

Selección de criterios de igualación fiscal en el contexto de varias autonomías fiscales

FRANCISCO DOMINGUEZ DEL BRIO

Profesor ordinario de Teoría Económica y de Economía del Sector Público (I.E.U. del FERT, Barcelona). Profesor agregado de Hacienda Pública y Derecho Fiscal (Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Central de Barcelona). Profesor agregado de Análisis Económico (IESE, Universidad de Navarra en Barcelona).

I. REFLEXIONES INTRODUCTORIAS

En este trabajo abordamos la problemática de la «igualación fiscal» en un contexto que ya se presupone como punto de partida: El de una hacienda nacional *multiunitaria* seccionada en varias autonomías fiscales, coincidentes con determinadas áreas espaciales que, todas juntas y de un modo *racionalmente coordinado*, conforman el sustrato material de una nación. Se considera así la convivencia de diferentes subcomunidades más pequeñas que ostentan una determinada «soberanía» en orden a los ingresos y gastos públicos (dentro de una unidad política nacional subyacente con soberanía fiscal propia, la cual engloba a todas aquéllas), como un dato para el planteamiento de nuestro problema. En consecuencia, y por ser interpretada como un dato, dicha estructuración fiscal que (por decirlo de algún modo) se corresponde aquí con lo que en ocasiones se viene denominando en la calle como el «estado de las autonomías», no va a ser en sí misma objeto de nuestra discusión respecto del *porqué, cómo y para qué*. La investigación teórica de estas cuestiones dentro del campo científico de la Hacienda Pública, me ha ocupado en los últimos años muchas páginas en diversos manuales y ensayos (1); por otra parte, no será necesario decir que se

(1) A título de muestra y por reseñar únicamente dos de mis últimas aportaciones, el lector interesado puede consultar: FRANCISCO DOMÍNGUEZ DEL BRIO: *La descentralización óptima: teoría económica de las autonomías fiscales* (3.^a edición revisada y ampliada), Instituto de Economía del IEU del FERT, Barcelona, 1980, 468 págs., y «Algunos aspectos generales de la teoría económica de la descentralización fiscal», en *Revista de Economía Política* número 86, Madrid, 1980, págs. 175-208.

dispone al efecto de una abundantísima bibliografía, resultado de una inquietud sin fronteras que ha consagrado tal temática como *extensa e ineludible componente* del objeto material de estudio de la «Public Economics» y de la ciencia de la Hacienda Pública moderna (2). Para el lector con menos pretensiones de fundamentación teórico-formal previa, le bastará considerar *la propia realidad española actual consagrada constitucionalmente*, como precedente lógico de los razonamientos que siguen a continuación (3).

Supuesto, pues, que estemos ya ante la perspectiva de una estructura de Hacienda en términos de múltiples unidades (con un grado de autonomía, al menos por lo que se refiere al proceso de oferta y demanda de una gran cantidad de bienes y servicios públicos, habida cuenta de la amplitud de incidencia en los beneficios y costes correspondientes), no obstante surge una pregunta inquietante: ¿Hasta qué punto puede hablarse de un respeto a las preferencias personales de los ciudadanos, en el contexto anterior, haciendo abstracción de los aspectos que se refieren a la distribución de la renta y la riqueza nacionales? La libertad democrática implícita en un código ético no parece deba confundirse con la jungla individualista que predique que, si una unidad económica no tiene para más, ejerza su libertad constatando la miseria en lo que concierne al disfrute de bienes y servicios. La verdadera libertad como objetivo no puede ser utilizada como garantía de desigualdad permanente. El modelo económico analítico de las autonomías fiscales ha de tomar en profunda consideración tal factor fundamental de naturaleza distributiva.

(2) Véase, por ejemplo: R. ARNOTT y J. E. STIGLITZ: «Aggregate land rents, aggregate transport costs and expenditure on public goods», en *Quarterly Journal of Economics* núm. 97, año 1980; A. B. ATKINSON y J. E. STIGLITZ: *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, Maidenhead (Berkshire, England), 1980, cap. XVII, donde se encontrará una magnífica síntesis actualizada sobre el tema; F. FLATTERS, V. HENDERSON y P. MIESZOWSKI: «Public goods, efficiency, and regional fiscal equalisation», en *Journal of Public Economics* núm. 3, año 1974; W. E. OATES: *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1972; M. W. PAULY: «Optimality, public goods, and local government: a general theoretical analysis», en *Journal of Political Economy* núm. 78, año 1970; J. E. STIGLITZ: «The theory of local public goods», en *The Economics of Public Services*, editado por el profesor Fledstein y por el profesor Inman, Macmillan, Londres, 1977, y *Local public goods and matching*, Oxford University (unpublished paper), 1979.

(3) Así también, piense el lector en otras realidades no españolas, como USA o Alemania, por ejemplo; y, a otro nivel, la realidad que entraña el propio Mercado Común Europeo a la cual, según parece, España desea adherirse.

Desde luego, tan pronto como consideremos dentro de una unidad política con soberanía fiscal propia otras subcomunidades más pequeñas que poseen también autoridad financiera, aparecen problemas referidos al vector equidad del sector público con caracteres diferentes a los que fluyen de una hipótesis centralista a ultranza. En una estructura múltiple como la configurada por un universo descentralizado autonómico, uno o varios «sistemas fiscales independientes» pueden llegar a incidir sobre unos mismos recursos económico-fiscales de las economías privadas. El sistema fiscal de cada Hacienda menor se limita, normalmente, en cuanto a sus operaciones, a las fronteras geográficas que, de un modo u otro, estén adscritas a la definición de dicha unidad. De tal manera que, en principio, absorbe recursos económicos para la consiguiente financiación de los bienes y servicios públicos, ofrecidos y demandados dentro del recinto de su área espacial correspondiente. Es en este horizonte donde tropezamos de inmediato con la grave problemática de la desequidad fiscal entre las múltiples Haciendas menores autonómicas, la cual hará acto de presencia correlativamente a una desigualdad en las capacidades fiscales potenciales de las mismas.

Salvo aquel caso extremo en que las capacidades fiscales de las distintas unidades autonómicas sean idénticas, podrán esperarse marcadas diferencias en cuanto al número y calidad de los servicios públicos ofrecidos, y/o en cuanto a la extensión e intensidad de los gravámenes establecidos sobre los poseedores de recursos económicos, dentro de cada una de las unidades menores de Hacienda. La situación diferencial aludida se observa cada vez más aguda en la realidad fiscal, por razón de las siguientes tendencias históricas, comprobadas en la actividad económica:

a) La continua industrialización, especialización e integración de la economía a escala nacional, tiende a concentrar las unidades receptoras de renta más elevadas en áreas geográficas muy definidas.

b) La continua ampliación de la actividad del Gobierno central en la actividad económica. Esa tendencia equivale a requerimientos crecientes de recursos y, por consecuencia, un drenaje creciente de recursos económicos del sector privado que favorece la tensión diferencial entre distintas Haciendas menores.

c) La extensión del sector público se concreta modernamente

en la consecución de una serie de objetivos, resultando que la provisión de servicios sociales por los niveles menores autonómicos de Hacienda, combinada con la estructura fiscal adscrita a las mismas, genera efectos de redistribución importantes en las rentas reales. Sin embargo, la baja capacidad fiscal comparativa de una Hacienda menor minimiza la acción redistributiva que pueda ejercer (4).

Los cambios que se han producido desde el punto de vista económico en las estructuras económicas de los últimos dos siglos, han sido drásticos. Los desarrollos de los medios de transporte cada vez más perfectos; de los medios y sistemas de comunicación y, en general, los avances continuos en el progreso tecnológico, han conducido a una creciente especialización de los recursos, al tiempo que la economía se va haciendo más productiva y las desigualdades en la distribución de las rentas personales, así como de la riqueza, se fueron acentuando.

El gradual proceso de expansión en las desigualdades ha corrido parejo tanto a nivel personal como espacial. La desigualdad es interpersonal, interregional e interlocal. Más aún, las diferencias no han tendido a un límite automático de convergencia que corriese las disparidades, sino que se ven favorecidas por una tendencia natural a la concentración de los repicientes situados en intervalos superiores de renta y riqueza, en las áreas o regiones ya más favorecidas. Es uno de esos círculos viciosos tan frecuentes en el mundo económico. La disparidad, dinámicamente creciente, entre las distintas regiones o áreas espaciales, induce, a su vez, a un importante grado de desigualdad en las capacidades fiscales que poseen distintas Haciendas menores dentro de un mismo nivel, para poder subvenir a los bienes y servicios públicos, o cumplir los modernos objetivos que pudieran adscribirseles en un contexto autonómico.

Las nuevas políticas sociales y, en definitiva, la irrupción del nuevo estado social, han catalizado el proceso de divergencia entre

(4) Un desarrollo riguroso y por extenso de lo expresado en c) lo encontrará el lector en otra de mis obras recientes. Véase FRANCISCO DOMÍNGUEZ DEL BRIO: *¿Por qué y para qué un sector público moderno?*, Serie Monografías del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda), Monografía número 10, Madrid, 1980. Esta monografía está, además, siendo editada, en su forma definitiva de libro, por Grupo Editorial, y en dicha forma aparecerá también en breve en las librerías.

capacidades y necesidades. Conforme más bienes y servicios públicos de toda índole se provean, o exista conciencia de la necesidad de su provisión, las discrepancias entre necesidades y capacidades en cualquier unidad de Hacienda se hace más evidente, por no decir políticamente intolerables. La problemática en el campo de la actividad financiera se origina como derivación de una desarmonía entre las estructuras políticas democráticas que exigen un importante grado de descentralización y los impulsos integracionistas ocurridos en el escenario económico, de manera que no se ha sabido conjugar la racionalidad que subyace en ambas tendencias.

La tensión tiende a provocar dos posturas principales. Para algunos, es la prueba irrefutable de cómo las estructuras políticas han envejecido, siendo el espíritu autonómico-democrático algo que pertenece al pasado y debe enterrarse completamente. Para otros, es el acicate para una pronta *creación de sistemas de relación que resuelvan disparidades*, aceptando que la descentralización política y un grado de autonomía económica es algo que merece la pena. En el límite están los que piensan que la panacea consiste en un centralismo absoluto que niegue toda unidad fiscal autonómica menor de gobierno, a todos los niveles y en todo el campo de sus responsabilidades. Esta posición equivale para nosotros a aquello de «matar al enfermo con el fin de extirpar la infección».

II. HACIA LOS FONDOS DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

A estas alturas, desde la plataforma teórica suponemos que ya estamos en condiciones de «valorar» la racionalidad de una estructura múltiple y, por tanto, a los efectos del presente apartado, procede arrancar de la existencia de diferentes niveles y unidades de Hacienda. Nos hemos asentado en un universo descentralizado autonómico y nos preocupa seriamente el vector equidad. Una salvedad: El problema de la desigualdad fiscal es formalmente idéntico cuando se contempla desde la perspectiva de las relaciones entre el ente superior o Gobierno central y las diferentes regiones-estados miembros, o bien cuando el punto de referencia es la perspectiva entre el nivel de gobierno regional y cada uno de los niveles locales menores dentro de la propia región, o una mezcla de ambos casos.

Los principios generales abstractos son los mismos en cuanto a las propuestas normativas para su solución, variando, por supuesto, el grado de complejidad según sea el número, mayor o menor, de niveles afectados, así como el número de unidades de gobierno dentro de cada uno de los niveles.

Con el fin de llegar a elaborar un soporte teórico de ajuste entre diversas unidades a un mismo nivel de Hacienda autonómica, es conveniente partir haciendo el supuesto *inicial* más simple posible, esto es, establezcamos, por el momento, la hipótesis de que todas las diferentes unidades poseen la misma capacidad fiscal, de manera que el proceso de ajuste se aplica a los diferentes sistemas fiscales de diferentes unidades de gobierno, dentro de un mismo nivel (regional o local), que poseen la misma capacidad fiscal. Como es obvio, ésta es la situación más simplista, pero la adoptamos como conveniente para nuestros propósitos de establecer un marco de comparación. Por otra parte, aun en el supuesto anterior, es decir, aun aceptando que todas las comunidades miembros son aproximadamente idénticas en cuanto a renta y riqueza *per capita*, la presión tributaria sobre los recursos económicos en cada una de dichas unidades menores de gobierno no tendrá por qué ser necesariamente igual en todas. Ni, tampoco, tiene por qué ser igual el nivel de oferta (o la distribución) de servicios públicos y bienes colectivos ofrecidos en las mismas, o el énfasis que cada una de las unidades ponga en la consecución de uno o más objetivos macro-sociales.

En efecto, algunas comunidades pueden decidir la elección de impuestos más elevados, con el fin de proveer a un nivel también más alto de servicios públicos, aun cuando las restantes unidades sean iguales a aquéllas en cuanto a potencia fiscal. De aquí se induce la importante proposición de que *todo criterio comparativo a efectos de la equidad debería incluir, simultáneamente, la doble dimensión de los servicios públicos ofrecidos (gastos) y del peso tributario general establecido (ingresos)*. Unidades con idéntica capacidad fiscal potencial deberían ser capaces de ofrecer servicios «equivalentes» a costes, medidos por las cargas tributarias, «equivalentes». De donde, según decíamos, el patrón de comparación se sitúa en un punto medio de equilibrio entre ambos aspectos del servicio y del coste, suponiendo además unas relaciones de inter-

cambio entre ambas dimensiones del problema *que puede decidir políticamente cada unidad de Hacienda menor autonómica.*

Supuesto lo anterior y aceptado, parece razonable deducir que se puede concebir un *sistema intergubernamental de transferencias* que convierta una estructura desigual en capacidades fiscales, en una estructura caracterizada porque todas las unidades integrantes sean capaces de ofrecer «niveles equivalentes» de servicios, a los mismos pesos «relativos» de imposición. El objetivo explícito de un sistema de transferencias intergubernamentales como el aludido, sería colocar a todas las unidades de un mismo nivel en una posición tal que les permita ofrecer una cierta «cantidad promedia» (homogeneizada en unidades monetarias) de bienes y servicios públicos. A fin de cuentas éste es el objetivo común que, frecuentemente, aparece en todas las propuestas para arbitrar un sistema nacional de ajuste mediante subvenciones, a través del Gobierno central, y sobre las bases de diferentes propuestas de FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL a las que nos referimos oportunamente.

Definida en términos genéricos la meta, se alza ante nosotros un problema inmediato, cual es el de la determinación de la tasa media de presión impositiva, así como la de los *standards* promedio de oferta de servicios públicos en su más amplio sentido. Además, es posible argüir, adicionalmente (en el plano especulativo en que todavía estamos situados), la falta de justificación entitativa de una propuesta que se construya alrededor de un principio básico elaborado en términos de ajustes que tengan lugar entre unidades orgánicas *autónomas*... Pues, aceptar que las distintas unidades de Hacienda a un mismo nivel gozan de *autonomía separada y orgánica*, es sinónimo de que *la definición de un criterio de igualdad entre dichas unidades resulte difícil de llevar a la práctica y de justificar objetivamente.* La fuerza ética que indagamos para apoyar el principio puede argüirse que se desvanece *proporcionalmente al grado de autonomía orgánica concedido.* Es decir, nos estamos preguntando si existe algún precepto de carácter ético en el que apoyar, en último término, el juicio político que implique que diversos estados o regiones *plenamente autónomos* tengan *necesariamente* que gozar de posiciones comparativas potenciales de igual capacidad fiscal, usando de un sistema cualquiera de transferencias intergubernamentales.

La justicia no puede hacer abstracción de las personas, de modo que las diferencias intercomunitarias expresadas en términos de *capacidades fiscales actuales y potenciales* sólo deben utilizarse a efectos de reforzar un argumento ético si, y sólo si, *su último impacto puede referirse a las personas*: Si puede personalizarse. Es el objetivo formulado en términos interpersonales el que admite un gran refuerzo por parte de un código ético, del que a su vez dimanar, como reflejo, los principios macropolíticos. Así, pues, en la medida en que las diferencias de capacidad fiscal puedan identificarse por su impacto final sobre los individuos, estructurando el objetivo en términos interpersonales, el principio de equidad (en nuestro caso de igualdad fiscal), es transferible a las unidades de Hacienda menor autonómica, como antes, repetimos, *detrás de las cuales en su reducción extrema hay personas*. Cualquier concepción de justicia fiscal que lógicamente, e ineludiblemente, derive de un principio ético de justicia, reclama como polo de referencia la persona. Más aún, diferentes concepciones de la persona se transmutan, vía distintos códigos éticos, en distintas objetivaciones de la equidad fiscal.

No obstante, aclarado que cualquier concepción de justicia fiscal en su sentido último es un concepto dependiente del código ético a que haga referencia (al que está fuertemente condicionado, en el tiempo y en el espacio), en la mayoría de los intentos de formulación conocidos sobre la equidad fiscal se encuentra presente el componente básico de «trato igual entre iguales» y «trato adecuado entre desiguales». Este componente básico traslada el problema a la definición de «igual» y «desigual» cuando se trate de circunstancias referentes a la persona. Trato igual a personas que no sean desiguales en ningún aspecto relevante implica conocer qué queremos decir por igual y, sobre todo, cuáles son los aspectos concretos relevantes que se adscribirán a la persona, a efectos de diagnosticar la condición de igualdad o desigualdad entre personas. De todos modos, a pesar de su dificultad, es un principio familiar en el campo de la Hacienda pública. El principio básico de equidad horizontal y su corolario de la verticalidad ha sido ampliamente reconocido, aun admitiendo los graves obstáculos operacionales, con lo que nos resultaría ahora fuera de lugar plantearnos el problema de si dicho principio es consistente con el principio de maximización de la utilidad social o no. Es un principio básico que ha servido y sirve, ex-

plícita o implícitamente, como guía para las operaciones de cualquier sistema fiscal congruente con las operaciones de un sistema político democrático. Se trata de un principio social originado en aquella raíz común de donde quizá nace el de la igualdad de todos los individuos ante la ley. Está claro, por ejemplo, que si todos los aspectos de la «igualdad», incluyendo la utilidad o creación de placer, se incluyen en la definición concreta de «iguales», entonces el principio que nos ocupa es necesariamente compatible con el que persigue la maximización de la utilidad social. Es compatible y complementario, puesto que en sí mismo va dirigido hacia la maximización de la utilidad social. Sin embargo, expresado en tales términos universalistas sería inútil, inoperante, debido a la imposibilidad de su aplicación.

En la práctica, cualquier definición realista de *iguales* debe necesariamente omitir gran parte de los atributos subjetivos de la «igualdad» y, consecuentemente, la aplicación del principio «trato igual entre iguales» no tiene por qué maximizar la utilidad social. La proposición de «trato igual entre iguales», como principio rector de la equidad fiscal, da paso inmediatamente al problema de definir, en términos precisos, las condiciones de igualdad que sean relevantes a efectos de la política fiscal en general y, concretamente, de la política fiscal intergubernamental autonómica.

Tradicionalmente se ha seguido el camino de especificar algunas medidas objetivas, que se aceptan como dimensiones esenciales de la igualdad y cuyo contenido es básicamente expresable a través de magnitudes económicas. La posible divergencia entre la «igualdad» representada parcialmente en tales términos y la resultante de definirla en términos psíquicos y cualitativos, se ha despreciado en pro del ineludible compromiso que es preciso realizar para conseguir un mínimo de operatividad en el principio. La renta monetaria ingresada, o gastada, y los valores monetarios estimados del *stock* de riqueza de que sea propietaria una persona, suelen ser los índices que comúnmente revierte la tarea de fijar unas bases para juzgar la posición individual a efectos impositivos. Por supuesto, con algunas correcciones, tales como tamaño de la familia dependiente, procedencia u origen de las rentas y cualesquiera otras diferencias que generan efectos-renta reales cuantificables.

Las diferencias en localización geográfica han solido ser excluidas como punto de apoyo adicional para garantizar un correspon-

diente trato impositivo desigual, justificando la exclusión en que las diferencias en localización geográfica pueden, quizá, ser causa de diferencias significativas de las rentas reales de los individuos particularmente considerados, pero tales diferencias significativas tenderán a compensarse en promedio cuando se comparan grupos de individuos. Ahora bien, parece lógico aducir que cuando las rentas reales de todos los individuos en un grupo (o de una parte sustancial que altere en un sentido u otro el promedio) aumentan o decrecen precisamente en virtud de su localización en áreas geográficas particulares, *las diferencias geográficas de localización deberían considerarse como relevantes al fin último de la equidad fiscal y las políticas consecuentes*. Dado que, no obstante, resulta difícil encontrar argumentos definitivos por los que la política de ajustes intercomunitarios haya de contemplarse desgajada de la *política impositiva general del Gobierno central*, podemos considerar en principio «iguales» los individuos iguales atendiendo a las circunstancias económicas que tradicionalmente se utilizan para el cálculo de presiones tributarias medias y marginales en la comunidad nacional. Esto es, proponemos trasladar al Gobierno central la responsabilidad de tener en cuenta la diferente localización geográfica, y entonces nos queda residualmente una concepción de igualdad que hace abstracción de los cambios en renta real debidos exclusivamente a distintas localizaciones espaciales.

Al tratar de la equidad horizontal ha sido común poner el énfasis, casi total, en la vertiente referida a los impuestos. En la teoría de los ingresos públicos, y particularmente dentro de la teoría general de la imposición, ocupa un capítulo importante la problemática de la equidad fiscal considerada en su perspectiva horizontal. Aunque (profundizando un poco) el desequilibrio de atención hacia la vertiente de los impuestos viene a implicar en la práctica un asentimiento a que si las cargas tributarias que recaen sobre individuos situados en posiciones equivalentes son idénticas, el principio de equidad fiscal horizontal se satisface. En unos casos, el lado del gasto y quien recibe sus beneficios se ha olvidado por completo. En otros, se ha infraestimado.

Un primer intento de refinamiento nos coloca frente a la necesidad de incluir el componente de los beneficios, sugiriendo que lo que debería ser objeto de comparación es un índice que tenga en cuenta la *presión fiscal neta* sobre las personas, como superación

de aquel que se fije en el trato fiscal impositivo exclusivamente. A la hora de las comparaciones, por tanto, podemos *intentar comparar los distintos «saldos» entre las contribuciones realizadas y el «valor» de los servicios públicos que revierten al individuo*. Unos índices-saldo definidos como diferencia entre los costes y beneficios expresados podemos llamarlos, descriptivamente, *residuos fiscales*; los que, según es obvio, podrán resultar positivos, negativos o nulos. Así, pues, seguiría que, ultimando el refinamiento, para que una estructura fiscal resulte equitativa habrá de cumplirse que los «residuos fiscales» de individuos situados en posiciones similares sean equivalentes.

Como ya vimos, en el marco de una estructura de haciendas múltiples (en sus niveles y unidades) un individuo cualquiera se relacionará con una multiplicidad de unidades políticas. El individuo tratará fiscalmente con diferentes unidades de Hacienda, con lo cual dos o más sistemas fiscales, en algunos aspectos independientes, incidirán sobre unos mismos recursos económicos, detrayendo parte de los mismos a través, fundamentalmente, de exacciones —tributos—, al tiempo que simultáneamente le proveen de ciertos bienes y servicios públicos. Esta situación deviene de la conjunción de la alternativa autonómica con el vector de la equidad, y cabe preguntarse por el contenido concreto del vector resultante que se postula como finalidad normativa.

Supongamos que cada unidad de Hacienda optara por la norma de un «trato igual a iguales», a su correspondiente nivel. El cumplimiento de la norma tendería, desde luego, a que individuos situados en posiciones similares, de acuerdo con las magnitudes utilizadas como elementos para el índice de igualdad, serían objeto de un trato igual desde el punto de vista fiscal si, y sólo si, son ciudadanos que pertenecen a la misma unidad autonómica, lo cual, a su vez, es congruente con el subespacio definido por la comunidad menor *haciendo abstracción de todas las demás*. Pero, ¿qué ocurre si trascendiendo esos límites nos referimos al espacio total, que compete a la óptica del Gobierno central, *la cual mira a la nación o comunidad total en conjunto*?

Parece obvio que si el Gobierno central no hiciera nada, la probabilidad de que de hecho dos unidades económicas (residentes en diferentes comunidades menores) sean tratadas de acuerdo con la equidad horizontal a la vista del contexto de la unidad espacial

superior, resultará muy pequeña. De donde también se vislumbra la racionalidad de preguntarnos, a nivel normativo, por cuáles deberían ser las políticas, en la relación interautonómica, que procuren una garantía, aproximadamente al menos, de que la equidad fiscal se cumple independientemente de localizaciones geográficas particulares. El Gobierno central habrá, pues, de hacer algo.

El modelo de las autonomías no puede construirse haciendo abstracción del principio de la equidad. Por otra parte, al examinar ahora la mencionada finalidad autonómica reconocemos serios obstáculos respecto de su aplicación *correcta* en los límites más amplios que modernamente son objeto de preocupación para el Gobierno central. En principio, podría pensarse en si las prescripciones derivadas del universo autonómico de referencia son incompatibles con el vector de la equidad o en si *existe alguna vía de resolución para el expresado conflicto*. Recordémoslo, el Gobierno central puede y debe defender la óptica de la equidad desde su ángulo y los resultados de un trato igual entre iguales a nivel de comunidad menor no garantiza *per se* la consecución de este objetivo.

Para nosotros existe una solución que difiere de la de evadirnos del problema reclamando la alternativa trivial de la centralización absoluta. Habiendo identificado valores definidos que pueden preservarse a través de una estructura múltiple de unidades de Hacienda y, también, que no puede menospreciarse la evidencia de que los costes y beneficios correspondientes a una gran mayoría del contenido presupuestario vienen condicionados a elementos de incidencia diferenciales, por razón de pertenencia o no pertenencia a grupos distintos, se infiere que *para preservar simultáneamente la equidad*, la COORDINACIÓN dentro de la estructura múltiple es un requisito esencial, *con el fin de que la mutua rivalidad de los vectores de finalidad en cuanto a sus propuestas de organización se elimine*. Fisco central único no es idéntico a *Fisco múltiple combinado coordinadamente*, al propósito de su mejor servicio del vector de la equidad en un contexto global nacional y sin, por otra parte, estar en pugna con las propuestas autonómicas ya analizadas.

La línea de consistencia del propio conjunto de autonomías nos exige demandar, como norma que inspire la operacionalidad de un sistema fiscal, el que tienda a provocar un mínimo de distorsión en los precios (o, léase asimismo, en la asignación eficiente de los re-

cursos), a la vez que no dificulte, sino, por el contrario, *sirva de medio eficiente para la consecución de un conjunto de objetivos macrosociales y macroeconómicos*. El principio de equidad fiscal requiere la aceptación de un enfoque de las relaciones interautonómicas sobre las bases de un Fisco combinado que elabore sus estrategias teniendo en cuenta la acción conjunta del Gobierno central, regional, local..., *como un todo coordinado*, pero que respeta la integridad de las partes sin anularlas. La solución, compatible con una estructura en la que las partes corresponden a unidades autonómicas económicamente heterogéneas, *consiste en la puesta en práctica de un sistema de transferencias intercomunitarias que fluyen y se coordinan vía unidad superior, el Gobierno central*.

Cuando dentro de un mismo nivel de haciendas menores (por ejemplo, a nivel regional) las distintas unidades menores no son idénticas en cuanto a su capacidad fiscal, los individuos que vivan en las regiones de más baja renta (las de capacidad fiscal baja) tenderán a verse sometidos a una presión fiscal neta superior (es decir, a mayores impuestos y/o a menor valor en servicios públicos ofrecidos) que aquellos que viven en regiones de una capacidad fiscal más elevada (niveles de renta superiores), y no olvidemos que la baja renta es un condicionante crucial para la movilidad que postula el modelo económico elaborado de las autonomías. Pero es que hay más. En efecto, aun suponiendo que la necesaria *movilidad* vaya a darse sin ningún género de fricciones, no podemos pasar por alto que la asignación de recursos en el sector público no debe estar en pugna con la eficiente asignación de los recursos generales de que dispone la economía considerada. Y he aquí que cuando los «iguales» sufren *presiones fiscales netas* distintas de unas áreas a otras, es equivalente a montar un sistema de pseudo-incentivos para la emigración de recursos económicos, humanos y no humanos, desde las zonas de mayor presión fiscal neta (ingresos-gastos) hacia las de menor. La asignación de los recursos económicos tendería de esa forma a responder a las señales que proporciona el mecanismo económico del mercado combinado con el de residuos fiscales, es decir, a los estímulos de rentabilidad en su sentido estricto más el saldo fiscal correspondiente. Como consecuencia, cuando el saldo fiscal entre iguales (o que incide en «iguales») no es equivalente para todas las áreas de la economía, se inducirán graves distorsiones en la asignación de los recursos eco-

nómicos, al compararla con la asignación que resultaría si en el sistema cibernético de señalización económica únicamente entrasen los elementos económicos puros resultantes del funcionamiento del mercado.

Lejos estamos de defender la pasividad del sistema fiscal en cuanto a la asignación de los recursos. Propugnamos que la beligerancia del *sector público combinado* sea consciente y activa (y cuando la beligerancia resulta de carácter *pasivo e incontrolable*, en tal caso nos parece preferible la meta de una absoluta neutralidad). Sin embargo, dado que la estructura múltiple fiscal puede ser beligerante en un sentido geográfico que no tiene necesariamente por qué coincidir con la localización deseable en una planificación óptima (a nivel teórico) de la economía del país, surge ineludible la necesidad de corregir desviaciones. Así se comprende que el vector de la equidad no es un inconveniente artificial que hemos superpuesto, sino que, más pronto o más tarde, se funde con la propia eficiencia en la asignación de recursos escasos.

La aplicación del principio de equidad sobre las bases de considerar la total jerarquía política subyacente como unidad apropiada, produce resultados sustancialmente diferentes de los que se derivan considerando las unidades separadas de Gobierno y de Hacienda aisladamente, una por una. La existencia de una multiplicidad de unidades autonómicas de Hacienda (de características económicas heterogéneas) dentro del espacio total que representa el Gobierno central, requiere, para la aplicación del principio de equidad a través de la acción de un Fisco combinado, que *el Gobierno central decida y actúe a fin de conseguir transferencias de fondos* (normalmente transferencias monetarias globales) *interáreas*, esto es, de unas áreas a otras. La autoridad financiera central debe entrar positivamente a interferir el proceso, de forma que compense las divergencias en niveles de renta y riqueza de las unidades de Hacienda subordinadas. El Gobierno central ocupa una posición compensatoria dentro del esquema, con la función de equilibrar y suavizar la heterogeneidad natural entre regiones, departamentos, localidades, etc. Estamos ante el embrión de lo que podría denominarse un FONDO DE COMPENSACIÓN INTERAUTONOMÍAS.

La actuación bajo una óptica de «Fisco combinado» es compatible (satisfaciendo unos requisitos de armonización) con específicos recintos de autoridad fiscal que retengan las unidades menores.

Las Haciendas autonómicas podrán, pues, mantener grados diferentes de soberanía y autoridad, con la limitación de *someterse a la oportuna coordinación exigida por la actuación del Fisco combinado*, de cuyo control será responsable el Gobierno central como ejecutor de la filosofía emanada del Parlamento.

La *coordinación fiscal* NO SIGNIFICA que las cargas tributarias y los niveles de servicios públicos ofrecidos hayan de ser iguales para «iguales» en cualquiera de las distintas unidades de Gobierno y Hacienda dentro de un mismo nivel. La satisfacción del principio de equidad *requiere solamente que los «residuos fiscales» entre iguales* (impuestos menos beneficios recibidos via gasto público) *sean, aproximadamente, los mismos*. El objetivo político de las transferencias interautonomías se identifica, al reducirlo a términos personales, como un objetivo de garantía del trato fiscal igual entre iguales. Si dicho objetivo se consigue, personas que ingresen la misma renta y posean niveles equivalentes de riqueza no podrán argüir que estén sujetas a una mayor precisión fiscal en Barcelona, comparando con Guadalajara, *por el hecho exclusivo de vivir en Barcelona*.

III. LOS PRINCIPALES CRITERIOS EMPLEADOS PARA LA «IGUALACION» FISCAL EN LA PRACTICA

En páginas anteriores ya aludimos a que resulta perfectamente admisible el que, sin dictaminar coactivamente el comportamiento fiscal de las Haciendas menores, la Hacienda central desee reducir la desigualdad de oportunidades fiscales abiertas a las diferentes unidades autónomas. Considerando simultáneamente las macro-perspectivas que en su lugar oportuno introducimos, resulta plausible que el Gobierno central persiga, por su parte, un objetivo *de equidad intercomunitaria*, como única forma realista de que las consecuencias de la descentralización cooperativa, avalada por los modelos de localización fiscal y de cooperación interjurisdiccional (en sentido horizontal), pueda ser viable. Defender la tradición y la individualidad no tiene por qué estar en pugna con una tal política del Gobierno central y sí, más bien, puede interpretarse como el medio prudente para que aquellos valores puedan a la larga preservarse.

En sus últimas consecuencias, esa filosofía defiende el establecimiento de oportunas transferencias, desde las unidades autónomas de Hacienda más ricas a las más pobres. Las subvenciones-transferencia recibidas por unidades autónomas cuya capacidad fiscal es comparativamente más reducida, y la contribución correspondiente efectuada por aquellas otras más ricas, pueden determinarse siguiendo esquemas muy variados y a través de refinamientos sucesivos. Ya nos hemos referido a que la acción final habrá de girar en torno a consideraciones sobre la capacidad fiscal potencial de cada unidad autónoma, frente a sus respectivas necesidades. De una parte, la subvención-transferencia neta percibida por una unidad autónoma puede hacerse depender de su base impositiva potencial, en relación con la base impositiva media correspondiente a la comunidad nacional como un todo. Por otra, la subvención-transferencia neta percibida puede proponerse en correlación con la mayor o menor necesidad de oferta de bienes y servicios públicos, relativa a la necesidad media, de promedio, para toda la comunidad nacional. La dificultad operacional de estas variables, así como su actual medición, aparece diáfana y sobre el tema insistiremos más adelante. Los conceptos implícitos no son ni mucho menos obvios, a más de que su elaboración en términos precisos encuentra graves obstáculos.

La falta de precisión en el conocimiento desafortunadamente afecta al qué y al cómo a la vez. Claro está que la constatación de una situación compleja no es razón suficiente para pronunciarse por la solución más trivial: eludir el problema. Mucho menos defender una paralización de toda acción estratégica práctica. Consecuentemente, es imperativo seguir adelante dividiendo los problemas en subproblemas y procediendo por partes.

En primer lugar, se advierte la necesidad de unos índices que cumplan la función instrumental de servir de polos de referencia, al efecto de regular y controlar la dirección y magnitud de las corrientes de subvención-transferencia. En segundo lugar, es insoslayable la necesidad de arbitrarlos de forma que las subvenciones-transferencias no incidan en el sistema en medio de una absoluta incertidumbre, *sino que la estimación de efectos finales admita la adscripción de grados de confianza estadística*. Aquí radica la polémica entre subvenciones-transferencias incondicionadas y condicionadas.

El funcionamiento de un sistema puro de subvenciones-transferencias incondicionado para las Haciendas menores nos sitúa en el marco de incertidumbre no deseable, en la medida en que las unidades autónomas que reciben transferencias netas pueden, en la práctica, no destinarlas a un aumento efectivo de su propia capacidad potencial de oferta de bienes y servicios públicos. Por el contrario, pueden también proceder a una mera sustitución de recursos que de otra manera habrían derivado fiscalmente a través de un método ordinario. Descubrir, en consecuencia, el grado e importancia de los procesos de sustitución a que aludimos es el reto crucial de la función de control ejercida por el Gobierno central y habrá de implicar determinados requisitos en los índices utilizados, y en la naturaleza de las corrientes de subvención-transferencia (a efectos del reparto del correspondiente FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL).

Cuando el proceso de sustitución tiene lugar, la resultante final que incide sobre la unidad receptora tenderá a circunscribirse al mantenimiento de un invariable nivel potencial de oferta, junto con una disminución de la presión fiscal ejercida sobre sus residentes. Ante un proceso de sustitución, lo que aumentan sus ingresos mediante el sistema de transferencias, tendería a equilibrarse, aproximadamente, con la paralela disminución de ingresos impositivos propios. En suma, se sustituyen los impuestos potenciales a pagar por los residentes de la comunidad receptora, por los ingresos percibidos mediante un aumento de presión fiscal potencial en alguna otra comunidad que resulte la donante neta, sin que se altere la oferta de bienes y servicios dentro de la comunidad receptora. Aunque tal resultado final, no obstante, seguirá tendiendo hacia una redistribución de rentas disponibles entre las distintas unidades autonómicas, el efecto último producido podría discutirse seriamente, respecto de si responde al fin primario que debe condensar el concepto de equidad fiscal (el qué) dentro de una estructura múltiple de unidades de Hacienda autonómicas. En todo caso, la cuestión es dudosa, y mucho más si, como parece razonable, el concepto de equidad debe referirse a las personas, no a unidades espaciales de convivencia; con lo cual, si la Hacienda menor no coordina adecuadamente su actuación, las transferencias-subvención netas podrían ir a favorecer a las unidades de mayor renta dentro de dicha unidad menor (al menos en términos relativos).

La anterior secuencia discursiva nos empuja a concluir que, aparte de la facilidad operacional, un sistema de transferencias-subvención que no esté sujeto a cláusulas condicionantes fácilmente identificables provoca efectos finales inciertos, razón por la cual las transferencias condicionadas se propugnan en general como más adecuadas para el fin propuesto que las incondicionadas (también llamadas en bloque). En ocasiones se ha pretendido justificar el sistema de subvenciones incondicionadas en bloque, interpretándolo no como un mecanismo de equidad fiscal en el contexto de la coordinación vertical, sino bajo la óptica asimilable a la macro-perspectiva de las relaciones horizontales intercomunitarias, esto es, como un simple instrumento de corrección de la asignación de recursos que puede resultar ineficiente. Al mismo tiempo, dichas defensas ocasionales convienen en reconocer que la subvención en bloque debe hacerse a las personas, con lo que sólo tiene sentido hacerla al ente de Hacienda menor, en cuanto tal, *si se aceptase el postulado de identidad de preferencias entre todos los residentes en dicha unidad menor de convivencia*. Y parece obvio que esa hipótesis de uniformidad resulta extremadamente poco realista. Dado que los miembros de cualquier jurisdicción menor ostentan, en principio, relaciones marginales de sustitución diferentes entre bienes públicos y privados, carecería de sentido utilizar las transferencias en bloque para situarnos en la región de optimalidad paretiana en la asignación de recursos.

El objetivo que podría definir la Hacienda central, en cuanto a la vertiente de la equidad dentro de una estructura múltiple de unidades de Hacienda, parece conveniente decantarlo hacia la aceptación de *igualdad de esfuerzos fiscales para un nivel aceptado de oferta de bienes y servicios públicos*. En otras palabras, definiendo el esfuerzo fiscal de una comunidad autonómica cualesquiera, como la razón de los impuestos totales recaudados por la propia comunidad, a la renta total producida dentro de dicha misma comunidad (renta interior bruta comunitaria), *se trataría de igualar todas las relaciones por cociente, para un mismo nivel dado de oferta total* (gasto público agregado intracomunitario). El coeficiente-indicador de «esfuerzo fiscal» se intenta así definir como un índice dependiente de la base fiscal impositiva *per capita* en una comunidad X, y del coste de oferta de un nivel dado de bienes y servicios. La base fiscal puede definirse en términos de renta *per*

capita, por ejemplo (o, también, riqueza *per capita*), y el coste de oferta es, en sí mismo, una función de variables según cuál sea la composición del nivel de oferta dado de bienes y servicios. Esto es evidente, ya que en los servicios de educación y salubridad pública, la estructura de edades dentro de un recinto comunitario se convierte en la variable determinante; en todos aquellos relacionados con la política social de bienestar, el grado medio de empleo y desempleo de factores productivos; en el mantenimiento de vías de transporte, carreteras..., las condiciones climatológicas..., etc.

Consecuentemente, el esquema de aproximación a la resolución del problema de la equidad, en el contexto de las autonomías fiscales, *parece que debe trascender la simple igualación de oportunidades fiscales que haga abstracción del eventual comportamiento fiscal*. Si se acepta esta premisa, el instrumento de igualación más apropiado se sugiere, nuevamente, como un sistema de transferencia condicionado, construido sobre las bases de unas tasas de equivalencia, de manera que converjan hacia la igualación de costes por cada nivel de actuación medido en términos de esfuerzos fiscales respectivos. Un índice de fácil manejo para la igualación de esfuerzos fiscales, podría consistir, *lo repetimos*, en la igualación de todas las razones por cociente de impuestos intracomunitarios a la renta agregada interior comunitaria para un nivel dado de gasto público.

Adicionalmente al objetivo de la equidad redistributiva en sí misma referida a una estructura múltiple de unidades de Hacienda, la unidad superior de Hacienda, el Gobierno central, puede proponerse afectar de modo directo algunos aspectos del comportamiento fiscal de las Haciendas autonómicas. Unas veces podrá ser el incremento y aceleración de ciertos gastos públicos comunitarios, reputados nacionalmente como meritorios-preferentes. Otras, retardando o poniendo trabas a aquellos que se juzgan como menos deseables. La diferencia no está en el soporte instrumental que se maneje, el cual fundamentalmente sigue siendo el mecanismo de transferencias-subsidios (positivas y negativas), sino que la naturaleza del fin ha variado. Más aún, esta distinción, clara y conveniente desde el punto de vista formal, muchas veces no es identificable en la realidad dado que *las subvenciones orientadas hacia fines de necesidad preferente inciden en cambios de distribución de la renta y viceversa*.

En el campo propio de las necesidades preferentes se manejan

transferencias-subsención cuya función genérica es, por lo común, alterar los precios relativos de los bienes y servicios públicos respecto de los bienes privados, aumentando o disminuyendo la razón de dichos precios según la subsención compensatoria sea negativa o positiva, respectivamente. Por ejemplo, en el supuesto de una disminución de la razón de los precios de bienes y servicios públicos a los bienes y servicios privados, se estimularía a los representantes electorales de cada Hacienda menor a incrementar relativamente sus propios impuestos, gastando más en bienes y servicios públicos. Alternativamente, *el Gobierno central puede desear que se garanticen unos niveles mínimos de determinados bienes y servicios públicos.*

Desde un ángulo estrictamente teórico no existe ninguna diferencia sustancial entre una política que consista en subsidiar los programas de gastos que efectúan las Haciendas menores y aquella otra general que, asimismo, pueda emprender el Gobierno central respecto de la oferta y demanda de bienes y servicios privados en el sector privado de la economía. Cualquier subsidio, en general, no es más que un impuesto negativo que normalmente tenderá a disminuir el precio pagado por los consumidores, a la vez que incrementa el precio neto percibido por el productor del bien o servicio, incrementándose asimismo la cantidad de *output* producida y vendida. La manera concreta en que los beneficios originados por un subsidio se distribuyen entre compradores y vendedores depende de la elasticidad de las curvas de oferta y demanda del bien o servicio que se subsidia.

En el fondo de la cuestión a que nos estamos refiriendo en este apartado late la idea constante de una aconsejable «igualación fiscal», cuando el espacio en el que nos estamos moviendo se articula entre varias unidades autónomas con beligerancia en sus respectivas actividades de ingresos y gastos públicos. Más todavía, el presente apartado pretende diseñar los diversos criterios a los que podría acudir para la resolución de tan importante reto y, a los efectos de respetar la sistemática que hasta ahora hemos seguido, cabe partir de una clasificación general que entra en el estudio concreto de cada uno de los ingredientes posibles a tomar en consideración, los cuales, fundidos en un todo armónico, resultan en la sugerencia ya expresada. Proseguimos así nuestra metodología de *división de los problemas en subproblemas*, al efecto de comprender mejor las específicas implicaciones del dictamen de conjunto.

(Valgan aquí dos precisiones importantes: En primer lugar, desde el punto de vista terminológico, nuestro empleo del término que ya se ha manifestado en páginas precedentes, FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL, responde a una *obvia adaptación al redactado constitucional español*, si bien hoy que advertir que dicho término suele aparecer sustituido en la literatura comparada por el de FONDO DE IGUALACIÓN O, en su caso, FONDO DE NIVELACIÓN. En segundo lugar precisar, aun a título de reiteración, que cuando las operaciones de Hacienda pública están inscritas dentro del marco del «federalismo fiscal» —que políticamente puede aparecer organizado como confederación, federación, estado integral en el que subyacen diversas nacionalidades, regiones autónomas u otras tantas formas—, la responsabilidad también se distribuye entre los diferentes niveles de Gobierno en un grado mayor o menor, según sea la atribución de soberanías existente entre ellos. No obstante, por lo común suele aceptarse que al nivel superior, o nivel central de Gobierno, le corresponde siempre la responsabilidad, aunque sea de naturaleza subsidiaria, en orden a la distribución espacial. Esto se deriva, con toda lógica, del hecho de que algunos «Gobiernos subcentrales» no son capaces de subvenir de un modo adecuado a sus responsabilidades asignadas, en razón a su distinta capacidad económica y financiera, todo ello *salvo que se produzcan alguna clase de ajustes para corregir el latente desequilibrio territorial.*)

La nivelación o igualación fiscal tiene por objeto corregir las potencialidades fiscales distintas de las varias unidades de Gobierno, de manera que se garantice una provisión de bienes y servicios públicos considerada como conveniente. En otras palabras, se trata de nivelar los recursos entre los diversos poderes intermedios haciendo uso de una de las dos siguientes vías alternativas (podrían utilizarse simultáneamente pero probablemente daría lugar a complicaciones innecesarias):

a) Subvenciones-transferencias desde la Administración central o alguna(s) o la totalidad de las Haciendas menores (el llamado a veces «mecanismo vertical»).

b) Subvenciones-transferencias desde unas Haciendas menores a otras del mismo nivel (bajo fórmula de armonía supervisada normalmente por la Hacienda central, y que es llamada a veces «mecanismo horizontal»).

Nótese que, en todo caso, habrá de respetarse el principio de «soberanía» o de libre adopción de decisiones en materia presupuestaria, por parte de cada unidad descentralizada de Gobierno (aun cuando ese respeto deba interpretarse en el sentido que ya ha quedado explícito en este primer volumen de nuestro trabajo), y que la inteligencia común —y la experiencia comprobada— apuntan a que se deseche, desde el inicio, la hipótesis de uniformidad perfecta de los mapas preferenciales para las distintas unidades autonómicas menores.

Los diversos criterios empleados como ingredientes en el propósito finalista de la igualación fiscal interautonomías responden, en última instancia, a los diversos contenidos que valorativamente se propongan igualar. De esta manera podemos clasificar tales criterio en función de que lo que se formule como objeto de igualación sea:

A) La capacidad fiscal: Con distintas formulaciones según sea la definición de dicha capacidad.

B) La necesidad fiscal: Con distintas formulaciones según sea la definición de dicha necesidad.

C) La combinación de capacidad-necesidad fiscales: Con distintas formulaciones según subvariedades derivadas de A) y B), así como de la propia formulación del modo en que se exprese la mencionada combinación.

IV. DESARROLLO SIMBOLICO DE LAS FORMULAS MAS IMPORTANTES AL USO PARA LA COMPENSACION INTERAUTONOMICA

A) El criterio de *igualación de la capacidad fiscal* (dejando ahora aparte distintas matizaciones que serían tratadas en el estudio del sistema comparado en los principales países), presenta como carácter esencial el fijar como objetivo la posibilidad, por parte de todos los entes autonómicos del mismo nivel —Gobiernos subcentrales—, de disponer del mismo nivel de *ingresos «per capita»* con una *misma presión tributaria aparente*. En consecuencia, habida cuenta de las diferencias de potencialidad entre las bases imponibles de los distintos entes autonómicos, la igualación deberá permitir

que los Gobiernos correspondientes adscritos a comunidades más «pobres» dispongan, POR HABITANTE, de iguales recursos financieros que sus homólogos adscritos a comunidades más ricas, sin que aquéllos se vean conminados a elevar la presión tributaria aparente. El criterio que nos ocupa puede exhibirse con mayor concreción acudiendo a su formulación simbólica (5):

Definamos el esfuerzo fiscal que realiza una comunidad autónoma i de entre las m comunidades de idéntico nivel ($i= 1, 2, 3, \dots j \dots m$) como

$$EF_i = \frac{R_i}{F_i}$$

siendo:

R_i = Total de ingresos tributarios obtenidos por el Gobierno sub-central i .

Y_i = Renta nacional correspondiente a la comunidad i , la cual se elige como representativa de su correspondiente base imponible (es decir, hacemos la hipótesis de que $Y_i = B_i$, siendo B_i la base imponible disponible para la comunidad i).

La capacidad fiscal de un ente autonómico cualesquiera podrá entonces definirse como un promedio ponderado que utiliza como peso de ponderación su propia renta, esto es, para la comunidad j :

$$CF_j = \frac{\sum_{i=1}^m R_i}{\sum_{i=1}^m Y_i} \cdot Y_j$$

pero teniendo en cuenta que el factor

$$\frac{\sum_{i=1}^m R_i}{\sum_{i=1}^m Y_i} = \overline{EF} = \text{esfuerzo fiscal medio de la nación integrada por todas las comunidades}$$

(5) En lo que sigue, nos hemos apoyado en la obra editada por R. L. MATHEWS: *Financial equalisation in a Federal System*, Australian National University, Canberra, 1974.

se sigue que

$$CF_j = \overline{EF} \cdot Y_j$$

o, en palabras, se define la capacidad fiscal de cualquier comunidad autónoma como el producto del esfuerzo fiscal medio nacional multiplicado por la renta de dicha comunidad.

Llamando P a la población, podremos pasar de la capacidad fiscal comunitaria a la capacidad fiscal *per capita*. En efecto, la capacidad fiscal por habitante en la comunidad autónoma j será:

$$cf_j = \frac{\overline{EF}}{\sum_{i=1}^m P_i} \cdot \frac{Y_j}{P_j} = \frac{\overline{EF}}{P} \cdot \frac{Y_j}{P_j}$$

y la necesaria transferencia igualatoria se expresará en función de la diferencia entre la capacidad fiscal media nacional por habitante y la capacidad fiscal media de la comunidad autónoma por habitante que se considere. Con símbolos,

$$T_j = \left(\overline{EF} \cdot \frac{Y}{P} - \overline{EF} \cdot \frac{Y_j}{P_j} \right) P_j$$

$$T_j = P_j \overline{EF} \left(\frac{Y}{P} - \frac{Y_j}{P_j} \right)$$

donde $T_j \geq 0$, según que la capacidad fiscal media de la comunidad autónoma j sea menor, igual o mayor que la capacidad fiscal media nacional, esto es, según que correspondientemente

$$\left(\frac{Y}{P} - \frac{Y_j}{P_j} \right) \geq 0$$

Cuando $T_j > 0$, el significado será el de una transferencia desde las comunidades más ricas hacia las comunidades j , mientras que si $T_j < 0$ serán las comunidades j las que realizarán transferencias a las comunidades más pobres.

Según ya advertíamos en el cuadro de clasificación general del apartado III, existen diversas matizaciones a la anterior formulación cuando se pretende aumentar aún más el grado de igualación intercomunitaria. Ello podría conseguirse mediante alternativas como:

a) Sustituir la capacidad fiscal media nacional por la capacidad fiscal media de la comunidad autónoma más rica.

b) Sustituir la capacidad fiscal media nacional por un promedio obtenido de un conjunto de capacidades fiscales medias de las comunidades autónomas que superan un determinado nivel de renta *per capita*.

Debiera resultar obvio que la formulación según

$$T_i = P_j \overline{EF} \left(\frac{Y}{P} - \frac{Y_j}{P_j} \right) \begin{matrix} \geq 0 \\ < 0 \end{matrix}$$

tiene un grave inconveniente desde la óptica del principio de «equidad horizontal», puesto que recompensará a aquellas comunidades autónomas que menor fruto obtienen de sus propias bases fiscales. Esta importante crítica, que como habíamos anticipado ya es muy digna de consideración, puede salvarse introduciendo el concepto, más depurado, de ESFUERZO FISCAL DIFERENCIAL. Ese esfuerzo fiscal diferencial lo definimos como:

$$EFD_j = R_j - \overline{EF} \cdot Y_j = R_j - CF_j$$

o lo que es equivalente, como la diferencia entre el rendimiento tributario efectivo de la comunidad *j* y aquel que *potencialmente* podría obtener si aplicara el esfuerzo fiscal medio nacional. A partir de ese concepto podemos derivar el correspondiente factor de ajuste del esfuerzo fiscal de cada comunidad autónoma por la expresión

$$a_j = \frac{R_j}{\sum_{i=1}^m R_i} \cdot \left(\frac{Y_j}{Y} - 1 \right)$$

y, por tanto, la fórmula de premio (o de penalización en su caso) para una comunidad autónoma *j* en razón de que aplica un esfuer-

zo fiscal mayor (o menor) que el promedio nacional, quedará representada por

$$PEF_j = \text{Premio (o penalización) por razón del esfuerzo fiscal de la comunidad } j = CF_j \cdot a_j = \overline{EF} \cdot Y_j \cdot a_j$$

Luego, teniendo ya en cuenta dicho factor de premio (o de penalización en su caso), la transferencia ajustada por razón del esfuerzo fiscal se convierte, finalmente, en la expresión:

$$T_j^c = \text{Transferencia ajustada por razón de esfuerzo fiscal} = \\ = T_j \pm PEF_j = P_j \overline{EF} \left(\frac{Y}{P} - \frac{Y_j}{P_j} \right) \pm \overline{EF} \cdot Y_j \cdot a_j$$

Hay que advertir que, reconociendo la oportunidad del ajuste por razón del esfuerzo fiscal a fin de que la Hacienda central pueda ejercer un mejor control sobre la estructura de ingresos de los entes comunitarios autónomos, sin embargo, pueden también señalársele objeciones:

a) Si bien la penalización incita a corto plazo a aumentar los ingresos propios, probablemente a medio y largo plazo tienda a originar incrementos de la presión fiscal no deseados.

b) Para algunos, dicha actuación equivale a una intromisión inadmisibles (por parte de la Hacienda central) en las soberanías decisorias de los entes autónomos.

c) Resulta paradójico que la fórmula del esfuerzo fiscal pueda primar a las comunidades autónomas relativamente más ricas.

En términos operativos, las transferencias igualatorias de las capacidades fiscales habrán de estar siempre condicionadas por una dificultad básica: *La limitación de los recursos puestos a disposición de los fondos de compensación interterritorial*. De aquí que el criterio, en su acepción maximalista, muchas veces haya de verse recortado por razones de pragmatismo. Entre los aludidos «recortes» impuestos están:

1. Que se iguale la capacidad fiscal referida a un *promedio na-*

cional (lo cual, por supuesto, está lejos del esquema, más ambicioso, de la igualación absoluta).

2. Reducir la desigualdad en mayor cuantía para las comunidades autónomas con una menor capacidad fiscal de partida, mediante la oferta *alternativa* de una transferencia general *proporcional al déficit de la capacidad fiscal a igualar*.

3. Dividir, en determinados casos, la transferencia igualatoria en dos partes:

- Una general.
- Otra específica.

La transferencia específica se destinará a garantizar la absoluta igualdad de ciertos bienes y servicios esenciales. La transferencia general se hace proporcional a la deficiencia de la capacidad fiscal de cada comunidad autónoma (siendo de carácter residual hasta donde alcancen los fondos disponibles).

B) Nuestro cuadro general clasificatorio continuaba con los criterios fundados en la *igualación de la necesidad fiscal* (dejando también aparte distintas matizaciones que serían tratadas en el estudio del sistema comparado en los principales países). Este nuevo fundamento se liga más directamente al lado del gasto que lo hace el criterio de la capacidad fiscal, puesto que, como contraste a la pretensión de nivelar diferencias de recursos nacidas de la disparidad en los ingresos obtenibles potencialmente, cabe asimismo plantearnos una igualación fiscal que atienda a las diferencias de coste *per capita* en la oferta eficiente de bienes y servicios públicos. Las causas que implican diferencias de coste pueden responder a una naturaleza muy diversa, desde las economías de escala en la producción pasando por la estructura y densidad poblacionales, orografía y clima, localización geográfica de las comunidades autónomas en cuestión, etc.

La inspiración genérica del criterio basado en la necesidad fiscal, como fórmula que sirva al propósito de la igualación o nivelación fiscal, puede definirse como *el déficit presupuestario de cada comunidad autónoma que es preciso compensar para que, a sus costes* (esto es, teniendo en cuenta las variables diferenciales apun-

tadas en el párrafo precedente), sea capaz de satisfacer la financiación de la oferta de bienes y servicios públicos que se le demandan, con la condición de que la presión fiscal aparente a aplicar en la supuesta comunidad no resulte mayor que la del promedio nacional.

Las herramientas utilizadas para el logro del fin propuesto, se han decantado en la experiencia histórica unas veces por las subvenciones-transferencias específicas y otras por las subvenciones-transferencias generales o en bloque. De la problemática que presenta el uso alternativo de dichos medios ya nos hemos ocupado a lo largo del presente trabajo (véase el apartado III del mismo), debiendo ahora resaltar tan sólo la observación de que se constata en algunos países una tendencia creciente hacia la sustitución de las transferencias específicas por las transferencias en bloque.

Dejando a un lado matices accidentales, las fórmulas de igualdad fiscal elaboradas sobre el criterio de la necesidad fiscal normalmente toman en consideración tres elementos:

- La diferencia del presupuesto a compensar.
- Un ajuste por razón de diferencias en la presión fiscal aparente.
- Un ajuste por razón de diferencias en los niveles respectivos de gasto público.

Su expresión simbólica puede expresarse del modo siguiente (donde los subíndices *c* y *s* significan, respectivamente, la comunidad autónoma solicitante o acreedora a la transferencia-subvención y la comunidad o promedio de comunidades considerado como de nivel *standard*):

$$T_c = \left(D_c - P_c \cdot \frac{D_s}{P_s} \right) + \left(R_c - P_c \cdot \frac{R_s}{Y_s} \cdot \frac{Y_c}{P_c} \right) + \left(P_c \cdot \frac{G_s}{P_s} (1 + d) - G_c \right)$$

siendo:

T = Transferencia igualatoria.

D = Déficit presupuestario.

P = Población.

R = Ingresos impositivos.

CRITERIOS DE IGUALACION FISCAL DE VARIAS AUTONOMIAS FISCALES

Y = Base imponible intracomunitaria = Renta agregada intracomunitaria.

G = Gasto público.

d = Porcentaje de mayor coste de prestación de los bienes y servicios públicos en la comunidad solicitante respecto del promedio.

y así también:

$D_c - P_c \cdot \frac{D_s}{P_s}$ = elemento de ajuste por la diferencia del presupuesto a compensar.

$R_c - P_c \cdot \frac{R_s}{Y_s} \cdot \frac{Y_c}{P_c}$ = elemento de ajuste por diferencias en la presión fiscal aparente.

$P_c \cdot \frac{G_s}{P_s} (1 + d) - G_c$ = elemento de ajuste por diferencias en los niveles de gasto público.

Cabe destacar que en el criterio objeto de análisis, su formulación correspondiente reconoce, de manera implícita, la existencia de diferencias en la capacidad para obtener recursos fiscales entre las distintas comunidades autónomas (la fórmula tiene un sumando que incorpora diferencias en la presión fiscal aparente), pero no considera las diferencias en su respectivo esfuerzo fiscal.

Para terminar el apartado que nos ocupa, digamos que la combinación de los criterios de la capacidad y necesidad fiscales —*que hacíamos figurar en nuestro cuadro clasificatorio del apartado III con la mención C*— también ha sido objeto de ensayo, aun a pesar de las complejidades que una tal formulación ecléctica presenta, y que fueron asimismo analizadas en los apartados II y III precedentes. En términos operativos, no obstante, se suele aceptar el compromiso de un mayor pragmatismo *traducido en facilidad operacional*, al coste de desviarse de la fórmula teórica ideal pero cuya aplicación real comporta dificultades de información en ocasiones insuperables.

