

## INTRODUCCIÓN

Al iniciar estas Jornadas de estudio sobre el actual sistema de financiación autonómica, que van abordar el estudio de los sistemas y alternativas de financiación de las Haciendas Autónomas, quiero poner de relieve que en el último informe socioeconómico, que preceptivamente tiene que elaborar este Consejo para elevarlo al Gobierno y a las Cortes de Aragón, ya se hacía referencia al agotamiento financiero de la Comunidad Autónoma, que si bien es un hecho compartido con otras autonomías, exige la adopción urgente de medidas correctoras, consistentes fundamentalmente en contener el endeudamiento y recuperar el ahorro.

En ese mismo informe se decía que desde el Gobierno de Aragón, se debe trabajar para que la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas permita incrementar los recursos que recibe en consonancia a sus necesidades.

Esto viene a colación porque si bien el Consejo es un órgano consultivo, englobado en la denominada Administración Consultiva, debe ser también un cauce de participación permanente de los interlocutores sociales para canalizar sus demandas y propuestas y por ello el Consejo debe configurarse como un órgano permanente de comunicación entre los diversos intereses económicos y sociales de la Comunidad Autónoma y a su vez que sea de asesoramiento y diálogo entre éstos y la administración autonómica.

Quizá sea ésta la justificación para organizar estas Jornadas, cuya celebración es posible que hubiera sido más oportuna el pasado año tras la aprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en septiembre del 96, del documento que regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas para el quinquenio 97-2001.

No obstante, entendiendo que es una labor fundamental del Consejo Económico y Social el dar a conocer y divulgar estas materias, máxime cuando las últimas encuestas del CIS, se hacía participe de que esta materia prácticamente era una materia desconocida para la sociedad. Así mismo cuando surgen los intercambios de criterios en torno al nuevo sistema de financiación, en el seno del Consejo Económico y Social, se produce un intercambio de opiniones entre las organizaciones representadas en el Consejo, y estas Jornadas de estudio son fruto de esas reflexiones que se tienen en el ámbito del CES.

En los últimos meses y fundamentalmente a través de los medios de comunicación, están apareciendo conceptos antes reservados a los expertos fiscalistas o hacendistas, como puede ser la corresponsabilidad fiscal en el estado de las autonomías y sus efectos sobre la solidaridad interterritorial o afirmaciones de que en este nuevo modelo el sistema de solidaridad queda preservado a través de las transferencias de nivelación destinadas a asegurar un nivel mínimo de servicios fundamentales.

Por otra parte, los opositores, por decirlo de alguna forma, al nuevo modelo hacen referencia que se rompe la armonización fiscal en el conjunto del Estado e implica un

desequilibrio territorial o que este sistema financiero beneficiará a las comunidades ricas en detrimento de Aragón.

Son preguntas, son ideas que quedan en el aire y espero que en el transcurso de estas jornadas todos estos temas serán tratados en profundidad por los distintos ponentes.

Por esta serie de motivos hemos organizado estas jornadas en las que hemos invitado a participar a expertos que en todos los casos, y de alguna forma tienen un relieve y una dimensión académica, son personas que han investigado estos problemas o han estado en contacto con ellos por razón de su cargo. En la elaboración del programa se ha tenido en cuenta que las distintas ponencias hicieran referencia a los que se vienen denominando ya los tres pilares básicos sobre los que se apoya la financiación de toda hacienda autonómica, es decir, los impuestos, las transferencias y la deuda.

Ante la financiación europea no debemos olvidar que Aragón comparece como una región rica. La riqueza de los aragoneses se mide en términos comparativos con las restantes áreas territoriales de los Estados Miembros, a través de un conjunto de indicadores, esencialmente de la renta per capita que así nos sitúa. Por ello no estamos acogidos al Objetivo 1 de los Fondos Estructurales y consecuentemente no disponemos de Fondo de Compensación Interterritorial. Paradójicamente es malo que seamos considerados como una región de altos niveles en renta comparativa en Europa. Hay que tener en cuenta que la despoblación de Aragón a finales de este siglo hace posible su buena posición relativa en el contexto económico europea. Por esta razón, desde el punto de vista estadístico es necesario que se aporten datos e indicadores necesarios para poder dibujar de manera más precisa la realidad económica de nuestra comunidad.

Durante la celebración de estas Jornadas estoy convencido de que nos adentraremos en el análisis general del sistema de financiación que usualmente se distingue entre Comunidades Autónomas de Régimen Común y de Régimen Foral, englobando estas últimas a Navarra y al País Vasco, que presentan unos sistemas especiales de Convenio y Concierto respectivamente, y caracterizados por gozar de una importante autonomía financiera y tributaria. El resto de Comunidades Autónomas, las de Régimen Común, el sistema de financiación se encuadra en la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas (LOFCA). El nuevo sistema de financiación aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera presenta unas incertidumbres en su aplicación que espero que sean clarificadas en el transcurso de estas Jornadas.

Carlos Martín Rafecas  
Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón

## DON CARLOS MARTIN RAFECAS

Antes de iniciar las distintas conferencias que componen estas jornadas de estudio sobre el actual sistema de financiación autonómica en las que se ve a través del programa que se van a abordar estudios de los sistemas y alternativas de financiación de las haciendas autonómicas, quiero poner de relieve que ya en el último informe socioeconómico elaborado por este Consejo, el informe que preceptivamente tiene que elaborar todos los años y que se corresponde al del año 1995, ya se decía que el agotamiento financiero de la comunidad es un hecho que aunque compartido con otras autonomías exige la adopción urgente de medidas correctoras, que son contener el endeudamiento y recuperar el ahorro.

En ese mismo informe se decía que al tiempo, al mismo debe el Gobierno de Aragón, debe trabajar para que la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas permita incrementar los recursos que recibe en consonancia a sus necesidades.

Esto viene a colación porque si bien el Consejo como ya ha afirmado José María Rodríguez Jordán, es un órgano de carácter consultivo, englobada en la denominada administración consultiva, no se debe olvidar que debe ser también un cauce de participación permanente de los interlocutores sociales para canalizar sus demandas y propuestas y por ello el Consejo debe configurarse como un órgano permanente de comunicación entre los diversos intereses económicos y sociales de la Comunidad Autónoma y a su vez que sea de asesoramiento y diálogo entre estos y la administración autonómica.

Quizá sea esta la justificación que nos hemos impuesto para organizar estas jornadas, cuya celebración es posible que hubiera sido más oportuna el pasado año tras la aprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en septiembre del 96, del documento que regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas para el quinquenio 97-2001.

No obstante, entendiendo que es una labor fundamental del Consejo Económico y Social el dar a conocer y divulgar estas materias, máxime cuando las últimas encuestas, creo que del CIS, se hablaba o se hacía partícipe de que esta materia prácticamente era una materia desconocida para la sociedad, entendemos que ha sido uno de los objetivos que nos hemos propuesto.

En los últimos meses y fundamentalmente a través de los medios de comunicación y en las páginas económicas, están apareciendo conceptos antes reservados a los expertos fiscalistas o haciendistas, como puede ser la corresponsabilidad fiscal en el estado de las autonomías y sus efectos sobre la solidaridad interterritorial o afirmaciones de que el nuevo modelo, de que en este nuevo modelo el sistema de solidaridad queda preservado a través de las transferencias de nivelación destinadas a asegurar un nivel mínimo de servicios fundamentales.

Por otra parte, los opositores, por decirlo de alguna forma, al nuevo modelo hablan de que se rompe la armonización fiscal en el conjunto del estado e implica un desequilibrio territorial o como se ha leído también en algún medio de comunicación, que este sistema financiero beneficiará a las comunidades ricas en detrimento de Aragón.

Son preguntas, son ideas que quedan en el aire y espero que en el transcurso de estas jornadas pues todos estos temas serán tratados en profundidad por los distintos ponentes.

Por esta serie de motivos hemos organizado, como he dicho anteriormente, estas jornadas en las que hemos invitado a participar a expertos que en todos los casos, y de alguna forma tienen un relieve y una dimensión académica, son personas que han investigado estos problemas o han estado en contacto con ellos por razón de su cargo. En la elaboración del programa se ha tenido en cuenta, como muy bien ha apuntado el Secretario General del Consejo, que las distintas ponencias hicieran referencia a lo que se viene denominando ya los tres pilares básicos sobre los que se apoya la financiación de toda hacienda autonómica, es decir, los impuestos, las transferencias y la deuda; para culminar finalmente con una mesa redonda que espero que nos aporte los puntos de

vista de la financiación autonómica desde las perspectivas de los distintos partidos políticos que conforman las Cortes de Aragón.

Nada más, muchas gracias por su asistencia y espero que las distintas intervenciones sean suficientemente esclarecedoras e ilustrativas para llegar a entender aspectos y conceptos empleados continuamente, como he dicho anteriormente, y que son de difícil comprensión, por lo menos para los que no somos expertos en la materia.

Gracias de nuevo y cedo la palabra a Don Juan García Blasco, que es miembro del Consejo Económico y Social, catedrático del Derecho del Trabajo, que nos hará la presentación del primer componente o el primer conferenciante.

Gracias.

## **LOS REGIMENES DE CONCIERTO Y DE CONVENIO ECONOMICO.<sup>1</sup>**

Fernando de la HUCHA CELADOR.  
Catedrático de Derecho Financiero.  
UNIVERSIDAD PUBLICA DE NAVARRA.

Quiero, en primer lugar, agradecer al Consejo Económico y Social de Aragón la invitación cursada para participar en estas Jornadas y dado que las instituciones actúan a través de personas físicas deseo agradecer tanto al Secretario General como al Presidente del Consejo la deferencia que han mostrado hacia mi persona, deferencia que hago extensible al Dr. García Blasco, no sin advertir que la presentación preliminar constituye un ejemplo de cómo la pasión y el corazón pueden, en ocasiones, hacer perder la objetividad.

Dado el carácter introductorio y no exhaustivo de esta intervención, procuraré explicar, de forma esquemática, las características fundamentales de los regímenes de Concierto y de Convenio (según los refiramos a los territorios históricos del País Vasco o a Navarra, respectivamente), habiendo de comenzar, por disipar las confusiones en que, frecuentemente, se incurre desde territorio común, al identificar ambos sistemas, fundándose en el régimen foral aplicable a ambos territorios. En este sentido, conviene huir de la identificación entre el régimen del País Vasco y el régimen de Navarra, en primer lugar y sobre todo, porque técnicamente no existe un régimen de financiación del País Vasco, aun cuando, convencionalmente se utilice esta expresión y se equipare con el sistema de financiación derivado del Concierto Económico. Desde una perspectiva técnico-jurídica, existe un régimen de financiación de los territorios históricos del País Vasco, concepto sutilmente diferente que constituye un primer hecho diferencial respecto de la Comunidad Foral de Navarra y que arranca de la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978, que reconoce los derechos históricos de los territorios forales; por razones temporales obvias, la Comunidad Autónoma del País Vasco no era un territorio foral, siéndolo, en cambio, las provincias integrantes de la citada Comunidad. Y, si recuerdan los asistentes, la dimisión del Lehendakari Garaikoetxea (en los primeros años de la década de los ochenta) aparece ligada a una cuestión fundamental y es la del entendimiento de la autonomía financiera (y política) del País Vasco en relación con los territorios históricos que integran aquél; de forma esquemática pero ilustrativa, en el debate sobre la Ley de Territorios Históricos latía un conflicto larvado sobre el modelo (autonomista o foralista) de construcción de la Comunidad Autónoma y, esencialmente, sobre la transferencia de potestades tributarias a dicha Comunidad que, como tal y conviene resaltarlo, carece de competencias sustantivas en la materia, competencias que se residencian, exclusivamente,

---

<sup>1</sup> El presente texto constituye una adaptación de la intervención realizada el día 4 de febrero de 1997 en Zaragoza, dentro las Jornadas sobre Financiación Autonómica, organizadas por el Consejo Económico y Social de Aragón. Pese al aggiornamento (básicamente de estilo), el texto conserva las ideas fundamentales expuestas en la intervención oral.

en los territorios históricos, es decir, en las Diputaciones de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

Desde el punto de vista tributario, el País Vasco constituye una confederación de territorios históricos (que son quienes asumen las competencias en la materia) resultando sorprendente que, por ejemplo, el texto inicial de la LOFCA (de 1980) establezca una pseudo Junta Arbitral de las Comunidades Autónomas para dirimir conflictos, donde no se contemple la presencia de los territorios históricos del País Vasco, cuya potestad tributaria (no la de la Comunidad Autónoma) puede entrar en colisión con los intereses de las Comunidades limítrofes. Y si bien la Ley de Territorios Históricos de 1983 crea un Consejo Vasco de Finanzas que actúa como institución armonizadora de la normativa interna de los mencionados territorios, cabe aseverar que la citada Ley constituye un triunfo de las tesis foralistas frente a las tesis autonomistas, es decir, de las tesis en cuya virtud la potestad tributaria sustantiva sigue residenciada en los territorios históricos, de forma que (y aunque parezca paradójico no lo es en modo alguno) pueda afirmarse que la Comunidad Autónoma del País Vasco es la que menor nivel de competencias financieras -sobre todo tributarias- tiene de entre todas las Comunidades españolas, ya que sus fuentes principales de financiación provienen de las aportaciones de los territorios históricos que son quienes ostentan la capacidad normativa y recaudatoria básica sobre las principales materias imponibles. Desde esta perspectiva, el cupo del País Vasco (la aportación que éste efectúa al Estado) es -y basta acudir al Concierto de 1981- la suma de los cupos parciales imputables a cada uno de los tres territorios históricos; ello plantea una serie de problemas (latentes en unos casos, patentes en otros) similares, mutatis mutandis, a los suscitados por la armonización en el ámbito europeo, ya que no parece posible que cada territorio pueda modificar los impuestos que estime pertinentes (dentro de los límites del Concierto), sino que debe existir una cierta homogeneidad interna en la normativa foral.

Entender el régimen interno del País Vasco es fundamental y desde esta perspectiva, la reciente reforma de la LOFCA ha supuesto la pérdida de una ocasión fundamental para integrar, correctamente, a los territorios históricos del País Vasco en la Junta Arbitral dirimente de los conflictos entre Comunidades, ya que la representación de la Comunidad Autónoma en que se integran no responde exactamente a la lógica interna que anima el peculiar régimen de financiación.

Desde el prisma de la producción normativa en materia tributaria, se produce, como consecuencia de la especificidad del régimen del País Vasco, una situación peculiar ya que las normas aprobatorias de los tributos (al emanar de los territorios históricos y no de la Comunidad Autónoma) tienen carácter y naturaleza reglamentarios y, por tanto, pueden ser impugnadas, sea por los ciudadanos individualmente considerados, sea por las Comunidades de régimen común, a través de la vía contencioso-administrativa.

El caso de la Comunidad Foral de Navarra es diferente y ello se debe a una cuestión preliminar: Navarra es un territorio histórico (cuyos derechos ampara la Constitución) que se identifica con la Comunidad Autónoma, de forma que el cambio jurídico-institucional derivado del Amejoramiento de 1982 no ha supuesto merma ni transformación sustancial en sus potestades

tributarias, aunque haya tenido consecuencias en su sistema de fuentes normativas, puesto que la atribución de potestades legislativas, de consuno con lo previsto en el art. 31 de la Constitución, determina que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los territorios históricos del País Vasco, el ejercicio de su poder tributario haya de realizarse a través de normas con rango y forma de ley. En Navarra, el nuevo marco derivado de la norma suprema de 1978 y su constitución en Comunidad Foral determinó una sucesión subjetiva en el ejercicio de los derechos históricos, sucesión que, salvo la variación en la forma jurídico-institucional, determina un cierto continuismo, que se ve reforzado por el dato de que (y también aquí encontramos otro *hecho diferencial* respecto al País Vasco, entendido éste en su vertiente autonómica) Navarra contase con un régimen peculiar de financiación regulado por el Decreto-Ley de 16 de julio de 1969, y que no era sino continuidad histórica del régimen de Convenio iniciado, en el sentido moderno del término, en 1927.

Bajo una perspectiva teórica, y no obstante lo señalado anteriormente, la existencia de un Concierto con el País Vasco, aprobado en 1981, anudado al hecho de la preconstitucionalidad del Convenio con Navarra (dato al que hay que añadir la existencia de profundas modificaciones en el sistema tributario estatal como consecuencia de la reforma de 1978) inducían a suponer que la reforma del sistema de financiación navarro debía inspirarse (simplemente por razones de proximidad temporal y cualitativa) en el postconstitucional Concierto con el País Vasco; sin embargo, el Convenio de 1969 siguió formalmente vigente (pese a la aprobación de la Constitución, la profunda reforma del sistema tributario y la transformación de Navarra en Comunidad Foral) hasta 1991 y aún entonces modificado por un Convenio (el aprobado en 1990) que guarda profundas concomitancias con el precedente, determinando la perpetuación de las diferencias con el régimen de los territorios históricos del País Vasco, diferencias que implican que, no obstante la similitud formal entre los sistemas de Concierto y el de Convenio, la autonomía tributaria sustantiva (entendida, siquiera sea parcialmente bajo el prisma del derecho a inventar impuestos y/o a modificar tributos) sea mayor en el caso de Navarra que en el caso de los territorios históricos del País Vasco.

Si nos situamos en la posición política del territorio común (sea en la del Estado, sea en la de las Comunidades de régimen no foral) resulta sorprendente que los principales problemas competenciales se hayan suscitado con ocasión de las modificaciones tributarias introducidas por los territorios históricos del País Vasco cuando (y esto se ignora frecuentemente) las reformas -reales, pero sobre todo potenciales- de la Comunidad Foral de Navarra plantearían mayores problemas. Afortunada o desgraciadamente, Navarra ha tenido un problema (quizá una comodidad) motivado por la identidad sucesiva (con el paréntesis 1991-1996) entre los gobiernos estatal y foral, entre los partidos políticos y/o coaliciones que sustentaban parlamentariamente a los ejecutivos nacional y autonómico, hecho que ha motivado un evidente seguidismo por parte de la Comunidad Foral de los dictados del Gobierno de la nación o, expresado en otros términos, que Navarra no haya utilizado, en toda su plenitud las potencialidades que le brinda el Convenio; quizá este dato (político, no jurídico, intuitivo, no empírico) explique -y construye el discurso desde una perspectiva de territorio común- el



silencio, cuando no la indiferencia, con que se han acogido las modificaciones tributarias introducidas por la Comunidad Foral y/o el mismo hecho de la redacción del vigente Convenio de 1990, en un período embrionario ciertamente, del debate (todavía abierto) sobre la corresponsabilidad fiscal.

En cualquier caso, y aun a riesgo de ser reiterativo, sí hemos querido señalar las diferencias, tanto subjetivas como objetivas, existentes entre el País Vasco y Navarra. Desde el punto de vista subjetivo, porque son los territorios históricos de Euzkadi quienes ejercitan los poderes tributarios; bajo un prisma objetivo porque los poderes de los territorios históricos y de Navarra no son equiparables, ya que se proyectan con diferente intensidad y ámbito a la luz del Concierto y del Convenio, respectivamente.

Antes de continuar conviene explicar, siquiera sea de forma somera, cuál es la característica fundamental de los regímenes de Concierto o de Convenio. Básicamente, constituyen un modelo de compartición del poder tributario entre el Estado y los territorios forales, si bien dado el carácter polisémico de aquel concepto se hará necesario identificar en qué vertiente del poder tributario (normativo, gestor o recaudatorio) se produce la meritada compartición. En el caso del Concierto con el País Vasco, existe una diferencia bien expresada semánticamente entre tributos concertados y no concertados, siendo los primeros de competencia de los territorios históricos y los segundos de competencia estatal; el Convenio navarro no utiliza la citada denominación, pero el régimen sustantivo que se desprende es similar, es decir, existen tributos convenidos (recaudados por la Diputación Foral de Navarra) y tributos cuya competencia se reserva en exclusiva el Estado. Conviene, sin embargo, salir al paso de la confusión en que, ocasionalmente, se incurre cuando se identifica competencia tributaria de los territorios históricos con plenitud del ejercicio del poder tributario en su triple manifestación antedicha, ya que esa identificación sólo es cierta en el caso del Estado para los tributos no concertados (en el caso del País Vasco) o para los señalados en el art. 3 del Convenio con Navarra, pero no para los territorios forales donde la concertación implica, solamente y en principio, competencia recaudatoria.

En el caso del País Vasco, y dentro de los tributos concertados hay que subdistinguir entre concertados de normativa autónoma y concertados de normativa común, diferenciación que se proyecta no sobre el plano recaudatorio del poder tributario, sino sobre el plano normativo. En los tributos concertados de normativa autónoma la competencia del territorio histórico se extiende a la vertiente normativa, es decir, el poder de aquél no sólo se ciñe a la recaudación o a la gestión, sino que se extiende a la regulación normativa. Ello no supone que esa normativa del territorio histórico haya de diverger de la establecida por el Estado para territorio común, ya que la potestad normativa autónoma del territorio histórico habrá de respetar los criterios de armonización establecidos en el Concierto, amén de los principios generales derivados de la Constitución. En el caso de los tributos concertados de normativa común, como se desprende de la denominación, la competencia del territorio histórico es puramente recaudatoria, puesto que la legislación aplicable es idéntica a la establecida por el Estado, no planteando especiales problemas desde el punto de vista de los contribuyentes, aun cuando sí puede suscitar cuestiones interesantes desde la perspectiva de la financiación de las Comunidades

Autónomas de régimen común en caso que una defectuosa plasmación de los puntos de conexión (es decir, de los criterios determinantes de la sujeción a los territorios históricos) posibilite que la tributación de determinadas materias imponibles se realice a las Haciendas Forales.

Cabe suponer que la preocupación fundamental de la Comunidad Autónoma de Aragón (límitrofe con la Comunidad Foral de Navarra) se orientará hacia los tributos concertados de normativa autónoma y, en concreto, hacia aquéllos (como el Impuesto sobre Sociedades) donde el establecimiento de incentivos fiscales diferentes de los vigentes en territorio común puede condicionar determinadas inversiones o ciertas localizaciones de actividades, habiendo de hacer dos puntualizaciones necesarias: de un lado, la dificultad de demostrar empíricamente que una empresa localiza una inversión en un territorio determinado por razones **exclusivamente** tributarias; de otro que las preocupaciones de las Comunidades de régimen común en el caso de las reformas introducidas por los territorios históricos en el Impuesto sobre Sociedades no son estrictamente tributarias (recuérdese que se trata de un tributo no cedido) sino de otra índole: efectos directos sobre la tasa de paro, indirectos sobre el consumo, sobre la recaudación en el IRPF de los trabajadores, sobre el tejido y la regeneración industrial, etc.

En el caso del IRPF, la competencia de los territorios históricos del País Vasco (pese a tratarse de un tributo de normativa autónoma aplicable a los residentes en dichos territorios) es materialmente reducida, ya que los elementos estructurales del tributo son cualitativa y cuantitativamente similares a los existentes en territorio común, salvo levísimas diferencias en el ámbito de las deducciones en cuota. Incluso en el supuesto de que, como se ha anunciado, la reforma del Concierto se traduzca en una ampliación de las competencias normativas sustantivas de los territorios históricos en el IRPF no creemos que ello preocupe en demasía a las Comunidades de régimen común, salvo, quizá, en el caso de empresarios y profesionales cuya sujeción al IRPF de los territorios históricos les permitiría acogerse a los generosos (por comparación con el territorio común) beneficios fiscales establecidos en el Impuesto sobre Sociedades.

Por el contrario, la Comunidad Foral de Navarra sí puede establecer una tarifa en el IRPF -aun cuando no nos parece correcto reducir las asimetrías normativas tributarias a la divergencias en la tarifa- diferenciada de la estatal (y, por conexión, de la de los territorios históricos del País Vasco), y de hecho así se implanta en la Ley Foral de 14 de mayo de 1992, de modo que el *derecho a inventar impuestos* es más amplio en el caso de Navarra.

Antes de continuar observando las diferencias tributarias, conviene explicar, de forma muy somera, el concepto de cupo, verdadera clave de bóveda de ambos sistemas. En principio, ambas Comunidades Autónomas (y en el caso del País Vasco cobra relieve su actual dimensión jurídico-administrativa, preterida en el ámbito tributario) recaudan los tributos concertados (aunque en Navarra no se utilice esta expresión la filosofía es similar) cuyo producto sirve para la cobertura de las necesidades correspondientes a las competencias estatutariamente asumidas; por su parte, el Estado recauda en estos territorios los tributos no concertados y asume la prestación de los servicios públicos de su competencia. La asimetría entre

ingresos y gastos entre cada Comunidad y el Estado, asimetría en cuya virtud el País Vasco o Navarra ingresan por tributos concertados una cantidad superior a la necesaria para la cobertura de las competencias asumidas, mientras que en el Estado sucede a la inversa (es decir, gasta más de lo que recauda en los mencionados territorios) determina el cupo o la aportación económica positiva que supone la participación de la Comunidad respectiva en la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas por dicha entidad. De forma sumaria y esquemática, esta es la esencia del cupo.

En el caso del País Vasco, sin embargo, se produce, internamente, una asimetría entre las entidades con competencia tributaria (los territorios históricos) y la entidad (Comunidad Autónoma) obligada al pago del cupo, de tal manera que el cupo del País Vasco no es, en realidad, sino la suma de los subcupos correspondientes a cada uno de los territorios históricos, de forma que la aportación se fija (en las negociaciones bilaterales con el Estado) a nivel de Comunidad Autónoma y, posteriormente y en una relación interna entre ésta y los territorios históricos que la componen (aunque se recoja en el Concierto) se imputa el cupo global a cada uno de los mencionados territorios. El producto de los tributos concertados de los territorios históricos tiene, así, una distribución triple: financiación de los gastos correspondientes a sus competencias, financiación parcial del Presupuesto de la Comunidad Autónoma y aportación al cupo global del País Vasco.

En el caso de Navarra la metodología es similar, con la lógica diferencia de que la equiparación entre sujeto obligado a satisfacer la aportación económica y sujeto capacitado para la exacción de los tributos concertados elimina el cuerpo intermedio que, en el caso del País Vasco, está representado por los territorios históricos, de forma que el destino de la recaudación es dual: financiación de los gastos correspondientes a sus competencias y aportación económica al Estado.

Evidentemente, los sistemas de Concierto o de Convenio sólo pueden funcionar si, desde la vertiente de los ingresos tributarios, se ejercitan fielmente las competencias correspondientes y si, desde la vertiente del gasto público y de los índices de participación regional en el PIB estatal, las cifras son correctas y están actualizadas; y es precisamente en este segundo punto donde las deficiencias pueden ser más palpables, como consecuencia de las retenciones a la utilización de variables económicas necesariamente fluctuantes que se ven sustituidas por negociaciones políticas, originando resultados erráticos que incluso rayan el absurdo (tal es el caso de la posibilidad, latente, de la existencia de un cupo negativo en el caso del País Vasco).

En el caso de Navarra, hasta 1991, su Presupuesto se liquidaba tradicionalmente con un superávit importante (que llegó a alcanzar los cincuenta mil millones sobre un volumen total de gasto autorizado de doscientos mil millones); a partir de esta fecha (que curiosamente coincide con la entrada en vigor del nuevo Convenio de 1990, con la asunción efectiva de competencias en materia de sanidad y de educación y, lo que es peor para Navarra, con el ejercicio real de dichas competencias) los Presupuestos de la Comunidad Foral han pasado a ofrecer déficits sistemáticos, financiados con cargo a un endeudamiento que ha determinado que, en 1996, Navarra sea (según datos del Banco de España), la Comunidad Autónoma más endeudada

en términos relativos (comparando la deuda en circulación con la renta per capita). La explicación de este giro radical en el estado de las finanzas navarras es bastante simple y obedece a dos órdenes de cuestiones: por un lado, el mantenimiento de una presión fiscal inferior a la existente en el resto del Estado, que en algunos impuestos en concreto es escandalosamente baja (así, un contribuyente con bases liquidables regulares de 8.600.000.- pts., un inmueble de su propiedad, casado y con dos hijos paga en Navarra casi un 50% menos de cuota en Navarra que en el resto del Estado); en el caso del Impuesto sobre Sociedades, la recentísima aprobación de la Ley de 30 de diciembre de 1996 no permite extrapolar aún resultados fiables (sometidos además a muchas variables que tienen que ver con el comportamiento empresarial) pero sí puede anticiparse que el tipo efectivo de gravamen (no el nominal) puede ser inferior en cuatro o cinco puntos al existente en territorio común; por último, en el caso del Impuesto sobre Sucesiones, Navarra exime las transmisiones mortis causa comunes (en favor de los descendientes) , dato que ilustra suficientemente las diferencias con la normativa estatal y los efectos que dicha medida puede tener en la recaudación. El problema no se corrige, sin embargo, elevando los tipos de gravamen o suprimiendo beneficios fiscales ya que esta decisión política es inasumible para cualquier partido con deseos de acceder al Gobierno de la Comunidad Foral. En el caso del País Vasco, si las negociaciones para la modificación del Concierto avanzan en el sentido anticipado por los medios de comunicación (capacidad para modificar la tarifa del IRPF por parte de los territorios históricos) asistiremos (y es una simple predicción) a una rebaja sustantiva de tipos, ya que resulta muy difícil explicar al elector el no ejercicio de una competencia arrancada al Estado o, dicho en otros términos, nadie por ingenuo que sea puede pensar que la posibilidad futura de modificar elementos sustantivos de la obligación tributaria se traduzca en el mantenimiento de tipos similares a los vigentes en territorio común y, menos aún, puede pensar que los tipos pueden ser superiores (posibilidad que, en sede teórica, podría plantearse).

Volviendo al examen de la evolución de las finanzas navarras desde 1991, el otro agente causante del déficit ha sido el gasto público o, para hablar con mayor precisión, la efectiva asunción y desarrollo de competencias que suponen un incremento importante en el volumen de gasto público (sanidad y educación) asumiendo unos costes de transferencia y de negociación absolutamente onerosos a la hora de imputar a la aportación económica o cupo estas nuevas competencias. Un ejemplo ayudará a comprender este razonamiento: cuando se transfieren competencias a una Comunidad Autónoma habrá que determinar cómo se valora el coste (entre otros) de los funcionarios y demás medios personales; lo lógico es que el Estado negocie utilizando el coste medio estatal de dichos medios personales pero si dicho coste medio es superior en el territorio comunitario el resultado de la negociación es perjudicial para la Comunidad Autónoma, ya que cuántos mayores sean los medios transferidos mayores serán los gastos netos para su Hacienda. En el caso de Navarra y debido a la peculiaridad del régimen de relaciones financieras con el Estado, el problema antedicho tiene distinto planteamiento aunque los resultados sean similares: en teoría, el coste de las nuevas competencias se resta de la aportación económica o cupo pero si la

resta se hace sobre la media estatal y ésta es inferior a la media navarra el resultado no es otro sino un incremento neto del gasto público asumido por la Comunidad Foral. Tradicionalmente ésta ha mantenido una política retributiva con sus funcionarios más generosa que la existente en territorio común de forma que funcionarios homólogos perciben retribuciones superiores en Navarra; caso de mantenerse esta política es necesario negociar con el Estado la asunción por éste (en términos de menor pago del cupo) del plus del **coste navarro** de los funcionarios necesarios para el ejercicio de las nuevas competencias y éste ha sido el problema principal que ha coadyuvado a generar el déficit latente en años anteriores (a medida que avanza el ejercicio real de competencias) y que estalla a partir de 1991. Siguiendo con los ejemplos, las retribuciones de un médico de la sanidad pública que ejerza su función en la Comunidad Foral superan (aproximadamente en un millón de pts) a ese mismo médico cuya función se ejerza en territorio común; si las retribuciones en términos de coste medio estatal del médico en cuestión son de 8 millones de pts. en Navarra serían de 9 millones. Si se transfieren 400 médicos (pertenecientes a la red del Insalud) la metodología del Convenio permitiría que Navarra redujese su cupo en 3.200 millones de pts., pero, a cambio, debería pagar con cargo a las arcas forales 3.600 millones de pts., es decir, en términos netos la transferencia supone un mayor gasto de 400 millones: el ejemplo es muy simple pero ilustrativo de los problemas que puede tener un sistema de cupo cuando no se negocia bien (y entiéndase la expresión desde Navarra). Si a ello se añade lo afirmado anteriormente sobre la presión fiscal el resultado paradójico al que se llega es que cuántas mayores competencias asuma Navarra más se incrementará su déficit, al menos mientras se mantenga la metodología sumariamente expuesta.

Abandonando el examen del cupo o de la aportación económica de las dos Comunidades con régimen financiero diferente del común y volviendo al examen de las competencias tributarias, creemos que lo que puede tener mayor utilidad desde la Comunidad Autónoma de Aragón es el efecto que el ejercicio de estas competencias puede tener sobre ésta u otras Comunidades limítrofes en términos de deslocalización fiscal. Expresado en otros términos, la singularidad tributaria de los territorios forales sólo preocupa en territorio común (generando mecanismos reaccionales importantes en algunas Comunidades) si desde éste se observa que el ejercicio de las competencias determina (real o potencialmente) el gravamen en el País Vasco o en Navarra de rentas, patrimonios o contribuyentes cuya capacidad contributiva se sitúa (con las dificultades que plantea localizar geográficamente la capacidad económica) en el citado territorio común; y este fenómeno es preocupante ya que, a diferencia del Estado, las Comunidades de régimen común no pueden responder (mediante modificaciones normativas **ad hoc**) a las variaciones legislativas introducidas por los territorios forales. El problema, pues, no radica en el poder tributario abstracto de Navarra y el País Vasco (que, suponemos, nadie discute, siempre que los efectos se circunscriban a su territorio) sino en la traslación indirecta de ese poder sobre manifestaciones de capacidad económica situadas en el resto del Estado. Si este, como creemos, es el núcleo central del problema, su resolución parte del previo conocimiento de dos cuestiones imbricadas: de un lado, los puntos de conexión que manejan el

Concierto y el Convenio para determinar la competencia recaudatoria de los territorios forales (es decir, cuándo un contribuyente o un hecho imponible tributan a éstos) y, de otro, los criterios de armonización con la normativa estatal que, indirectamente, determinan el espacio de libertad normativa tributaria de los mencionados territorios. Y este segundo punto es crucial puesto que incide sobre los supuestos fenómenos de deslocalización fiscal ya que si la normativa tributaria de los territorios forales estuviese absolutamente armonizada con la estatal, desaparecería el problema de fondo puesto que nadie discutiría (o lo haría con menor virulencia) un régimen con ribetes exclusivamente recaudatorios que, reducido a esta dimensión, no sería susceptible de producir distorsiones importantes en las decisiones de localización de las personas (físicas y, en mayor medida, jurídicas).

En lo que atañe a los puntos de conexión, entremezclaremos (puesto que las diferencias son mínimas) los correspondientes a los territorios históricos del País Vasco y a Navarra y nos centraremos (por las razones expuestas) en los correspondientes a aquellos impuestos donde es posible la existencia de divergencias normativas sustantivas con sus homónimos en territorio común. En consecuencia, prescindiremos del estudio del IVA y de los Impuestos Especiales (en la parte en que sean tributos concertados) ya que los puntos de conexión previstos en el Concierto o en el Convenio determinan una competencia exclusivamente recaudatoria de los territorios forales puesto que la normativa es similar a la existente en régimen común, como consecuencia de la doble armonización proyectable sobre estos tributos: de un lado, la interna o estatal y, de otro, la externa o impuesta por la Unión Europea.

Comenzaremos, sin embargo, con el examen de un impuesto que, de forma aparente, no presenta ningún problema o, al menos, que parece no interesar a los responsables políticos del Ministerio de Economía y Hacienda y de las distintas Comunidades Autónomas, cuyas máximas preocupaciones se dirigen hacia la tributación del beneficio societario: me estoy refiriendo al Impuesto sobre la Renta y a la Comunidad Foral de Navarra que, como hemos señalado, sí tiene competencias para establecer una regulación diferenciada en aspectos básicos de la estatal. Los problemas planteados son de un triple orden: en primer lugar, la domiciliación en Navarra de personas residentes en territorio común con el fin de aprovechar la menor presión fiscal relativa en este impuesto; en segundo lugar, y unido a lo anterior, la domiciliación pensando pro futuro en el cumplimiento del punto de conexión del Impuesto sobre Sucesiones y, por último, la problemática específica de la desarmonía interna entre los puntos de conexión para los empresarios personas físicas y personas jurídicas, que determina que la elección de la forma jurídica de ejercicio de la actividad empresarial pueda venir condicionada por el hecho de que el punto de conexión es, para las personas físicas, más fácil de cumplir que para las personas jurídicas, determinando, para el ejercicio de la actividad empresarial, la posibilidad de acogerse a los beneficios fiscales previstos en la normativa foral del Impuesto sobre Sociedades.

Y conviene tener presente que, en el caso del IRPF, la competencia recaudatoria implica la competencia normativa (es decir, se tributa a la Hacienda Foral aplicando la normativa navarra), salvo un supuesto -en el que

no vamos a detenernos- que se refiere a los no residentes en territorio español que conserven la condición política de navarros.

Los dos primeros problemas que suscita el punto de conexión del IRPF navarro están, como decíamos, íntimamente conectados, de tal manera que las domiciliaciones fiscales de conveniencia buscan, generalmente, no sólo el menor gravamen en el citado tributo sino, sobre todo, la exención futura en el Impuesto sobre Sucesiones, teniendo en cuenta que el punto de conexión de éste viene representado por la residencia habitual del causante, residencia que (y esto es lo paradójico, dado que se trata de tributos diferenciados en su estructura) se determina con arreglo a las normas del IRPF. Así encontramos personas físicas de edad propecta y patrimonio abundante (normalmente empresarios) cuya residencia en Navarra busca, primordialmente, la futura exención de la sucesión en favor de sus descendientes. Y tal y como aparecen reguladas estas cuestiones en el Convenio de 1990, es muy difícil para la Hacienda estatal desmontar la apariencia de residencia en Navarra, ya que se trata de cuestiones de pura prueba, donde el sujeto pasivo medianamente asesorado contará con los datos suficientes para crear una apariencia casi indestructible de residencia, que reportará a sus herederos un beneficio fiscal absoluto como es la exención de la transmisión mortis causa: simplemente basta comparar esta exención con el gravamen de ese hecho imponible a la luz de la Ley estatal del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para comprobar el excelente negocio fiscal que, cumpliendo la normativa vigente, puede realizarse.

Y, bajo el prisma de las Comunidades de régimen común, cabe recordar que el Impuesto sobre Sucesiones es un tributo cedido, de tal manera que el comportamiento del contribuyente -al trasladar su residencia a Navarra- determinará una pérdida futura de recaudación importante, a la que habrá que añadir, de forma inmediata, la derivada del IRPF en el tramo autonómico. Y, como venimos reiterando, las Comunidades de régimen común no pueden competir fiscalmente intentando evitar la huida de contribuyentes, ya que no pueden modificar normativamente las exenciones en el Impuesto sobre Sucesiones, circunstancia que, a su vez, las diferencia de los territorios históricos del País Vasco que tuvieron que modificar la normativa del Impuesto sobre Sucesiones (en 1992) para introducir exenciones equivalentes (salvo algunas diferencias) a las navarras con el fin de evitar la huida de contribuyentes (en este sentido, es paradigmático el caso de Gipuzkoa).

La solución al problema planteado se encontraba en el Convenio precedente de 1969 y en el vigente Concerto vasco y pasa por escindir el automatismo entre competencia recaudatoria y competencia normativa en base a un período mínimo de residencia efectiva del causante en territorio foral. En el caso del País Vasco, si el causante no ha residido con más de diez años de antelación en el territorio histórico, los herederos tributan a la Diputación Foral respectiva pero aplicando la normativa del Estado; ello complica la ingeniería fiscal, ya que no basta sólo con residir más de ciento ochenta y tres días en un solo año por parte del causante para que los descendientes se acojan al régimen fiscal más favorable del territorio histórico, sino que se requiere un plazo amplio, que, evidentemente, disuade a los

contribuyentes de territorio común de utilizar el País Vasco como lugar teórico de residencia.

Pasando al último problema que plantea el IRPF (y este es común a Navarra y al País Vasco) hay que hacer referencia a los empresarios personas físicas, cuya sujeción al poder tributario de los territorios forales no se rige por las reglas del Impuesto sobre Sociedades, sino por las específicas del Impuesto sobre la Renta; siendo ello lógico, la cuestión se plantea porque, al igual que en el Estado, los empresarios personas físicas pueden aplicar los beneficios fiscales previstos en el Impuesto sobre Sociedades (según la normativa foral), escapando al régimen de cifra relativa de negocios y, sobre todo, escapando a la posibilidad de tener que tributar aplicando la normativa estatal (hecho este último que sí puede darse en el caso de determinadas personas jurídicas aun cuando tengan su domicilio fiscal en territorio foral). Evidentemente, no es necesario ponderar -sobre todo en el caso de Comunidades limítrofes con los territorios forales, como puede ser Aragón- el incentivo que supone para empresarios personas físicas la residencia en Navarra, de cara a conseguir un doble objetivo: de un lado, la menor presión fiscal efectiva en el IRPF y, de otro e imbricado con ello, la posibilidad de acogerse a los beneficios fiscales de la normativa foral. La posible reacción de estas Comunidades de régimen común limítrofes será siempre muy débil, dado su escaso margen de actuación normativa en el IRPF y sus nulas competencias en el Impuesto sobre Sociedades.

Las soluciones a este problema de la tributación directa empresarial pasarían, a nuestro juicio, por la adopción de dos medidas normativas: en primer lugar, redefinir el concepto de residencia habitual en el Concierto y el Convenio, de forma que no venga determinada por la mera permanencia durante más de ciento ochenta y tres días por cada año natural en el territorio foral correspondiente, sino que se utilice un doble criterio, similar mutatis mutandis al del art. 12 de la Ley estatal del IRPF, con la única variación de que el criterio sea cumulativo y no meramente alternativo. En segundo lugar, eliminar, para los empresarios personas físicas, la conexión entre competencia recaudatoria y competencia normativa de los territorios forales, sustituyéndola por un régimen similar al previsto para determinar la competencia normativa en el caso del Impuesto sobre Sociedades, donde se tenga en cuenta (al menos para aquéllos cuyo volumen de facturación supere los 300 millones de pts) no sólo la residencia sino también el lugar de realización de las operaciones, distinguiendo entre las realizadas en territorio común y en territorio foral.

Por razones de tiempo no entraremos en el examen del pseudorégimen de obligación real de contribuir que, con dudosa base en el Concierto y en el Convenio, se regula, respectivamente, en las Normas Forales del IRPF de los territorios históricos del País Vasco y en la Ley Foral del IRPF de Navarra. Este régimen se aplica a los no residentes en España que, sin embargo, conserven la condición política de vascos o de navarros, quienes tributarán a la Diputación Foral donde conservasen su última vecindad administrativa, aplicando la normativa estatal. Curiosamente, el citado pseudorégimen no es unitario en su ámbito objetivo en los distintos territorios forales, ya que mientras en Navarra los citados sujetos tributan por la totalidad de rendimientos e



incrementos de patrimonio obtenidos en España, en los territorios históricos del País Vasco sólo tributan por los rentas obtenidas en Euzkadi.

Tampoco entraremos, por las antedichas razones de extensión, en el estudio del precepto del Convenio navarro que establece que la residencia del cónyuge varón en la Comunidad Foral atrae (de cara a la declaración conjunta en el IRPF) al cónyuge no varón, norma que nos parece inconstitucional sin ningún tipo de matices.

Como señalábamos anteriormente, quizá sea el Impuesto sobre Sociedades el tributo en que el ejercicio de las competencias normativas reconocidas a los territorios forales despierte mayores preocupaciones para el Estado y para determinadas Comunidades de régimen común (normalmente limítrofes). Preocupaciones lógicas pero cuya reacción jurídica se ha solidado fundamentar (al menos desde el Estado) en nominalismos absurdos y en presuntas constataciones pseudoempíricas fácilmente rebatibles por los órganos jurisdiccionales. El discurso estatal y de las Comunidades de régimen común es muy simple y, por ello, abocado al fracaso: si los territorios forales establecen tipos de gravamen inferiores al estatal (sólo en el caso del País Vasco, ya que Navarra sigue manteniendo el tipo del 35%) y si, además, conceden beneficios tributarios (vacaciones fiscales, reservas especiales para inversiones, libertades de amortización más amplias) más generosos que los vigentes en territorio común, el resultado no puede ser otro que una deslocalización de la inversión empresarial, debido a un ejercicio de las competencias tributarias de los territorios forales que puede calificarse de ilícito, en la medida en que provoca un dumping fiscal.

De forma esquemática este es el discurso político del Estado y de algunas Comunidades Autónomas frente a las modificaciones introducidas en el Impuesto sobre Sociedades por los territorios forales. Y si desde el punto de vista político el discurso puede ser rentable, desde el punto de vista jurídico resulta desastroso, como demuestran diversas Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia del País Vasco y de Navarra ante los que el Estado ha ido interponiendo sucesivos recursos. En primer lugar porque el argumento fácil es el que se centra en la comparación entre tipos nominales de gravamen (35% en el Estado -y Navarra- frente al 32,5% en los territorios históricos del País Vasco) para de ello colegir que la menor presión fiscal en el Impuesto sobre Sociedades influye en las decisiones de localización de determinadas inversiones. Este argumento está condenado al fracaso ya que el Concierto y el Convenio obligan a los territorios forales a mantener una presión efectiva global no inferior a la existente en el territorio común, pero no supone que ello deba cumplirse, necesariamente, en cada uno de los tributos individualmente considerados y, hasta el momento en los recursos interpuestos, el Estado no ha demostrado el incumplimiento de este límite global. Además, la comparación podría ser interesante en caso de confrontar tipos de gravamen reales o efectivos y no tipos meramente nominales o normativos, paso éste que jamás se ha planteado. Suponiendo que los tipos efectivos del IS en el Estado oscilasen en una horquilla entre el 20-24% y suponiendo que los tipos efectivos en el País Vasco y en Navarra (en este caso por la influencia de los beneficios fiscales, ya que los tipos nominales son idénticos) fuesen inferiores en tres o cuatro puntos porcentuales, tampoco el argumento sería decisivo en

sede jurídica, puesto que sólo habría logrado demostrarse la menor presión fiscal en un tributo concreto y esto es irrelevante jurídicamente en el Concierto o en el Convenio, único parámetro (para este argumento) aplicable por un órgano jurisdiccional. Lo único que demuestra la utilización en sede judicial de argumentos políticamente rentables es la confusión de planos o una lectura escasamente atenta de las competencias vascas y navarras: y, desde luego, nadie puede sorprenderse que esas competencias se ejerzan y, además, que el citado ejercicio sea para establecer diferencias con la normativa estatal. Ningún ente político o administrativo lucha por obtener unas competencias para, a renglón seguido, no ejercerlas en su plenitud o no establecer diferencias normativas respecto del Estado.

En segundo lugar, el argumento -derivado del anterior- empleado por el Estado y por algunas Comunidades Autónomas sobre el efecto de las medidas tributarias de los territorios forales en las decisiones de inversión empresarial y la subsiguiente vulneración de preceptos constitucionales concretos (libre circulación de capitales, adopción de medidas sobre bienes situados fuera del territorio autonómico) es igualmente endeble, ya que, para tener éxito, sería preciso lograr la demostración de dos hechos: de un lado, que las modificaciones tributarias de los territorios forales se realizan, directa o indirectamente, con el propósito de lograr la atracción de inversiones empresariales y, de otro, que éstas se localizan en un determinado territorio por motivos exclusivamente fiscales, pretiriendo absolutamente otros parámetros que influyen en la decisión de localización empresarial (coste de la mano de obra, infraestructuras, comunicaciones, acceso a proveedores, etc.). Y mucho nos tememos que la demostración de estos hechos con datos empíricos es imposible, de forma que no cabe argumentar genéricamente los efectos deslocalizadores que el ejercicio de las competencias tributarias de los territorios forales tiene sobre la inversión empresarial.

A nuestro modo de ver, los posibles recortes en las competencias normativas de los citados territorios (en definitiva, la similitud con el Impuesto sobre Sociedades estatal) no vendrán impuestos por recursos o actuaciones internas (sean del Estado, sean de las Comunidades de régimen común) sino por los avances que se logren en la armonización del IS en el ámbito de la Unión Europea; incidentalmente, y hasta que llegue ese momento, quizá la actuación de algún Estado comunitario con fronteras limítrofes con Navarra y con el País Vasco (en concreto, Francia) pueda desencadenar efectos similares a los deseados por España, lo cual no dejaría de constituir una enorme paradoja. Como hemos señalado en alguna ocasión, será la armonización europea la que recorte las libertades normativas de los territorios forales, sin que, hasta que llegue aquélla en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades, quepa esperar avances significativos impulsados desde el ordenamiento interno, sea como consecuencia de modificaciones legislativas sea como producto de la resolución favorable a las pretensiones estatales de recursos jurisdiccionales.

En cualquier caso y saliendo de problemas relacionados con los posibles agravios comparativos en el Impuesto sobre Sociedades, creo más interesante centrarnos en los supuestos en los que se produce una bifurcación entre competencia normativa y competencia recaudatoria de los territorios

forales, ya que este tributo es paradigmático en este sentido (por razones de tiempo, prescindiremos del examen del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales donde, en determinados supuestos, también puede producirse esta escisión entr ambas manifestaciones del poder tributario de los territorios forales). Y, a nuestro juicio, conviene tener presente esta bifurcación para alejar la idea (válida en otros impuestos) en cuya virtud la domiciliación fiscal de una sociedad en Navarra o en el País Vasco y/o su sujeción a las Haciendas respectivas determina, inexorablemente, que el gravamen sobre el beneficio societario sea exigible en virtud de la normativa foral. Conviene, en consecuencia, abandonar la idea en cuya virtud la domiciliación social y/o fiscal juega, para las sociedades, un papel similar al de la residencia habitual para las personas físicas de cara a la aplicación de la normativa de los territorios forales, ya que el Concierto y el Convenio manejan, de forma combinada, tres parámetros diferentes para determinar la legislación aplicable: domicilio fiscal, volumen de operaciones y lugar de realización de éstas.

Con la observación precedente, podemos hacer un resumen de los supuestos diferenciados en que puede encontrarse una sociedad (a quien cabe suponer indiferente, por ejemplo, domiciliarse en el País Vasco o en Navarra si tiene que aplicar, posteriormente, la normativa estatal, ya que, en este caso, la única variación -neutra en términos de ahorro fiscal- es el ente acreedor del tributo, y aún así con muchas matizaciones):

- a) Las sociedades con domicilio en el País Vasco y volumen de operaciones inferior a 300 millones de pts. tributan exclusivamente a la Diputación correspondiente a su domicilio fiscal, aplicando la normativa del territorio histórico, salvo que realicen más del 75% de sus operaciones en territorio común, en cuyo caso aplicarán la normativa estatal. Igual criterio sigue el Convenio con Navarra; en ambos casos, la alternativa fiscal-mercantil consistiría en ejercer la actividad empresarial sin acogerse a la forma societaria, en cuyo caso -y previa residencia del empresario en el territorio foral correspondiente- se aplicaría la normativa navarra o vasca, aunque sus operaciones se realizasen, en un porcentaje superior al 75%, en territorio común.
- b) Las sociedades que, cualquiera que sea su domicilio fiscal, tengan un volumen de operaciones superior a 300 millones de pts., siempre que realicen íntegramente esas operaciones en territorio vasco o navarro, tributarán a la Diputación Foral correspondiente aplicando la normativa de ésta. En este caso, es indiferente el domicilio, puesto que se atiende sólo al lugar de realización de las operaciones, siempre que el volumen de facturación supere los 300 millones de pts.
- c) Las sociedades que, superando su volumen de operaciones la cantidad de 300 millones de pts. y siendo aquéllas realizadas en territorio común y en territorio foral, tributarán conjuntamente a ambas Administraciones, aplicando la normativa correspondiente a su domicilio fiscal, salvo que realicen más del 75% de sus operaciones en territorio común, en cuyo caso aplicarán la normativa estatal. Este punto de conexión, donde se combinan los tres parámetros, abre

paso a distintas combinaciones para los sujetos pasivos que no superen el tope del 75% del volumen de operaciones en territorio común y, así, bastará la domiciliación fiscal en el País Vasco o en Navarra para conseguir no sujetarse a la normativa estatal.

En todo caso, no se trata aquí de ofrecer ejemplos de ingeniería fiscal para las empresas, sino de explicar los distintos criterios de sujeción al Impuesto sobre Sociedades y, sobre todo, de advertir las diferencias entre la sujeción normativa y la sujeción recaudatoria o, por emplear términos del Concierto, entre la concepción del tributo como concertado de normativa autónoma y como concertado de normativa común. Explicación que, en vez de ir orientada hacia los contribuyentes, debe dirigirse a los responsables políticos de las Comunidades Autónomas de régimen común quienes en ocasiones y con una mezcla explosiva de populismo e irresponsabilidad (no es el caso de Aragón) manifiestan una irresistible tendencia a disertar desde la ignorancia. Los regímenes de Concierto y de Convenio constituyen un modo peculiar de construir financieramente el Estado de las Autonomías, pero no son un mecanismo que, en abstracto, determine privilegios exorbitantes para los territorios forales; cuestión distinta es que la articulación concreta presente deficiencias que convenga subsanar en aras del modelo de Estado. En cualquier caso, las justas reivindicaciones de las Comunidades de régimen común no deberían pasar por atacar, en ocasiones frontalmente, unos mecanismos de separación financiera en ingresos y gastos, distintos de los aplicables en su caso, orientados hacia sistemas de unión en ambas facetas de la actividad financiera. Incluso, como periódicamente se hace desde Cataluña, sería conveniente, siquiera sea en sede teórica, y respetando los mecanismos de solidaridad interregional, plantear los efectos de una posible sustitución in totum de un modelo de financiación que, pese a los parches (léase corresponsabilidad fiscal) presenta dosis importantes de ineficiencia. Esta sustitución debería ir acompañada de una revisión de mecanismos tales como el Fondo de Compensación Interterritorial, acompasándolos a los nuevos modelos: esto, sin embargo, es una mera propuesta que excede, con mucho, el objeto de la presente intervención.

Pamplona, 12 de mayo de 1997.

***EL NUEVO MODELO DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES  
AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN (\*)***

Carlos Monasterio Escudero  
Catedrático de Hacienda Pública de la  
Universidad de Oviedo

Muchas cosas han cambiado en España en el curso de los últimos quince años, pero seguramente ninguna lo ha hecho con la rapidez y profundidad que lo ha hecho el modelo territorial del Estado,

Sin embargo, el asunto de la financiación autonómica es un tema poco conocido, que sale periódicamente, como una especie de monstruo del Lago Ness del otoño, con motivo de las distintas negociaciones quinquenales del sistema de financiación, la última de las cuales ha sido la del pasado septiembre de 1996

Hay que reconocer que el tema es arduo y de por sí poco atractivo, aunque creo que para todos nosotros como ciudadanos tiene mucha importancia ,porque un gran número de los servicios públicos que usamos y de los que depende nuestro bienestar ,como gran parte de la infraestructura de carreteras y de transportes, temas de vivienda, de ordenación del territorio, de medio ambiente, grandes servicios públicos como la educación y la sanidad son competencia ya actualmente de muchas CC.AA y van a serlo en un futuro próximo de todas ellas y por tanto yo creo que tanto como ciudadanos como desde el punto de vista de teóricos o interesados por los temas de la Hacienda Pública, es un tema de la máxima relevancia. Y a él voy a dedicar mi exposición

A decir verdad, me sentiría muy satisfecho si después de mi intervención, que espero que no sea demasiado larga, pudiera haberles clarificado algo sobre el nuevo sistema de financiación, y sobre todo, dejarles con ganas para que después sigamos charlando de este asunto en el coloquio e interés para que luego ustedes lo sigan en los medios de comunicación con algo más de interés y conocimiento de causa De todas maneras, por contarles las líneas maestras de mi intervención, quiero por una parte y antes de entrar en materia, decirles cómo **no creo** que debe enfocarse el asunto y señalarles algunos temas en los que en principio no voy a entrar, aunque después, si ustedes quieren, desde luego que podemos tocarlos más tarde en el coloquio...

Si ustedes lo observan, no sé si compartirán mi visión, pero cuando uno escucha las discusiones públicas sobre el nuevo sistema de financiación, este tema acaba siendo en gran parte un asunto pasional es decir, algo así como el Madrid-Barça, como estos grandes derbis deportivos; y de ese modo una serie de aspectos que revisten cierta complejidad acaban reduciéndose a dos cuestiones que son muy sencillas: y en las que además casi todo el mundo se pone en la misma posición respecto a los dos.

La primera de esas dos cuestiones que he mencionado es ¿A usted le parece bien o mal que las Comunidades Autónomas toquen el impuesto de renta?. Para unos ese es un impuesto que debería tocar únicamente la Hacienda Central y para otros no existe problema en que las CC.AA lo utilicen también, de manera compartida

Y la segunda de las cuestiones, como al final de los partidos de fútbol más llenos de pasión , es ¿ganamos ó perdemos con el nuevo sistema?

Como de sobra saben, los partidarios de ceder el IRPF, además de sostener que ésta es una buena medida, sostienen que la Comunidad X (normalmente, esa desde la que hablan) sale ganado tantos millones. Frente a ellos, los que consideran la cesión una ruptura de la solidaridad, añaden el temor de que la Comunidad Y puede perder recursos ó que a ver quienes van a pagar el elevado coste del nuevo sistema

Muy pocas veces se oye argumentar que si con el nuevo sistema va a haber más dinero, debe salir forzosamente de los bolsillos de todos los contribuyentes, porque sería insolidario que una región (aunque sea aquella en que vivimos) obtenga más recursos merced a algún truco que haga pagar más a los ciudadanos de otra, para luego transferirnoslo. Si hay beneficios monetarios, éstos deberían distribuirse de modo equitativo. Más raro aún es escuchar que los gobiernos autonómicos deberían tener más o menos recursos, según las preferencias de sus ciudadanos sobre los servicios públicos autonómicos suministrados, y no debido al efecto de alguna extraña regla del sistema de financiación , que ha conseguido “colar” la habilidad de algún político local en la fórmula de distribución de transferencias

Verán ustedes que el fútbol tiene muchos más seguidores que la financiación autonómica, porque, además de poder verlo por televisión, es más sencillo conocer las reglas y , sobre todo, comprender cómo ha quedado el resultado final. Al acabar el partido, ni los más despistados han quedado sin enterarse de quién ganó y como fueron los goles.

En cambio, yo no he visto justificar los resultados que pueden leerse en la prensa, respecto a si Andalucía ganará o no 460 000 millones con el nuevo sistema de financiación ó si la Comunidad X ó Y gana o pierde tanto dinero

Aunque reconozco que en términos políticos sin duda éste es un asunto relevante, si se acomete con algo más de sosiego la tarea de construir un buen sistema de financiación, que reparta con equidad los recursos entre todas las Comunidades Autónomas españolas, el modo de proceder no puede ser elegir directamente el resultado de quien gana o pierde más y centrar todo el debate sobre el uso que debe darse a uno entre varios instrumentos de financiación, como es el impuesto de renta personal., sino poner los cimientos de otro modo, buscando *reglas* equitativas que permitan a todos ejercer su autonomía en el campo financier, en vez de tratar de imponer directamente *resultados* que favorezcan a alguna de las partes

¿Cómo creo entonces que debería enfocarse la financiación autonómica?

Debemos ver primero cuáles son las antecedentes y porqué en el otoño pasado se planteo y se llevó a cabo una reforma del sistema de financiación de las Comunidades de régimen común;

¿Cuáles fueron los grandes objetivos de esa reforma? ¿En qué consistió?, .En esencia ya saben ustedes que ahí está el asunto del tramo autonómico en el impuesto de renta. Para buscar un patrón de comparación que permita juzgar si lo que se hizo está bien o mal y si quedan o no tareas pendientes a las que no se haya dado respuesta en esa reforma., es preciso examinar brevemente la trayectoria de la Hacienda Autonómica

No está mal comenzar recordando que el asunto de la descentralización fiscal en España es un asunto relativamente reciente y que a las alturas del otoño pasado y ya desde hace tiempo, había un gran desajuste ,que forzosamente se iba a acentuar más en el futuro ,entre el modelo de



provisión de servicios, que emana de la Constitución de 1978, que es un modelo de provisión de servicios fuertemente descentralizado y que se va a descentralizar más aún, porque quedan diezdiez Comunidades del artículo 143, entre las cuales se encuentra Aragón, que están pendientes de recibir todavía las transferencias de educación en todos los niveles excepto universitario , además de las de sanidad

Por lo tanto ,somos un Estado muy descentralizado y lo seremos en el futuro aún más. Hasta el extremo que si uno mira hacia atrás puede comprobar que hace relativamente poco tiempo, a principios de los ochenta, el Sector Público español estaba muy centralizado y en números redondos la Administración Central ejecutaba el 90 o el 88% del gasto total y las corporaciones locales el otro 10-12%.

Hoy esas cifras han dado un vuelco espectacular y más o menos viene a tener un 55%, poco más, la Administración central, un 30% las Comunidades Autónomas y el otro 15%, en números redondos, , las corporaciones locales. Cuando se transfiera la educación y sanidad todavía esas cifras darán un vuelco mayor. Por lo tanto, tenemos en el horizonte convertirnos en un país tan descentralizado como los Estados Unidos o como otros países con una tradición federal muy antigua.

Frente a esta realidad competencial y del gasto, hay un modelo de financiación para las Comunidades de régimen común, (las forales son un caso muy distinto ) que sigue siendo un modelo muy centralista, es decir, las Comunidades Autónomas son financieramente dependientes de la Administración central y ello plantea el problema de si puede haber verdadero ejercicio de la autonomía en esas condiciones. Aunque sea una obviedad, es bueno recordar que la esencia de la autonomía es esperar que las Comunidades Autónomas, que han sido creadas precisamente para dar un cauce a la diversidad territorial existente, vayan a hacer cosas distintas, en las materias de su competencia

La lógica consecuencia de esas diversas decisiones es tener que elegir luego un patrón de financiación que obligue a pedir más o menos carga fiscal a los ciudadanos según el nivel de servicios que les ofrece. Si una Comunidad Autónoma tiene una política exigente de protección de la naturaleza y del medio ambiente; enseña un segundo idioma en buenas condiciones y pone

instalaciones deportivas en todos los colegios públicos, además de mejorar el nivel de las prestaciones sanitarias, el resultado será muy legítimo si eso es lo que los ciudadanos de esa Comunidad demandan, en materia de servicios públicos, pero desde luego esos ciudadanos tendrán que soportar un nivel mayor de presión fiscal, lo mismo que cualquiera de nosotros, si quiere tener un piso reluciente y hacer muchas reformas, tendrá que gastar más en vivienda si esas son sus preferencias. Pues bien, el modelo de financiación es tremendamente dependiente para las Comunidades de régimen común de techo competencial elevado, que obtienen un 85% de sus recursos de transferencias procedentes de la Administración Central. Aunque la autonomía es cuestión de grado, en esas condiciones es difícil pensar que se da la dosis mínima necesaria

Aparte de este gran desajuste entre el modelo de provisión de servicios públicos, que después de unas transferencias que ya son importantes, está muy descentralizado y un sistema de financiación muy centralizado, hay otros motivos que obligaban a la reforma, fundamentalmente el cumplimiento de plazos de revisión del sistema establecidos legalmente

La LOFCA, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas establece un procedimiento de negociación quinquenal de las transferencias que las Comunidades reciben por porcentaje de participación en los ingresos del Estado, que es el capítulo de transferencias más importante

Básicamente, la dependencia se plantea porque las Comunidades de régimen común, que recibieron muchas competencias transferidas de la Administración Central recibieron sólo unos pocos impuestos, pocos en número, pero sobre todo de escasa capacidad recaudatoria, como fueron los impuestos cedidos de patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y las tasas sobre el juego.

La cesión de impuestos, una vez producida, no tiene plazo fijo de revisión, pero las transferencias del porcentaje de participación vienen negociándose por períodos quinquenales

El primer Acuerdo quinquenal alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) fué para el período 1987-1991; el siguiente, vigente para el 1992-1996, expiraba a fines del pasado año y había que proceder a una nueva discusión

Sin embargo, quiero subrayar, porque considero que éste es un asunto de importancia, que la LOFCA no **obliga** a que sea quinquenalmente, **permite** que lo sea pero no obliga a ese plazo. Pero bien, como la costumbre había sido negociarlo cada período quinquenal mediante un procedimiento que pasa por acordar una serie de variables, que sirven para repartir entre las CC.AA el volumen global de transferencias que se canaliza vía porcentaje de participación, se ha repetido de nuevo el mismo procedimiento.

Por otra parte, en el desarrollo del sistema de financiación hay un aprendizaje de la descentralización fiscal y es normal que surjan nuevas cuestiones a las que se debe dar respuesta, además de la conveniencia de evaluar la eficacia de las soluciones dadas a los problemas anteriores

Entre los temas pendientes que tenía el sistema de financiación a la altura de 1996, yo mencionaría tres que creo que son los de mayor calado

En primer lugar, hay un tema pendiente desde muy antiguo y que es un tema que se ha soslayado en esta discusión, como es la posibilidad de ceder el impuesto de valor añadido en fase minorista a las Comunidades de régimen común. Este impuesto lo menciona la propia LOFCA como susceptible de cesión y además en el Acuerdo de financiación de noviembre de 1986, se estableció que en 1990 se iniciarían los estudios para la cesión efectiva del IVA minorista

Esta era una tarea pendiente a la que habría que dar respuesta, porque el cierre natural del modelo LOFCA, era precisamente discutir la cesión del Impuesto de Valor Añadido en fase minorista; ya sea para proceder a la cesión o para decir que no, explicitando las razones en ese sentido, pero esa era una tarea pendiente que habría de acometer.

En segundo lugar, también deberían de estudiarse los resultados de las anteriores medidas de corresponsabilidad fiscal. Como ustedes recuerdan, la participación de las Comunidades Autónomas en la cuota líquida del impuesto de renta por el importe del 15% fue una medida que

se acordó en 1993, con carácter temporal para dos ejercicios, el del 1994 y el del 1995 y después se prorrogó. para el ejercicio de 1996. Estaba previsto que al final de su vigencia se evaluara su contribución a aumentar de modo efectivo la autonomía y corresponsabilidad fiscal de las CC.AA de régimen común

Y por último, en la anterior negociación quinquenal de 1992, se estableció un mecanismo para que las Comunidades contribuyeran a la consecución de los objetivos de convergencia fijados en el Tratado de la Unión Europea, en Maastricht

Hubo una coincidencia temporal casi exacta entre el Tratado de Maastricht, en diciembre de 1991 y la negociación del anterior sistema de financiación autonómica; en enero de 1992. Como consecuencia, el sistema de financiación autonómica para el período 1992-96 incluyó como uno de sus puntos clave la fijación de Escenarios de Consolidación Presupuestaria, en relación con los topes máximos de deuda y déficit que tenía que conseguir el Sector Público español, en su conjunto

Las Comunidades Autónomas son una partes importante y creciente del sector público; y sin su cooperación es realmente difícil que puedan alcanzarse los objetivos de convergencia

Además de todo lo anterior, que hace referencia a aspectos concretos del sistema de financiación, no debe olvidarse que todo el proceso debe enmarcarse en los principios constitucionahmente proclamados para la Hacienda Autonómica que si bien son indicaciones genéricas, sirven como referencia última al sistema, y son los que en cualquier país federal sirven para montar un sistema de financiación descentralizada.

Si se atiende a la Constitución, ésta señala que los principios de la Hacienda Autonómica son los de autonomía, solidaridad y coordinación. Se enuncian también otros, por ejemplo: no puede haber barreras económicas, ni fiscales dentro del territorio porque somos un único país a efectos económicos, señalándose, además, que los regímenes fiscales especiales, como el del País Vasco y Navarra y el de Canarias, no puede suponer en ningún caso privilegios económicos ni sociales,

Puestos a entresacar dos principios clave para la reforma de la Hacienda Autonómica, éstos deben ser los de autonomía y solidaridad

La autonomía en materia de gastos e ingresos apunta a que cada Comunidad Autónoma, si llevamos hasta el final este principio, se quede con todos los ingresos de sus residentes.

La solidaridad implica que las Comunidades de menor nivel de renta o con elevados costes de provisión de servicios públicos, deben de recibir una ayuda especial

Como puede apreciarse, entre los principios de autonomía y solidaridad debe llegarse a una transacción, porque entre ellos existe un cierto grado de tensión y en esa interpretación equilibrada de los dos reside la clave de un buen sistema de financiación

Finalmente, no deben minusvalorarse las tareas de coordinación, porque tras la descentralización la Hacienda Central no decide sobre la mayoría de los ingresos y gastos que antiguamente estaban en sus manos. Hoy día los gobiernos autonómicos tienen una política presupuestaria propia y deciden sobre una gran cantidad de ingresos y gastos públicos.

Sin mecanismos de coordinación efectivos, la Administración Central no puede desarrollar las competencias de conducción de la política económica, que tiene constitucionalmente atribuidas.

Pues bien, si uno observa en qué medida el antiguo sistema de financiación nos acercaba a esos grandes objetivos, hay un acuerdo bastante grande en que puntuaba bastante bajo tanto en el asunto de la autonomía como en el de la solidaridad. En el asunto de la autonomía, si una Comunidad tenía el techo competencias elevado, es decir, si había asumido ya educación y sanidad, hemos visto ya que el 85% de sus ingresos venían por transferencias de la Administración Central. El otro 15% eran ingresos tributarios, fundamentalmente por tributos cedidos y tasas, pero los tributos cedidos incluso la Comunidad Autónoma los gestiona por delegación de la Hacienda Central pero no tiene capacidad normativa para actuar sobre ellos. Por lo tanto, si las transferencias están pactadas para períodos de 5 años y en los tributos cedidos no se puede cambiar la normativa, sólo se pueden conseguir mejoras recaudatorias a través de una gestión más perfeccionada, pero esta vía es ciertamente limitada

Lo poco que poco pueden hacer las Comunidades Autónomas en cuanto a autonomía por el lado del ingreso, es recurrir al endeudamiento.

En el terreno de la solidaridad, uno puede observar los ingresos de las Comunidades Autónomas y ver que hay diferencias significativas en términos de financiación per capita.

A partir de ahí, sin embargo, lo que resulta muy difícil es justificar las diferencias existentes en términos de solidaridad. Es decir, hay Comunidades que reciben significativamente menos per capita, sobre todo en el grupo de comunidades del 143, las de competencias reducidas. Pero tenemos, a la cola, en términos de financiación per capita tanto a Madrid y a Baleares que son regiones de una renta elevada, como a Murcia o al Principado de Asturias que son regiones de renta reducida. Por lo tanto, no está claro a qué obedecen esas diferencias, no parece que haya un patrón claro de solidaridad detrás.

Y por último, en el asunto de la coordinación, hasta fechas muy recientes, hasta 1992, en que empezaron los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, tampoco se había establecido ningún mecanismo operativo.

Pero bien, con ese horizonte de fondo, es decir, relativa lejanía a los grandes principios constitucionales en materia de financiación autonómica y obligados por el vencimiento del anterior período quinquenal se inicia la negociación en el seno del consejo de Política Fiscal y financiera, para reformar el sistema de financiación

Si se observa el proceso con detalle, aparecen cosas un tanto sorprendentes. La negociación se inició en el mes de julio con un primer documento de la Administración Central, al cual las Comunidades Autónomas enviaron una serie de observaciones y en septiembre, el día 23, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, si se atiende a la información de prensa “acordó “el nuevo sistema de financiación. Es más, si uno mira posteriormente, incluso el preámbulo de la Ley 3/1996, que modificó la Orgánica de

Financiación de Comunidades Autónomas, ahí también se dice: “El CPFF **ha aprobado** un nuevo modelo de financiación autonómica”

Estos dos detalles nos muestran que la costumbre se ha hecho Ley, y que un órgano de relación multilateral entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera., donde están representadas todas las Comunidades, a través de su Consejero de Economía y Hacienda y la Administración Central por los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas., organó que tienen legalmente encomendadas exclusivamente funciones consultivas y de deliberación, se ha transmutado en órgano decisorio

Sin embargo, insisto en que la LOFCA dice claramente que el Consejo de Política Fiscal y Financiera es un órgano consultivo y de deliberación, en teoría no decide nada. Sin embargo, en la práctica el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha decidido, y sigue decidiendo, en el sentido de lo que se produce más tarde en el Parlamento es un mero recubrimiento formal a través de las correspondientes leyes de los acuerdos del Consejo. Insisto, el Consejo se ha convertido en la última instancia decisorio y eso, a mi juicio, en estos momentos, produce una serie de inconvenientes que son mayores que las ventajas que podemos obtener como contrapartida

El consenso y la negociación política, yo creo que fueron muy útiles en la primera etapa de la descentralización del sector público en España. Gracias a ellos, se traspasaron una gran cantidad de servicios sin referencia previa ninguna, y para esa tarea el acuerdo político y la negociación eran importantes. Lo que pasa es que llega un momento, y yo creo que la hora de ese momento ya ha debido empezar a sonar hace tiempo, donde las reglas deben de jugar algún papel y en la búsqueda de las reglas yo creo que la discusión debería de llevarse a cabo en otro lugar distinto al Consejo de Política Fiscal y Financiera

¿Cual es el problema que se deriva de los Acuerdos del CPFF? Que los incentivos de quienes allí se sientan no conducen el acuerdo en la dirección más adecuada

¿Cuáles son los incentivos de las partes que se sientan allí?

Son muy fáciles de identificar, y si uno sigue el rastro de las rondas negociadoras se ve que esos incentivos han surtido efecto. Los consejeros de las Comunidades Autónomas en lo que tienen interés lógicamente, es en un sistema de financiación que proporcione a su región cuantos más fondos mejor.

Eso es muy legítimo. Pero claro, no son las reglas generales de un buen sistema de financiación lo que preocupa a cada uno de ellos, sino la posición y en concreto la posición financiera de su Comunidad,. Ese es su trabajo, es decir, para eso les han designado y hasta ahí todo es perfecto.

Por el otro lado, la Administración central está interesada en un sistema de financiación que le salga “barato” , que no tensione sobre sus gastos, incrementando el déficit. Como ya hemos visto que el sistema de financiación de las CC.AA comunes se basa sobre todo en transferencias de la Administración Central, lo que ésta querrá es que replique en la medida de lo posible la situación preexistente hasta ese momento. y por lo tanto, al renegociarlo no le suponga más gasto de transferencias.

Si se comprueba el resultado de los dos acuerdos quinquenales anteriores, hay un gran despliegue técnico que lo que hace es simplemente encubrir el coste efectivo de las competencias transferidas. Hay una fórmula acordada en el año 1986, con muchas variables, superficie, unidades administrativas, población, pobreza relativa, esfuerzo fiscal, insularidad, muchas cosas definidas de manera técnicamente muy compleja, pero cuya única finalidad es replicar y dar lugar a una financiación igual que tenían las Comunidades por coste efectivo,

¿Tenía el coste efectivo algún criterio de optimalidad por el que deberíamos respetarlo?

No, no tenía ninguno; su valor dependía de factores históricos y políticos que llevaron a que, si por ejemplo en la Comunidad de Aragón hubiera un nivel de prestación de servicios mejor ( peor) que el de la Comunidad de al lado, hubiera salido beneficiada (perjudicada) desde el principio, sin motivo alguno

Es importante señalar, en relación a este punto, que hay un error que mucha gente sustenta, y es el pensar que un Estado centralista significa igualdad de trato; y un Estado Autonómico descentra@do significa la creación de reinos de taifas, que son el origen de diferencias ilegítimas, y esto es rotundamente falso, porque en ningún país, ni siquiera en el más centralista, todos los ciudadanos en todas las regiones tienen el mismo nivel de prestación de servicios púbhcos; siempre hay Comunidades



donde hay una buena red de carreteras en unos sitios, mientras que en otros está menos cuidada, un número suficiente de hospitales bien ubicados donde está la población, y en otras Comunidades o en otras zonas tenitorio hay carencias históricas de infraestructuras o ubicación de centros sanitarios que no coincide con el asentamiento actual de la población. Pues bien, si les cedemos la competencia evaluamos el coste efectivo *de aquello que hay* y le damos dinero para eso.

Ciertamente, lo anterior puede parecer lógico en la primera etapa de los traspasos, pero la primera etapa de los traspasos va a hacer casi 20 veinte años que quedó atrás; en algún momento hay que discutir el sistema de financiación y todas las rondas negociadoras por parte de la Administración central se reducen a buscar un sistema que salga barato y por supuesto, por partes de las Comunidades a meter aquellas variables que privilegien la situación financiera de esa región.

Claro, si esa discusión se llevara a cabo en el Parlamento y en concreto en el Senado, como Cámara de representación territorial, especializada en estos temas, las cosas serían distintas., porque en una Asamblea Legislativa las discusiones serían más sobre reglas y menos sobre resultados financieros.

Por poner un ejemplo en este sentido, cuando decidimos implantar un impuesto personal sobre la renta, lo discute el Parlamento que nos representa como ciudadanos, y de lo que se trata es de ver una definición adecuada de renta, que trate a todos por igual y no exima a los que tienen rentas de este tipo, o del otro, o acuerde directamente cuanto han de pagar tales o cuales personas, se fijan reglas generales, para que haya igualdad de trato y luego cada uno pague según los ingresos que obtenga en cada momento.

.Y en segundo lugar, después de definir la renta de manera correcta, decidirá cuál es el patrón de progresividad que hace que el esfuerzo de los ricos sea X veces mayor que el de los pobres.

Lo que nadie se pregunta ni debería preguntarse en ese momento, es: "oiga, y como media los de esta comarca pagan más que en aquella otra, o como media, la recaudación por el Estado del impuesto aumentará un 2 o un 5%". Cuando definimos las reglas del juego, estamos discutiendo otras cosas- estamos discutiendo las reglas de un buen sistema, de un sistema que trate con equidad a todos los ciudadanos frente al impuesto..

. Lo que pasa con el sistema de financiación es que es difícil, por la composición e intereses del Consejo de Política Fiscal y Financiera que las cosas salgan así. Por supuesto que el peligro no sería tan grave si el Consejo se atuviera a su función, la función consultiva y de deliberación; pero en la práctica su Acuerdo es decisorio y el sistema de financiación está muy expuesto a la capacidad de presión política que alguna de las partes pueda ejercer. Y estas cosas hay que decir las, porque deberían discutirse en voz alta y no quedar ocultas bajo pretendidas fórmulas técnicas.

Continuando con el análisis de la evolución del sistema, cabe preguntarse porqué en 1986, que fue el momento en que por primera vez se negoció el porcentaje de participación y se pudo pasar a un modelo de financiación descentralizado **no** se hizo

Seguramente porque en aquellos momentos había una coincidencia de signo político entre la mayor parte de las Comunidades Autónomas que se sentaban en el Consejo y el gobierno de la Administración central y por otra parte, las Administraciones autonómicas que no tenían mucha historia, eran recién llegados a la vida administrativa y no tenían todavía experiencia negociadora.

Hoy las cosas se plantean de una manera distinta, yo creo que las soluciones elegidas han sido unas y no otras, precisamente por la capacidad de presión política que pueden ejercer en cada momento las partes. Lo que pasa que ese modelo, que se decide escogiendo la solución unos cuantos, se decide para todos y muchas veces se decide teniendo en cuenta los resultados financieros. Y yo creo que esto es malo, en el sentido de que desvía la atención de la dirección correcta, que sería la de aumentar el diálogo político interno y la capacidad de decisión de las CC.AA. Trabajar en esa dirección supone fijar reglas de juego equitativas, para que cada uno ejercite su autonomía dentro de ellas.

Esas reglas de financiación equitativas deberían permitir a todas las Comunidades, jugar el juego de la autonomía en condiciones de igualdad.

Pero ese juego una vez que se juega y tenemos al final **los resultados** del tanteador, éstos dependen de dos cosas: **las reglas** que hemos elegido, que deben ser equitativas para que todos los jugadores jueguen en pie de igualdad y **la habilidad** de cada uno de los jugadores- y precisamente ese segundo ingrediente es la esencia de la autonomía y se olvida muchas veces.

Es decir:, lo que una Comunidad tiene en términos de niveles de calidad de servicios públicos depende de la financiación recibida, por supuesto, pero también de la capacidad de su gobierno para reducir costes, para buscar nuevos métodos de gestión pública, para mejorar la gestión tributario y todos esos ingredientes dan el resultado final. Por lo tanto , éste depende no solamente las reglas del juego, sino también de la habilidad de cada jugador. Y hay veces que parece que se quiere anular la habilidad de los jugadores y predeterminar quien debe ganar, aunque no sea el más habilidoso.

Descendiendo al detalle del resultado del último Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica para el próximo quinquenio 1997-2001, veamos cual ha sido el proceso y los principales cambios introducidos.

Su plasmación normativa ha supuesto la modificación de la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas y la Ley de Cesión de Tributos, fundamentalmente porque la solución elegida en materia de autonomía y corresponsabilidad fiscal que se articula a partir del impuesto de renta, no tenía cabida en la LOFCA y en la Ley de Cesión de Tributos, en la anterior redacción de estas normas y de ahí la obligación de ese cambio normativo. Y también hay algunos preceptos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 que están relacionados con el nuevo sistema, para recoger los cambios en el sistema de transferencias.

Pero si ustedes miran el documento discutido en el CPFF en septiembre del 1996 y las leyes que se publicaron a finales de diciembre, la nueva LOFCA y la nueva Ley de Cesión de Tributos, simplemente son el recubrimiento formal del resultado del pacto político alcanzado en el CPFF. Ese es el órgano donde realmente se ha llegado al resultado final.

Si nos centramos en lo esencial y buscamos unas buenas reglas de juego, el contenido de la reforma, si uno lo aborda desde un punto de vista teórico y trata de llevar a cabo una buena reforma, , primero nos pondríamos de acuerdo sobre el peso relativo que queremos dar a los grandes principios constitucionales: autonomía, solidaridad y coordinación.

¿Qué peso damos a cada uno de ellos? ¿Cuál es nuestra prioridad entre ellos?

¿Mejorar el grado de solidaridad, el grado de autonomía, ó el grado de coordinación?

Tenemos que decidir y darles un orden de prioridad. Una vez que uno ha elegido los grandes objetivos tiene que buscar los instrumentos que nos acerquen a esos objetivos.

Esa discusión, si uno mira los documentos del Consejo, parece que no se ha llevado a cabo;

Sin embargo, por las medidas adoptadas está claro que se ha decidido dar primacía al objetivo de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal y se han dejado aparcadas las cuestiones de solidaridad y las cuestiones de coordinación.

¿Qué es lo que se ha hecho en materia de autonomía fiscal, donde se contienen los aspectos novedosos principales?

Fundamentalmente, aumentar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas sobre sus recursos.

Básicamente lo que se ha hecho es cederles el 15% del impuesto de renta, de la siguiente manera: la tarifa del impuesto de renta se ha escindido en dos: una tarifa estatal que equivale al 85% de cada tipo de gravamen para cada escalón, y otra tarifa autonómica que equivale al otro 15%. (esos porcentajes se incrementarán al 30% cuando se haya completado el traspaso de la educación, en todos sus niveles. Hasta entonces, el restante 15% lo recibirán como participación territorializada, sin capacidad normativa).

De esta manera los contribuyentes soportamos, en principio, la misma presión fiscal, lo que pasa es que ahora hay dos tarifas y hay capacidad normativa para que la Comunidad Autónoma toque su tramo de la tarifa. De ese tramo de la tarifa autonómica se quita el 15% de las deducciones en este primer momento. y así recibe el 15% de la recaudación de renta pagada por sus residentes.

Cuando se traspasen las competencias de educación, todas las Comunidades Autónomas tendrían una tarifa autonómica que equivaldría al 30% del impuesto de renta.

Por tanto, la capacidad de decisión de las comunidades autónomas incluye ahora un gran impuesto como es el de renta, de gran capacidad recaudatoria y sobre el cual disponen de competencias normativas sobre el tipo de gravamen (limitadas y sujetas a topes), pudiendo también crear deducciones propias de tipo familiar o por gastos personales, del tipo de la que se está comentando en Aragón, en favor de los adquirentes de segunda vivienda. Estas deducciones propias de las CC.AA se restarían completamente (y no al 15% o 30%) de la cuota íntegra de la Comunidad que las haya creado.

Pero la potenciación de la autonomía fiscal de las Comunidades ha ido más lejos; también las Comunidades pueden tocar la normativa del resto de los tributos cedidos, fundamentalmente los tipos de gravamen, salvo en las tasas sobre el juego donde tienen una capacidad de decisión mucho más amplia. Por lo tanto ahora, los tributos en mano de las Comunidades Autónomas han ampliado su ámbito, además de los antiguos tributos cedidos, está el impuesto de renta por importe del 30% de la recaudación. Y se ha alterado la naturaleza de la cesión, que ahora incluye competencias normativas. Como excepción respecto al esquema de cesión anterior, que suponía ceder las competencias de gestión, el IRPF autonómico, seguirá gestionado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria

Puede apreciarse que en el sistema de financiación se produce un cambio cualitativo importante; las Comunidades ahora tienen más impuestos y se les retiran transferencias por importe del tramo autonómico del IRPF. Por lo tanto se dice que el modelo es financieramente neutral en el año base, subrayó; ese año base es el ejercicio de 1996. A una Comunidad se le cede ahora una gran parte de recursos por impuesto de renta, recaudado de los residentes en su territorio y se les quitan transferencias por el mismo importe, de manera que la operación es financieramente neutral ese año base. Lo que suceda en el resto del quinquenio, depende de la evolución de ambas magnitudes.

En segundo lugar, además del cambio en la composición de los ingresos autonómicos, está el aumento en la autonomía y corresponsabilidad fiscal, merced al ejercicio de las competencias normativas sobre todos los tributos cedidos; los antiguos más la cesión parcial del IRPF

Y hay un tercer elemento que yo he oído comentar poco, pero que me parece muy importante, y es que los recargos autonómicos que tuvieron poca relevancia en el pasado, igual alguno de ustedes recuerda aquel que tuvo tan mala fortuna de la Comunidad de Madrid que estableció un recargo que no se llegó a aplicar en el impuesto sobre la renta personal, han visto despejar algunos obstáculos que impedían su avance

Había anteriormente una duda, por la redacción anterior de la LOFCA que era: si los recargos podían ser sobre los tributos cedidos y no sobre los tributos susceptibles de cesión, pero

no cedidos como es el IVA minorista o algún impuesto especial y si podían ser sobre todo los tributos cedidos o sólo sobre impuestos cedidos.

Actualmente, la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas se ha ampliado, porque se ha aclarado que pueden establecer recargos sobre los tributos susceptibles de cesión, aunque no hayan sido efectivamente cedidos, y a mí me ha extrañado no oír comentar más este aspecto, que pone un arma extraordinariamente potente ,en términos fiscales ,en manos de las Comunidades Autónomas que es el Impuesto de Valor Añadido en fase minorista, susceptible de cesión pero no cedido, ya que sería perfectamente posible establecer un recargo sobre él ,gracias a esta nueva definición de la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, básicamente la operación de reforma ha supuesto ampliar la capacidad de decisión fiscal de las Comunidades y reducir los ingresos por transferencias. En este momento, las Comunidades tienen más capacidad de decisión para buscar ingresos en sus propios contribuyentes y se ha reducido su dependencia de recursos procedentes de la Administración Central. Sin embargo, se han dejado de lado los otros objetivos de solidaridad y de coordinación.

En materia de solidaridad, un lector atento del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera me diría inmediatamente: "no, no, mire usted que hay un acuerdo, el acuerdo séptimo que se denomina precisamente instrumentos de solidaridad."

¿Qué son realmente esos pretendidos instrumentos de solidaridad?

Una manera para evitar que se abran grandes abanicos recaudatorios. Sin embargo, a mi juicio es más que dudoso, más bien resulta falso que esos sean verdaderos instrumentos de solidaridad.

¿Qué sucedía en el antiguo sistema con la solidaridad y las diferencias de financiación?

Que las Comunidades dependían sobre todo de transferencias de la Administración Central.

¿Cómo evolucionaban esas transferencias en el anterior sistema?

Pues igual para todas las Comunidades del mismo nivel competencial, según una base, la llamada Base ITAE, que son las siglas de Ingresos Tributarios Ajustados Estructuradamente, es decir, de la recaudación de todos los impuestos directos e indirectos del Estado más cotizaciones sociales, con un tope superior que era el crecimiento nominal del PIB, y uno inferior que era el gasto estatal equivalente, que de hecho excedió en la mayor parte de los ejercicios al crecimiento del PIB.

Por lo tanto, en el antiguo sistema de financiación, la mayoría de los ingresos de las Comunidades, que eran por porcentaje de participación, crecían anualmente y crecían para todas igual.

Pues bien, como ahora hacemos depender la financiación de impuesto de renta, se han establecido una serie de reglas de garantía que son herederas de los antiguos topes de evolución, pero que no se pueden llamar instrumentos de solidaridad, porque hablar de instrumento de solidaridad significa definir un patrón de equidad, es decir, será pobre o rica la Comunidad que cumpla estos parámetros y a continuación llevar a cabo transferencias entre ellas.

En el nuevo sistema esas reglas, insisto, a lo único que apuntan es a que no se abran abanicos recaudatorios muy grandes.

¿En qué consisten esas reglas puestas en vigor para el próximo quinquenio?

La primera de ellas establece que los los ingresos autonómicos por tramo autonómico de renta más participación territorializada, como mínimo van a crecer lo mismo que el PIB nominal estatal, salvo que, la recaudación estatal por IRPF crezca menos que ésta magnitud.; en cuyo caso la garantía se reduce al 90% de la recaudación estatal si está es inferior. Lo cual puede originar importantes efectos financieros.

Imaginen ustedes que crezca, por exagerar un poco el asunto, pero así lo verán más fácilmente, al 5% el PIB nominal nacional y que la recaudación estatal crezca un poco menos, que crezca el 4,5%. Pues bien, en ese caso, por esa pequeña diferencia en vez de recibir una garantía del 5%, las comunidades recibirían un crecimiento de poco más del 4% si esa es la brecha entre ellas. Pero en cualquier caso, ahí lo único que se da es un seguro, un paracaídas mínimo a las Comunidades para que sepan que el mínimo de crecimiento va a ser, en el mejor de los casos, el PIB nominal. Pero recuerden ustedes que según las reglas de la antigua base ITAE,

en una etapa de reducción del gasto y el déficit, que es en la que nos encontramos, con un claro aumento de los ingresos por impuestos indirectos y las cotizaciones sociales (por la recuperación del empleo), las CC.AA renuncian a la parte de la base ITAE que más crece y se quedan precisamente con el IRPF, cuyos incrementos recaudatorios son notablemente bajos desde 1993 y no parece que vayan a aumentar, sino más bien al contrario. En este sentido, no está claro que el nuevo sistema resulte financieramente más favorable que en anterior, para el conjunto de Comunidades de régimen común

Hay una segunda regla que refuerza la anterior y que le dice a las Comunidades que lo que reciban por el impuesto autónomico de renta más participación territorializada, más el nuevo porcentaje de participación se les garantiza que crecerá al menos el 90% de la media ,pero tampoco con ello se garantiza nada nuevo.

Antes crecían todas las CC.AA al 100% de la media de su grupo ,porque los ingresos de la base ITAE crecían para todos por igual, al ser una base nacional, luego respecto a la situación anterior no hay ningún elemento nuevo.(Recuérdese que el nuevo porcentaje de participación, más participación territorializada y tramo autonómico del IRPF equivalen al antiguo porcentaje de participación)

Y por último, una tercera garantía ,para cuando se hayan completado las transferencias de educación es que a todas las Comunidades se les asegura el 90% de la financiación media per cápita tomando para ese cómputo tributos cedidos y tasas transferidas (en recaudación normativa), impuesto autonómico de renta , participación territorializada más porcentaje de participación.

De nuevo debemos preguntarnos ¿cambia esto mucho la situación actual.?

Pues a mí juicio, bastante poco, porque esta garantía de financiación igual al 90% de la media per cápita nos deja prácticamente en el mismo punto a donde habríamos llegado prorrogando las reglas del sistema anterior.

En el sistema anterior, las CC.AA, al tener educación se hacían financieramente más dependientes de la Administración Central y recibían la mayoría de sus recursos vía porcentaje



de participación. Para distribuir el porcentaje de participación entre las CC.AA de ese grupo, el 94% se hacía a partir de la variable población

Luego, después de dar todas estas vueltas tenemos unas reglas de evolución mínima parecidas a las de antes. Eso sí, hay un elemento diferencial ahora que antes no existía, porque actualmente no existen topes máximos para las ganancias recaudatorias que vaya a obtener una Comunidad rica, de alta renta per cápita y cuyo PIB crezca a ritmo elevado,

Hay algún otro elemento de la reforma que creo que merece la pena comentar, y es que puede darse el caso de una Comunidad rica, con alto nivel de recaudación per capita en renta a la cual el tramo autonómico de renta le proporcione más recursos que las transferencias que tenía antes, por porcentaje de participación.

¿Qué pasa en esa Comunidad?

Sucede un fenómeno que ha sido poco comentado. Esa Comunidad resulta que tenía unas transferencias inferiores a lo que representa el tramo autonómico del IRPF, que va a recibir en todo caso. Luego, esa Comunidad pagará una transferencia negativa a la Hacienda central y por tanto puede haber Comunidades de régimen común que tengan una cierta analogía con las forales, en el sentido de que tengan una transferencia negativa y paguen una especie de cupo por IRPF a la Administración central; eso lo permite el nuevo sistema y es un hecho a destacar

Por tanto .esto es lo que ha hecho el nuevo sistema. Insisto: potenciar la autonomía, la capacidad de decisión de las Comunidades; establecer unas reglas de evolución para que no se abran abanicos recaudatorios muy grandes, pero a sto último, no se le pueden llamar instrumentos de solidaridad, si uno utiliza la expresión con propiedad .

Pero lo que a mí me pasma, y lo que creo que debería pasmar a cualquier observador del sistema es: la ausencia en el Acuerdo de los temas de coordinación, máxime ahora, que estamos en pleno periodo de convergencia económica; ahora que el tema del ajuste del déficit y la deuda es un tema estrella y lo va a seguir siendo con el futuro Pacto de Estabilidad, y en un horizonte en

que los Escenarios de Consolidación Presupuestaria iniciados en 1992 deberían ser un tema de importancia capital ¿Qué previsiones y reglas se mencionan en este sentido?

Ni una sola palabra, , ni una sola letra, nada, absolutamente nada.

En este asunto se ve muy claramente el aspecto que antes habíamos comentado respecto a las negociaciones en el CPFF, donde la capacidad de presión política, la “configuración” del nuevo sistema por alguna Comunidad más que por otras, tiene mucho que ver con este asunto, porque si ustedes comprueban cual es la Comunidad a la que se le revisó en 1995 el Escenario de Consolidación Presupuestaria fijado inicialmente en 1992 ,incrementando su objetivo de deuda, más que a ninguna otra, concediéndole el 50% de incremento sobre el valor inicial y que aun así incumple el tope revisado casi en otro 50%., hallarán una razón de porqué los promotores del nuevo sistema tuvieron tan poco interés en tratar los aspectos de coordinación del endeudamiento .

Sin embargo, es innegable que este tema es de la máxima relevancia por sí mismo y que además, la continuidad de los Acuerdos de 1992 obligaba también a examinar el grado de cumplimiento de los compromisos alcanzados.

Recapitulando todo el examen que hemos hecho, si uno compara la reforma que se ha hecho, se constata que hemos mejorado en el tema de la autonomía fiscal, aunque puede discutirse si no hubiera sido preferible utilizar otros instrumentos de corresponsabilidad, otras fórmulas para conseguir lo mismo, por ejemplo, podríamos haber trabajado también sobre el IVA minorista y sobre los impuestos especiales. De hecho, la propuesta del Libro Blanco sobre la financiación autonómica era descentralizar a partes iguales impuestos directos e indirectos, trabajando sobre impuesto de renta y sobre IVA e impuestos especiales.

¿Por qué esa propuesta de incluir, junto al IRPF, la imposición indirecta? En esencia el argumento principal es que las diferencias entre consumo per capita son muy pequeñas entre Comunidades., mientras que las diferencias en renta son mucho mayores. Por lo tanto, al suprimirse los topes máximos a las ganancias que pueden obtenerse, las brechas recaudatorias serán mayores. Además,

al no haber aplicado un impuesto autonómico sobre la renta de tipo proporcional, sino uno de tipo progresivo, las diferencias recaudatorias se disparan aún más.

Además de lo anterior, el equilibrio recaudatorio y la suficiencia de las CC.AA se ven reforzados si, en vez de meter todos los huevos en la misma cesta, la del IRPF, diversifican sus fuentes de ingresos impositivos

La propuesta de corresponsabilidad fiscal del Libro Blanco sobre la financiación autonómica era un impuesto autonómico a tipo fijo y por lo tanto, proporcional sobre la renta y la otra mitad de la recaudación autonómica por impuestos provendría del IVA minorista y de impuestos especiales. para que la recaudación per capita fuera muy similar y no hubiera problemas de tener de compensar a aquellas Comunidades cuya renta y cuya recaudación autonómica por IRPF creciera muy poco.

Pero bien, sin discutir ahora si la solución en materia de corresponsabilidad fiscal es la mejor o no, yo creo que hay un avance respecto del objetivo de la autonomía fiscal y que esta es una de las virtudes del nuevo sistema que debe subrayarse

En el otro lado de la balanza, reiterar que no se ha avanzado en solidaridad, ni tampoco en coordinación

Dejando a un lado las grandes cuestiones y descendiendo a detalles más técnicos, hay algunos defectos de instrumentación - discutiendo de lo que se hizo y no otras opciones que se desecharon- que se hubieran podido mejorar. Y me referiré a las principales:

En primer lugar, es una cosa chocante y que extraña bastante (aunque no la he visto luego comentada) que ***lo que no se ha hecho***, al final de la negociación, ***es precisamente aquello a lo que obliga el motivo que originó la reforma***, que como sabrán es cumplir lo que establece el artículo decimotercero de la LOFCA, que permite (permite, no obliga) negociar nuevamente el sistema de transferencias por porcentaje de participación cada cinco años.

¿Qué establece la LOFCA en este sentido?

Pues que a partir de una serie de variables, como la población, superficie, esfuerzo fiscal

en renta, déficit de servicios públicos, diferenciales de coste y otras que se pueda acordar incluir, se negociará el nuevo porcentaje de participación.

La esencia de ese proceso negociador es decidir, en primer lugar **cuanto** dinero se va a canalizar vía porcentaje de participación, y en segundo lugar **como** se va a distribuir el montante global entre las distintas CC.AA, según las variables elegidas y la ponderación otorgada a cada una de ellas.

Pues bien, siendo la revisión del porcentaje el origen de la reforma, luego esta ha consistido en reformar el esquema de los tributos cedidos en el sentido que hemos visto, **pero no se ha negociado el porcentaje de participación, de acuerdo con lo dispuesto en la LOFCA**

Sobre el porcentaje no se ha decidido ninguno de los puntos a que hemos hecho mención. Su montante global, queda a expensas de cuantas CC.AA acepten el nuevo sistema, y de cuales entre ellas tengan IRPF autonómico y participación territorializada, ó sólo IRPF autonómico.

En segundo lugar, y lo que es más grave a mi juicio, **no existe ahora ningún conjunto de variables, con sus ponderaciones, que nos diga como se reparten los fondos del porcentaje de participación.** Con todas sus imperfecciones, la elección de variables de reparto nos ilustra algo acerca del criterio, de equidad que se está propugnando. Por ejemplo, utilizar la población como único criterio de reparto indicaría que nuestro criterio de equidad es el de igualdad de financiación per cápita. Además de esto, aún si se quiere mantener el mismo conjunto de variables, la negociación quinquenal permite recoger un ajuste de las variables a los valores actuales, puesto que, salvo la superficie, el resto de las variables (población, renta, esfuerzo fiscal) cambian en el tiempo y deben ser actualizadas.

Como conclusión y de modo paradójico, aquella tarea que dió origen a la revisión del sistema es precisamente la que ha quedado incumplida al final de la negociación

En segundo lugar, hay alguna otra deficiencia de instrumentación. Por ejemplo, la LOFCA que es una Ley Orgánica a la que se han modificado varios artículos, se le ha mantenido con su redacción anterior el artículo 13, que regula el porcentaje de participación. Y el porcentaje de participación es **uno sólo** sobre una base recaudatoria **nacional**. Por lo tanto, mantener una participación territorializada en el

impuesto de renta ,que es lo que hace el nuevo sistema, como no se ha tocado el artículo 13 de la LOFCA, supone introducir un recurso que no está contemplada en la actual normativa., con lo cual hay un canal de financiación que permanece como “alegal”

En tercer lugar yo creo que la fórmula elegida es técnicamente incorrecta porque deja abierto un problema de “parasitismo fiscal” , por el modo en que se ha derivado hacia las Comunidades Autónomas el 15% de la recaudación de la renta.

Como es sabido, para ello se toma una tarifa autonómica que es el 15% de los tipos de la tarifa original, y se produce una cuota íntegra autonómica y posteriormente de ésta se resta el 15% de las deducciones, para derivar hacia el tramo autonómico del IRPF el 15% de la recaudación.

Eso deja abierto un problema, y es que cuando la Hacienda Central ,en el ejercicio de sus competencias de política impositiva ,cambie las deducciones, el 15% de aumento o disminución ,de esas nuevas deducciones , va a repercutir sobre las CC.AA, sin acción normativa ninguna por parte de éstas.

Imaginen que la Hacienda central aumenta todas sus deducciones; el 15% de esas deducciones más amplias se resta de la cuota íntegra autonómica, y la Comunidad Autónoma se encuentra con menos impuesto autonómico de renta sin haber adoptado ninguna medida.Lo mismo, pero en sentido contrario, resultaría de una disminución.

Eso, a mi juicio, es un defecto técnico que podría haberse evitado fácilmente.

Simplemente, si se parte de una tarifa autonómica más baja y resta todas las deducciones de la cuota íntegra estatal, el reparto de la recaudación es el mismo (15% para las CC.AA y 85% para la Administración Central), pero habríamos separado nítidamente las decisiones de cada hacienda.

En este punto, yo comparto, como no puede ser menos, la propuesta del Libro Blanco sobre la financiación autonómica, de haber creado un impuesto autonómico de tipo proporcional y dejado todas las deducciones actuales a cargo de la cuota íntegra estatal ,pero incluso si uno quiere que las Comunidades Autónomas tengan una tarifa progresiva ,como tienen, la manera de

llevarlo a cabo hace que cuando suban o bajen las deducciones de la Administración Central sin haber adoptado las Comunidades Autónomas medida ninguna, suba o baje su recaudación.

Y finalmente , aunque no sea en modo alguno el asunto de menor importancia, otro problema, es que la cláusula de que las regiones que no estén de acuerdo con el nuevo sistema voten en contra de él y no lo acuerden en Comisión Mixta , se queden con el antiguo, yo creo que no nos hace ir en una dirección muy peligrosa porque hay algo en lo que en el federalismo fiscal comparado sin duda, estamos a la cabeza, y es que tenemos el sistema de financiación descentralizado más complejo, me atrevo a decir que del mundo.

Miren ustedes, tenemos, sin exagerar mucho, Comunidades comunes y forales, y al decir forales simplifico, porque está el País Vasco donde son las Diputaciones Forales las titulares del Concierto impositivo y no la Comunidad Autónoma y están todas las relaciones internas entre la Hacienda Vasca.. Tenemos el caso especial de Canarias que está a medio camino entre los dos; tenemos el caso de las Comunidades uniprovinciales y además, a partir de ahora, tendremos Comunidades Autónomas con el antiguo sistema de financiación y con el nuevo sistema de financiación.

Si este estilo de negociación se convierte en costumbre de cara al futuro, si seguimos dejando la posibilidad de optar, al cabo de otras 10 ó 12 rondas negociadoras, tendremos 17 modelos de financiación a la carta. Y esto, a mi juicio, no tiene ningún sentido. Complica enormemente la gestión y la transparencia del sistema de financiación, porque esa complejidad de modelos impide conocer si el trato financiero dispensado a todas las CC.AA es equitativo

A título de ejemplo, imaginen cual sería el resultado si aplicamos este proceder a todos los asuntos públicos y se permitiera a los contribuyentes del IRPF declarar de acuerdo a la Ley inicial del impuesto de 1978, la modificada en 1989 ó la más reciente de 1991. Las tres han sido normas aprobadas en el Parlamento y pueden parecernos igualmente válidas, pero como saben el principio de que la norma vigente deroga a la anterior permite manejar el asunto de una manera razonable

Llegado el momento de la reforma, discutamos un sistema de financiación, el que nos parezca mejor y cuando lo tengamos, apliquémoslo a todos, porque este resultado de sistema de financiación a la carta es imposible de reformar de modo coherente, porque todos son casos particulares,, es opaco en términos financieros e impide saber si existe realmente o no una igualdad de trato.

Para acabar, hay algo a lo que quiero referirme y es a la manera en que yo creo que *no debe* presentarse el nuevo sistema. Ese modo censurable de presentarlo pasa por asegurar que cumple tres principios que, entre sí, son incompatibles y como sabrán, prometer lo incompatible supone la peor clase de demagogía, porque prometer lo imposible es más fácilmente detectable por los ciudadanos y por tanto, menos pernicioso.

Los tres principios de esa falsa promesa son los siguientes. En primer lugar, el sistema es bueno porque hace ganar fondos a todas las CC.AA y todas mejoran por igual. Con esta afirmación, el sistema queda revestido de las buenas propiedades de suficiencia (por los mayores fondos) y de equidad (por el trato igual a todas las CC.AA). Ni que decir tiene que ésta es una afirmación que se enfatiza cuando el que habla lo hace en un foro nacional

La segunda afirmación es más propia para ser dicha en foros autonómicos y allí se afirma que, si todas las CC.AA ganan, la nuestra lo hace más que el resto. Con esta afirmación, revestimos de sagacidad y habilidad política a nuestros negociadores.

La tercera afirmación es también propia de ámbitos nacionales y se exclama al acordarnos también de los grandes objetivos de convergencia en la Unión Europea. Se dice entonces que el nuevo sistema no supone coste alguno para la Hacienda Central.

Como es obvio, no podemos ganar todos por igual y nosotros más que nadie, ni tampoco el sistema puede aumentar los fondos a disposición de las CC.AA y no ocasionar coste alguno a la Administración Central

Y finalmente, para acabar mi conferencia, quiero referirme brevemente a algunas cuestiones que están más allá del reciente acuerdo de financiación para el período 1997-2001, pero que por su importancia pueden tener también una fuerte incidencia en el futuro de la Hacienda Autonómica

La primera de ellas es el espinoso tema de las deudas históricas. Yo creo que las deudas históricas son un mecanismo sumamente peligroso, porque tras su atractivo como mecanismo para compensar a aquellos que han sido maltratados (¿por quién? ¿cuando?) , acaban por introducir arbitrariedad o preferencias políticas, ( como ustedes lo quieran denominar) en el sistema de financiación. Veamos este asunto un poco más detenidamente

¿Qué es conceptualmente la deuda histórica?

Parece que, conceptualmente, existe una deuda porque en el pasado hemos sido privados de algo sin contrapartida. Deberíamos, en primer lugar, identificar *el origen de la deuda y la identidad del deudor*, lo cual no parece fácil

¿Cual es el importe de la deuda?

Si ya hemos resuelto el punto anterior, deberíamos pasar a *cuantificar el importe* de la deuda, para proceder a su pago

Intentar trabajar a partir de las premisas anteriores creo que no tiene mucho sentido, pero incluso si podemos resolverlo todo y calculamos las deudas históricas de todas las Comunidades españolas (porque es seguro que todas tienen alguna deuda pendiente), ¿quien paga después el importe de la deuda histórica agregada?.

Como nos la deberíamos unos a otros, creo que lo mejor es admitir que están compensadas mutuamente y no seguir ese camino.

En segundo lugar están los problemas, de cuestionar el proceso de transferencias anteriores y proceder a revisar el coste efectivo *de algunas competencias* Yo creo que sacar del armario el coste efectivo de las antiguas transferencias es algo que sólo debería hacerse si somos capaces de revisarlas *todas*, y eso ciertamente es acometer una tarea formidable. Sin negar que en los procesos de valoración habrá habido seguramente casos de sobrevaloración e infravaloración, no debe olvidarse que las correspondientes Comisiones Mixtas han acordado, en su día ,el coste efectivo previamente a la transferencias y que por tanto los Ejecutivos autonómicos que ahora



reclaman un mayor coste efectivo tienen su cuota de responsabilidad en la defectuosa valoración efectuada

Efectuar “revisiones selectivas” del coste efectivo significa, de nuevo y como en el caso de las deudas históricas, acercarnos a la senda de la arbitrariedad. Máxime si uno revisa precisamente competencias (como obras hidráulicas e instituciones penitenciarias) que son específicas de algún caso muy singular

Hay otro gran tema en materia de financiación , que ahora está empezando a surgir con fuerza en la discusión pública y que es el de la financiación de la sanidad. Hemos hablado de la financiación de las Comunidades de régimen común, pero la sanidad está aparte de los canales de financiación de la LOFCA y forzosamente, cuando se completen las transferencias sanitarias habrá que discutir el modelo de financiación sanitaria, porque el actual, que consiste en dar a las CC.Aa que han asumido la sanidad un porcentaje del presupuesto del INSALUD ,ya no vale, porque cuando se generalice la competencia no va a haber INSALUD gestión directa. Y yo creo que no sería correcto que, ante un tema de esta trascendencia, ,las actuales Comunidades que tienen la financiación sanitaria transferida ,discutan en exclusiva su reforma con la Administración Central, porque seguramente el nuevo modelo de financiación sanitaria que discutan esas cinco Comunidades de régimen común (porque las dos forales lo tienen resuelto a su manera) se les va a aplicar después a las otras 10 ,cuando tengan que asumir las competencias de sanidad, que se supone será en un futuro próximo

Y para acabar, está la equivalencia de resultados entre los sistemas común y foral. Como saben , la Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales, pero estableciendo a la vez que no pueden existir privilegios ni discriminaciones económicas entre regiones

Cuando el tamaño del Sector Público en España era reducido y los impuestos eran un tema menor y además las Comunidades no disponían de autonomía y de órganos de representación política, este era un tema que apenas suscitaba ningún interés. Pero en el momento actual, las ventajas del sistema foral, en cuanto al mayor grado de autonomía tributaria y de suficiencia que

proporciona, son un acicate para que las CC.AA de mayor nivel de renta soliciten la aplicación de fórmulas similares

Lograr una cierta aproximación de resultados entre los sistemas común y foral es otra de las tareas a realizar

Todas estas son las tareas de futuro, a las que debemos enfrentarnos ilusionadamente, porque el proceso de la descentralización territorial en España presenta un balance francamente positivo y si hemos sabido recorrer un buen camino hasta ahora, no tenemos porqué apartarnos de esta senda

## **PONENCIA: "EL ENDEUDAMIENTO EN EL SECTOR PUBLICO AUTONOMICO"**

*José Antonio Biescas Ferrer  
Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza*

Quiero agradecer al Consejo Económico y Social de Aragón -y particularmente a su Secretario General D. José M<sup>a</sup> Rodríguez Jordá- su invitación a participar en estas jornadas sobre el actual sistema de financiación económica. Jornadas que me consta que estaban ya preparándose antes de que desde organismos tan prestigiosos como el CIS se pusiera de manifiesto que había un gran desconocimiento en relación a los temas autonómicos por parte de la opinión pública. Siguiendo el programa que se ha iniciado en semanas anteriores, con una primera ponencia dedicada al régimen de Convenio y de Concierto en primer lugar, y la segunda sobre el nuevo modelo de financiación, me corresponde hoy referirme al endeudamiento en el sector público autonómico, y lo voy a hacer desarrollando el siguiente esquema, y aprovechando algunos cuadros estadísticos que hemos ido elaborando, sobre todo con la colaboración del profesor Jaime Vallés, que aparecen en el texto o en el anexo final.

Haré inicialmente una referencia a los problemas adicionales que introduce la existencia de comunidades autónomas en relación al endeudamiento del sector público: la aparición de un nuevo nivel de la hacienda introduce dificultades de coordinación, así como problemas incluso de solvencia en las propias comunidades autónomas. Pasaré a continuación a preguntarme por el volumen que alcanza el endeudamiento de este nuevo nivel de haciendas subcentrales, que se aproxima ya a los 5 billones de pesetas, lo que pone de manifiesto el creciente protagonismo del endeudamiento que están generando las comunidades autónomas. Un punto de obligado tratamiento es la regulación legal que existe y su interpretación, es decir, el artículo 14 de la LOFCA, y pasaré a continuación a lo que me parece que es el punto central de un debate en torno al endeudamiento del sector público autonómico. ¿Por qué se han endeudado las comunidades autonómicas? ¿se trata de un déficit trasladado desde la administración central a las comunidades autónomas, lo que gráficamente se ha llamado centrifugación del déficit, ya que el modelo

de financiación no aporta suficientes recursos? Esta sería una explicación que, desde luego, está presente en alguna de las razones que explican el crecimiento tan fuerte del endeudamiento autonómico. Pero otra vía de aproximación al problema, sería insistir en que este endeudamiento se ha autogenerado, es decir, que las comunidades autónomas han tomado decisiones de gasto sin tener la previsión correspondiente de generación de ingresos, al menos a corto plazo y por lo tanto se trataría de insistir en la responsabilidad de los gobiernos autonómicos en el crecimiento del volumen de endeudamiento.

Ya más recientemente se han introducido nuevos mecanismos de control del endeudamiento -los escenarios de consolidación presupuestaria-, una vez que se aprueba el Tratado en Maastricht y nuestro país inicia el camino hacia la Unión Económica y Monetaria, teniendo que cumplir los objetivos de convergencia, lo que obliga a disciplinar el crecimiento del endeudamiento de los distintos niveles de las administraciones, ya que no tendría sentido que lo hiciese únicamente la administración central. Por lo tanto, a partir del año 1993 se introducen mecanismos más efectivos del control del endeudamiento y no sólo desde estos escenarios de consolidación presupuestaria sino también desde el Banco de España por la vía de supervisión del sistema financiero. Por último, nos preguntaremos por cuáles son las perspectivas de endeudamiento autonómico en estos momentos, una vez que se dispone ya de un nuevo marco financiero al haberse aprobado el sistema de financiación de las comunidades autónomas para el quinquenio 1.997-2.001. Aunque no hay ni una sola referencia al endeudamiento autonómico en el documento, a pesar de que se trata de uno de los principales problemas que afectan a las comunidades autónomas, en la siguiente reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera se ha abordado ya la necesidad de que en la perspectiva del pacto de estabilidad que se tendrá que firmar si España entra en la Unión Económica y Monetaria, vuelva a reiniciarse la senda en los escenarios de consolidación, que me temo serán mucho más rigurosos que los que hasta ahora han estado en vigor.

## **1. EVOLUCION RECIENTE DEL ENDEUDAMIENTO AUTONOMICO**

La aparición y el desarrollo de un nuevo nivel de las administraciones tras el inicio de los procesos autonómicos en España ha añadido nuevas dimensiones a la problemática general que plantea el endeudamiento público. La necesidad de disponer de mecanismos de coordinación interjurisdiccional si se quieren preservar los equilibrios financieros para lograr los objetivos de política económica, o el riesgo existente de incurrir en excesos a la hora de utilizar un mecanismo que puede poner en peligro la solvencia financiera de las propias comunidades autónomas, son algunas de estas cuestiones que forzosamente han de plantearse cuando el volumen de endeudamiento alcanza la magnitud que se desprende de los datos que se recogen a continuación.

Según el Boletín Estadístico del Banco de España, el conjunto del endeudamiento materializado en valores y créditos no comerciales por el conjunto de las diecisiete comunidades autónomas al final del tercer trimestre de 1996 ascendía a 4.680 miles de millones de pesetas, y había superado ya en el segundo trimestre de 1993 al del conjunto de las corporaciones locales. En ese año, al analizar la distribución de la deuda pública por agentes, Comunidades autónomas y corporaciones locales explicaban ya conjuntamente el 14% del volumen total. El distinto ritmo de crecimiento de ambas cuantías hacía que al final del cuarto trimestre de 1995 el endeudamiento de las comunidades fuera de 4,3 billones de pesetas frente a 3,3 del conjunto de las corporaciones locales. En 1991, con datos de liquidación presupuestaria, los ingresos que habían percibido las Comunidades Autónomas por tributos cedidos, que es una de las piezas básicas de la financiación ordinaria, eran inferiores a los que habían obtenido por una vía extraordinaria como es la del endeudamiento..

En esta ponencia se ha optado por utilizar los datos suministrados por el Banco de España del saldo vivo de deuda, combinándolo con los diferentes presupuestos de la Comunidades Autónomas ya que la tardanza a la hora de conseguir datos liquidados dificulta la disponibilidad de cifras actualizadas.

## CUADRO N°1

### Administraciones territoriales. Endeudamiento materializado en valores y créditos no comerciales (miles de millones de pesetas)

(a) AÑO	TOTAL, ADMINISTRACIONES TERRITORIALES	BASE 1984	CC.AA. y unidades dependientes	BASE 1984	CC.LL. y unidades dependientes	BASE 1984
1984	781	100,00	183	100,00	598	100,00
1985	1009	129,19	290	158,47	719	120,23
1986	1.412	180,79	42,3	231,15	9,89	165,38
1987	1.600	204,87	473	258,47	1126	188,29
1988	1.888	241,74	5,07	277,05	1.381	230,94
1989	3.084	394,88	72,5	396,17	2.359	394,48
1990	3.353	429,32	1.053	575,41	2.300	384,62
1991	4.140	530,09	1.625	887,98	2.515	420,57
1992	4.945	633,16	2.321	1.268,31	2.624	438,80
1993	5.983	766,07	3,048	1.665,57	2.935	490,80
1994	6.887	881,82	3,793	2.072,68	3.094	517,39
1995	7.618	975,42	4.338	2.370,49	3.280	548,49
1996	8.078	1.034,30	4,680	2.557,40	3.398	568,20

(a) Los datos anuales vienen referidos al último trimestre del año, salvo para el año 1996, que son tercer trimestre. Los datos de 1995 son provisionales y los de 1996 avance

## **2.- REGULACIÓN LEGAL Y COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO**

Tal como señala Falcón (1986), la regulación constitucional de la posibilidad que tienen las CC.AA. de utilizar como mecanismo de financiación “el producto de las operaciones de crédito” se hace de tal manera que este concepto “presenta una pluralidad de manifestaciones”, lo que llevaría a la LOFCA a regular de manera distinta las diferentes posibilidades existentes a la hora de acceder al crédito. Al margen de que los gobiernos regionales deban de estar autorizados por ley de sus respectivas asambleas para emitir deuda pública o contraer crédito, y de que los recursos necesarios para atender el

servicio de la deuda hayan de recogerse forzosamente en las previsiones de gasto de los presupuestos, sin que estas partidas puedan ser objeto de enmienda, se plantea en el caso de las Comunidades Autónomas una cuestión de gran importancia: la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de crédito público, distribución que queda reflejada en una casuística en la que se recogen las diversas modalidades existentes a la hora de utilizar este recurso al crédito que, para Calvo Ortega reviste un carácter excepcional y finalista. Una primera diferenciación en estas operaciones es la que se deriva del artículo 14 de la LOFCA según cual sea el origen de los recursos obtenidos al señalarse expresamente en el punto 3 que las CC.AA. precisarán autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero, lo que además de por otras razones se justificaría por la incidencia de este tipo de operaciones en la balanza de pagos (Monasterio 1987).

Al señalarse expresamente que la autorización del Estado sólo es necesaria en el caso de que el origen de los recursos sea nacional “para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público”, queda abierta la posibilidad, tal como señala Ortuño (1987) y han interpretado las diferentes Comunidades, de que se puedan llevar a cabo operaciones de crédito interior que no supongan formalmente una apelación al crédito público, sino al privado, con lo cual se evitaría la necesidad de autorización previa, aunque en cualquier caso haya que respetar el punto 4 del citado artículo 14 de la LOFCA, y al que se hará referencia posteriormente. Es esta la posibilidad que se ha utilizado -el recurso al crédito privado- para acudir a fórmulas como créditos sindicados u otras operaciones formalizadas con la banca privada y las cajas de ahorro lo que explica que no coincidan las diferentes estadísticas que se publican en torno al endeudamiento de las Comunidades al referirse algunas a las operaciones autorizadas expresamente, e incluir otras, por el contrario, este tipo de apelaciones al crédito privado.

Es posible que no se profundizara suficientemente en este punto a la hora de elaborar la LOFCA y dejar abierta esta posibilidad de endeudamiento de las comunidades al margen de la autorización previa -o al menos de su comunicación al Ministerio de Economía y Hacienda-, ya que desde el punto de vista del control del gasto agregado, con objeto de lograr el objetivo estabilidad económica y de la instrumentación de la política monetaria, por ejemplo, no parece que vaya a ser relevante el origen de los recursos que son utilizados para financiar el endeudamiento.

En todo caso, el artículo 14,4 de la LOFCA permite replantear este aspecto -la coordinación de la política de endeudamiento- a la que se ha referido una sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1.984 ante un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Vasco en relación con un acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autorizaba una emisión de deuda pública. El citado Tribunal establece el alcance del contenido del artículo 14.4 de la LOFCA al señalar que “la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de endeudamiento, no se agota en la emisión de informes no vinculantes por parte de dicho Consejo, sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación, exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración”.

Sin embargo, este tipo de coordinación no se puso en práctica hasta 1.992. Aunque en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera se creó un grupo de trabajo y llegó a redactarse un documento en el que se concretaba la coordinación en aspectos referidos a la formación de una previsión global de emisiones públicas, el lanzamiento de las distintas emisiones y el establecimiento de unos canales adecuados de información, lo cierto es que tal documento nunca llegó a aprobarse por el Pleno del Consejo y, en la práctica, la coordinación ha quedado limitada a aspectos tales como las condiciones de salida de las diferentes emisiones -en unos años en los que todavía tenían relevancia los coeficientes de inversión obligatoria de las Cajas de Ahorro y por tanto podían obtenerse por las CC.AA. condiciones algo mejores que las de mercado- pero sin que el Gobierno de la Nación ejerciera las competencias que le reconoce el Tribunal Constitucional en un aspecto tan relevante de la política económica como la fijación de un límite para el conjunto de las nuevas apelaciones al crédito por parte de un componente de las administraciones públicas que ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia .

Pero además de problemas estrictamente legales, o de incidencia del endeudamiento de las CC.AA. en las variables macroeconómicas de gasto agregado, la regulación que establece la LOFCA es insuficiente en otro aspecto de gran importancia ya que la utilización de esta vía a través de cualquiera de las posibilidades existentes puede afectar también a su propia solvencia financiera, aspecto que quizá no ha sido suficientemente estudiado ni, por tanto, destacado.

Porque ¿hasta dónde podrían crecer los volúmenes de endeudamiento de las diferentes comunidades autónomas y, por consiguiente, de las cargas financieras asociadas



a ellos? Es este posiblemente uno de los aspectos en los que la regulación legal existente resulta más incompleta. El tope que señala el artículo 14 de la LOFCA en su apartado 2, y que es un reflejo mimético de la legislación sobre corporaciones locales, no está justificado desde la perspectiva de las CC.AA. que, con la aplicación que se está haciendo del actual modelo de financiación, carecen de la elasticidad que en sus ingresos tienen las corporaciones locales. Por otra parte, no se puede realizar una interpretación unívoca de qué se entiende por “ingresos corrientes”, concepto que resulta particularmente indeterminado y que puede dar lugar por tanto a diversas interpretaciones.

La interpretación que se haga del concepto “ingresos corrientes” resulta particularmente relevante a la hora de saber si las CC.AA. cumplen o no las prescripciones de la LOFCA. Pero sería necesario profundizar más en su significado ya que, al margen de aspectos formales, detrás de alguna de las interpretaciones que se han mantenido se esconde el riesgo de que determinadas CC.AA., tal como se verá a continuación, puedan encontrarse en una situación de insolvencia financiera en un plazo no muy largo si se tienen en cuenta las posibilidades reales de disposición de recursos con los que afrontar la carga provocada por el endeudamiento.

La regulación del endeudamiento de las jurisdicciones subcentrales ha sido abordada también por King (1988) quien pone de manifiesto como los cambios del nivel de endeudamiento pueden llegar a tener un impacto macroeconómico importante y que “para alentar a las jurisdicciones subcentrales a que actúen de forma estabilizadora durante el curso de los ciclos económicos puede fomentarse que se endeuden más en períodos de depresión y menos en períodos de auge”. Han existido diferentes intentos de limitar el endeudamiento de las haciendas subcentrales. Así, en el Reino Unido a lo largo de la década de los 70 se exigía que las jurisdicciones locales obtuvieran autorización previa antes de endeudarse y en los países federales en cambio los gobiernos centrales no controlan directamente el endeudamiento que pasa a ser una cuestión de los Estados que en la mayor parte de los casos limita las posibilidades de endeudamiento a la vez que hacen lo mismo con las jurisdicciones locales. Sin embargo, hay también antecedentes en países federales de intentar controlar el endeudamiento subcentral. Es el caso de Alemania Federal que promulgó en 1972 una Ley que faculta al gobierno federal a limitar tanto el endeudamiento de los länder como de las jurisdicciones locales, aunque en el caso de los länder existen mecanismos que suavizan el rigor de las limitaciones legales que tan solo se

aplican durante un año y que pueden superarse en un porcentaje que no va más allá del treinta por ciento.

### **3.- UNA APROXIMACION AL ORIGEN DEL ENDEUDAMIENTO AUTONOMICO**

Podemos intentar agrupar los componentes del endeudamiento en diversas categorías, según el menor o mayor grado de responsabilidad de cada Comunidad en la decisión adoptada. Llevando a cabo una primera aproximación, y de acuerdo con el criterio expuesto, podríamos iniciar este apartado haciendo referencia a aquellas situaciones en que las insuficiencias en los recursos transferidos son más evidentes, ya que una profundización en las razones explicativas del déficit generado por las Comunidades Autónomas debería pasar por introducir inicialmente diferentes hipótesis en torno al comportamiento de una serie de funciones de gasto en el caso de que hubieran seguido siendo gestionadas por la Administración Central. Así, parece difícil que hubieran podido evitarse actuaciones tales como la equiparación de los convenios del personal laboral que por pertenecer a diferentes ministerios tenían retribuciones distintas y realizaban tareas similares. Al llevarse a cabo las transferencias de estas competencias a las Comunidades Autónomas, se trasladó un problema que más tarde o más temprano se hubiera planteado igualmente, pero cuya solución -con el consiguiente incremento del gasto en el capítulo I- se aceleró al pasar a depender este personal de las Comunidades Autónomas. A partir de este momento, el planteamiento de los consiguientes agravios comparativos se vio acompañado de una fuerte presión sobre una administración más próxima y que, por tanto, acabaría aceptando antes las reivindicaciones planteadas.

Junto a ello, la mayor presión social exigiendo un mayor grado de prestación de determinados servicios -piénsese, por ejemplo, en la evolución de los gastos educativos en los niveles de enseñanza obligatoria o en los sanitarios- en Comunidades con niveles de prestación claramente inferiores a la media, se vio incrementada al no haberse desarrollado el art. 15 de la LOFCA y tener que asumir desde las Comunidades Autónomas estos costes adicionales. De manera muy gráfica se afirmó que ante determinadas transferencias se producía una centrifugación del déficit del Estado que acababa soportándose por las Comunidades Autónomas, sin que los mecanismos de

compensación que, en algunos casos, se han puesto en funcionamiento -como las derivas en materia educativa- hayan actuado con plena eficacia.

Por otra parte, el anterior FCI mostraba, para algunas Comunidades, insuficiencias en la financiación de la inversión nueva que no les eran achacables, y estos desequilibrios han sido, en cierto modo, reproducidos posteriormente. Así, al profundizar en los contenidos del acuerdo alcanzado en enero de 1.992 sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996, aparecen algunas materias en las que el pragmatismo ha prevalecido sobre un tratamiento más riguroso, que hubiera complicado la negociación. Es, sin duda, lo que ha ocurrido con la financiación de la inversión nueva - uno de los aspectos más insuficientemente abordados en el inicio de los procesos autonómicos- y allí está precisamente como prueba el importante cambio normativo que ha supuesto la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial de 26 de diciembre de 1.990. A partir de la Compensación Transitoria introducida a consecuencia de esta ley se ha pretendido resolver ese complejo problema, pero lo que no era sino una solución de compromiso provisional, que permitía que ninguna Comunidad viera disminuida su financiación en los años 1990 y 1991, termina consolidándose tras los últimos acuerdos, en los que se arbitra un procedimiento de determinación de las necesidades de inversión nueva, previsiblemente destinado a minimizar los recursos adicionales a aportar a las Comunidades.

Yo querría hacer referencia a una cuestión que me parece importante para la región aragonesa: los efectos negativos que para ella hayan podido tener posibles excesos cometidos a través de los mecanismos redistributivos de la inversión pública. Cuando se inician los procesos autonómicos se pone en marcha el Fondo de Compensación Interterritorial porque se da por hecho, y efectivamente era así, que si se quiere que las regiones menos desarrolladas incrementen su ritmo de crecimiento y disminuya la diferencia que las separa de las demás, hay que invertir más en ellas, mejorando su dotación de infraestructuras.

Pero en esos momentos no había ningún estudio que cuantificase los stocks capital público en las distintas regiones españolas. Ahora acaba de publicarse por parte del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas sus evaluaciones del nivel actual, y al leerlo aparecen algunas sorpresas, por ejemplo, la comunidad de Andalucía, que sigue manteniendo una imagen de que es una comunidad desasistida, tiene un stock de capital público que supera el 17% del total nacional, que coincide con su porcentaje de población y con su porcentaje de superficie. Es decir, que en estos momentos, de acuerdo con estos datos, que a mí me merecen crédito, la comunidad andaluza no está en una situación comparativa peor en cuanto a su volumen de stock público de capital y esto mismo ocurre con Extremadura por ejemplo.

¿Por qué es esto así? Por la acumulación de los recursos que reporta el Fondo de Compensación Interterritorial y los del Objetivo 1 de la Unión Europea en aquellas regiones con un nivel inferior un nivel de Producto Interior Bruto por habitante inferior al 75%, lo que ha provocado tal concentración de inversión en determinados territorios, que llegando un momento en que igualan ya el nivel de capital público existente al de las comunidades más desarrolladas. Pero lo cierto es que los mecanismos redistributivos siguen actuando, y explican en parte por qué también ha habido que recurrir al endeudamiento en algunas comunidades autónomas ante las insuficiencias existentes en la financiación de la inversión nueva ya que había competencias que en el momento que llegaban a algunas comunidades autónomas veían reducido considerablemente su nivel de nueva inversión. Yo recuerdo la negociación que se hizo de las transferencias del IRYDA a la D.G.A, y si pasaban a financiarse estas inversiones con cargo al Fondo de Compensación, caían en Aragón a unos niveles absolutamente inaceptables. Hubo que hacer una transferencia especial declarando de interés nacional las zonas de regadío, por lo que se abría la posibilidad de firmar convenios que garantizaran la cuantía de las nuevas inversiones. En futuras reformas del sistema de financiación habría que romper esta dinámica acumulativa y sobre todo, evitar la falta de gradualismo que existe actualmente; si se está por encima del 75% en PIB de la Unión Europea ya no se entra en Objetivo 1; si

está por debajo sí y además se obtiene una cuantía adicional por el tramo correspondiente del Fondo de Compensación. Frente a ello, un mayor gradualismo sería aconsejable y evitaría en parte la necesidad imperiosa de recurrir a otras formas de financiación como el endeudamiento.

Al sistematizar las razones explicativas del endeudamiento habría que referirse a un conjunto de nuevas necesidades de gasto que no existían en el momento de la transferencia. Así, la nueva normativa sobre incentivos regionales derivada de la Ley 50/1985, de Incentivos Regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, que se desarrolló a través de la delimitación de zonas promocionables ya en 1988, permite -y en la práctica fuerza- a una serie de Comunidades Autónomas a aportar recursos dentro de los límites máximos que señala la ley, a la hora de subvencionar las inversiones en actividades directamente productivas, sin que el modelo de financiación contemplara esta nueva realidad. Compromisos como la presencia de la Expo de Sevilla deberían ser objeto de consideraciones similares.

Junto a una parte del déficit que quedaría así explicado, aparecen otros costes que podrían achacarse al propio proceso descentralizador. Sería este el caso de los costes originados por las instituciones de autogobierno -gobiernos y parlamentos regionales- que alcanzan cuantías diversas en las distintas Comunidades ya que, en definitiva, y además de un componente de gastos fijos, hay otro de gastos variables en el que cabe plantearse ya la responsabilidad exclusiva de las propias Comunidades.

Una referencia especial habría que hacer al componente de endeudamiento adicional que han heredado las Comunidades Uniprovinciales de las Diputaciones preexistentes y que aunque responde a una casuística muy variada en cada caso, tiene el común denominador del elevado coste de prestación de unos servicios asistenciales puestos en marcha en otros momentos históricos, que no han sido tenidos en cuenta en el modelo de financiación.

Por último, habría que hacer referencia a un quinto componente -cuantitativamente el más importante, sin duda- provocado por decisiones propias de las Comunidades y que les ha llevado a ofrecer nuevos bienes y servicios -y éste sería el caso de las cadenas

autonómicas de televisión- o a mejorar el nivel de prestación de determinados servicios, lo que ha comportado la realización de una serie de nuevas inversiones, con el consiguiente gasto corriente asociado en ejercicios posteriores, sin que antes de tomar las decisiones de gasto se explicita cuál va a ser la fuente de ingresos a utilizar posteriormente a la hora de hacer frente a la carga de la deuda. En este sentido, algunas Comunidades han considerado el techo de endeudamiento a que hace referencia el art. 14 de la LOFCA como una posibilidad abierta de utilizar recursos adicionales, sin plantearse que este techo legal poco tiene que ver con la capacidad financiera real disponible, y que este extremo deben conocerlo -y por tanto actuar en consecuencia- las distintas Comunidades. La desproporción existente entre la utilización del recurso al endeudamiento y las cifras de componentes de financiación como el FCI ilustra suficientemente de la gravedad del problema: si en el año 1990 el endeudamiento autorizado en los presupuestos de las Comunidades Autónomas de régimen común ascendía a 439.167 millones de pesetas, frente a un FCI de 239.802 millones -por lo que la proporción entre estas dos fuentes era de 1,83-, al año siguiente el endeudamiento ya había doblado al total del Fondo, al alcanzar los 534.458 millones, frente a los 257.382 del FCI (cantidad que incluía también la Compensación Territorial).

#### **4. MECANISMOS DE CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO**

El elevado volumen de endeudamiento alcanzado por el conjunto de las comunidades autónomas puede poner en cuestión el papel desempeñado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en relación a la coordinación de la política de endeudamiento. La necesidad de cumplir con las exigencias del plan de convergencia llevó a partir de 1992 a acordar con las comunidades autónomas un escenario financiero como el recogido en el cuadro número 2, en el que se distribuyen las posibilidades de endeudamiento entre los diferentes niveles de la administración.

**Cuadro nº 2**  
**OBJETIVOS DE DEFICIT DEL PROGRAMA DE CONVERGENCIA**  
**(en % del PIB)**

NIVEL DE GOBIERNO	1993		1994		1995		1996	
	Prog.92	Prog.94	Prog.92	Prog.94	Prog.92	Prog.94	Prog.92	Prog.94

<b>ADMONES CENTRALES</b>	2,56	6,6	2,01	5,7	1,36	5,1	0,75	3,8
<b>CC.AA.</b>	0,78	1,2	0,50	1,0	0,32	0,8	0,18	0,6
<b>ADMONES LOCALES(*)</b>	0,15	---	0,15	---	0,10	---	0,07	---

(\*) El déficit de las Administraciones Locales aparece desagregado sólomente en el Programa de Convergencia de 1.992.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

A partir de esta primera asignación, se elaboraron Escenarios de Consolidación Presupuestaria que fueron acordados con cada una de las comunidades autónomas, y aunque han existido incumplimientos, este mecanismo ha contribuido a reducir el ritmo de crecimiento de endeudamiento en los últimos años. Así, los datos disponibles en Enero de 1996 ponen de manifiesto la moderación del crecimiento de la deuda de las comunidades en 1995, a pesar de lo cual se superan en algunos casos los límites fijados por la LOFCA. Sin embargo, el volumen de endeudamiento alcanzado por el conjunto de las CC AA - superior a 4,2 billones a final de 1.995- y sus consecuencias tanto macroeconómicas como en relación a la solvencia y a la capacidad de actuación en los próximos años para toda una serie de Comunidades, ponen de manifiesto las limitaciones que ha puesto de manifiesto el Consejo de Política Fiscal y Financiera a la hora de abordar un problema de esta magnitud.

## **5- EL ENDEUDAMIENTO POR COMUNIDADES AUTONOMAS, Y SU SOLVENCIA**

Al llevar a cabo comparaciones entre las diferentes Comunidades Autónomas de Régimen Común en relación a las cifras que se han obtenido se ha optado en el cuadro número 3 por hacer una triple clasificación con objeto de obtener conclusiones relevantes. Así, aparecen en un primer bloque las Comunidades que disponen de un techo competencial amplio, bien por haber aprobado sus estatutos por la vía del artículo 151 de la Constitución o porque simultáneamente aprobaron leyes orgánicas por el procedimiento extraordinario del artículo 150.2, disponiendo de competencias educativas y de las correspondientes al Insalud desde el inicio de sus procesos autonómicos, con independencia de que las asumieran en un momento u otro. Como puede verse, y al utilizar como referente el número de habitantes, Cataluña se sitúa a la cabeza del endeudamiento por habitante tanto si se utilizan datos de endeudamiento total de una columna u otra, mientras que Canarias sería la que mostraría una situación financiera de

menor endeudamiento en este grupo. Aragón sería la Comunidad más endeudada dentro del conjunto de las que iniciaron los procesos autonómicos por la vía del artículo 143 de la Constitución.

**Cuadro nº 3.- ENDEUDAMIENTO PER CAPITA**

**COMUNIDADES TECHO COMPETENCIAL AMPLIO**

	Deuda III 96 miles millones	Población	Deuda per cápita
ANDALUCIA	767	6.893.614	108.705
CATALUÑA	1024	6.087.521	167.690
C. VALENCIANA	449	3.831.197	115.602
GALICIA	387	2.770.690	142.452
CANARIAS	129	1.463.891	84.676

**COMUNIDADES PLURIPROVINCIALES**

	Deuda III 96 miles millones	Población	Deuda per cápita
ARAGON	113	1.181.104	95.568
CASTILLA-LEON	141	2.558.443	55.457
EXTREMADURA	82	1.060.184	76.707
CASTILLA-LA MANCHA	72	1.663.296	43.090

**COMUNIDADES UNIPROVINCIALES**

	Deuda III 96 miles millones	Población	Deuda per cápita
C. MADRID	467	4.974.380	93.139
MURCIA	88	1.038.331	82.358
ASTURIAS	67	1.100.712	61.914
CANTABRIA	23	527.318	43.655
BALEARES	48	702.770	67.188
LA RIOJA	22	263.526	83.507

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en el Boletín Estadístico del Banco de España del tercer trimestre de 1996.

Hay que tener en cuenta que el ritmo de utilización del recurso al endeudamiento ha sido distinto de unas comunidades a otras y hay que diferenciar comportamientos. Es lo que se ha hecho en el cuadro nº 3 a partir también de las cifras aportadas por el Banco de España, calculando la deuda per capita de cada comunidad autónoma que parece una forma muy razonable de aproximarse al problema, sobre todo en el momento en que se



han introducido vías de corresponsabilidad fiscal que permitiría a través de la utilización de la tarifa autonómica generar recursos adicionales con los que en su caso pueden financiar una parte del endeudamiento acumulado.

En los últimos años la situación de solvencia de las comunidades autónomas se ha visto por tanto muy afectada por este crecimiento del volumen de endeudamiento, a pesar de que el descenso de los tipos de interés ha ejercido un efecto balsámico sobre las previsiones presupuestarias de una serie de comunidades autónomas que lo pasarían mucho peor de no haberse producido.

Para ver el grado de cumplimiento del artículo 14 de la LOFCA he utilizado un cuadro que posiblemente muchos de ustedes conocerán porque está obtenido de una de las publicaciones del Consejo Económico y Social, en concreto la referida al año 1995, donde se recoge para cada una de las comunidades en qué medida se cumple o no este requisito de que la carga financiera no supere el 25% de los ingresos corrientes. Cantabria era en este año la Comunidad cuya carga financiera superaba con creces el tope legal al situarse en el 32,55%, mientras que había otras que superaban el 20%: Murcia 21,09% y Extremadura 20,14%, mientras que los datos se modificarían si hubiera existido una homogeneización en su tratamiento contable y por ejemplo no se incluyesen los ingresos provenientes de la PAC en el capítulo de ingresos corrientes. Este es el criterio que ha seguido Aragón, a pesar de lo cual su carga financiera en ese año (17.710M de pesetas) suponía el 14,68% de los ingresos corrientes estimados con un criterio tan amplio como el señalado

Ha sido pues esta falta de mecanismos efectivos de corresponsabilidad, a mi juicio, la que ha llevado a generar una parte del endeudamiento, dando por hecho que alguien pagará y que por lo tanto se pueden tomar estas decisiones de incrementar el gasto público para realizar sobre todo nuevas inversiones.

Ya hemos avanzado que los mecanismos de control han llegado desde fuera del sistema y que el primero y más importante, porque últimamente ha conseguido ralentizar el ritmo de crecimiento del endeudamiento, ha sido la puesta en marcha de los escenarios

de consolidación presupuestaria a partir de la firma del Tratado Maastrich y por tanto de la fijación de unos objetivos que pasaban porque no superase el endeudamiento vivo, el 60% del PIB, y sobre todo, que el déficit, los déficits, no de la administración central sino del conjunto de las administraciones públicas no superasen el 3% del Producto Interior Bruto.

Se estableció un primer escenario en 1992 que se retocó con posterioridad en el año 1995 y que han surtido efecto en los años 93 y 94; sin embargo en el 95 se produjeron desviaciones en la Comunidad de Madrid, en la Valencian y, sobre todo, en Cataluña cuyo escenario le fijaba un tope de endeudamiento de 708.000M de pesetas y que llegó a una cuantía efectiva de 965.000M . Ha existido otro elemento externo al modelo de financiación pero que ha tenido a mi juicio bastante efectividad y es la aprobación de la Ley 13/92 de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras y que introduce criterios que tienen que cumplirse forzosamente y ahí está, desde luego, la inspección y el control del Banco de España, que obliga a provisionar determinados créditos concedidos a corporaciones locales y a comunidades autónomas con objeto de garantizar la solvencia de las entidades financieras.

## **6. PERSPECTIVAS DEL ENDEUDAMIENTO AUTONOMICO**

¿Cuáles son las perspectivas que se abren de cara a los próximos años? Lo primero que hay que tener en cuenta es que efectivamente nuestro país forma parte de un proceso de integración económica en el que las reglas del juego ya se han establecido, o lo que es lo mismo, lo más previsible es que las restricciones al endeudamiento de las comunidades autónomas sean cada vez más severas como consecuencia, de este proceso de integración que pretende alcanzar la Unión Económica y Monetaria.

En este nuevo escenario hay que recordar que es un elemento constitutivo del Tratado de Maastrich la ausencia de privilegios para el sector público, o lo que es lo mismo, se han terminado ya los los tratamientos excepcionales que han existido a la hora de acceder a determinadas fuentes de financiación procedentes de entidades financieras; no se van a permitir descubiertos de créditos por parte de los bancos centrales, y sobre todo, quedan fuera el Tratado, mecanismos de lo que se denomina -quizá de una forma

que puede provocar equívocos- corresponsabilidad financiera, entendida como la posibilidad de que una administración se haga cargo de las deudas de otra.

Hay que tener en cuenta, además, que la aprobación del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas para el quinquenio 1997-2001 permite avanzar en la corresponsabilidad pero con limitaciones, con fuertes limitaciones sobre todo si se pone en relación a la capacidad de generar nuevos recursos, en comparación con el volumen que supone la carga de la deuda de las distintas comunidades autónomas. Hemos hecho una simulación de cuál sería la posibilidad recaudatoria máxima llevando las tarifas hasta un 20% por encima de las actuales en la tarifa autonómica de impuesto sobre la renta y en comparación la financiación adicional que se percibiría por cada comunidad con la carga financiera en el año 95, o lo que es lo mismo, qué capacidad tendría cada comunidad autónoma de hacer frente a la carga de la deuda llevando al máximo la tarifa del impuesto sobre la renta de cada comunidad autónoma.

#### CUADRO N° 4

<b>APLICACION DEL ARTICULO</b> <b>(en millones de ptas)</b>	<b>20% IRPF</b> <b>(T.AUT.)</b>	<b>CARGA</b> <b>FINANCIERA</b>	<b>20% IRPF/</b> <b>CARGA FIN.</b>
<b>1.995,0</b>			
CC.AA CC.AA. NIVEL ALTO DE COMPETENCIAS			
ANDALUCIA	19.013,9	126.341	15,05
CANARIAS	5.232,3	17.241	30,35
CATALUÑA	36.876,9	117.995	31,25
C.VALENCIANA	14.968,7	34.011	44,01
GALICIA	8.948	53.248	16,80
<b>TOTAL</b>	<b>85.039,8</b>	<b>348.835</b>	<b>24,38</b>
CC.AA.NIVEL BAJO DE COMPETENCIAS A)UNIPROVINCIALES			
ASTURIAS	4.684,8	11.054	42,38
BALEARES	3.273,0	4.369	74,91
CANTABRIA	2.109,6	11.072	19,05
MADRID	39.034,2	42.674	91,47
MURCIA	2.991,3	12.694	23,56
RIOJA	1.205,0	3.647	33,04
<b>TOTAL</b>	<b>53.298,0</b>	<b>85.510</b>	<b>62,33</b>

B) PLURIPROVINCIALES			
ARAGON	5.907,8	17.710	33,36
CASTILLA-LA MANCHA	4,915,2	12.577	39,08
CASTILLA Y LEON	9.961,6	16.433	60,62
EXTREMADURA	2.472	13.672	18,08
TOTAL	23.256,9	60.392	38,51
TOTAL CC.AA. NIVEL BAJO COMPETENCIA	76.554,9	145.902	52,47
CC.AA.REGIMEN COMUN. TOTAL	161.594,8	494.737	32,66

Los resultados de esta simulación son que, en ningún caso, y aún llevando la tarifa al límite máximo, se podría cubrir siquiera la carga de la deuda por intereses y por devolución de principal que tienen las comunidades autónomas o, lo que es lo mismo, la conclusión que se puede extraer de este hecho es que se ha tardado excesivamente en introducir estos elementos de corresponsabilidad reales

Hay, por lo tanto, a mi juicio, una serie de aspectos preocupantes en relación a los nuevos escenarios que se abren a partir de ahora en los mecanismos presupuestarios de las comunidades autónomas. Creo que el nivel de endeudamiento que se ha alcanzado por una serie de comunidades va a pesar como una losa en los próximos años, sobre todo si hay mayor rigor presupuestario como consecuencia de ese previsible pacto de estabilidad. Hay que tener en cuenta también que no sería aceptable en estos próximos años que el nivel de prestación de servicios de toda una serie de nuevas competencias que lleguen a las comunidades se vean afectadas por decisiones tomadas con anterioridad. Puede plantearse incluso un rechazo a nuevas transferencias si no van acompañadas al menos de la garantía de mantenimiento del nivel de prestación que había con anterioridad. El riesgo que aparece, es que se transfieran competencias a una comunidad muy endeudada, y una parte de la financiación adicional recibida se dedique a pagar carga de la deuda anterior.

Me viene a la memoria el título de una conferencia que pronunció recientemente el profesor Casamiglia "En defensa del Estado de Bienestar y contra sus entusiastas". La tesis era que efectivamente resultaba muy positivo que existieran niveles de solidaridad social como los que había en nuestro país, pero que precisamente quienes defendían el

Estado de Bienestar debían alertar a la sociedad ante los excesos de los entusiastas del sistema, los que pretenden recibir prestaciones sin hacer ninguna aportación, y en definitiva, los que técnicamente se denominan "free rider", los gorriones que hay en cualquier sistema.

Yo creo que este mismo razonamiento se podría trasladar a los procesos autonómicos y la conclusión de mi intervención sería que hay que defender a los procesos autonómicos, precisamente de esos entusiastas, de quienes han gastado mucho más de lo que razonablemente se podría gastar y que pueden hacer que el sistema sea inviable, si no en su conjunto, sí al menos en algunas comunidades. Y éste es el aviso para navegantes que haría al final de mi intervención, poniendo de manifiesto que efectivamente me parece un gran logro para nuestro país haber superado aquella vieja asignatura pendiente del exceso de centralismo, el estado de las autonomías y poner en marcha un modelo descentralizado: el Estado de las Autonomías, que hay que defender de estos entusiastas, que alguno quizá estaría tentado a calificar de otra manera distinta. Esta es mi conclusión y a partir de ahora quedo a disposición de ustedes para el coloquio. Muchas gracias.

#### **BIBLIOGRAFIA**

- BORRELL, J. (1992) "La República de Taxonia"
- BIESCAS, J.A., (1989): "La capacidad de endeudamiento de las comunidades autónomas". Cuadernos Aragoneses de Economía, 13.
- BIESCAS, J.A., (1991): "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas". Presupuesto y Gasto Público, 5.
- BIESCAS, J.A., y LOPEZ LABORDA, J., (1992): "Financiación vía Fondo de Compensación Interterritorial y desarrollo regional desde la Constitución" en Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- BIESCAS, J.A., y LOPEZ LABORDA, J., (1993): "Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros". Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal. Santiago de Compostela.
- BORREL, J., y ZABALZA, A., (1992): "El nuevo FCI: un instrumento de política regional". Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- BUCHANAN, J.M., y FLOWERS, M., (1987): "Deuda Pública y hacienda pública". Papeles de Economía Española, nº 33, pág. 436. Madrid..
- CASTELLS, A., (1988): Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal. Barcelona, Ariel.
- CASTELLS, A., (1992): "El fondo de Compensación Interterritorial: problemas y alternativas". Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

- DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES.  
(1989): Estadística Presupuestaria de las CC.AA., diferentes años.
- FALCON Y TELLA, R., (1986): “Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas”.  
Revista Española de Derecho Financiero, nº 51, pág. 357. Madrid.
- KING DAVID, N., (1988): “La economía de los gobiernos multi-nivel”, pág. 557-558. Madrid.
- LOPEZ LABORDA, J., (1991): Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías.  
Madrid. IEF.
- MARTIN NAVARRO, J.L., y PALMA MARTOS, L., (1989): “Actuaciones del Consejo de  
Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (1981-1987)”. Estudios  
Regionales, nº 25. Pp. 125-149.
- MARTINEZ, R.; PABLOS, A., y PIÑA, D., (1991): “Coordinación y colaboración entre  
Administraciones tributarias”. Revista Valenciana de Hacienda Pública, Palau 14.  
Enero-Abril.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (MAP) “Puesta en práctica de  
los Acuerdos Autonómicos de 1.992 y sus efectos sobre el Estado Autonómico”, Madrid  
1.996..
- ORTIZ JUNQUERA, P., (1987): “Endeudamiento de los entes territoriales”. Papeles de  
Economía Española, nº 33, pág. 338. Madrid.
- ORTUÑO SALAZAR, A., (1987): “El endeudamiento de las comunidades autónomas”. Papeles  
de Economía Española, nº 33, pág. 318. Madrid.
- DE ROVIRA MALO, A., (1982): “El endeudamiento de las comunidades autónomas”. La deuda  
pública, obra colectiva editada por el Instituto de Estudios Fiscales, pág. 389. Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J., y MUÑOZ DEL BUSTILLO, R., (1986): “Estado Federal, Estado Regional”.  
Salamanca.
- RUIZ-HUERTA, J., y MARTINEZ, R., (1992): “El fondo de Compensación Interterritorial:  
capacidad redistributiva tras diez años de existencia”. Hacienda Pública Española,  
número monográfico dedicado a Corresponsabilidad fiscal.
- RUIZ-HUERTA, J., (1992): “La coordinación de la política fiscal y financiera del Estado y de las  
Comunidades Autónomas”. Documentación Administrativa. Nº 230-231, Abril-  
Septiembre.

## ANEXO

### CUADRO Nº 5

#### Distribución del endeudamiento por administraciones

Endeudamiento en valores y créditos no comerciales  
(porcentajes)

	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
Administración Central	35,70	40,90	40,86	41,44	37,28	36,79	38,90	38,60	40,50	51,30	53,00	55,3
Adm. Seguridad Social	0,50	0,70	0,72	0,54	0,58	0,49	0,50	0,70	1,00	1,20	1,90	2,50
Comunidades Autónomas	0,50	0,70	1,00	1,00	1,10	1,40	1,90	2,70	3,60	4,50	5,40	5,70
Corporaciones Locales	2,20	2,50	3,00	2,90	3,20	4,90	4,20	4,20	4,00	4,30	4,40	4,30
Operaciones internas	-0,50	-0,60	-0,40	-0,44	-0,39	-0,34	-0,50	-0,30	-0,70	-0,80	-1,50	-2,00
Total	38,40	44,30	45,31	45,73	41,92	43,62	45,10	45,90	48,40	60,60	63,10	65,80

Fuente: Elaboración propia a partir de la IGA y Banco de España.

### CUADRO 6

#### DISTRIBUCION DEL DEFICIT POR ADMINISTRACIONES

Déficit (+) o superávit (-) no financiero en relación al PIB  
(porcentajes)

	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
Administración Central	-5,10	-6,00	-5,20	-3,40	-2,90	-2,20	-2,90	-2,50	-2,30	-6,10	-5,10	-5,4
Adm. Seguridad Social	0,00	-0,30	-0,10	0,30	0,00	0,20	0,10	-0,30	-0,10	0,50	-0,20	-0,50
Comunidades Autónomas	-0,20	-0,40	-0,50	0,10	-0,30	-0,60	-0,80	-1,40	-1,00	-1,10	-0,90	-0,70
Corporaciones Locales	0,20	-0,30	-0,20	0,00	0,00	-0,20	-0,20	-0,20	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10
Total Adm. Públicas	-5,20	-6,90	-6,00	-3,10	-3,20	-2,80	-3,80	-4,40	-3,50	-6,60	-6,30	-6,60

Fuente: Elaboración propia a partir de la IGAE.

**CUADRO Nº 7**  
**ANALISIS COMPARATIVO DE LOS ESCENARIOS DE CONSOLIDACION**  
**PRESUPUESTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS**

Déficit (+) o superávit (-) no financiero de las CCAA

(En miles de millones de pesetas)

		1.992	1.993	1.994	1.995(*)
ANDALUCIA	Escenario 1992	140	122	92	69
	Escenario 1995	.....	.....	100	91
	Efectivo	69	109	94	0
ARAGON	Escenario 1992	29	20	11	5
	Escenario 1995	.....	.....	34	18
	Efectivo	24	26	0	0
ASTURIAS	Escenario 1992	18	11	8	6
	Escenario 1995	.....	.....	5	8
	Efectivo	15	9	0	0
BALEARES	Escenario 1992	4	7	5	3
	Escenario 1995	.....	.....	-2	3
	Efectivo	10	3	.....	4
C. VALENCIANA	Escenario 1992	43	44	28	24
	Escenario 1995	.....	.....	37	30
	Efectivo	57	65	.....	.....
CANARIAS	Escenario 1992	26	23	14	10
	Escenario 1995	.....	.....	27	10
	Efectivo	10	24	-10	7
CANTABRIA (2)	Escenario 1992	-2	4	8	-3
	Escenario 1995	.....	.....	-28	2
	Efectivo	-3	-1	-28	0
CASTILLA-LA MANCHA	Escenario 1992	19	15	10	6
	Escenario 1995	.....	.....	11	9
	Efectivo	18	12	11	6
CASTILLA Y LEON	Escenario 1992	23	20	18	11
	Escenario 1995	.....	.....	17	14
	Efectivo	20	23	0	0
CATALUÑA	Escenario 1992	50	49	36	30
	Escenario 1995	.....	.....	95	71
	Efectivo	125	174	.....	0
EXTREMADURA	Escenario 1992	14	14	11	8
	Escenario 1995	.....	.....	16	5
	Efectivo	27	12	1	7
GALICIA	Escenario 1992	66	56	37	28
	Escenario 1995	.....	.....	50	40
	Efectivo	74	53	0	0
LA RIOJA	Escenario 1992	4	3	2	1
	Escenario 1995	.....	.....	0	1
	Efectivo	3	1	0	0
MADRID	Escenario 1992	55	39	27	14
	Escenario 1995	.....	.....	44	31
	Efectivo	48	38	.....	.....
MURCIA	Escenario 1992	8	8	5	2
	Escenario 1995	.....	.....	6	5
	Efectivo	9	9	7	5
NAVARRA	Escenario 1992	47	39	21	7
	Escenario 1995	.....	.....	29	23
	Efectivo	46	36	.....	.....
PAIS VASCO	Escenario 1992	29	41	32	24



	Escenario 1995	....	....	30	32
	Efectivo	5	40	0	0

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera y Banco de España

## CUADRO Nº 8

### DISTRIBUCION DEL ENDEUDAMIENTO POR COMUNIDADES AUTONOMAS

Endeudamiento en valores y créditos no comerciales de las CCAA  
(porcentajes)

	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
ANDALUCÍA	7,32	6,19	9,64	8,31	9,15	13,17	20,25	19,18	20,15	19,31	17,97
ARAGON	1,63	0,95	1,20	1,61	1,41	0,79	0,74	1,43	2,12	2,60	2,80
ASTURIAS	4,88	2,86	2,41	2,14	1,64	2,06	1,80	2,18	2,17	1,63	1,64
BALEARES	0,81	0,95	0,60	0,54	0,47	0,63	0,64	1,50	1,51	1,45	1,30
C. VALENCIANA	4,07	5,24	8,13	6,97	7,28	8,10	9,97	11,02	11,14	10,99	10,87
CANARIAS	3,25	6,19	6,93	5,63	5,87	4,29	3,08	3,20	2,83	3,33	3,17
CANTABRIA	3,25	2,38	1,81	2,95	3,05	4,29	4,14	3,13	2,03	1,56	1,12
CASTILLA-LA MANCHA	1,63	0,95	0,90	0,80	0,94	1,75	1,38	1,09	1,79	1,74	1,99
CASTILLA Y LEON	1,63	1,90	2,11	1,88	1,64	1,11	1,80	2,31	2,64	2,89	3,32
CATALUÑA	39,02	46,67	42,47	42,63	38,50	31,11	22,48	19,73	19,11	19,28	21,08
EXTREMADURA	0,00	0,00	0,60	0,54	0,47	0,32	0,42	0,48	1,65	1,88	1,93
GALICIA	2,44	4,29	3,01	2,68	2,11	2,38	5,09	8,64	8,59	8,46	8,31
LA RIOJA	0,81	0,48	0,30	0,27	0,23	0,63	0,95	1,09	0,80	0,69	0,55
MADRID	6,50	3,81	2,11	5,09	8,22	12,22	12,30	12,72	10,90	11,28	10,96
MURCIA	3,25	1,43	2,71	4,02	4,46	5,24	4,56	4,08	3,49	2,97	2,54
NAVARRA	0,81	0,95	2,41	2,14	1,41	1,11	0,64	0,34	1,93	2,75	3,14
PAIS VASCO	18,70	14,76	12,65	11,80	13,15	10,79	9,76	7,89	7,13	7,20	7,30
Total CCAA	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Miembros de m. ilbnes	193	194	190	192	191	187	180	181	180	181	182

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de España e INE.

## CUADRO Nº 9

### DISTRIBUCION DEL ENDEUDAMIENTO POR COMUNIDADES AUTONOMAS

Endeudamiento en valores y créditos no comerciales de las CCAA en relación a su VAB  
(porcentajes)

	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
ANDALUCIA	0,29	0,36	0,79	0,68	0,78	1,49	2,96	3,98	5,69	6,87	7,60
ARAGON	0,23	0,22	0,39	0,53	0,46	0,35	0,44	1,21	2,45	3,80	4,86
ASTURIAS	0,88	0,78	0,93	0,89	0,71	1,18	1,43	2,50	3,31	3,12	3,77
BALEARES	0,19	0,32	0,29	0,26	0,24	0,43	0,57	1,88	2,52	2,98	3,14
C. VALENCIANA	0,20	0,41	0,89	0,78	0,85	1,25	2,03	3,20	4,35	5,44	6,39
CANARIAS	0,44	1,33	2,01	1,62	1,69	1,69	1,65	2,45	2,84	4,12	4,60
CANTABRIA	1,16	1,38	1,51	2,52	2,57	4,69	6,29	6,92	5,97	5,79	4,93
CASTILLA-LA MANCHA	0,24	0,20	0,28	0,24	0,28	0,69	0,73	0,82	1,82	2,27	3,12
CASTILLA Y LEON	0,13	0,23	0,37	0,34	0,31	0,28	0,63	1,16	1,79	2,40	3,30
CATALUÑA	1,08	2,05	2,55	2,57	2,36	2,47	2,40	3,00	3,88	4,93	6,35
EXTREMADURA	0,00	0,00	0,36	0,32	0,28	0,26	0,46	0,73	3,38	4,85	5,97
GALICIA	0,21	0,57	0,56	0,51	0,41	0,62	1,83	4,43	5,93	7,32	8,54
LA RIOJA	0,41	0,38	0,35	0,35	0,31	1,11	2,24	3,66	3,57	3,83	3,50
MADRID	0,22	0,21	0,15	0,37	0,62	1,20	1,59	2,34	2,69	3,45	3,98
MURCIA	0,66	0,46	1,16	1,76	2,05	3,17	3,56	4,57	5,29	5,70	5,79
NAVARRA	0,25	0,46	1,63	1,41	0,98	0,98	0,79	0,60	4,68	8,51	11,53
PAIS VASCO	1,35	1,63	1,93	1,88	2,22	2,38	2,94	3,36	4,15	5,26	6,26
Total CCAA	0,51	0,79	1,09	1,11	1,14	1,50	2,01	2,86	3,85	4,83	5,73
Organismos dependientes	0,25	0,30	0,30	0,30	0,22	0,23	0,23	0,31	0,37	0,50	0,54
Total CCAA en sentido amplio	0,76	1,09	1,39	1,41	1,36	1,73	2,24	3,17	4,22	5,33	6,27

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de España e INE.

**EVOLUCION DEL LIMITE MAXIMO DE DEUDA ESTABLECIDO POR LA LOFCA (25%)**

**Ratio carga de la deuda respecto de los ingresos corrientes**

(porcentajes)

	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
ANDALUCIA	0,32	0,87	1,03	0,67	0,74	1,59	2,83	3,81	4,21	6,26	7,79
ARAGON	0,00	1,08	1,41	1,83	0,97	3,04	3,27	5,09	8,54	19,01	11,43
ASTURIAS	7,62	4,79	6,07	3,80	9,03	5,67	11,84	20,74	40,87	36,93	21,46
BALEARES	5,15	4,35	5,02	4,09	3,27	4,27	5,87	11,36	13,76	16,61	11,67
C. VALENCIANA	0,00	0,62	4,70	1,20	1,04	1,63	2,57	2,95	3,39	5,51	4,18
CANARIAS	0,09	0,87	1,93	1,96	1,67	2,84	2,34	3,42	0,36	6,72	4,03
CANTABRIA	8,39	8,80	10,05	14,82	61,14	12,37	29,94	24,66	33,54	24,42	15,14
CASTILLA-LA MANCHA	0,00	1,27	0,68	0,63	2,22	0,83	1,82	2,33	2,70	3,11	6,54
CASTILLA Y LEON	0,00	0,66	1,22	1,50	1,24	1,82	4,37	4,29	5,84	8,78	5,15
CATALUÑA	6,99	11,21	16,09	15,42	11,34	15,28	14,90	20,51	40,09	8,49	11,05
EXTREMADURA	0,00	0,00	0,60	1,50	1,18	1,56	1,65	3,17	7,82	11,14	16,59
GALICIA	0,40	0,44	1,01	0,82	1,11	0,96	2,61	2,64	12,54	8,30	7,43
LA RIOJA	9,82	7,67	8,11	3,52	4,46	4,18	6,16	13,75	16,76	20,14	19,98
MADRID	6,47	8,46	4,86	3,90	5,83	9,43	10,46	9,13	13,21	13,65	15,29
MURCIA	10,91	13,00	21,15	9,91	15,07	44,69	15,38	22,23	21,23	23,40	20,99
NAVARRA	9,00	6,64	2,52	2,11	1,83	1,32	0,44	0,12	0,33	2,84	3,95
PAIS VASCO	5,05	6,29	3,83	6,89	3,89	4,14	4,80	5,75	6,05	7,64	9,29
<b>TOTAL COMUNIDADES</b>	<b>3,41</b>	<b>4,76</b>	<b>6,03</b>	<b>5,57</b>	<b>4,60</b>	<b>5,80</b>	<b>6,41</b>	<b>8,01</b>	<b>13,78</b>	<b>8,00</b>	<b>8,55</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Locales.

# LA REFORMA DE LA CESION DE TRIBUTOS

## SUMARIO:

- I.- INTRODUCCION:
- II.- LA SUFICIENCIA FINANCIERA DE LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS
- III.- LA CESION DE TRIBUTOS
  - 1.- Concepto
  - 2.- Naturaleza de la cesión
  - 3.- Requisitos
- IV.- LA EVOLUCION DE LA CESION
  - 1.- Efectos económicos
  - 2.- Las modificaciones de los Tributos Cedidos
  - 3.- Alternativas Jurídicas a las Modificaciones de la Cesión de Tributos
- V.- CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y CESION DE TRIBUTOS
- VI.- LA REFORMA DE LA CESION DE TRIBUTOS
  - 1.- Modificaciones relativas a los tributos ya cedidos
  - 2.- Modificaciones relativas al IRPF
  - 3.- Normas de coordinación y colaboración
- VII.- BREVE REFERENCIA CRITICA

## I. INTRODUCCION.-

Desde el punto de vista financiero, la instrumentación del Estado de las Autonomías podría presentarse como el **traspaso de cargas generales y obligaciones** desde la Administración del Estado unitario y altamente centralizado de la España preconstitucional, hacia las emergentes Comunidades Autónomas postconstitucionales.

Efectivamente, a poco que analicemos la estructura básica de los distintos Decretos de Transferencias que, junto con los Estatutos de Autonomía y la Ley del Proceso Autonómico, han sido los vehículos jurídicos mediante los que se ha realizado todo el proceso de traspaso de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas, se puede comprobar que uno de los aspectos fundamentales de dichas normas es la valoración del *coste efectivo* del servicio correspondiente, imputable al territorio de cada Comunidad Autónoma que, a partir de ese momento, habrá de afrontar las obligaciones de pago de los funcionarios y personal laboral transferido, sus cuotas de la seguridad social, los gastos corrientes de alquileres, servicios y suministros inherentes a la prestación de los servicios y funciones, los costes de inversión de reposición y mejora de los bienes de capital afectos a dichos servicios, etc.

Sin embargo, para atender a la financiación de tales **cargas y obligaciones**, no se ha producido un paralelo fraccionamiento del sistema de ingresos públicos del Estado, sobre todo en lo relativo a los ingresos tributarios. De ahí que, como reiteradamente ha puesto de manifiesto la doctrina, se señale como principal defecto de este proceso, la profunda *asimetría* que se produce en la asunción de competencias en materia de gasto y en materia de ingresos, donde, como correspondería a un *Estado cuasifederal*, no se ha producido un reparto del *poder tributario* o poder de imposición entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que nuestro sistema de financiación autonómico hay que incardinarlo dentro de los que, teóricamente, se denominan *Sistemas de Unión* o de monopolización del sistema tributario por el propio Estado.

## II. LA SUFICIENCIA FINANCIERA DE LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS

Sentado lo anterior y tras recordar que junto a los principio constitucionales de *autonomía, solidaridad y coordinación* inspiradores del Régimen de Financiación Autonómico, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas ( LOFCA ) recoge, en sus primeros compases (en su artículo 2) el principio de **SUFICIENCIA** de recursos de dichas Comunidades. Principio este que en lo relativo al ejercicio de las funciones y servicios transferidos desde el Estado, queda identificado con el estricto *coste efectivo* al que antes nos referimos y cuya financiación básica debe procurarse a través de los dos instrumentos protagonistas del *sistema común* de financiación regional: los llamados *Tributos Cedidos* y la *Participación en los Impuestos no cedidos*, conocida abreviadamente como P.I.E. o Participación en los Ingresos del Estado.

Esta es la sistemática que se deduce de los señalado en la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA y distintas Disposiciones Transitorias de los diversos Estatutos de Autonomía de las diferentes CC.AA. y que en el caso de Aragón se contenía en la Disposición Transitoria Novena, hoy suprimida, tras la reforma del Estatuto por la Ley Orgánica 5/1996 de 30 de Diciembre.

De aquella disposición se deduce la que podríamos llamar *ecuación fundamental* del *régimen común* de financiación autonómica, que concreta la *P.I.E.* de las CC.AA. de acuerdo con la siguiente expresión:

$$\frac{\Sigma \text{CEST}_i - \text{TC}_i - \text{TA}_i}{\text{I.E.N.C.}} = \text{PIE}_i$$

En la que:

- $\Sigma \text{CEST}_i$  Es la suma de los costes de los servicios transferidos a la Comunidad Autónoma *i*.
- $\text{TC}_i$  Es la recaudación en el territorio de la Comunidad Autónoma *i* por tributos cedidos.
- $\text{TA}_i$  Es la recaudación en el territorio de la Comunidad Autónoma *i* por tasas transferidas afectas a los servicios transferidos.
- I.E.N.C. Es la total recaudación del Estado por impuestos directos e indirectos, no cedidos (Capítulo I y II del Estado, Letra B del Presupuesto de ingresos).
- $\text{PIE}_i$  Es la Participación en Ingresos del Estado de la Comunidad Autónoma *i*, concretada en forma porcentual.

Determinada, como queda expuesto la *PIE*, se puede formular la ***restricción fundamental*** de la financiación regional, cuya expresión sería:

$$\text{CA}_i = \text{TC}_i + \text{TA}_i + \text{PIE}_i$$

En la que:

- $\text{CA}_i$  Es la total ***carga asumida*** de la Comunidad Autónoma *i*, la que al tiempo de las transferencias es igual a  $\Sigma \text{CEST}_i$ .

La ulterior evolución, próspera o adversa, de la financiación de cada Comunidad Autónoma estará en función de que la variación interanual de su ***carga asumida o gastos***, sea

inferior o superior al ritmo de crecimiento de la recaudación por tributos cedidos y tasas transferidas, y la propia evolución del resto de los Impuestos del Estado no cedidos: su PIE.

Dicha evolución, que en principio tuvo un comportamiento favorable para las Comunidades Autónomas, provocando un mal llamado *efecto financiero*, fue posteriormente corregida mediante distintos *artilugios* (aparición de los ITAE, fraccionamiento y modificación de la cesión, etc.), en lo que constituyó una auténtica persecución de los posibles *superávits* autonómicos.

En lo que resta de exposición, sólo nos referiremos a uno de los términos de la descrita *igualdad fundamental*, cual es la Cesión de los Tributos a las Comunidades Autónomas.

### III. LA CESION DE TRIBUTOS.-

Obviando cualquier referencia crítica a la expresión de *tributo cedido*, ya que dicho aspecto ha sido suficientemente denunciado por la doctrina al considerar que, si lo único que se cede es la recaudación territorializada, sería más feliz haber empleado la expresión de *transferencia* que la de *cesión*, sin embargo, no debemos dejar de referirnos a ciertos aspectos esenciales del Instituto jurídico-financiero de la Cesión, que consideramos imprescindibles para el análisis de su evolución.

#### 1.- Concepto.

Huyendo de definiciones doctrinales, pensamos que el concepto más acabado de la cesión de tributos nos lo ofrece la propia LOFCA, con una delimitación descriptiva y tautológica, al señalar en su artículo 10 que: “*Son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma*”, a la que **necesariamente** se le confieren, siguiera sea por **delegación**, las facultades y funciones de **gestión, liquidación, inspección y recaudación** necesarias para la obtención de los correspondientes ingresos tributarios, tal y como se deduce de lo establecido en el artículo 19.2 de la LOFCA (en su versión de la Ley Orgánica 8/1980) al establecer que “*En caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión*”.

Por tanto, en principio el concepto de cesión llevaba implícito *fatalmente* la delegación de las funciones de gestión, como se deduce de la utilización por la LOFCA del tiempo futuro “*asumirá*” por delegación del Estado, de indudable carácter imperativo.

## 2.- Naturaleza de la Cesión.

El análisis de esta cuestión puede tener una vertiente económica y otra jurídica.

Desde el punto de vista económico nos adscribimos a la tesis mayoritaria de identificar la cesión de tributos con las *transferencias interinstitucionales incondicionadas de carácter compensatorio*, puesto que en definitiva sólo suponen la aplicación a las Comunidades Autónomas de unos ingresos de titularidad originaria del Estado, con los que compensarles de la asunción por aquellas de ciertas deudas y obligaciones, también de origen estatal. Se trataría de una transferencia “*in natura*” o en especie, con cierto carácter *aleatorio*. Utilizando un símil *iusprivatista* guardaría gran semejanza con la constitución de un *usufructo* sobre los tributos cedidos como *dación en pago de deudas y obligaciones de origen estatal*.

Supondría algo así como que el Estado, para *compensar* parte de la *carga asumida* por las Comunidades Autónomas por el traspaso de nóminas de funcionarios, pagos de alquileres, arrendamientos, suministros, y demás gastos de los servicios transferidos, les encomendará **que se resarcieran con el producto que sean capaces de obtener por la explotación o gestión de parte de sus impuestos y tasas fiscales**. La *aleatoriedad o riesgo* financiero de las Comunidades Autónomas deriva de que la *equivalencia de las obligaciones* o cargas que se asumen, respecto del producto de la recaudación que se obtiene por la gestión tributaria, sólo se produce al tiempo de la asunción de la cesión. Con posterioridad, el beneficio o pérdida para las CC.AA. dependerá de dos factores esenciales: la evolución de la coyuntura económica y la mayor o menor diligencia de dichas Comunidades en la ulterior gestión del tributo cedido. Lo que les reportará en el futuro unos posibles excedentes o *déficits* financieros. Es por ello que en distintos trabajos hemos sostenido que en la cesión de tributos se contiene auténticos elementos de **Corresponsabilidad Fiscal**, puesto que el resultado financiero de este tipo de transferencias está claramente influenciado por la responsable o irresponsable actuación de las administraciones tributarias de las CC.AA.

Sin embargo, desde la vertiente jurídica, hemos venido manteniendo criterios que difieren de los de buena parte de la doctrina, como el manifestado en un recientísimo informe elaborado por Casado, Lasarte, Martín Queral y otros, quienes, con apoyo en una pura interpretación literal de las normas (en especial los artículos 1 y 11 de la Ley 30/1983 de Cesión de Tributos), sostienen que los tributos cedidos son recursos de exclusiva titularidad estatal, con la única singularidad de que el Estado atribuye a las CC.AA. beneficiarias de la cesión el rendimiento obtenido por dichos gravámenes en su ámbito territorial.

Como decimos, frente a esta opinión y partiendo de una interpretación lógica y sistemática de las disposiciones que regulan la cesión, hemos sostenido y seguimos manteniendo que el **Instituto de los tributos cedidos** participa de la naturaleza que el Derecho Alemán asigna a los Impuestos Compartidos (entre otros el Impuesto sobre la Renta y el IVA), en el sentido de que en los mismos se esconde un supuesto de **cotitularidad** o pluralidad de titulares (Estado y CC.AA.) de los distintos elementos que conforman su institución jurídica.



Volviendo al símil *iusprivatista* del usufructo, entendemos que con la *constitución* de la cesión que, como veremos, originariamente surge *ex lege*, en virtud de precepto expreso del Estatuto de Autonomía correspondiente (en el caso de Aragón, la Disposición Adicional Segunda de nuestro Estatuto), se **produce una atribución o escisión de derechos y facultades o acciones** que se concreta en: **un derecho exclusivo del Estado sobre el poder de imposición** en el ámbito objetivo del tributo, lo que llamaríamos el *Derecho de invención*, que comporta la potestad de crearlo, modificarlo o extinguirlo (la *nuda propiedad* en nuestro símil instrumental). Otro **derecho exclusivo de las CC.AA. sobre el producto de la recaudación** del tributo (el usufructo o derecho a la percepción de frutos). Derecho este que casi se identifica con un *Derecho Subjetivo* puesto que *causalmente* surge con una clara vocación compensatoria de la asunción de obligaciones y cargas por las CC.AA. que tienen origen estatal y, finalmente, existen unos **derechos compartidos sobre las distintas facultades de gestión** que, aunque se atribuyen al Estado, sin embargo, en la práctica se distribuyen siquiera sea mediante una *delegación propia*, que más parece una *sustitución procesal*, en consideración a la mejor protección de los respectivos derechos exclusivos o *intereses legítimos* de los cotitulares.

En apoyo de la tesis esquemáticamente expuesta, traemos a colación la mal llamada distribución competencial, que se sustancia en los artículos 12 y siguientes de la Ley de Cesión, que reserva al Estado las facultades y funciones más próximas a su **poder de imposición** y de normación del tributo, como son la *potestad reglamentaria* o la concesión de exenciones subjetivas o la interpretación auténtica de la norma, substanciada a través de la evacuación de *consultas relativamente vinculantes* o mediante la resolución *seudojurisprudencial* de las *reclamaciones económico administrativas* ante los Tribunales del Estado. Por contra, se atribuye a las CC.AA., titulares del derecho a la recaudación, todas aquellas facultades y funciones necesarias para preservar o para **actuar o ejercitar su derecho económico subjetivo** como son las funciones de **gestión** en general (recepción de liquidaciones y autoliquidación, comprobaciones de valor, liquidaciones complementarias, etc.), así como las de **inspección, resolución** de recursos administrativos y **procedimiento recaudatorio**.

Por tanto, sin que se pueda llegar a hablar de un fraccionamiento de la soberanía tributaria, como el propuesto por KURSE, con referencia al Derecho Alemán, al distinguir en relación con los *impuestos compartidos* entre *soberanía* sobre la creación del Impuesto, *soberanía* sobre su recaudación y *soberanía* sobre la gestión, si al menos pensamos que cabe configurar la cesión con un supuesto de **cotitularidad** de ciertos tributos de origen estatal.

### 3.- Requisitos:

Como hemos señalado en otra ocasión, el acto constitutivo de la cesión está **condicionado suspensivamente** al cumplimiento de determinados requisitos, unos de carácter fáctico y otros de índole jurídica.

Efectivamente, aunque la cesión original de tributos se produce *ex lege*: “*en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente...*” (sic Art. 10.2 LOFCA), de tal manera que la mayoría de estas **Normas Institucionales Básicas** al tiempo que Leyes Orgánicas, contienen un precepto, como la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Aragón, donde se establece, en tiempo presente de indicativo y por tanto de forma imperativa, que: “*El Estado cede a la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en el párrafo 3 de esta disposición el rendimiento de los siguientes tributos:*

- a) *Impuesto sobre el Patrimonio Neto.*
- b) *Impuesto sobre Transmisiones...*”, etc.

No obstante, tal *acto constitutivo de carácter condicional* sólo es una circunstancia necesaria, pero no suficiente, para que opere la cesión, ya que lo que surge con la disposición estatutaria (Adicional Segunda del Estatuto de Aragón) es el nacimiento de un abstracto derecho a financiarse con el producto de los tributos que se ceden, que sólo alcanzará efectividad cuando se cumplan los requisitos que la condicionan.

Tales requisitos son esencialmente dos: Uno (producto de los Acuerdos Políticos entre U.C.D. y P.S.O.E. de 1982) que exigía, para la instrumentación del traspaso de funciones y servicios afectos a la cesión de tributos, que la **carga asumida** por la Comunidad Autónoma cesionaria superara la recaudación obtenida en su territorio por los tributos objeto de cesión. Ello es lo que determinó que la cesión de ciertos tributos, como Actos Jurídicos Documentados y las Tasas sobre el Juego, se excluyeran en un primer momento de la cesión efectiva, según lo establecido en las *miméticas Leyes específicas de cesión* (Ley 38/1983, de 28 de diciembre para Aragón y Leyes 31 a 43/1983 de igual fecha para otras tantas CC.AA.), que en sus artículos segundo recogían el condicionante de referencia, al establecer que: “*La presente Ley entrará en vigor el día 1 de enero de 1984, siempre que en aquella fecha el coste efectivo de los servicios transferidos a la Comunidad Autónoma de (Aragón, Galicia, Asturias, etc.) exceda del rendimiento de los tributos susceptibles de cesión*”.

El segundo requisito que condiciona la efectividad de la cesión es la existencia de la Ley Específica a la que se refiere el artículo 10.2 de la LOFCA y distintas disposiciones estatutarias (el apartado 3 de la Adicional Segunda para el caso de Aragón), en la que se fija el alcance y condiciones de la cesión que, por influjo de las corrientes armonizadoras que inspiraron la *frustrada e inconstitucional LOAPA* (Ley Orgánica del Proceso Autonómico), se establecieron con carácter general para todas las CC.AA. de régimen común en la Ley 30/1983 de 28 de diciembre.

De esta forma se enervó el **carácter convencional y pactista** que según los distintos Estatutos habría de tener la Ley Específica de Cesión, al participar de un proceso legislativo singular, que debería haber determinado que su articulación fuese el resultado de un acuerdo previo, adoptado en el seno de la Comisión Mixta entre el Gobierno del Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente. Acuerdo este que sería elevado al rango de Ley

estatal (Vid. apartados 2 y 3 de la Adicional Segunda del Estatuto de Aragón). Todo lo que aproximaba a estas Leyes de cesión a la Ley del Concierto del País Vasco o del Convenio con Navarra, al menos en lo referente a su elaboración.

En cuanto al contenido material de la Ley Específica, sólo señalar que en ella se concretan, tanto los *puntos de conexión*, que actúan como circunstancias delimitadoras del rendimiento producido en el territorio de cada Comunidad Autónoma, así como la distribución de facultades y funciones de *gestión, inspección, comprobación y recaudación* entre el Estado y las CC.AA., y las reglas y *órganos de coordinación y colaboración* de las respectivas Administraciones Tributarias.

Quizá fuera interesante advertir que en lo atinente a los *puntos de conexión*, la LOFCA, operando en este caso como *Ley básica*, en el sentido constitucional del término, avanzó en su artículo 10.4 el contenido esencial de las reglas de atribución de la recaudación de los tributos cedidos a cada Comunidad, aunque sus postulados no fueron estrictamente respetados, ni por la Ley de Cesión, ni por las Leyes del Concierto Vasco y del Convenio Navarro, como ha ocurrido en materia del impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados y en el Impuesto de Sucesiones, aunque estas discordancias han sido o van a ser ajustadas en fecha próxima, en la reforma de las citadas Leyes.

#### IV. LA EVOLUCION DE LA CESION.-

Prescindiendo por el momento de ciertas disquisiciones doctrinales, que apuntaremos, se ha de señalar que el comportamiento de la cesión de tributos, como instrumento de financiación regional, ha sido altamente satisfactorio, sobre todo desde el punto de vista de las CC.AA. No así por lo que se refiere a la actuación de los distintos Gobiernos del Estado durante el tiempo al que alcanza la experiencia de su aplicación desde el ejercicio de 1984.

Por una parte, la cesión ha procurado a las CC.AA. los únicos *ingresos relativamente autárquicos* y en los que su eficaz gestión han determinado, pese a las circunstancias adversas a las que no referiremos, algunos de los escasos *excedentes financieros* que palien los *déficits* estructurales que provoca el *Sistema de Financiación Regional*. En tal sentido debe felicitarse la solvencia y eficacia mostrada por las CC.AA. en el ejercicio de unas competencias de difícil ejecución, ya que parte de los tributos cedidos, como ocurre con el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y sobre Sucesiones y Donaciones, son de los que cuentan con unos procedimientos tributarios más arcaicos y dificultosos, todo lo que es demostrativo de la *mayoría de edad* alcanzada por las CCAA de régimen común en una parte importante su actividad administrativa.

Por contra, la actuación del Estado ha sido, consciente o inconscientemente, de constante y pertinaz agresión a los intereses de las CCAA, como veremos a continuación.

### 1) Efectos económicos:

Como demostrativo de las afirmaciones anteriores nos limitamos a analizar las cifras que se recogen en los CUADROS I.1 a I.5 donde constan los resultados recaudatorios de los principales tributos cedidos en su evolución desde 1.985 (año siguiente al de la cesión), hasta 1.995, según los datos contenidos en la publicación del Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda: “*Recaudación y Estadística de la Reforma Tributaria*”, Diciembre de 1996, en los que puede observarse que los incrementos recaudatorios del período analizado, son los siguientes:

- En el Impuesto sobre el Patrimonio, el 364’8%.
- En el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el 444’4%.
- En el Impuesto sobre Transmisiones (Transmisiones Onerosas), el 387’6%.
- En el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, aunque referido sólo al período 1988/1995, el 98’3%.
- Y en las Tasas sobre el Juego, el 119’8%.

Extrapolando el dato atípico (por su menor período) del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, podemos afirmar que la media de la gestión de los Impuestos Cedidos por las CCAA ha experimentado un incremento próximo al 303%, mientras que las medias de incremento de los demás tributos gestionados por la Administración del Estado, según el CUADRO II adjunto, ha sido del 242’2% para los Impuestos Directos (fundamentalmente IRPF e Impuesto de Sociedades), mientras que en los Impuestos Indirectos (fundamentalmente IVA, Impuestos Especiales, Renta de Aduanas y Monopolios Fiscales) ha sido del 200’2%.

La eficacia mostrada por las CCAA, también queda corroborada por el hecho de que la **recaudación normativa** de los Tributos Cedidos queda superada por la recaudación real, según se recoge en el CUADRO III. A tal efecto se debe recordar que el concepto de recaudación normativa, se identifica con la recaudación real del año base de la cesión, evolucionada por las reglas propias de evolución del sistema (ITAE, Gasto Equivalente o PIB nominal).

En el CUADRO IV se recoge el esfuerzo fiscal normativo per capita de las distintas CC.AA. tomando como referencia su PIB per capita.

### 2) Las modificaciones de los Tributos Cedidos.

A mayor abundamiento de la eficacia fiscal mostrada por las CCAA en la gestión de los tributos que se les encomendó, es necesario abundar en el dato objetivo de que las

reformas introducidas por el Estado, en uso de sus competencias normativas sobre dichos tributos en el período contemplado, se han producido claramente *a la baja*, en detrimento de la recaudación obtenida por las CCAA.

Como prueba de lo que antecede basta recordar los siguientes datos significativos, que exponemos en apretada síntesis:

**a) Respecto al Impuesto sobre el Patrimonio:**

La Ley 19/1991 de 6 de Junio, recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional que postulaba la *declaración separada* de los miembros de la *unidad familiar*, no sólo redujo el número de declarantes, incrementando significativamente el *mínimo exento*, sino que además eliminó la tributación del *ajuar doméstico*.

Por su parte, la Ley 22/1993 de 29 de diciembre. de Medidas Fiscales de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública, amplía las exenciones en lo relativo a los bienes y derechos de las personas físicas necesarios para el desarrollo de su actividad empresarial, siempre que ésta se ejerza de forma habitual, personal y directa por el sujeto pasivo y constituya su principal fuente de renta. Dicho régimen se extiende también a las participaciones en entidades que no sean de cotización oficial, siempre la entidad no tenga por actividad principal la gestión de un patrimonio mobiliario o inmobiliario, que la participación del sujeto pasivo en el capital sea superior al 20% y que ejerza efectivamente funciones de dirección en dicha entidad, percibiendo por ello una remuneración que represente más del 50% de la totalidad de sus rendimientos empresariales, profesionales y de trabajo personal.

Asimismo, la Ley 411/94, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.995, eleva el mínimo exento a 17.000.000 de pesetas y la Ley 42/94, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social rebaja el porcentaje de participación antes citado del 20% al 15% para gozar de la exención.

Finalmente, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (Art. 7), amplía dichas exenciones *a las participaciones con cotización en mercados organizados*, siempre que la participación en el capital de la entidad sea del 20% conjuntamente con la del cónyuge, ascendientes, descendientes o colaterales de segundo grado. Dicha exención alcanzará a todos los citados cuando las condiciones relativas a funciones de dirección y remuneraciones, se cumplan al menos en una de las personas del grupo de parientes citados.

**Las pérdidas de recaudación derivadas del conjunto de disposiciones citadas las hemos cifrado en torno al 30%.**

## b) **Respecto al Impuesto de Sucesiones y Donaciones:**

La reforma del Impuesto por Ley 29/1987 de 18 de Diciembre, no sólo suprimió dos conceptos tributarios ya cedidos, como eran el Gravamen de las Personas Jurídicas y el Gravamen Complementario, sino que generalizó mínimos exentos superiores a 2.000.000 de ptas. por sujeto pasivo y disminuyó la progresividad de la escala de gravamen.

Por otro lado, la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.995, añadió una reducción en la base de hasta 750.000 pts. a las cantidades percibidas por lo beneficiarios de los contratos de seguros de vida, cuando su parentesco con el contratante fallecido sea el de cónyuge, ascendiente, descendiente, adoptante o adoptado. Reducción esta recientemente ampliada hasta 1.500.000 de pesetas por la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de *Cesión de Tributos del Estados a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales complementarias*. (art. 29). Asimismo, la Ley 19/1995, de 4 de julio, de *Modernización de las Explotaciones Agrarias*, establece determinadas exenciones y reducciones de la Base Imponible, que van desde el 75% al 100% en la transmisión de fincas rústicas, y explotaciones agrarias.

Finalmente, el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre *Medidas Urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica*, establece para las transmisiones *mortis causa* a favor de los cónyuges, ascendientes, descendientes o adoptados del causante, **una reducción del 95% en la Base Imponible** correspondiente a la vivienda habitual, empresa individual y las participaciones sociales en las entidades a las que antes nos referimos. Beneficios fiscales estos que la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de *Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social* (art.9) extiende a las donaciones de dichos activos empresariales, siempre que concurren las condiciones allí exigidas.

**Las minoraciones recaudatorias del Impuesto de Sucesiones, por el conjunto de circunstancias descritas, las hemos cifrado por encima del 50% del rendimiento del Impuesto.**

## c) **Respecto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales:**

En este Impuesto, la introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) comportó una profunda limitación en su ámbito objetivo, así como la desaparición de otros tributos cedidos a las CCAA, como eran el Impuesto de *Lujo, en destino, Tenencia y Disfrute* y el llamado *Impuesto de Menores* o Gravamen sobre Espectáculos Públicos.

Efectivamente, la invasión del IVA en el Impuesto de Transmisiones le ha irrogado importantes mutilaciones, tanto en la esfera de las operaciones inmobiliarias (transmisión de solares, arrendamientos de locales, garajes, etc.) como en el de ciertas operaciones financieras, transmisión de valores mobiliarios y de bienes muebles usados de titularidad empresarial, amen de la reducción en un 300% del tipo impositivo en ciertas *Operaciones Societarias*.

Como otras disposiciones que han afectado *a la baja* a este Impuesto señalaríamos las siguientes:

- La Ley 29/1991 de 16 de diciembre, *de adecuación de determinados conceptos impositivos a las Directivas y Reglamentos de las Comunidades Europeas* (artículo 25), que establece la exención en operaciones societarias de fusión y escisión.
- La Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (art.20.2), que articuló la atípica figura de la **renuncia a la exención de IVA** en determinadas operaciones inmobiliarias, lo que implica la no sujeción al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, mermando su ámbito objetivo.
- La Ley 2/1994 de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios (art.7), que estableció la exención en actos jurídicos documentados de las escrituras de subrogación.
- Y la Ley 19/1995, de 4 de julio, de *Modernización de las Explotaciones Agrarias* (art. 8, 9, 10, 11, 12 y 20), que establece la exención en Actos Jurídicos Documentados de préstamos hipotecarios y reducción de 75% o del 90%, y en algunos casos exención, en transmisiones onerosas.

**Las pérdidas de recaudación en este Impuesto las hemos cifrado próximas al 25%.**

#### **d) Respecto a las Tasas Fiscales sobre el Juego:**

Por este concepto las mermas recaudatorias no son producto directamente de modificaciones normativas, sino de decisiones jurisprudenciales del Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional que han declarado la inadecuación de su naturaleza, como auténticos *impuestos*, con las modificaciones introducidas por Leyes de Presupuestos en lo relativo al concepto de “*Máquinas Recreativas con Premio*”, fruto de la tozudez mostrada por la Administración del Estado en mantener la denominación de *tasa* y su correspondiente clasificación presupuestaria.

El resumen de las previsiones de devoluciones de ingresos que deberá afrontar la Comunidad Autónoma de Aragón de forma inmediata las recogemos en el CUADRO V.

Siguiendo el contenido de diversas Resoluciones de las Cortes de Aragón, en su Sesión Plenaria de 2 de mayo de 1996, el Gobierno de Aragón en sus “Propuestas al Consejo de Política Fiscal”, previas a su reunión de 23 de Septiembre de 1996, instaba a la corrección de dichas minoraciones, mediante la revisión de la *recaudación normativa* por tributos cedidos, lo que incrementaría nuestra financiación a través de la P.I.E.

### 3) **Alternativas Jurídicas a las Modificaciones de la Cesión de Tributos.**

Constatados los aspectos económicos de la cesión de tributos, no debemos abandonar el análisis de su evolución sin hacer una referencia a las posibles alternativas jurídicas de la C.A. de Aragón ante las mermas recaudatorias surgidas como consecuencia de las modificaciones normativas antes descritas.

Con carácter general, se debe señalar que en aplicación del *principio de suficiencia* y de otros principios generales del Derecho, como pudieran ser: la responsabilidad por lesión, una aplicación extensiva de la cláusula “*rebus sic stantibus*” o la *propia equivalencia de las prestaciones*, pueden inducir a pensar que las mermas sufridas por la actuación beligerante del legislativo del Estado, invadiendo la esfera de recursos de las CCAA (la invasión del nudo propietario, disponiendo de la obtención y aplicación de frutos por el usufructuario, en el símil antes propuesto), debería compensarse a través de los otros instrumentos de financiación que sustentan aquel *principio de suficiencia*, y más concretamente, incrementando la PIE de las CCAA u ofertándole nuevos conceptos tributarios cedidos.

A tal conclusión se llega a poco que reparemos en algunas de las *causas de revisión* de la PIE que se señalan en el art. 13.3 de la LOFCA, al establecer la necesidad de tal *revisión* cuando: “... b) *se produzca la cesión de nuevos tributos* (a “*contrario sensu*” también cuando se supriman o reduzcan) y c) *cuando se lleven a cabo reformas substanciales en el sistema tributario ...*”.

En definitiva, se está reconociendo la necesidad de restablecer el equilibrio financiero de las CC.AA., a fin de recuperar aquella *igualdad fundamental* que inspiraba al *sistema de financiación regional*, en la que la *carga financiera* asumida se compensaba con los Tributos Cedidos en su estado originario y la PIE residual ( $CA_i = TC_i + TA_i + PIE_i$ ).

En el sentido apuntado traemos a colación uno de los primeros pronunciamientos del Acuerdo 1/1992, de 20 de Enero de 1992, del Consejo de Política Fiscal y Financiera (BOA de 16 de Agosto de 1995, nº 99, pág. 3.083) que en su punto I.3.1 dice literalmente: “*La participación en los ingresos del Estado y la recaudación normativa de los tributos cedidos constituyen un bloque específico en la financiación autonómica de singular importancia. El artículo 13 de la LOFCA pretende asegurar la estabilidad de este bloque de recursos en su posterior evolución, estableciendo los supuestos en los que el porcentaje de participación*



*puede ser objeto de revisión. Con el propósito de colaborar a este fin, la Administración Tributaria del Estado deberá acompañar a todo proyecto de Ley que suponga, a juicio del Consejo de Política Fiscal y Financiera, una modificación sustancial de la normativa tributaria específica de los tributos cedidos que afecte a su rendimiento, **incrementándolo o reduciéndolo**, una Memoria Económica que incluya la territorialización del previsible efecto recaudatorio, cuando este sea directamente cuantificable.*

*Cuando el efecto previsto sea positivo, se sumará a la recaudación normativa de la correspondiente figura, en pesetas del año base, para determinar la nueva norma que corresponderá a la figura tributaria modificada, deduciendo esa misma cantidad de la respectiva participación. Análogamente, **cuando el efecto previsto sea negativo, se restará de la recaudación normativa de la figura tributaria modificada, incrementándose en la misma cuantía la participación en los ingresos del Estado.***

Los argumentos esgrimidos adquieren singular relevancia en la Comunidad Autónoma de Aragón, gracias a las precauciones adoptadas en su Estatuto de Autonomía, que no tienen parangón en ningún otro Estatuto de CCAA de régimen común.

En tal sentido debemos traer a colación el contenido de la redacción actual de su artículo 49.Dos, tras su reforma por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de Diciembre, y por tanto posterior a la reforma de la LOFCA (Ley Orgánica 3/1996 de 27 de Diciembre), que al señalar las causas de revisión de la PIE, en su apartado b), no sólo contempla la cesión de nuevos tributos, cual hace la LOFCA, sino también: **“la supresión de los ya cedidos”** .

Con mayor énfasis se produce la **Adicional Segunda** de nuestro Estatuto al concluir su apartado 1, que tras declarar que la *“eventual supresión o modificación de alguno de estos tributos (los que declara cedidos) implicará la extinción o modificación de la cesión”* (es decir, no comportará la propia modificación del Estatuto, como señala el apartado 2 *in fine* de la disposición comentada), continúa estableciendo que: *“Las modificaciones que determinen cualquier minoración de los ingresos de la Comunidad Autónoma determinarán la revisión del porcentaje de participación a que se refieren los artículos 47.3 y 49, (es decir la PIE), del presente Estatuto, así como las medidas de compensación oportunas.”*

La claridad del precepto comentado nos releva de cualquier otra argumentación respecto a la viabilidad de las tesis que venimos manteniendo en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma de Aragón.

## V. CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y CESION DE TRIBUTOS

En otros trabajos a los que me remito (*“Corresponsabilización Fiscal en la financiación de las CC.AA”* en Cuadernos Aragoneses de Economía, Vol.3, Nº 1, Zaragoza 1993) nos hemos ocupado con mayor detenimiento del concepto y de las medidas a adoptar para incrementar la *corresponsabilización fiscal* de nuestras CC.AA. Por tanto, aquí me

limitaré a apuntar lo que significa tal corresponsabilización, no obstante nuestras reservas al empleo de dicha expresión, desde el punto de vista de la acepción de tal término en la esfera jurídica.

De forma genérica se puede señalar que con la expresión "*corresponsabilidad fiscal*" se quiere hacer referencia a la necesidad de que las Comunidades Autónomas cuenten con una lógica correspondencia (de ahí lo de corresponsabilidad o corresponsabilización) entre sus ingresos tributarios autónomos (o al menos, relativamente autárquicos) y el volumen de sus necesidades, para así poder adecuar la financiación de los bienes y servicios públicos de su competencia a las preferencias y al "*esfuerzo fiscal*" de los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones.

Tal necesidad fue lacónicamente reconocida por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (C.P.F.F.) en su Acuerdo de 20 de enero de 1.992, al señalar que: el C.P.F.F. ... *considera deseable asignar a las CC.AA un mayor grado de corresponsabilidad fiscal...*", a cuyos efectos acordó crear un *grupo de trabajo* para que (...) *examine las posibilidades que ofrece la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal(...)*

El citado *grupo de trabajo*, que concluyó su informe en el verano de 1.992, viene a coincidir sustancialmente con la idea antes expuesta al señalar que: (...) *aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA supone incrementar explícitamente la correspondencia entre el poder o la capacidad de decisión en materia de ingresos y en materia de gastos, lo que implica que las CC.AA sean reconocidas por los contribuyentes como partícipes en las decisiones acerca de la presión tributaria soportada en su territorio (...)*

Por su parte, la mayoría de la doctrina, siguiendo los postulados del federalismo fiscal expuestos entre otros por MUSGRAVE y BREAK, están prácticamente de acuerdo con la idea expuesta de corresponsabilización fiscal. En tal sentido J.SUAREZ viene a concebirla como la "*..capacidad discrecional de acomodar la presión fiscal a las necesidades de gasto...*", J. SOLE la define como "*... la existencia de una cierta correspondencia entre el grado del poder de decisión en ingresos y el grado del poder de decisión en gastos...*" lo que conlleva a "*... una mayor transparencia de los flujos de ingresos impositivos y un mayor grado de perceptibilidad del ciudadano contribuyente y beneficiario de los costes..*". Y así mismo C. MONASTERIO, ha destacado como el término "*corresponsabilización se suele emplear en alguno de los siguientes sentidos: como autonomía fiscal en el campo de los ingresos*", "*como cumplimiento del principio de equivalencia fiscal*" o "*..como ausencia de ilusión fiscal*", por cuanto "*los impuestos deben transmitir correctamente las señales del coste de los bienes públicos y asociar correspondencia fiscal a perceptibilidad impositiva*".

Aunque parte de la doctrina sostiene que en la figura de la cesión de tributos no se producen las circunstancias necesarias para profundizar en la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., por su falta de competencia (hasta fecha recientísima) para utilizar el *poder de imposición* en la regulación de los elementos cuantificadores de dichos tributos, sin embargo, por nuestra parte hemos mantenido que en algunos de los tributos cedidos (sobre todo con el

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en Transmisiones Patrimoniales) se contienen elementos importantes para, al menos en la esfera del procedimiento tributario, utilizar corresponsablemente las facultades de comprobación, valoración e inspección, para la mejor integración de las **bases imponibles**.

En tal sentido y de forma acorde con nuestra tesis, antes apuntada, de la naturaleza de la cesión como un supuesto de **cotitularidad** con el Estado sobre determinadas figuras impositivas, parece lógico, como señalamos en nuestro trabajo antes citado, que “ *postulemos la ampliación de los supuestos de cesión dentro del ámbito objetivo acotado en el artº 11.1 de la LOFCA y distintos preceptos de los Estatutos de Autonomía, como una de las formas más oportunas de incrementar el grado de correspondencia y responsabilidad de nuestras CC.AA de régimen común para la obtención de recursos relativamente autóctonos, siempre que los puntos de conexión estén bien articulados.*

*Y esta ampliación de la cesión no tiene por qué referirse sólo a incrementar el número de figuras cedidas, sino que tendría que replantearse, como se hace en el Informe del Grupo de Trabajo del C.P.F.F. una mayor **capacidad normativa** de las CC.AA en materias tales como: ... procedimientos de gestión, revisión de actos administrativos y valoración, etc...*

*Aspectos tan simples, aparentemente, como sería destacar el escudo o emblema de la Comunidad Autónoma titular de la recaudación en el modelo (D -714) de declaración-liquidación del Impuesto sobre el Patrimonio (como suele ocurrir con el modelo 600 del I.T.P.), darían noticia al contribuyente del destino de su ingreso para su Comunidad al realizar su autoliquidación, lo que podría provocar un efecto psicológico favorable y proclive a la co-responsabilización.*

*Con el fin de evitar supuestos de exportación tributaria interregional, constitucionalmente proscritos según el tenor del artº 157.2 C.E, procedería así mismo revisar algunos "puntos de conexión", tanto del Concierto y Convenio forales, como de las Leyes 30/83 y 32/87 de Cesión de Tributos, para adecuarlos exactamente al artº 10.4 de la LOFCA, sobre todo en lo relativo al Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (AJD), que tantas controversias está provocando últimamente (...)*

*(...) Por último, mejorar la cesión es también ampliar el número de tributos cedidos en el marco de los considerados como cedibles por la LOFCA y los Estatutos de Autonomía.*

*En otras ocasiones nos hemos manifestado contrarios a la cesión del llamado I.V.A minorista por diversas razones que van desde las enormes dificultades de su articulación, por la mecánica de la deducción del IVA sobre los "inputs" (lo que obligaría a una especie de **cámara de compensación interterritorial**), así como por no existir un hecho imponible específico en dicho impuesto que cuadre con aquel concepto de entrega minorista y por la eliminación del comercio detallista de la mecánica del impuesto a través del **recargo de equivalencia** y otras múltiples razones que hemos expuesto en distintos trabajos y que damos por reproducidas aquí.*

*Ahora bien, no obstante ello, sí seríamos partidarios de la ampliación de la cesión en la esfera de los impuestos sobre consumos específicos una vez que se ha eliminado la técnica de los monopolios fiscales, y siempre que la fase del proceso de producción-comercialización elegida para hacer incidir el tributo sea la de comercio minorista o puesta en consumo de los bienes o servicios sujetos a gravamen.*

*Como supuesto reciente de impuesto susceptible de cesión citaríamos el Impuesto Especial sobre determinados elementos de Transporte que, bajo la apariencia de tributo de circulación o sobre la matriculación, esconde una especie de impuesto de lujo superpuesto al I.V.A., en fase coincidente con la primera adquisición en territorio español de vehículos automóviles, embarcaciones y aeronaves, y que reúne las características propias para convertirse en tributo perfectamente cedible a las CC.AA, como lo fue el suprimido Impuesto de Lujo en destino.*

*Así mismo, en el supuesto de que una futura reforma del I.R.P.F. sacara de su contenido actual la tributación de las **rentas irregulares** derivadas de las **plusvalías o ganancias de capital**, según lo que hemos analizado en alguna otra ocasión, para establecer un gravamen específico, proporcional o progresivo, autónomo o dependiente (tax credit) del Impuesto General sobre la Renta, tal esquema de tributación de dicha tipología de rentas, con unos puntos de conexión bien articulados, podría ser objeto de cesión, puesto que posiblemente parte del incremento del valor patrimonial en lo relativo a los inmuebles sea consecuencia de la actividad de la Administración autonómica y municipal, por lo que parece lógico que ambas participen en los tributos específicos que gravan esta categoría de rentas”.*

Según tendremos ocasión de ver, alguno de los reflejos de corresponsabilización fiscal en los tributos cedidos, que ya apuntábamos en 1993, han tenido plasmación en la reciente revisión del Sistema de financiación.

Como resumen a este epígrafe, sólo añadiríamos que la mayor prueba de la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. en la gestión eficaz de los tributos cedidos la tenemos en las cifras de recaudación alcanzadas, a las que antes nos referimos, y ello a pesar de las minoraciones recaudatorias derivadas de las modificaciones normativas, también expuestas.

## VI. LA REFORMA DE LA CESION DE TRIBUTOS.-

En otras ponencias de estas *Jornadas de Estudio sobre el actual Sistema de Financiación Autonómica*, se ha analizado suficientemente las innovaciones que representan la *Revisión del Sistema de Financiación de las CC.AA. de régimen común* para el quinquenio 1997/2002, acordadas en el Consejo de Política Fiscal de 23 de septiembre de 1996. Por tanto, aquí sólo nos referiremos a las importantes innovaciones que se han producido en el área de las cesión de tributos, que es el instrumento en el que se inicia una substancial reforma, al menos teóricamente. Otra cosa es que las decisiones de los responsable políticos de nuestras CC.AA opten por utilizar las facultades que las reformas normativas les confieren, en el ejercicio de un

**poder tributario** que, aunque limitado, abre nuevas expectativas a la autonomía financiera regional desde la vertiente de los ingresos.

Las circunstancias que han propiciado la nueva configuración de la cesión de tributos son diversas, aunque en esencia podíamos señalar las siguientes:

- El deseo generalizado de corregir las *asimetrías* en la autonomía de *gastos e ingresos*.
- El *efecto emulación* que provocan los regímenes especiales de Concierto Económico del País Vasco y el Convenio con Navarra.
- Las demandas de *corresponsabilidad fiscal*, denunciadas en el propio Consejo de Política Fiscal y postuladas, como prioritarias, por el Grupo de Expertos que elaboró en 1995 el “*Informe sobre el actual Sistema de Financiación Autonómica*”
- Un estado de opinión proclive a una mayor autarquía financiera de las CC.AA.
- Y un elemento fundamental, que son los *pactos políticos* necesarios para la formación de una nueva mayoría en el Gobierno del Estado.

Bajo este clima se produjo el acuerdo mayoritario, que no unánime, del Consejo de Política Fiscal antes citado, que junto con los acuerdos de las distintas Comisiones Mixtas de las diferentes CC.AA., constituyen el embrión en el que se ha generado las modificaciones normativas que exigía la reforma de la cesión.

Y esta ha sido precisamente la primera cuestión que se plantearon los inspiradores de dicha reforma que, con mejor o peor criterio, ya lo analizaremos, han optado por modificar lo más sucintamente posible las Leyes orgánicas y ordinarias que regulan nuestra Institución.

Tales modificaciones se han contenido esencialmente en: la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, *de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las CC.AA.*, la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Estado, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de *Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social* y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, *cesión de tributos del Estado a las CC.AA. y de medidas fiscales complementarias*.

En lo que sigue de nuestra exposición, analizaremos esquemáticamente, las modificaciones contenidas en las Leyes de referencia, distinguiendo entre: modificaciones relativas a los tributos ya cedidos y la ampliación de la cesión extendiéndola, parcialmente, al I.R.P.F.

Como premisa, se debe señalar que el alcance de la operación exigía modificar la LOFCA y posiblemente, los Estatutos de Autonomía y que tales modificaciones se refieren fundamentalmente, a los siguientes extremos de aquella Ley orgánica.

- Su artículo 10, para adecuar el nuevo concepto de cesión, los supuestos de cesión parcial y alguna de sus bases para adaptar los *puntos de conexión* a su desarrollo por la Ley de cesión.
- Su artículo 11, en cuanto a la delimitación de los Impuestos susceptibles de cesión, incluyendo el I.R.P.F., declarado con anterioridad como *no cedible*.
- Su artículo 12, acotando el nuevo ámbito objetivo de los *recargos autonómicos*.
- Su artículo 19, extendiendo las facultades de gestión, comprobación, inspección y recaudación, hacia el ámbito de ciertas facultades normativas, a las que nos referiremos.
- Y finalmente, se articula la adición de una capítulo IV al contenido de la LOFCA, comprensivo de los nuevos artículos 23 y 24, por los que se crea una Junta Arbitral, como la que se regula en la Ley del Concierto Económico o del Convenio con Navarra, Organo este cuya función será la de resolver los conflictos que se produzcan entre las distintas CC.AA. en torno a la aplicación de los *puntos de conexión*

De las innovaciones descritas, quizá lo más importante se la ampliación de facultades normativas en los distintos tributos ya cedidos, y lo relativo a la cesión parcial del IRPF, aspectos éstos que tienen su más detallado desarrollo en la nueva redacción que se ofrece de la Ley de Cesión a través de la citada Ley 14/1996, de 30 de diciembre, que, con carácter general sigue abundando en la disfunción de ofrecer la apariencia de que la cesión se produce por imperativo de sus disposiciones (sic en su artículo 2), y no, como recoge la LOFCA y los Estatutos, mediante la reserva contenida en los correspondientes preceptos expresos de cada uno de dichos Estatutos.

De forma acorde con el nuevo concepto de cesión parcial, la Ley en su artículo 3 concreta el rendimiento que se cede a las CC.AA., y que en el caso del IRPF, no se delimita en consideración al hecho imponible, sino mediante la *compartición porcentual* de la deuda tributaria. Obviamente, que al regular la normativa aplicable, la nueva Ley tiene que recoger, un tanto lacónicamente en su artículo 4, la referencia a las competencias normativas atribuidas a las CC.AA.

### 1) **Modificaciones relativas a los tributos ya cedidos.**

Sin perjuicio de dichas competencias normativas, que analizaremos con posterioridad, la nueva Ley de Cesión, trata de salvar algunos de los conflictos que se habían producido en relación con ciertos *puntos de conexión*, corrigiendo su deficiente formulación, tal y como ocurría con los *Documentos Notariales* en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, en el que se seguía el criterio de la Ley del Concierto Vasco (que a su vez proviene del Concierto con Alava de 1976) de atribuir la recaudación en atención al lugar de instrumentación de las escrituras publicas, sin atender, como imponía el artículo 10.4 de la

LOFCA en relación con la documentación de operaciones inmobiliaria, al criterio “*rei sitae*” o de atribución del rendimiento tributario a la comunidad del lugar donde radican los inmuebles. Suceso éste que ha determinado la deslocalización de hechos impositivos y el *peregrinaje* de los sujetos pasivos a documentar sus operaciones a los territorios forales del País Vasco o Navarra, a tipos impositivos más reducidos y en detrimento de la recaudación de las demás CC.AA.

Pues bien, tal situación se ha tratado de solventar articulando un nuevo *punto de conexión* para los *documentos notariales*, atribuyendo la recaudación a la Comunidad Autónoma en la que resida el Registro Público donde deban inscribirse dichos documentos que, en materia de bienes inmuebles, coincide con el lugar en el que están situados. No obstante, esta reforma nos va a abocar, en principio, a un *conflicto normativo* entre la Ley de Cesión y las Leyes del Concierto Vasco y el Convenio Navarro al contener criterios distintos, hasta tanto no se corrija, como ha prometido la Administración General, el criterio de imputación de las disposiciones forales.

Obviamente que esta nueva configuración, que puede devenir en una cierta competencia fiscal interterritorial, exige adoptar singulares precauciones en cuanto a la determinación de la *residencia habitual* de los sujetos pasivos, que adquiere singular trascendencia respecto a la atribución de rendimientos. De ahí que el artículo 10 de la nueva Ley de Cesión, dedique una exhaustiva regulación de tal circunstancia, recogiendo parte de la regulación existente en otras normas tributarias, especialmente en la Ley del I.R.P.F.

Por lo demás el artículo 13 de la nueva Ley de Cesión en sus apartados dos y siguientes desarrolla la regulación apuntada en el artículo 19 de la LOFCA, tras su reforma, al establecer respecto de los tributos ya cedidos lo siguiente:

**“Dos. En relación con la normativa del Impuesto sobre el Patrimonio, las Comunidades Autónomas podrán regular el mínimo exento y la tarifa.**

*La estructura de tarifa deberá tener una progresividad similar a la del Estado, siendo idéntica a la de este último en cuanto a la cuantía del primer tramo de base liquidable y tipo marginal mínimo.*

**Tres. En relación con la normativa del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, las Comunidades Autónomas podrán regular la determinación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, y la fijación de la tarifa cuya progresividad deberá ser similar a la del Estado, siendo idéntica a la de este último en cuanto a la cuantía del primer tramo de la base liquidable al tipo marginal mínimo.**

*En el caso de adquisiciones “mortis causa”, podrá regular las reducciones de la base imponible, debiéndose mantener las del Estado en condiciones análogas a las establecidas por éste y pudiendo crear otras que respondan a circunstancias de carácter económico o*

*social propias de las Comunidades Autónomas, siempre que no supongan una reducción de la carga tributaria global por este tributo.*

*Cuatro. En relación con la normativa del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en la modalidad “Transmisiones patrimoniales Onerosas”, las Comunidades Autónomas podrán regular el tipo de gravamen en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes inmuebles, así como en la constitución y cesión de derechos que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía.*

*Cinco. En relación con la normativa del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en la modalidad “Actos Jurídicos Documentados”, las Comunidades autónomas podrán regular el tipo de gravamen de los documentos notariales*

*Seis. En relación con la normativa de los tributos sobre el juego, las Comunidades Autónomas podrán regular las exenciones, base imponible, los tipos de gravamen, las cuotas fijas, las bonificaciones y el devengo, así como los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección.*

*Siete. Si una Comunidad Autónoma no hiciera uso de las competencias normativas que le confieren los apartados dos a seis de este artículo, se aplicará en su defecto la normativa del Estado.*

*En todo caso, en los supuestos previstos en las letras a) y c) del apartado dos del artículo 6 de esta Ley, las Comunidades Autónomas aplicarán la normativa del Estado o la de la Comunidad Autónoma correspondiente cuando el causante o donatario no hubiere tenido su residencia habitual en el territorio de la Comunidad Autónoma competente durante los cinco años anteriores a la fecha del devengo del Impuesto.”*

## **2) Modificaciones relativas al IRPF.**

Siguiendo las propuestas que se contenían en el “Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica”, elaborado por la Comisión de Expertos designados al efecto en el Consejo de Política Fiscal, de las distintas medidas propuestas para incrementar la corresponsabilidad fiscal, a saber: recargos regionales en el IRPF, participación territorializada en dicho impuesto o compartición de su tarifa progresiva, ha sido esta última la que ha prosperado y ello como consecuencia de los pactos PP-CiU para la formación de la nueva mayoría surgida de las elecciones de marzo de 1996.



Efectivamente, el punto tercero de dichos pactos señalaba lo siguiente:

*“TERCERO. De acuerdo con lo anterior, el PP y CIU dentro del nuevo modelo de financiación autonómica se comprometen a atribuir a las Comunidades Autónomas una participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a los residentes en sus respectivos territorios del 30% que se fijará en función de su nivel competencial y del volumen de recursos.*

*En el momento en que todas las CC.AA. adquieran competencias en materia de educación, se impulsará que la participación del 30% se instrumente, en su totalidad, compartiendo el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que pasará a ser un tributo compartido. Esta configuración del impuesto, que exigirá la distribución de su capacidad recaudatoria y de su progresividad entre la Hacienda Central y las Comunidades Autónomas se instrumentará mediante:*

*- La reducción del actual Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con el objetivo de atribuir a las Comunidades Autónomas una parte de la capacidad recaudatoria y la correspondiente progresividad del impuesto.*

*- El establecimiento de una tarifa autonómica así como de deducciones independientes de las correspondientes a la Hacienda Central.*

*Las Comunidades Autónomas, para hacer efectiva su participación en la regulación, gestión y recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas dispondrán de los siguientes mecanismos:*

**• Capacidad normativa**

*Las Comunidades Autónomas podrán establecer y regular dentro de su territorio sin perjuicio de la normativa del impuesto de general aplicación en todo el Estado:*

*- La tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La competencia normativa de las Comunidades Autónomas afectará al mínimo exento, número de tramos y tipos aplicables en esta tarifa.*

*- Las deducciones autonómicas que las Comunidades Autónomas acuerden aplicar en la cuota correspondiente a la tarifa autonómica.*

**• Participación en la AEAT**

*Las Comunidades Autónomas participarán en la dirección de la AEAT en el ámbito de su respectivo territorio, con relación al Impuesto sobre la Renta con el objetivo de contribuir a la mejora y perfeccionamiento de las tareas de gestión, inspección y recaudación del impuesto.*

• ***Participación en los pagos a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.***

*La autonomía financiera y la suficiencia del sistema de financiación exigen atribuir a las Comunidades Autónomas una participación en las retenciones, pagos fraccionados e ingresos a cuenta del impuesto. Esta participación se instrumentará estableciendo un sistema de anticipos a cuenta de la liquidación correspondiente que operará con carácter automático.”*

Con el soporte de dichos Acuerdos, la ulterior instrumentación de la cesión parcial del IRPF a las CC.AA. en el seno del Consejo de Política Fiscal, trató de superar la resistencia de ciertas Comunidades ante los posibles efectos que la cesión del Impuesto puede producir respecto a la solidaridad, por considerar que pudiera colaborar a profundizar las diferencias económicas existentes entre las distintas regiones y nacionalidades. Ello es lo que motivó que se estableciera un límite a las facultades normativas de las CC.AA. en cuanto a la configuración de su tarifa autonómica, que sólo se podrá modificar al alza o a la baja en un 20%, así como que se fijaran límites a las exenciones y beneficios fiscales que podrían establecer las CC.AA. y se pospusiera el resultado final de la cesión del 30% del Impuesto, al hecho de la asunción generalizada de plenas competencias en materia de Educación por todas las CC.AA., lo que comportará un notable incremento de su *carga financiera*. Hasta dicho momento, la cesión del IRPF se limita al 15%.

Para llevar a efecto toda esta operación, el Estado comienza por *abatir* su tarifa del IRPF en dicho 30%, para proporcionar a las CC.AA. el ámbito de *capacidad recaudatoria* de su tarifa autonómica.

Tal regulación se contiene en el artículo 13.Uno de la nueva Ley de Cesión, donde se distinguen los aspectos que podrán regular las CC.AA. y aquellos otros que les quedan vetados, al establecer:

*“En relación con la normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:*

*1.º Las Comunidades Autónomas podrán regular:*

*a) La tarifa autonómica, individual y conjunta, aplicable a la base liquidable regular, con los siguientes límites:*

*— Su estructura deberá ser progresiva.*

*— Sólo podrá establecerse una individual y otra conjunta.*

*— La cuota resultante de aplicar a la base liquidable regular la tarifa autonómica individual o conjunta aprobada por la Comunidad Autónoma, no podrá ser superior o inferior, en un 20 por 100, a la cuota que,*

*respectivamente, resultaría de aplicar a la misma base la tarifa complementaria individual o conjunta a que se refiere el párrafo siguiente.*

*Si una Comunidad Autónoma no regulara para un período impositivo alguna de las modalidades de la tarifa autonómica, se aplicará la complementaria que a estos efectos se determine por la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*

*b) Deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta. En relación a estas deducciones, las competencias normativas de las Comunidades Autónomas abarcarán también la determinación de:*

*— La justificación exigible para poder practicarlas.*

*— Los límites de deducción.*

*— Su sometimiento o no al requisito de comprobación de la situación patrimonial.*

*— Las reglas especiales que, en su caso, deban tenerse en cuenta en los supuestos de tributación conjunta, período impositivo inferior al año natural y determinación de la situación familiar. Si la Comunidad Autónoma no regulara alguna de estas materias se aplicarán las normas previstas a estos efectos en la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*

*2.º Las Comunidades Autónomas no podrán regular:*

*a) Los tipos de gravamen autonómicos de las rentas irregulares y los aplicables a determinadas categorías de renta, que serán los que a estos efectos se determinen por la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*

*b) Las deducciones de la cuota establecidas y reguladas por la normativa del Estado, cuyo importe total se repartirá entre éste y las Comunidades Autónomas, en consideración a su respectiva participación en el impuesto.*

*c) Los ajustes de la cuota íntegra.*

*d) Los límites previstos en el artículo 80 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*

e) *Los pagos a cuenta del impuesto.*

f) *En general, todas las materias no contempladas en el punto 1.º anterior.*

3.º *La liquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se ajustará a lo dispuesto por la Ley 18/1991, de 6 de junio, reguladora del tributo.*

4.º *La parte autonómica de la cuota líquida no podrá ser negativa.*

5.º *El Estado y las Comunidades Autónomas procurarán que la aplicación de este sistema tenga el menor impacto posible en las obligaciones formales que deban cumplimentar los sujetos pasivos.*

*A estos efectos, los modelos de declaración por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas serán únicos, si bien en ellos deberán figurar debidamente diferenciados los aspectos autonómicos.”*

Para instrumentar toda esta profunda modificación de la Cesión de Tributos, la nueva Ley 14/1996 articula un Título II en el que se contiene toda la adaptación de la normativa propia de los distintos tributos cedidos, que en lo referente al IRPF, comprende fundamentalmente los siguientes aspectos:

- El concepto de residencia habitual, identificado con el de vivienda habitual y en su caso, con el lugar donde se obtengan la mayor parte de los rendimientos sujetos al IRPF.
- La regulación de la cuota íntegra, distinguiendo la *parte estatal* (*sic* en la Ley) de la *parte autonómica*.
- La fijación de la escala de gravamen general del Estado y la de las CC.AA. que hubiesen optado por mantenerla sin modificación (Vid. cuadro ???).
- Los tipos de gravamen estatal y autonómico de la base liquidable irregular.
- La configuración de la *parte estatal* y *parte autonómica* de la *cuota líquida* previa la práctica de las *deducciones comunes* de: carácter familiar, por gasto de enfermedad, alquileres, deducción por inversiones, etc., así como las *deducciones específicas* de la *cuota íntegra* autonómica con las limitaciones contenidas en el citado artículo 13.Uno, 1 b) de ésta Ley 14/1996 de Cesión de Tributos.
- La determinación de la *cuota diferencial*, previas las deducciones por doble imposición internacional, etc. etc., hasta llegar a la concreción, en los documentos

correspondientes de autoliquidación, liquidación paralela o las contenidas en actas de inspección, de la parte de deuda tributaria correspondiente a la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma.

### 3) **Normas de Coordinación y Colaboración.**

En cumplimiento de los Acuerdos de referencia, que han motivado toda esta importante modificación de la Cesión de Tributos, se contienen en la nueva Ley en una serie de disposiciones que regulan algunos aspectos ya contemplados con anterioridad, como eran la colaboración entre las Administraciones tributarias del Estado y de las CC.AA. "en todos los órdenes de gestión, liquidación, recaudación e inspección (...)" (sic en el artículo 21 de la Ley 14/91996), la intercomunicación de sus Centros de Procesos de Datos y de Información, los Planes Conjuntos de Inspección, los Convenios interinstitucionales para la gestión recaudatoria, etc.

A los señalados efectos, también se modifican los anteriores órganos de coordinación, como eran: la Comisión Coordinadora, las Oficinas ejecutivas de colaboración y enlace o los Organos de Relación previstos para la *participación territorializada en el 15% del IRPF*, todos los cuales quedan sustituidos en la nueva Ley que, en su Título III, crea una dualidad de Organos: Uno, incardinado en la estructura central de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que con la denominación de **Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria** estará integrada por seis representantes de la Agencia Estatal más otros dos de la Secretaría de Estado de Hacienda y un representante de cada una de las CC.AA. de régimen común.

Sus funciones serán, entre otras, las de: realización de estudios para el mejor funcionamiento del Instituto de la Cesión de Tributos, informar los proyectos normativos que afecten a dichos tributos, coordinar los criterios de valoración y la información fiscal y colaborar con el Consejo de Política Fiscal.

El otro órgano que se crea son los **Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria**, que con un ámbito limitado al territorio de cada Comunidad Autónoma, se integrarán en la Delegación Especial de la Agencia Tributaria de las mismas y estará compuesto por tres representantes de la Agencia Estatal y dos de la respectiva Comunidad.

Sus funciones aparecen diferenciadas en el artículo 34 de la Ley 14/1996, distinguiendo las relativas al IRPF y las referentes a los demás tributos cedidos.

## VII. BREVE REFERENCIA CRITICA.-

En una primera aproximación de urgencia, podríamos decir que las modificaciones normativas que instrumentan el importante cambio cualitativo y cuantitativo de nuestra

Institución protagonista, la Cesión de Tributos, alcanza su mejor calificación en lo que tiene de profundización en la *autarquía* (que no autonomía) tributaria de nuestras CC.AA. y en materia de *corresponsabilidad fiscal*, poniendo a disposición de dichos entes territoriales unas competencias normativas que habrán de ser desarrolladas por sus Organos Legislativos, los Parlamentos regionales, a fin de hacer más dependientes sus requerimientos de gasto, con las decisiones que adopten sobre el grado de presión fiscal a exigir en cada Comunidad.

No obstante, somos escépticos en cuanto a la utilización de esta abstracta posibilidad, y ello no sólo porque el grado de *presión tributaria* ya es elevado en el Estado Español, sin que dejemos de reconocer que en algunos de los tributos cedidos aún cabrían ciertos retoques para igualar la tributación de ciertas operaciones que muestran diferencias de capacidad de pago, según el impuesto que las afecta.

Así por ejemplo, nada justifica que una misma transmisión inmobiliaria esté sujeta al 7% de IVA, más un 0,50% de Actos Jurídicos Documentados, si se realiza por un empresario, o simplemente a 6% si corresponde al ámbito objetivo del Impuesto sobre Transmisiones (I.T.P.). Y si la tributación corresponde a bienes muebles las diferencias aún serían mayores, ya que tributarán al 16% en IVA o al 4% en el ITP. Todo lo que es reflejo de que la capacidad contributiva no es apreciada en igual medida por los distintos impuestos.

En otro orden de cosas, también las nuevas competencias normativas podrán ser utilizadas por los Parlamentos regionales arbitrando medidas de política fiscal incentivadoras de políticas sectoriales, mediante la oportuna utilización de los beneficios fiscales, para estimular sectores estratégicos, tales como la construcción, el turismo, etc., o incluso la emisión de bonos u otros títulos públicos que mejoren la situación de su endeudamiento.

Aparte de lo anterior, también consideramos que van a existir grandes dificultades prácticas de los políticos regionales para adoptar actitudes beligerantes con el esquema tributario acotado para las CC.AA. No debemos olvidar, y esto también hay que decirlo, que su grado de autonomía es escaso, al quedar vinculados a los dictados de política fiscal normalmente emanados de los órganos nacionales de sus respectivos partidos políticos.

Por contra, la peor calificación de la reforma de la cesión la referiríamos a sus aspectos formales, que es por donde van a discurrir parte de los posibles recursos de inconstitucionalidad que hay anunciados desde distintas CC.AA.

En tal sentido, no parece pertinente haber afrontado una reforma tan parcial de la LOFCA, que deja sin corregir parte de sus deficiencias en la regulación de importantes parcelas, como la PIE, donde se debían haber retocado sus módulos de distribución o las causas de revisión. En materia de endeudamiento, se deberían haber adoptado medidas más drásticas para la contención de los *déficits* regionales, o en lo relativo a las Asignaciones de Nivelación de servicios fundamentales, se podía haber conseguido una mayor concreción.

También la instrumentación de la *parte autonómica* del IRPF, en las correspondientes *declaraciones liquidaciones* por este Impuesto, pueden suponer un cierto incremento de la *presión fiscal indirecta*, al tener que habilitar distintos *modelos* para las diferentes CC.AA.

Así mismo, mostramos nuestras dudas a que pueda instrumentarse la cesión parcial de una figura tributaria tan importante como el IRPF, mediante una Ley ordinaria, sin modificar los Estatutos de Autonomía o sin acudir a la vía de las Leyes Orgánicas de transferencias o delegación a las que se refiere el artículo 150.2 de la Constitución.

Y, finalmente, arbitrar dos regímenes de cesión, cual parece deducirse de lo establecido en el artículo 26 de la Ley 14/1996, según se hayan asumido o no en las correspondiente Comisiones Mixtas de Transferencias, el acuerdo surgido en el Consejo de Política Fiscal, parece cuando menos proclive a una excesiva diversificación de los sistemas de financiación regional.

Por contra, y frente a una opinión generalizada de que la reforma incide inadecuadamente sobre los postulados de *solidaridad*, entendemos que tal posicionamiento es exagerado.

Con independencia de que la *solidaridad interterritorial* es una función que constitucionalmente queda acotada a la competencia del Estado, precisamente por la carencia de auténtica autonomía financiera de las CC.AA. de régimen común, entendemos que tampoco la *solidaridad interpersonal* va a sufrir un importante deterioro por la atribución de unas limitadas competencias normativas de las CC.AA. en lo relativo a las tarifas del IRPF.

A poco que reparemos en los efectos que el uso de esas competencias provoca, según lo recogido en el CUADRO VI, podemos ver que las diferencias de posibles tipos impositivos entre las distintas CC.AA. nunca va más allá de dos puntos porcentuales. Por tanto, mostrar reticencias ante tan mínimas diferencias de *presión fiscal* podría ser considerado como una actitud pusilánime, máxime si como mostramos en el CUADRO VII, ya el propio IRPF contiene en sus efectos unas diferencias de *presión tributaria*, según las distintas fuentes de renta gravada, mucho más significativa de lo que puedan representar el ejercicio de aquellas competencias normativas de las CC.AA.





**CUADRO I. 1**

**RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO**

**ESTADO (excluido País Vasco, Navarra y demás Comunidades Autónomas)**

	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Total	9.684	8.671	12.183	16.538	16.285	18.869	20.136	21.817	25.330	27.970	27.648

**COMUNIDADES AUTONOMAS**

<b>CC.AA.</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Andalucía	2.066	2.710	3.363	4.267	360	8.451	5.158	5.858	6.529	7.456	7.163
Aragón	1.015	1.144	1.586	1.943	168	3.809	2.238	2.631	2.705	3.255	2.985
Asturias		634	913	1.126	49	2.099	1.155	1.309	1.573	1.746	1.734
Baleares		852	1.012	1.248	21	3.188	1.895	2.152	2.414	2.612	2.610
Canarias	850	560	1.412	1.421	89	2.581	957	1.404	2.379	2.541	2.791
Cantabria		400	657	839	40	1.826	874	985	995	1.172	1.158
Castilla-León	1.021	1.180	1.635	2.094	223	4.114	2.481	2.947	2.946	3.602	3.826
Castilla-La Mancha	337	437	578	719	100	1.464	999	1.186	1.110	1.358	1.394
Cataluña	5.524	8.158	10.582	13.140	3.132	34.015	22.640	23.922	26.939	29.787	27.077
Extremadura	154	197	275	382	23	647	382	450	440	514	507
Galicia	836	1.140	1.425	1.890	101	3.911	2.577	2.916	3.341	3.731	3.691
Madrid											
Murcia		351	444	583	49	1.391	979	1.047	1.097	1.317	1.268
Navarra	435	519	951	1.270	973	2.203	1.599	1.835	2.078	2.996	3.319
País Vasco	1.730	1.953	3.098	3.838	3.699	5.186	4.885	5.546	5.845	7.025	6.954
La Rioja		219	314	422	27	892	493	591	736	832	774
Valencia	2.450	2.939	4.117	5.055	547	7.632	6.369	7.466	8.117	9.234	9.061
Total	16.418	23.393	32.362	40.237	9.601	83.409	55.681	62.245	69.244	79.178	76.312

Nota: Dado que la recaudación de los meses de enero y febrero de 1990 (25.147 millones de pesetas) es muy superior a la obtenida en igual período de ejercicios precedentes, se puede inferir que dicha recaudación corresponde a las declaraciones de 1988 que se presentaron en noviembre de 1989, por lo que no sería tan grande el descenso producido en la recaudación de 1989, sino simplemente se habría producido un traslado en la imputación de dicha recaudación. Esta misma explicación sirve para comprender el descenso ficticio que se observa en la recaudación de 1991.

Incremento CC.AA. 85/95                      364,8%

**RESUMEN**

	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Estado	9.684	8.671	12.183	16.538	16.285	18.869	20.136	21.817	25.330	27.970	27.648
Comunidades Autónomas	16.418	23.435	32.362	40.237	9.601	83.409	55.681	62.245	69.244	79.178	76.312
Total	26.102	32.106	44.545	56.775	25.886	102.278	75.817	84.062	94.574	107.148	103.960

**CUADRO I. 2**

**RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES**

**ESTADO (excluido País Vasco, Navarra y demás Comunidades Autónomas)**

	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Total	9.901	6.471	7.456	18.923	16.573	13.514	-13.031	375	-249	255	227

**COMUNIDADES AUTONOMAS**

<b>CC.AA.</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Andalucía	3.773	5.233	6.756	7.913	7.770	8.036	7.756	8.135	9.710	12.122	11.406
Aragón	1.263	1.551	2.167	2.564	4.148	3.568	2.754	3.462	2.977	3.525	3.975
Asturias		1.336	1.446	1.616	1.366	1.429	1.813	2.347	2.759	14.332	3.315
Baleares		1.223	1.655	1.801	1.417	1.627	1.959	1.940	2.378	2.373	3.102
Canarias	855	882	964	1.469	1.274	1.266	1.213	1.292	1.539	1.838	2.018
Cantabria		1.168	1.468	1.674	1.456	1.602	1.714	1.673	2.265	8.316	2.465
Castilla-León	2.263	2.625	3.230	3.448	4.085	4.100	3.974	4.038	4.573	5.369	5.654
Castilla-La Mancha	1.179	1.558	1.984	1.670	1.783	2.002	1.940	1.869	2.272	2.520	2.485
Cataluña	5.978	7.708	10.659	12.667	16.308	19.718	18.779	20.485	25.432	32.417	31.480
Extremadura	869	982	1.101	1.264	997	1.154	1.147	1.158	1.144	1.101	1.361
Galicia	1.899	2.226	2.566	3.047	2.848	3.202	4.589	4.847	4.642	6.794	7.526
Madrid						0	(1) 32.353	18.713	18.700	22.138	37.739
Murcia		485	658	935	1.036	1.338	1.252	1.245	891	1.125	1.435
Navarra	175	265	463	440	297	603	516	459	650	385	713
País Vasco	2.053	2.406	2.461	2.911	3.461	4.536	4.182	3.921	3.089	2.708	3.052
La Rioja		369	556	424	521	439	775	679	1.238	1.309	1.068
Valencia	3.540	3.478	5.550	6.749	7.513	6.924	7.557	7.616	7.320	9.781	11.038
Total	23.847	33.495	43.684	50.592	56.280	61.544	94.273	83.879	91.579	128.153	129.832

Nota: (1) 13.371 millones de pesetas corresponden a la liquidación del año 1990.

Incremento CC.AA. 85/95

444,4%

**RESUMEN**

	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Estado	9.901	6.471	7.456	18.923	16.573	13.514	-13.031	375	-249	255	227
Comunidades Autónomas	23.847	33.495	43.684	50.592	56.280	61.544	94.273	83.879	91.579	128.153	129.832
Total	33.748	39.966	51.140	69.515	72.853	75.058	81.242	84.254	91.330	128.408	130.059

**CUADRO I. 3**

**RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES**

**ESTADO (excluidas Comunidades Autónomas)**

	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987 (1)</b>	<b>1988 (2)</b>	<b>1989</b>	<b>1990 (3)</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Total	35.125	29.005	32.624	39.383	53.205	53.295	-53.170	266	305	557	681

(1).- Incluidos ingresos presupuestos cerrados de ejercicios anteriores al inmediato.

(2).- A partir de 1990 se cede también a la Comunidad Autónoma de Madrid este impuesto.

(3).- Los ingresos negativos expresados en 1991 se deben a los reintegros efectuados por el estado de los ingresos pertenecientes a la C.A. de Madrid en 1990

**COMUNIDADES AUTONOMAS**

<b>CC.AA.</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988 (1)</b>	<b>1989 (2)</b>	<b>1990 (3)</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Andalucía	11.984	14.490	17.855	22.437	33.998	33.396	31.163	31.065	31.928	39.548	40.592
Aragón	2.696	3.077	3.616	4.743	5.825	5.171	5.530	6.509	6.421	6.935	7.618
Asturias		1.584	2.180	2.756	3.778	3.921	3.763	4.064	3.901	5.792	5.616
Baleares		2.647	3.306	4.554	6.226	6.275	6.142	6.376	6.525	9.104	10.053
Cantabria		1.313	1.895	2.453	2.685	2.756	2.494	2.690	2.482	7.261	11.461
Canarias	3.034	3.664	4.922	6.203	7.499	7.007	6.781	8.431	8.957	10.751	3.446
Castilla-León	4.664	4.295	5.345	6.281	8.155	8.617	9.064	9.681	9.406	12.505	13.312
Castilla-La Mancha	2.100	2.472	2.979	3.687	5.235	5.583	6.200	6.581	5.946	7.033	7.639
Cataluña	16.882	17.487	24.298	35.431	43.663	40.909	42.572	47.436	43.701	55.779	59.300
Extremadura	1.321	1.454	1.720	2.181	2.879	2.710	2.649	2.951	2.928	3.874	4.003
Galicia	3.773	4.161	4.532	6.174	8.003	8.182	8.647	9.866	8.357	10.115	11.681
Madrid (4)						0	106.553	62.979	57.945	69.459	74.384
Murcia		1.736	2.113	2.795	4.136	4.379	4.713	4.478	4.502	5.704	5.521
Navarra	1.206	1.336	1.742	1.981	2.959	3.082	3.286	2.981	3.273	3.640	4.772
País Vasco	6.217	6.158	7.305	8.410	11.345	10.807	11.768	14.666	12.549	14.828	15.547
La Rioja		747	832	1.081	1.301	1.432	1.483	1.705	1.500	1.914	1.873
Valencia	8.820	9.681	12.901	17.595	23.479	22.356	22.584	22.699	21.063	27.209	28.936
Total	62.697	76.302	97.541	128.762	171.166	166.583	275.392	245.158	231.384	291.451	305.754

(1).- Incluye 1.196 millones de pesetas por efectos timbrados.

(2).- Incluye 312 millones de pesetas por efectos timbrados.

(3).- Incluye 254 millones de pesetas por efectos timbrados.

(4).- En 1991, 53.670 millones de pesetas corresponden a la liquidación del año 1990.

Incremento CC.AA. 85/95

387,6%

**RESUMEN**

	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Estado	35.125	29.005	32.624	39.383	53.205	53.295	-53.170	266	305	557	681
Comunidades Autónomas	62.697	76.302	97.541	128.762	171.166	166.583	275.392	245.158	231.384	291.451	305.754
Total	97.822	105.307	130.165	168.145	224.371	219.878	222.222	245.424	231.689	292.008	306.435

**CUADRO I. 4**

**RECAUDACION POR ACTOS JURIDICOS DOCUMENTADOS**

**ESTADO (excluidas Comunidades Autónomas)**

	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Total	77.341	75.277	98.607	52.113	29.068	37.604	41.840	42.854	40.007	42.595	38.465

**COMUNIDADES AUTONOMAS (Concertados y cedidos)**

<b>CC.AA.</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988 (1)</b>	<b>1989 (2)</b>	<b>1990 (3)</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Andalucía				12.048	15.688	20.846	21.474	20.913	21.475	23.918	22.915
Aragón				2.807	3.979	5.127	5.593	6.097	6.151	6.498	6.482
Asturias				2.125	2.349	3.626	4.003	4.198	4.275	4.770	4.745
Baleares				2.038	2.908	6.025	4.931	4.891	4.194	4.529	4.468
Canarias				5.231	5.393	4.086	4.787	3.329	3.910	4.822	5.002
Cantabria				3.414	1.587	2.425	2.628	2.726	2.798	3.097	3.093
Castilla-León				3.721	5.112	7.494	7.925	8.488	8.635	10.088	9.850
Castilla-La Mancha				1.873	2.260	3.919	4.689	5.527	5.865	6.070	6.198
Cataluña				25.562	38.494	45.986	46.724	50.388	46.193	51.377	51.428
Extremadura				769	1.082	1.615	1.713	2.011	2.093	2.419	2.171
Galicia				4.011	5.646	7.795	8.260	9.003	9.055	10.398	10.465
Madrid											
Murcia				1.929	2.846	3.543	4.195	4.420	4.305	4.394	4.514
Navarra	1.467	1.578	2.117	2.256	2.790	3.676	3.932	3.157	2.400	4.414	4.752
País Vasco	7.380	7.507	8.535	9.918	10.467	13.546	11.492	11.466	10.746	10.987	11.502
La Rioja				732	1.221	1.545	1.530	1.564	1.560	1.840	1.807
Valencia				9.622	15.072	19.114	19.802	21.194	19.651	22.232	25.250
Total	8.847	9.085	10.652	88.056	116.894	150.368	153.678	159.372	153.306	171.853	174.642

Nota: Tributo cedido a partir de la entrada en vigor de la Ley 32/1987, de 22 de diciembre, que amplía la cesión a todas las CC.AA. excepto Madrid.

(1).- Incluye 33.337 millones de ptas en concepto de efectos timbrados.

(2).- Incluye 38.665 millones de ptas en concepto de efectos timbrados.

(3).- Incluye 38.549 millones de ptas en concepto de efectos timbrados.

Incremento CC.AA. 85/95

98,3%

**RESUMEN**

	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Estado	77.341	75.277	98.607	52.113	29.068	37.604	41.840	42.854	40.007	42.595	38.465
Comunidades Autónomas	8.847	9.085	10.652	88.056	116.894	150.368	153.678	159.372	153.306	171.853	174.642
Total	86.188	84.362	109.259	140.169	145.962	187.972	195.518	202.226	193.313	214.448	213.107

**CUADRO I. 5**

**RECAUDACION POR TASAS SOBRE EL JUEGO**

**ESTADO (excluidas Comunidades Autónomas)**

	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Rifas, Tomb., Apuest., Comb. aleat. y juego	36.894	31.292	36.623	40.614	43.581	52.615	55.621	53.715	52.700	55.313	53.478
<b>Total</b>	<b>36.894</b>	<b>31.292</b>	<b>36.623</b>	<b>40.614</b>	<b>43.581</b>	<b>52.615</b>	<b>55.621</b>	<b>53.715</b>	<b>52.700</b>	<b>55.313</b>	<b>53.478</b>

**COMUNIDADES AUTONOMAS (Rifas, Apuestas, Combinaciones Aleatorias y Juego)**

	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Andalucía	12.783	14.806	17.350	20.871	24.153	27.036	34.696	32.666	32.815	34.280	32.704
Aragón	3.902	4.729	5.225	5.653	6.177	7.319	8.609	8.351	7.975	8.233	8.275
Asturias	2.733	2.930	3.288	3.398	3.741	4.301	6.390	5.115	4.491	4.356	4.866
Baleares							-	-	-	-	-
Canarias	4.793	5.582	7.192	8.817	9.538	10.511	13.268	11.880	11.122	12.150	10.913
Cantabria							-	-	-	-	-
Castilla-León	5.495	6.063	6.738	7.028	7.620	10.534	12.725	11.578	11.506	11.172	11.575
Castilla-La Mancha	2.223	2.536	2.948	3.109	3.402	4.669	5.728	4.547	4.497	4.384	4.559
Cataluña	15.818	17.129	20.098	21.933	24.617	30.932	36.048	35.095	31.934	36.379	36.012
Extremadura	1.335	1.433	1.690	1.847	2.092	2.947	3.568	3.386	3.362	3.609	3.586
Galicia	4.959	6.619	7.226	7.490	7.793	10.362	12.537	10.991	10.536	10.063	9.708
Madrid										-	-
Murcia	1.864	2.052	2.375	2.256	2.625	2.991	3.826	3.618	3.551	3.650	4.036
Navarra						0	2.447	2.549	2.578	2.589	2.603
País Vasco	5.566	6.484	7.022	7.530	7.970	8.542	13.552	12.095	10.711	9.161	9.175
La Rioja	717	757	879	907	980	1.352	1.443	1.387	1.372	1.444	1.363
Valencia	13.883	15.896	18.559	19.856	21.895	24.219	28.521	28.471	26.638	28.626	27.822
<b>Total</b>	<b>76.071</b>	<b>87.016</b>	<b>100.640</b>	<b>110.695</b>	<b>122.603</b>	<b>145.715</b>	<b>183.358</b>	<b>171.729</b>	<b>163.088</b>	<b>170.096</b>	<b>167.197</b>

Incremento CC.AA. 85/95

119,8%

**RESUMEN**

	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Estado	36.894	31.292	36.623	40.614	43.581	52.615	55.621	53.715	52.700	55.313	53.478
Comunidades Autónomas	76.071	87.016	100.640	110.695	122.603	145.715	183.358	171.729	163.088	170.096	167.197
<b>Total</b>	<b>112.965</b>	<b>118.308</b>	<b>137.263</b>	<b>151.309</b>	<b>166.184</b>	<b>198.330</b>	<b>238.979</b>	<b>225.444</b>	<b>215.788</b>	<b>225.409</b>	<b>220.675</b>

Fuente: Elaboración propia sobre los datos de Recaudación y Estadísticas de la Reforma Tributaria (1985-1995). Ministerio de Economía y Secretaría de Estado de Hacienda, Diciembre 1996.

## CUADRO II

### RESUMEN GENERAL DE LA RECAUDACION DEL ESTADO, POR CAPITULOS (1985-95) (Cifras Absolutas)

CAPITULOS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>I.- IMPUESTOS DIRECTOS</b>											
I.de la Renta de Personas Físicas	1.455.749	1.563.519	2.405.652	2.603.752	3.299.891	3.465.128	4.094.737	4.629.066	4.753.584	4.899.088	5.227.529
I.sobre Sociedades	400.407	523.674	662.845	810.147	1.263.764	1.432.520	1.369.107	1.256.953	1.132.300	1.088.766	1.265.346
I.sobre Sucesiones y Donaciones	9.901	6.471	7.456	18.923	16.573	13.514	-13.031	375	-249	255	227
I.sobre el Patrimonio	9.684	8.671	12.183	16.538	16.285	18.869	20.136	21.817	25.330	27.970	27.648
Otros I. Directos	57.882	62.829	68.154	69.044	58.766	61.876	69.029	74.685	84.640	83.701	97.587
<b>Total Capítulo I</b>	<b>1.933.623</b>	<b>2.165.164</b>	<b>3.156.290</b>	<b>3.518.404</b>	<b>4.655.279</b>	<b>4.991.907</b>	<b>5.539.978</b>	<b>5.982.896</b>	<b>5.995.605</b>	<b>6.099.780</b>	<b>6.618.337</b>

Incremento CC.AA. 85/95      242,2%

<b>II.- IMPUESTOS INDIRECTOS</b>											
I.sobre el Valor Añadido	-	1.395.753	1.799.848	2.053.468	2.334.276	2.488.575	2.680.952	3.111.201	2.770.613	3.196.103	3.383.728
I.Transmisiones Patrimoniales	35.125	29.005	32.624	39.383	53.205	53.295	-53.170	266	305	557	681
I.Actos Jurídicos Documentaados	77.341	75.277	98.607	52.113	29.068	37.604	41.840	42.854	40.007	42.595	38.465
I.Especiales	443.949	499.764	702.551	765.369	838.311	983.872	1.240.729	1.436.775	1.577.903	1.798.186	1.911.574
I.G.Tráfico Empresas	578.266	188.747	44.473	48.804	34.139	28.254	23.504	26.003	9.584	5.338	-
I.sobre el Lujo	195.057	34.252	1.792	1.251	-	-	-	-	-	-	-
Renta Aduanas	356.509	218.179	351.595	384.019	378.235	336.145	289.718	209.231	101.832	94.888	121.647
Monopolios Fiscales	136.541	341.104	111.648	158.142	99.076	-	-	-	-	-	-
Cotiz.Produc.Azúcar	-	-	12.981	9.995	8.963	3.691	6.867	4.988	7.065	10.918	9.900
Resto del Capítulo II	-	-	-	-	2.199	89.633	12.148	12.937	11.711	2.662	6.579
<b>Total Capítulo II</b>	<b>1.822.788</b>	<b>2.782.081</b>	<b>3.156.119</b>	<b>3.512.544</b>	<b>3.777.472</b>	<b>4.021.069</b>	<b>4.242.588</b>	<b>4.844.255</b>	<b>4.519.020</b>	<b>5.151.247</b>	<b>5.472.574</b>

Incremento CC.AA. 85/95      200,2%

Fuente: Elaboración propia sobre los datos de Recaudación y Estadísticas de la Reforma Tributaria (1985-1995). Ministerio de Economía y Secretaría de Estado de Hacienda, Diciembre 1996.

## TRIBUTOS CEDIDOS RECAUDACION NORMATIVA Y REAL 1995

COMUNIDADES AUTÓNOMAS		Trib. ced. /95 Recaud.normat. (millones de ptas.)	Trib. ced. /95 Recaud. real (millones de ptas.)	% Variación
<b>CON COMPETENCIAS EN EDUCACION</b>	ANDALUCÍA	100.796	114.780	11,39
	CANARIAS	32.445	32.185	9,92
	CATALUÑA	172.115	205.297	11,93
	GALICIA	38.430	43.071	11,21
	VALENCIA	97.304	102.107	10,49
	<i>Total art. 151</i>	<b>441.090</b>	<b>497.440</b>	<b>11,28</b>
<b>SIN COMPETENCIAS EN EDUCACION</b>	ARAGÓN	27.409	29.335	10,70
	ASTURIAS	18.574	20.276	10,92
	BALEARES	11.812	20.233	17,13
	CANTABRIA	7.013	10.162	14,49
	CAST.- MANCHA	19.495	22.275	11,43
	CASTILLA-LEÓN	38.414	44.217	11,51
	EXTREMADURA	9.772	11.628	11,90
	LA RIOJA	5.329	6.885	12,92
	MADRID	83.200	112.123	13,48
	MURCIA	14.154	16.774	11,85
	<i>Total art. 143</i>	<b>235.172</b>	<b>293.908</b>	<b>12,50</b>
<b>TOTAL</b>		<b>676.262</b>	<b>791.348</b>	<b>11,70</b>

Para las CC.AA.sin competencias en Educación el índice de evolución que se establece es el del Producto Interior Bruto del período 1990-95, cuya cuantía es 1,3586.

Para las CC.AA.con competencias en Educación el índice de evolución que se establece es el del Gasto Equivalente del período 1990-95, cuya cuantía es 1,3996.

Fuente: Elaboración propia sobre los datos de Recaudación y Estadísticas de la Reforma Tributaria (1985-1995). Ministerio de Economía y Secretaría de Estado de Hacienda, Diciembre 1996.

**ESFUERZO FISCAL EN TRIBUTOS CEDIDOS NORMATIVOS  
PER CAPITA AJUSTADO\***

<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA</b>	<b>POBLACIÓN 1993</b>	<b>Rec.Norm.T.Ced. per cápita 93 (pesetas)</b>	<b>P.I.B.al coste factores 93 (ptas/cápita)</b>	<b>Esf.Fis.Tr Ced/PIB</b>
<b>ANDALUCÍA</b>	7.002.430	13.343	1.104.525	1,21
<b>CANARIAS</b>	1.510.228	19.915	1.573.227	1,27
<b>CATALUÑA</b>	6.090.040	26.198	1.926.662	1,36
<b>GALICIA</b>	2.727.026	13.063	1.309.533	1,00
<b>VALENCIA</b>	3.874.170	23.282	1.584.331	1,47
<b><i>Total art. 151</i></b>	<b><i>21.203.894</i></b>	<b><i>19.283</i></b>	<b><i>1.488.068</i></b>	<b><i>1,30</i></b>
<b>ARAGÓN</b>	1.186.794	20.939	1.686.082	1,24
<b>ASTURIAS</b>	1.089.438	15.458	1.373.295	1,13
<b>BALEARES</b>	712.546	15.030	2.350.485	0,64
<b>CANTABRIA</b>	527.746	12.048	1.424.119	0,85
<b>CAST.- MANCHA</b>	1.666.634	10.605	1.294.877	0,82
<b>CASTILLA-LEÓN</b>	2.547.735	13.670	1.413.264	0,97
<b>EXTREMADURA</b>	1.066.327	8.309	1.068.767	0,78
<b>LA RIOJA</b>	263.759	18.319	1.691.032	1,08
<b>MURCIA</b>	1.056.293	12.149	1.274.739	0,95
<b><i>Total art. 143</i></b>	<b><i>10.117.272</i></b>	<b><i>13.619</i></b>	<b><i>1.444.504</i></b>	<b><i>0,94</i></b>
<b><i>TOTALES</i></b>	<b><i>31.321.166</i></b>	<b><i>17.454</i></b>	<b><i>1.473.996</i></b>	<b><i>1,18</i></b>

\* Sin datos de Madrid



## CUADRO V

### TASAS SOBRE EL JUEGO, MÁQUINAS RECREATIVAS TIPO “ B”

(Incidencia nuevos criterios jurisprudenciales sobre incremento de la tasa en los últimos años.)

<b>AÑO</b>	<b>TASAS</b>	<b>DIF. EJ. 1991</b>	<b>% VARIACION EJERCICIO 1991</b>	<b>RECAUDACION (En miles de Pts.)</b>	<b>DEVOLUCION PREVISIBLE (En miles de Pts.)</b>
<b>1991</b>	375.000	-	-	-	-
<b>1992</b>	393.750	18.750	5	2.632.903	131.645
<b>1993</b>	413.437	38.437	10,249	2.692.934	275.999
<b>1994</b>	425.840	50.840	13,557	2.829.434	383.586
<b>1995</b>	440.745	65.745	17,532	2.998.489	525.695
<b>1996</b>	456.170	81.170	21,645	3.269.370*	707.655*
<b>TOTAL</b>		254.942			2.024.580

\*Recaudación estimada según número de máquinas existentes a 31 de diciembre de 1995 (7.167)

Base liquidable hasta pesetas	Cuota íntegra Pesetas	Resto base liquidable hasta pesetas	Tipo - Estado	Tipo - CC.AA.	Tipo Acumulado	Tipo Máximo CC.AA	Tipo Acumulado Máximo	Tipo Mínimo CC.AA.	Tipo Acumulado Mínimo
882.000	0	1.316.000	17,00	3,00	20	3,60	20,60	2,40	19,40
2.198.000	223.720	902.000	20,83	3,67	24,50	4,40	25,23	2,93	23,76
3.100.000	411.607	1.200.000	24,65	4,35	29	5,22	29,87	3,48	28,13
4.300.000	707.407	1.250.000	28,05	4,95	33	5,94	33,99	3,96	32,01
5.550.000	1058.032	1.300.000	31,45	5,55	37	6,66	38,11	4,44	35,89
6.850.000	1.466.882	1.300.000	34,85	6,15	41	7,38	42,23	4,92	39,77
8.150.000	1.919.932	1.300.000	38,25	6,75	45	8,10	46,35	5,40	43,65
9.450.000	2.417.182	1.300.000	42,50	7,50	50	9,00	51,50	6,00	48,50
10.750.000	2.969.682	1.300.000	45,05	7,95	53	9,54	54,59	6,36	51,41
12.100.000	3.577.857	en adelante	47,60	8,40	56	10,08	57,68	6,72	54,32

## CAUADRO VII

### IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS Período 1992-94

Tabla 6. RENDIMIENTOS NETOS POR FUENTES DE RENTA

Fuente		1992	1993	1994
R. de Trabajo		19.309.529	20.221.282	22.275.395
Activ. Empresarial(*)	Estim. Directa	348.942	342.669	396.984
	Estim. Obj. Coefici.	1.630.652	1.334.567	1.100.904
	Est. Obj. ind. mod.	583.204	968.320	1.263.100
Activ. Profesional	Estim. Directa	703.086	697.499	768.472
	Estima. Obj. Coefic	195.865	198.777	214.196
Capital Mobiliario	sujeto a retención	2.044.297	2.209.449	1.894.304
	sin retención	232.170	256.752	155.594
	Reducción Legal	-161.447	-175.484	-181.282
Cap. Inmob. Bienes Inmueb.	propios	-256.303	-298.772	-307.207
	Bienes arrendados	541.001	580.025	624.164
Incremento de patrimonio regular		54.889	67.520	64.725
Transparencia fiscal		74.397	82.686	83.742
Resto		15.331	20.091	21.131
<b>Base Imponible Regular</b>		<b>25.315.613</b>	<b>26.505.381</b>	<b>28.374.222</b>

Tabla 6.1 DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS RENDIMIENTOS NETOS

Fuente		1992	1993	1994
R. de Trabajo		76,28%	76,29%	78,51%
Activ. Empresarial(*)	Estim. Directa	1,38%	1,29%	1,40%
	Estim. Obj. Coefici.	6,44%	5,04%	3,88%
	Est. Obj. ind. mod.	2,30%	3,65%	4,45%
Activ. Profesional	Estim. Directa	2,78%	2,63%	2,71%
	Estima. Obj. Coefic	0,77%	0,75%	0,75%
Capital Mobiliario	sujeto a retención	8,08%	8,34%	6,68%
	sin retención	0,92%	0,97%	0,55%
	Reducción Legal	-0,64%	-0,66%	-0,64%
Cap. Inmob. Bienes Inmueb.	propios	-1,01%	-1,13%	-1,08%
	Bienes arrendados	2,14%	2,19%	2,20%
Incremento de patrimonio regular		0,22%	0,25%	0,23%
Transparencia fiscal		0,29%	0,31%	0,30%
Resto		0,06%	0,08%	0,07%
<b>Base Imponible Regular</b>		<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

(\*) Las actividades agrícolas están incluidas en el concepto de actividades empresariales.

**“ CLAUSURA JORNADAS DE ESTUDIO SOBRE EL ACTUAL  
SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA” -  
ORGANIZADAS POR EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
ARAGÓN.**

**DÍA 25 DE FEBRERO DE 1997**

Tras 17 años de desarrollo autonómico puede decirse que se ha avanzado notablemente en la descentralización de las capacidades de gasto público entre los distintos niveles de la Administración Pública Española, y sin embargo, no ha sucedido lo propio respecto a la descentralización de los ingresos, o asunción de autonomía financiera, sobre todo en lo relativo a las Comunidades Autónomas.

Haciendo algo de historia, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas no forales pasó desde 1980 hasta 1996 por tres períodos claramente delimitados, todos ellos marcados por la transitoriedad y la falta de claridad.

El primer periodo se extendió desde 1980 a 1986 y fué propiamente transitorio. En él se aprobaron los diferentes Estatutos de Autonomía, la LOFCA y la metodología para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

En éste período se aprobaron, asimismo, sucesivas Leyes de cesión de determinados tributos a las Comunidades Autónomas, si bien, sin ninguna capacidad por parte de éstas de alterar o modificar ningún elemento configurativo de los tributos cedidos.

La financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas descansaba en el principio- en virtud del cual - el Estado garantizaba a cada

Comunidad Autónoma la financiación necesaria para hacer frente a la suma de los costes efectivos de los servicios transferidos, a través de la recaudación de los tributos cedidos y de una participación en los ingresos del Estado. Ésto es, se trataba de una financiación sobre los costes históricos de las competencias efectivamente asumidas, lo que unido a la falta de estabilidad del sistema y a la ausencia de competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas, dejaba bajo mínimos la autonomía financiera real de éstas.

En el año 1986 se concibió lo que vino a denominarse “sistema definitivo” de financiación, que finalmente resultó tan inestable y defectuoso como el anterior. Se introdujeron las variables de distribución del Porcentaje de Participación en los Ingresos Generales del Estado, en función de la población, esfuerzo fiscal, relación inversa de la renta por habitante y otros criterios entre los que se incluyó la superficie. El sistema estableció el concepto de restricción inicial, en virtud del cual, ninguna Comunidad Autónoma podía recibir por el nuevo sistema menos dinero que el que hubiera recibido por el sistema transitorio, y se establecieron las reglas de evolución de la financiación, ceñidas básicamente a la evolución de los ingresos tributarios del Estado, incluyendo cotizaciones a la Seguridad Social, en lo que se denominó los ITAE.

En el fondo, pese a la denominación de sistema definitivo, el acordado en 1986, continuaba con la tendencia marcada en el sistema transitorio, ésto es, ausencia de autonomía financiera por parte de las Comunidades Autónomas, falta de responsabilidad en la recaudación, de tal suerte que las Administraciones Regionales disponían de gran autonomía en cuanto al gasto pero no en lo referente al ingreso, dependencia casi absoluta de las transferencias procedentes de la Administración General del Estado, y como corolario de todo ello, un acelerado incremento de los déficits no financieros y del endeudamiento del sistema autonómico, ya que sus parlamentos y la opinión pública en general concebía a las Administraciones Autonómicas como entes capaces de gastar, sin traslado del gasto a la apelación tributaria a los ciudadanos.

Los efectos del sistema eran ampliamente negativos, como luego se vería, más allá de sus propias insuficiencias financieras.

Desde el punto de vista institucional, y de construcción del estado autonómico, sin autonomía financiera - y era obvio que las Comunidades Autónomas no disponían de ésta - no cabía hablar de autonomía política, y por ello los Parlamentos autonómicos podían decidir sobre los estados de gastos sin responsabilizarse de sus ingresos, trasladando a sus ejecutivos la tarea de arañar en negociaciones multilaterales con la Administración General del Estado recursos para hacer frente a los mismos. Sin autonomía financiera, y por ello, sin autonomía política real de las Comunidades Autónomas, el proceso autonómico corría el riesgo de estrangulamiento por su vertiente financiera.

Desde el punto de vista social, los ciudadanos no tenían, en la mayoría de las ocasiones, elementos ciertos de referencia para poder evaluar la eficacia gestora de su gobierno autónomo, ya que aunque lo cierto es que las transferencias Administración General - Comunidades Autónomas, siempre se financiaban - (como no podía ser de otra forma) - con los impuestos de los españoles, los contribuyentes no tenían la percepción de pagar impuestos periódicamente a su autonomía. Ello conllevaba a que las lógicas presiones sobre el gasto, no tuvieran el natural contrapeso de las presiones sobre los ingresos.

Desde el punto de vista financiero, se produjo un espectacular crecimiento de la deuda de las Comunidades Autónomas, que hay que recordar que nacieron a principios de la década de los 80 sin deuda posible, sin bien en este punto es conveniente destacar la cicatería y las incorrecciones con que se valoraron la mayor parte de las transferencias, como consecuencia de la deficiente metodología de cálculo de los costes efectivos de los servicios transferidos.

Progresivamente se fueron alzando numerosísimas voces - desde las Comunidades Autónomas, desde las Universidades Españolas, desde los medios de comunicación - que alertaron sobre las insuficiencias y deficiencias de un sistema que de definitivo solo tenía el nombre al resultar insostenible política y financieramente, y se empezó a hablar del concepto de corresponsabilidad fiscal como instrumento para equilibrar el funcionamiento de las diferentes Haciendas Públicas que coexistían en el estado.

La corresponsabilidad fiscal no es sino hacer responsable a la Administración que dispone de autonomía política en el gasto, de la obtención de todos o parte de sus ingresos, mediante la apelación tributaria directa a los ciudadanos, incrementando de esta forma su autonomía financiera, pero sometiendo política y socialmente su gestión en los ingresos, al juicio de los electores.

Aragón fué la primera Comunidad Autónoma española que en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el año 1992, propuso una fórmula concreta de aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, sugiriendo la cesión a las mismas del 25% de los rendimientos del IRPF.

Esta propuesta dió origen a la elaboración en ese mismo año de un Libro Blanco comprensivo de una dictamen elaborado por expertos y que concluía en la necesidad de avanzar en la corresponsabilización fiscal de las Comunidades como única forma de avanzar hacia un modelo equilibrado, consecuente con el modelo de Estado descentralizado, y financieramente viable, que diseña la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía.

Por ello, el 3 de Octubre de 1993, se acordó un nuevo sistema de financiación con carácter experimental para el bienio siguiente y que básicamente consistía en ceder a cada Comunidad Autónoma los rendimientos del 15% de la cuota líquida del IRPF recaudado en su territorio,

compensando esta cantidad de la participación en los ingresos generales del Estado a que tenía derecho cada Comunidad.

El modelo, en el fondo, no era más que una variante del anterior, y participaba de sus mismos defectos. Solo consistía en permutar los títulos por los que se percibía un tramo de la financiación, pasando de la transferencia pura del Estado a la Comunidad, a ser percibido prácticamente en la misma cuantía, por el equivalente del 15% del rendimiento territorializado del IRPF, ya que los límites o topes máximos y mínimos de evolución interanual del tramo financiado con el 15% del IRPF, impedían en la práctica cualquier pérdida o incremento en la financiación. mínimamente significativa.

Ello derivó en el hecho de que más del 82% de los ingresos de las Haciendas Autonómicas se recibieran de transferencias del Estado, lo que chocaba con los más elementales principios de autonomía política, responsabilización en el gasto y posibilidad de los ciudadanos de identificar y valorar la relación entre el nivel de bienes y servicios públicos que recibe de su autonomía, con la aportación tributaria que, por vía indirecta, a través de la Hacienda Central, realizaba a la misma.

Finalmente se llega al sistema actual acordado en Septiembre de 1996, y que Aragón adoptó como propio el pasado mes de Enero.

El sistema ha sido objeto en los últimos meses de numerosas valoraciones desde todos los puntos de vista, desgraciadamente muy pocos de ellos de personas independientes y expertas en la materia, en comparación con el aluvión de análisis político - partidistas o de verdaderos espontáneos que se han lanzado a aventurar juicios inexactos, simplistas o tendenciosos, que han podido confundir a la opinión pública.

Soy consciente de que la materia es árida y técnicamente compleja, pero es lo cierto que en esto, al igual que en muchas otras cosas, no se puede emitir un juicio si no se ha profundizado mínimamente en ello.



Intentando simplificar al máximo el nuevo sistema, ya que no parece que sea éste el foro adecuado para profundizaciones de carácter doctrinal o financiero, puedo resumirlo en los siguientes aspectos:

1º.- El nuevo sistema de financiación cede a las Comunidades Autónomas un tramo de la tarifa del IRPF, inicialmente de un 15%, igual para todas las Comunidades, y ampliable hasta un 30% en el momento en que la última haya accedido a las competencias sobre educación.

El montante de la recaudación de este 15% en el año inicial del sistema 1996, se detrae de las transferencias del Estado, por lo que en este primer año el nuevo sistema es neutro financieramente, pero posteriormente evoluciona, según la evolución de la recaudación del IRPF. Así pues, las ganancias que arroja el sistema dependen de la evolución del IRPF, o mejor, de la tasa de variación anual de su recaudación.

En este punto, se ha dicho que el sistema beneficia más a las Comunidades más ricas, y perjudica a las más pobres, y aunque hay que reconocer que la aseveración, por simplista, es sugestiva, es absolutamente falsa. El sistema beneficia más al que más crezca porcentualmente en recaudación, no al que más recaudación absoluta tenga, y la experiencia ha puesto de manifiesto como zonas de baja renta o riqueza han crecido sistemáticamente en el pasado más que zonas más ricas o de alta renta.

2º.- El sistema otorga a las Comunidades Autónomas competencias normativas sobre los tributos cedidos y sobre el tramo de la tarifa del IRPF cedido a las mismas.

Ello constituye, quizás, el mayor avance que ofrece el nuevo modelo, ya que ello supone auténtica corresponsabilidad fiscal.

Se ha criticado también éste extremo, bajo el argumento de que, el otorgamiento de capacidad normativa en tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, rompe el principio de unidad tributaria del Estado.

Esta afirmación no se tiene en pie desde el momento en que en España nunca ha habido unidad tributaria, ya que por un lado, la existencia de dos Comunidades Autónomas de régimen foral hacen imposible dicha unidad, y por otro lado, las Corporaciones Locales, Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, han gozado desde hace tiempo de capacidad normativa para regular aspectos sustanciales de su propia imposición. Hay que recordar que tanto las Comunidades Autónomas, como los Ayuntamientos, han dispuesto de posibilidades de recargar el IRPF.

En derecho comparado, todos los países con estructura territorial equiparable a la de España, Alemania, Canadá, etc., financian la autonomía de sus territorios siempre a través de una participación de éstos en la imposición sobre la renta.

3º.- El sistema establece suficientes mecanismos de garantía, algunos de ellos incluidos a propuesta del Gobierno de Aragón, a fin de que la financiación de ninguna Comunidad Autónoma pueda evolucionar de manera sensiblemente divergente a la del conjunto. Para ello se garantiza una evolución mínima del tramo financiado por IRPF equivalente al 90% del crecimiento del IRPF a nivel nacional, así como que el conjunto de recursos recibidos por cada una de las Comunidades nunca crecerá por debajo del 90% de crecimiento de la financiación del conjunto.

Por último, el modelo prevé la puesta en marcha de las asignaciones de nivelación de servicios, a fin de garantizar una homogeneidad en la prestación de servicios públicos en todo el territorio.

Ello pone de manifiesto que el nuevo sistema no rompe el principio de solidaridad.

Aragón siempre apostó en materia de financiación autonómica por avanzar en la corresponsabilidad, Fué, como ya he dicho, la primera Comunidad que propuso, en el año 92, la cesión de un tramo del IRPF, y posteriormente, en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobada en el Parlamento Autónomo por unanimidad el 30 de Junio de 1994, se apostó claramente por el sistema de corresponsabilidad al dejar inmodificado el artículo 46 del Estatuto de 1982, que remite a la LOFCA, y al redactar el nuevo artículo 47 que se refería y se refiere a la participación territorializada de Aragón en los tributos generales no cedidos.

No era pues el modelo de financiación que inspiraba el Proyecto de Reforma del Estatuto un sistema foral, como algunos han dicho, sino un sistema de corresponsabilidad, como se deduce de su propia lectura.

Por eso sorprende tremendamente que la vía de la corresponsabilidad fiscal, defendida por Aragón desde 1992, tanto en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como recogida en el nuevo Estatuto de Autonomía, sea ahora objeto de crítica desde algunos lugares.

Se ha planteado reiteradamente, desde algunos sitios, la necesidad de que el Gobierno de Aragón diga y calcule cual será la evolución de la recaudación en el IRPF en el próximo quinquenio, para así saber cuanto se ganará o perderá por el nuevo sistema de financiación.

Nadie puede saber cual será la recaudación, ni el IRPF, ni en ningún otro tributo, en los próximos 5 años, ya que ello dependerá de múltiples factores tales como la evolución de la economía, la política fiscal, y otros que, incluso escapan a la previsión humana: buena o mala cosecha, etc.

Decir lo anterior es obvio, pero no es ocioso. Es significativo no obstante, que los mismos requerimientos premonitorios no se hayan

esgrimido con anterioridad o en relación a otros tramos de la financiación. No recuerdo que se exigiera a ningún gobierno con los sistemas de financiación anteriores, que calculara al principio del quinquenio la evolución que iba a tener durante dicho periodo el PIB nacional, ni que ahora se pida la evolución durante el quinquenio el conjunto de los ingresos del Estado (ITAE) al que va referenciada la evolución de otro tramo de la financiación. Si estos juegos premonitorios no se han pedido nunca - porque son imposibles - no se alcanza a comprender como se exige ahora con un índice futuro, y no debe servir como argumento el que en otras Comunidades - también ha sucedido en Aragón - algunos responsables políticos hayan lanzado cifras de presuntas ganancias o pérdidas, porque eso no es sino jugar con las cifras sacándolas de su contexto.

Conviene no obstante, dar algunos datos sobre lo sucedido en el pasado.

Hay que señalar que el índice de evolución del PIB - nacional en el año 1995 fue de 194'01, año 1987 base 100.

Así pues, la evolución del tramo de financiación (PIE) afecto a la evolución del PIB habría crecido en el periodo 87-95 el 94'01.

Con el nuevo sistema, la evolución a tasas de crecimiento de la recaudación real en el mismo periodo por el IRPF, hubiera ascendido para Aragón al 102'8%. Así pues, en el periodo 87-95 (último año con liquidación definitiva por IRPF) el nuevo sistema hubiera reportado un 6'8% más de financiación en el tramo considerado (si se tomara el año 94, último liquidado la sobrefinanciación sería muy superior). Más ello no quiere decir que coincida con lo que suceda en el futuro.

Además hay que añadir que en el último decenio, la renta regional por habitante en Aragón, y el mismo ratio en España, se ha incrementado, pasando a ser el 108'53% de la estatal.

-----