de ingresos obtidos por tributos propios (*TP*) leva a cuantificar mellor as subvencións de nivelación (*SN*) que son necesarias para cubri-lo custo de niveis medios nos servicios públicos fundamentais (*CM**). Para a Comunidade Autónoma (*i*), as subvencións de nivelación poderíanse calcular así por diferenza entre ese custo e os ingresos fiscais obtidos no seu territorio cun esforzo fiscal estándar (*TP**):

$$SN_i = CM^*_i - TP^*_i$$

No tocante ós inconvenientes, críticas ou elementos negativos asociados a esta fórmula de cesión do IRPF, debemos mencionar agora, ademais de certas dúbidas ou reservas xurídicas formuladas por estudiosos, grupos políticos e Comunidades Autónomas¹, dúas obxeccións principais:

a) Unha crítica importante centrouse en mostrar que a medida ofrece escaso contido de autonomía financeira e de responsabilidade fiscal. En efecto, se as Comunidades Autónomas non teñen capacidade normativa no imposto e desconfían, ademais, da efectividade da súa co-

laboración na Axencia Tributaria, pódese afirmar que a cesión do 15% do IRPF non supón responsabilidade fiscal ningunha para os gobernos autonómicos.

b) A outra obxección xeneralizada que recibiu esta cesión impositiva baseouse en intuír posibles discriminacións económicas motivadas pola distinta evolución que terían no futuro os tramos territorializados do IRPF. A recadación fiscal sería así maior nas comunidades ricas que nas pobres, xerando, á súa vez, fontes de insolidariedade non desexadas.

A primeira crítica ten moito de verdade se as cousas foran así no futuro. Pero sería moito menos consistente se as Comunidades Autónomas comezan a participar activamente na xestión do imposto, dentro da Axencia Tributaria, avanzando cara a unha administración integrada. Lembremos que os cumprimentos fiscais do IRPF son hoxe moi desiguais nos distintos territorios españois, polo que se pode gañar moito en racionalidade económica, equidade tributaria e obtención de maiores recursos para a comunidade. Ademais, se existen estratexias políticas para modificar un senado que permita decidir conxuntamente sobre aspectos normativos do imposto, estas obxeccións xa terían un menor sentido.

A segunda crítica resulta tamén relevante se os premios recadatorios se desvinculan da eficacia na xestión. Sabemos que a dinámica recadatoria dun imposto depende basicamente da evolución que teñen tres variables significativas: a súa base económica, os cambios practicados na súa normativa e a eficacia da súa xestión. Pois ben, os premios recadatorios (diferencia entre a recadación efectiva e normativa) non deben fundamentarse nos dous primeiros aspectos (cambios na base económica ou na súa normativa), senón tan só no terceiro (mellor xestión). Se non fose así, como sucede actualmente cos tributos cedidos, produciríanse resultados tan aleatorios como inxustos, aínda que, no caso dos tributos cedidos (con desaxustes superiores ós 400 mil millóns no período), o silencio e a complicidade autonómica parece total.

Pois ben, o procedemento elixido para 1994 e 1995 non responde a esta lóxica elemental. A norma recadatoria defínese como o *importe das*

cotas líquidas realmente declaradas no ano base (1993), e modifícase, despois, en función do índice de evolución que corresponda aplicar ás transferencias do Estado. Deste modo, a recadación normativa dunha Comunidade Autónoma desconéctase da renda verdadeira (capacidade fiscal) e dos cambios que a mesma poida experimentar no futuro (similar ós tributos cedidos), fundamentando así unha crítica consistente. O resultado final son posibles discriminacións para aquelas Comunidades Autónomas máis cumpridoras fiscalmente, xa que a súa marxe de manobra para obter premios recadatorios será sempre inferior con respecto a aquelas comunidades que ocultan máis rendas a facenda.

Por iso insistimos en que o cálculo da recadación normativa pasa a ser un aspecto tan fundamental como subvalorado polos críticos da reforma. Só cando a norma recadatoria está ben estimada (neste caso non ocorre), haberá menos razóns para receos ou suspicacias.

Unha crítica máis radical á cesión do 15% do IRPF é a que acaba de realiza-lo grupo de expertos que estudia os problemas do financiamento autonómico por mandato do CPPF. Na primeira parte do seu informe consideran que a fórmula elixida é claramente insuficiente, en termos normativos e de xestión, para as Comunidades Autónomas. No mesmo, explícitase tamén que só un sistema de recargos garantiría a articulación dunha facenda múltiple e descentralizada, recargos que deberían aplicarse sobre a base imponible e non sobre a cota líquida. A esta solución fiscal chámanlle "impostos autonómicos normalizados".

Os impostos autonómicos sobre a renda, sobre as vendas polo miúdo e, no seu caso, sobre impostos especiais, ademais dos tributos actuais cedidos (modificados), proporcionarían suficiente autonomía financeira e responsabilidade fiscal ós gobernos respectivos. O sistema tributario propio das Comunidades Autónomas debería completarse cunha maior utilización das taxas, prezos públicos e contribucións especiais e non sendo partidarios de establecer impostos exóticos con escaso rendemento financeiro. Deféndese, finalmente, que a actual Axencia Estatal se converta nunha Administración Tributaria Integrada.

6. CONCLUSIÓNS

Resumindo agora os problemas centrais e perspectivas futuras do financiamento autonómico, pódense concluír estas reflexións destacando as seguintes liñas estratéxicas de acción:

— O financiamento incondicionado das Comunidades Autónomas debería cubrir practicamente a totalidade de custos competenciais asociados ás súas actividades ordinarias. As fontes básicas destes recursos deben se-los ingresos por tributos propios, nas súas diferentes modalidades pero afectando sempre a ingresos territorializados, así como as subvencións xenéricas de carácter nivelador.

— Os ingresos por tributos propios deberían representa-la parte máis substantiva deste financiamento incondicional, alcanzando como mínimo porcentaxes do 50% da mesma en cada Comunidade Autónoma.

— As transferencias de nivelación (integradas na subvención incondicionada) deberían cuantificarse en función dos custos reais que supoñen alcanzar niveis medios en servicios públicos fundamentais, así como en termos de esforzo fiscal practicado en cada territorio.

— A corrección dos desequilibrios estruturais en servicios e infraestructuras debe producirse a través dun financiamento separado (FCI, FEDER, convenios, etc.). Esta especialización dos instrumentos financeiros constitúe un aspecto relevante do financiamento autonómico.

— As políticas presupostarias do Estado e das Comunidades Autónomas esixen fortalecer de modo permanente a colaboración e coordinación institucional, a fin de lograr unha maior eficacia naqueles obxectivos comúns.

— As relacións políticas de cada Comunidade Autónoma coas súas Corporacións Locais deberían tamén institucionalizarse, co obxecto de mellora-la súa estabilidade, transparencia e coordinación presupostaria.

NOTAS

1. En marzo de 1994, a Xunta de Galicia interpuxo recurso de inconstitucionalidade á cesión do 15% do IRPF.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1983): "Marco legal y práctica presupuestaria del Fondo de Compensación Interterritorial: Un análisis del caso gallego", *Presupuesto y Gasto Público*, N. 18.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1991): "Transferencias del Estado a las Haciendas Territoriales. La situación relativa de Galicia", *La revisión de las Haciendas Autonómicas*. Universidade de Santiago de Compostela. Consello Social.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1992): "Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica", *Hacienda Pública Española*, N. 1.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1992): "Eficiencia económica y provisión de bienes públicos locales", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, N. 66.
- ARMET, L.; CASTELLS, A. (1983): "Aproximación crítica al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española*, N. 80.
- BIEHL, D.; UNGER, P. (1992): "La distribución de la renta y el sistema de transferencias intergubernamentales en la República Federal de Alemania", *Hacienda Pública Española*, N. 118.
- BIESCAS FERRER, J.A. (1991): "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas", *Presupuesto y Gasto Público*, N. 5.
- BIRD, R.M. (1986): *Federal Finance in Comparative Perspective*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- BIRD, R.M. (1993): "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*, Vol. 46, N. 2.
- BOCH, A.; ESCRIBANO, C. (1988): "Las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas", *Cinco estudios sobre financiación autonómica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BOCH ROCA, N. (1992): "Descentralización y corresponsabilidad fiscal. Un test para los gobiernos subcentrales españoles", *Hacienda Pública Española*, N. 1.
- CASAMIGLIA, X. (1989): *Descentralización del gasto público y financiación autonómica: Una valoración del sistema español*. Universidad Autónoma de Barcelona. Instituto de Análisis Económico.
- CASTELLS, A.; LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1987): "La Hacienda de las Comunidades Autónomas en la perspectiva del proceso autonómico", *Papeles de Economía Española*, N. 30/31.
- CASTELLS, A. (1991): "El sistema de financiación de

- las Comunidades Autónomas: Situación actual y líneas de revisión", *Presupuesto y Gasto Público*, N. 5.
- COMISIÓN LAYFIELD (1982): *La reforma de las Haciendas Locales*. Madrid: IEF.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1994): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas. Primera parte*. Madrid.
- COSTAS TERRONES, J.C. (1992): "Los tributos cedidos en la financiación autonómica", *Hacienda Pública Española*, N. 1.
- Economía Galega. Informe 1989* (1990). Fundación Caixa Galicia. Universidade de Santiago de Compostela.
- KING, D.N. (1988): *La economía de los gobiernos multi-nivel*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MATHEWS, R.L. (1986): "Sistemas comparados de federalismo fiscal: Australia, Canadá y Estados Unidos", en J. Ruíz-Huera y R. Muñoz de Bustillo [ed.]: *Estado federal-Estado regional: La financiación de las Comunidades Autónomas*. Diputación de Salamanca.
- MEDEL CÁMARA, B. (1987): "La financiación autonómica: Análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo", *Papeles de Economía Española*, N. 30/31.
- MONASTERIO, C.; SUÁREZ, J. (1983): *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*. Bilbao: Fundación BBV.
- MONASTERIO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993): "El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica", *Documenta*, (xul., 1993). Fundación BBV.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1989): "Una valoración crítica del nuevo sistema de financiación autonómico", *Papeles de Economía Española*, N. 35.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1992): "Corresponsabilidad fiscal, problemas de definición y elección de instrumentos", *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*. Santiago de Compostela: Asociación Galega de Estudios do Sector Público.
- OATES, W.E. (1991): "On the Nature and Measurement o Fiscal Illution: A Survey", *Studies in Fiscal Federalism*. England: E. Elgar Publishing Limited.
- RODRÍGUEZ BEREJO, A. (1985): "Una reflexión sobre el sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas", *Revista de Derecho Constitucional*, (set.-dec., 1985).
- RUÍZ CASTILLO, J.; SEBASTIÁN, C. (1988): "El sistema de financiación autonómico: Críticas y alternativas", *Cinco estudios sobre financiación autonómica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SEVILLA SEGURA, J.V. (1991): *La financiación de las Comunidades Autónomas. Una propuesta de revisión*. Xunta de Galicia.
- VV.AA. (1992): *El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un cambio*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- ZABALZA MARTÍ, A. (1987): "El nuevo sistema de financiación autonómico", *Papeles de Economía Española*, N. 30/31.