

V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

DOS CUESTIONES SOBRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: NIVELACIÓN FINANCIERA Y PROPUESTAS ELECTORALES

*Julio López Laborda
Jesús Ruiz-Huerta*

Introducción

En el curso del año 1999, el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común no sufrió alteraciones significativas. El modelo aprobado en 1996 se siguió aplicando a las Comunidades signatarias del acuerdo, mientras que a las no firmantes se les aplicó el sistema anterior a 1994.

No obstante, en aplicación del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de abril de 1998, como comentábamos hace un año,¹ las cláusulas de garantía del acuerdo de 1996 fueron modificadas, ante la caída de recaudación del IRPF, garantizando a todas las Comunidades firmantes un aumento mínimo de ingresos por IRPF equivalente a la tasa de crecimiento del PIB. Como se señalaba en el trabajo citado, el cambio significaba una modificación sustancial del modelo y la ruptura del criterio de responsabilidad acordado. A partir de la información elaborada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales para el año 1997, puede afirmarse que, si no se hubiera producido el acuerdo de 1998, gran parte de las Comunidades firmantes habrían perdido ingresos con el nuevo sistema respecto al modelo en vigor para las Comunidades no firmantes.

Los estudios sobre el funcionamiento del modelo aplicado, por otra parte, se han visto seriamente dificultados en el ejercicio 1999 ante la ausencia de información estadística que se ha producido. La última edición de la Memoria de la Administración Tributaria se refería a 1996² y algo similar ocurría con el Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas.

Con todo, los problemas de financiación siguen siendo un elemento clave del proceso de descentralización español, como lo demuestra el contenido de los recursos planteados ante el Tribunal Constitucional en 1999, de los que se ofrece información en este mismo *Informe*.

El presente trabajo se concentra en el análisis de dos cuestiones que, a nuestro juicio, tienen una gran relevancia para la financiación autonómica española. Por un lado, el 11 de noviembre de 1999 salía a la luz pública la sentencia del Tribunal Constitucional alemán que resolvía la demanda de los *Länder* más perjudicados por el sistema de compensación financiera entre los territorios de la

1. En Ruiz-Huerta y López Laborda (1999).

2. Cuando se revisan las pruebas de este trabajo, marzo de 2000, hemos tenido noticia de la edición electrónica de la Memoria correspondiente a 1997.

República Federal. A pesar de las conocidas diferencias entre los sistemas alemán y español, la experiencia germánica de compensación financiera, los conflictos suscitados y la resolución del Alto Tribunal, pueden ser de gran utilidad para el desarrollo del modelo de financiación autonómica español, especialmente en un período en el que se plantean problemas desde las Comunidades con más capacidad económica sobre el excesivo peso del sistema español de nivelación territorial.

En las páginas que siguen, después de ofrecer una versión actual y simplificada del modelo alemán de federalismo fiscal y del sistema de compensación, se resumen, al hilo de la sentencia del Tribunal Constitucional, los elementos que, desde nuestro punto de vista, tienen mayor interés para el caso español.

Por otra parte, durante los últimos meses de 1999 se han ido configurando los programas electorales de los partidos políticos que concurrirán a las elecciones del 12 de marzo de 2000. Los contenidos de dichos programas pueden servir para conocer los criterios defendidos desde distintas posiciones sobre la evolución y el futuro del modelo de financiación. Por eso, en la segunda parte del trabajo se ofrece un resumen de las posiciones de los partidos y se realiza una evaluación de los mismos y de lo que cabe esperar para el próximo futuro.

La sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre el sistema de compensación financiera: enseñanzas para el caso español (2 BVF 2/98 del 11-11-1999)

En noviembre de 1999, el Tribunal Constitucional Federal Alemán resolvía las diversas demandas interpuestas por varios Gobiernos Estatales de la República Federal contra las disposiciones de la Ley de Compensación Financiera de 1993 y sus adaptaciones de 1998. Más en concreto, los Gobiernos de Baden-Württemberg, Baviera y Hessen (tres de los *Länder* con mayor capacidad financiera) planteaban la incompatibilidad de una parte de la normativa contenida en dicha Ley, respecto a los artículos 107 y 20 de la Constitución Federal. Por su parte, los *Länder* de Bremen, Baja Sajonia y Schleswig-Holstein intervenían como partes interesadas en el asunto, reclamando del Tribunal la declaración de compatibilidad de las normas citadas.

En su sentencia, el Tribunal ordena el desarrollo, a través de una ley especial, de los artículos de la Ley Fundamental referentes a la asignación de recursos y los mecanismos de compensación financiera, que regulan las relaciones entre la Federación y los *Länder* en el terreno económico financiero. Concretamente, la sentencia establece que la Ley de Compensación Financiera de 1993 y sus reformas posteriores (hasta la producida a través de la Ley de 17 de junio de 1999), «seguirá vigente en su actual versión como derecho transitorio, como máximo hasta el 31 de diciembre de 2004, y bajo el supuesto de que el legislador, antes del 31 de diciembre de 2002, determine las normas necesarias que concreten y complementen la Constitución para el reparto de los ingresos por el IVA y para la compensación financiera, incluidas las asignaciones complementarias federales (artículos 106 y 107 de la Ley Fundamental).»

En definitiva, el Tribunal determina la obligación del legislador para que, en un plazo fijo y a partir de la negociación y el consenso, elabore una ley de principios y criterios que desarrolle las normas constitucionales referidas al sistema de reparto y compensación de los impuestos. El mandato del Tribunal Constitucional tiene como finalidad, así se expresa en la sentencia, conseguir, a través de normas con validez a largo plazo, que la Federación y los Estados interpreten de igual modo los hechos de partida previstos en la Constitución, utilicen los mismos indicadores, permitan el ejercicio de planificación del presupuesto y hagan transparente el reparto de los recursos. Con la nueva norma se trata de que las partes implicadas en los procesos de asignación de impuestos y de la compensación financiera puedan anticipar el futuro antes de que se conozcan los resultados concretos de dichos procesos de asignación y compensación.

El contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional resulta especialmente interesante para algunos de los problemas que caracterizan en la actualidad al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Por eso, después de una explicación resumida del modelo alemán de federalismo fiscal, efectuamos, al hilo del contenido de los considerandos de la sentencia citada, algunas reflexiones sobre el interés que dicha resolución puede tener para el modelo español de descentralización financiera.

La compensación fiscal en Alemania³

Como es bien conocido, la Constitución alemana determina el reparto primario de las principales fuentes tributarias entre los diversos niveles de gobierno. El sistema que establece la norma constitucional puede calificarse como un mecanismo de «tax sharing», según el cual, los principales impuestos se comparten entre las jurisdicciones de los diferentes niveles. Por otra parte, la Constitución contempla también un cierto mecanismo de separación de fuentes en lo que respecta a otros gravámenes de menor peso recaudatorio.

El sistema de tributos compartidos afecta a los impuestos sobre la renta personal y de sociedades, así como al IVA. En el primer caso, el 85 por ciento de la recaudación se reparte en partes iguales entre el *Bund* y los *Länder*, y el restante 15 por ciento se adjudica a los municipios, según el criterio de residencia. El impuesto de sociedades se reparte al 50 por ciento entre la Federación y los Estados, según un principio de residencia modificado, que tiene en cuenta la localización de la actividad. Tanto en este caso como en el anterior, las reglas de reparto son fijas, según se señala en el artículo 106 de la Constitución. Por lo que respecta al IVA, la Constitución determina que se distribuya de forma tal que el *Bund* y los *Länder* puedan cubrir en la misma medida sus gastos necesarios con sus ingresos corrientes. Los porcentajes de reparto pueden ajustarse por la legislación ordinaria. En 1999, el 5,63 por 100 de la recaudación correspondía al *Bund*, para realizar transferencias al sistema de pensiones; el 2,2 por 100 del resto, a los municipios; y de la parte restante, el 50,5 por 100 al *Bund* y el 49,5

3. En el apartado de bibliografía se recogen algunos trabajos recientes que permiten una aproximación más profunda a las diversas cuestiones resumidas en esta exposición.

por 100 a los *Länder*. Como enseguida veremos, al IVA se le asigna además un importante papel en el sistema de compensación financiera.

El objetivo de la distribución primaria de las fuentes tributarias es garantizar el equilibrio vertical, de modo que todos los niveles de gobierno puedan disponer de los recursos necesarios para financiar los servicios que de ellos dependen. El cumplimiento del principio de suficiencia financiera de las distintas administraciones se consigue mediante la atribución de otros ingresos a cada nivel de gobierno: el gobierno central cuenta con los ingresos procedentes de los impuestos sobre el comercio exterior y de los impuestos especiales, excepto el que afecta a la cerveza; los *Länder* tienen asignados los impuestos sobre el patrimonio, sucesiones, vehículos de motor, venta de tierras, cerveza, apuestas y lotería y otros impuestos menores; por último, los municipios disponen del impuesto sobre los negocios (que es objeto de reparto con los otros niveles) y los que afectan a los bienes inmuebles y al consumo de carácter local.

En cualquier caso, el peso de estos impuestos en el total de ingresos tributarios no alcanza, en ningún nivel de gobierno, el 20 por 100 del total de ingresos tributarios.

La distribución primaria de impuestos se completa con un sistema de compensación financiera complejo y sofisticado. Su objetivo es garantizar unas condiciones de vida básicamente iguales entre regiones o, de otra manera, conseguir que los ciudadanos de todo el país reciban unos servicios públicos semejantes con una presión fiscal también similar. Los mecanismos básicos de perecuación en Alemania son los siguientes:

A) Mecanismos horizontales:

1. El 75 por de la cuota regional del IVA se reparte en función de la población de los diferentes territorios.

2. El restante 25 por 100 de la cuota del IVA se destina a elevar la capacidad fiscal de los *Länder* cuyos ingresos por habitante, derivados del reparto fiscal primario, estén por debajo del 92 por 100 de la capacidad fiscal media. La capacidad fiscal se calcula sumando la participación en los impuestos sobre la renta (de las personas y de las sociedades) y en el impuesto municipal sobre los negocios, y la recaudación de los tributos propios de cada *Land*.

3. La tercera fase de igualación horizontal consiste en el empleo de un sistema de transferencias horizontales, con la finalidad de que todos los Estados alcancen el 95 por 100 de la media. Ahora, sin embargo, la capacidad fiscal de los *Länder* resulta de la suma de la capacidad fiscal regional (tal como se señalaba anteriormente) y del 50% de la capacidad fiscal de sus gobiernos locales. A la hora de determinar la capacidad fiscal por habitante, la cifra de población se corrige por aplicación de la llamada Ley de Brecht, según la cual las necesidades de gasto crecen con el tamaño de la comunidad y con su densidad de población. Los pagos se realizan por los *Länder* con capacidad fiscal superior a la media, con contribuciones graduadas.

B) Mecanismos verticales:

El sistema de compensación horizontal se complementa con las transferencias verticales, de la Federación a los Estados. En primer lugar, la capacidad financiera de los *Länder* más débiles se eleva, al menos, hasta el 99,5 por 100 de la media, a través de transferencias complementarias realizadas por el *Bund*. También existen transferencias complementarias para cubrir necesidades especiales (como los costes de administración política), para amortizar la deuda de algunos *Länder*, para promover la inversión y el crecimiento en los *Länder* del este o para compensar el esfuerzo fiscal que se exige a los *Länder* del oeste a consecuencia de la reunificación. Por todos estos motivos, el peso de las transferencias verticales ha crecido de forma significativa desde el proceso de reunificación alemán.

El esquema anterior no agota todo el sistema de transferencias en Alemania, que todavía viene acompañado de múltiples transferencias entre los tres niveles de gobierno, con finalidades variadas, y tanto en sentido ascendente como descendente.

En su conjunto, el sistema de financiación regional alemán ofrece un modelo muy equitativo desde la perspectiva de la distribución territorial de la capacidad fiscal o, en otros términos, los mecanismos de igualación son muy fuertes. Como documenta Wurzel (1999), en 1996, los ingresos fiscales per cápita del *Land* más pobre representaban un 80,1 por 100 de la media, antes de la redistribución. Después de todos los mecanismos de transferencia, horizontales y verticales, ese *Land* superaba la media en un 8,7 por 100.⁴ Aunque, por diseño, el sistema estricto de compensación (neto de las transferencias por necesidades especiales) no puede alterar la ordenación de los *Länder* según su capacidad fiscal —lo que da cumplimiento a la cláusula constitucional de prohibición de la nivelación—, cuando se toma en consideración el conjunto de transferencias a los *Länder*, tal ordenación se modifica.

La objeción al exceso de nivelación no es la única crítica que recibe el sistema alemán de *Finanzausgleich*. La opinión generalizada de los analistas es que, utilizando los términos españoles, se trata de un modelo muy deficiente desde el punto de vista de la autonomía y la responsabilidad. Por una parte, las competencias normativas sobre los impuestos compartidos corresponden a la Federación.

Los gobiernos regionales disponen de un margen muy escaso para incrementar autónomamente la recaudación de sus propios tributos. Por otro lado, la compleja red de impuestos compartidos y transferencias dificulta la identificación de las Administraciones que cobran los impuestos y las que prestan los servicios públicos. Curiosamente —por la similitud que guarda con el debate producido en España—, una de las propuestas más extendidas para superar estas

4. Similares resultados ofrecen los *Länder* solicitantes de la inconstitucionalidad, para el ejercicio 1997: la capacidad financiera de los *Länder* ricos (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen y Schleswig-Holstein) cae por debajo de la capacidad financiera de los *Länder* pobres: Niedersachsen, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern y Saarland.

deficiencias del sistema alemán es la atribución a los *Länder* de la potestad de establecer recargos en el impuesto sobre la renta.⁵

En la práctica, la vía más importante de que disponen los *Länder* para mejorar la recaudación es a través de la gestión tributaria, pues son los Estados los encargados de la administración de los diversos tributos. Pero aquí vuelve a aparecer un inconveniente derivado del sistema alemán de compensación. Ni los *Länder* ricos ni los pobres tienen incentivos a la gestión óptima de los tributos: los primeros, porque gran parte de las ganancias de recaudación obtenidas van a tener que ser entregadas al *Bund* o a otros *Länder*; los *Länder* pobres, porque pueden perder los beneficios que el sistema de compensación les procura. Existe la creencia⁶ de que los *Länder* utilizan sus potestades de gestión para llevar a cabo una competencia fiscal que no pueden realizar con unas competencias normativas de las que no disponen.

El contenido de la sentencia: enseñanzas para el modelo español de financiación autonómica

Los *Länder* que solicitan la inconstitucionalidad de la Ley de Compensación financiera ponen en tela de juicio todos los elementos del sistema de compensación financiera vigente en Alemania. Quizás el argumento básico sea el de que el sistema supone una violación de la prohibición de nivelación y una auténtica inversión del orden de capacidad financiera de los *Länder*. Junto a este argumento, se manejan otros, entre los que podemos destacar, de forma resumida, los siguientes:

- Que la satisfacción de determinadas necesidades especiales (como los puertos, los gastos de dirección política, el saneamiento financiero de algunos *Länder* o las transferencias transitorias) carece de justificación.
- Que la ponderación por el número de habitantes que se aplica a las ciudades-estado y a los municipios supone una excepción injustificada a la regla constitucional de que cada habitante de los *Länder* tiene que ser valorado de igual manera.
- Que el exceso de nivelación desincentiva el cuidado y aprovechamiento de la capacidad fiscal propia, tanto para los *Länder* obligados como para los que tienen derecho a la compensación financiera.
- Que el exceso de solidaridad desincentiva otras prácticas posibles, como la fusión de algunos *Länder*, para garantizar que éstos puedan cumplir con eficacia las tareas que les corresponden.
- Que debería aplicarse a los *Länder* una regla similar a la que se utiliza en la relación tributaria de los individuos con la Hacienda: el reparto por

5. Véase, por ejemplo, Spahn y Föttinger (1997), Schneider (1998), Waldhoff (1998) o Wurzel (1999).

6. Véase Wurzel (1999).

mitades. De tal forma que la obligación de un *Land* pagador debería limitarse a la mitad de su capacidad financiera superior a la media.

Del contenido de la sentencia hemos extraído tres grupos de temas, que creemos pueden ser de interés para el desarrollo del sistema de financiación autonómica. Los exponemos a continuación, siguiendo una estructura muy sencilla: en primer lugar, se reproducen los considerandos seleccionados que afectan al tema tratado; a continuación, se realiza un breve comentario sobre su utilidad para el modelo español de descentralización.

Consenso y estabilidad del sistema

«La Ley Fundamental facilita, con el carácter permanente del derecho constitucional, los principios generales para la asignación legal de impuestos y la compensación financiera legal; el legislador deduce de ello criterios de asignación y compensación y compensación a largo plazo, re-evaluables en el marco de una planificación continuada; en aplicación de esta ley facilitadora de criterios, que vincula al mismo legislador, la ley de compensación financiera desarrolla seguidamente consecuencias de asignación y compensación a corto plazo, dispuestas para una verificación periódica». (C.I.1.b)

«El mandato constitucional de la formación de criterios legales a largo plazo y su aplicación actualizada en las consecuencias financieras concretas se basa en una secuencia temporal que excluye o al menos dificulta un entendimiento sobre sumas de dinero meramente determinado por intereses. (...) de modo que los criterios de la asignación fiscal y de la compensación financiera ya estén formados antes de que se conozcan concretamente sus efectos posteriores». (C.I.1.c)

«Este carácter abierto de la regla general que se adelanta al futuro, queda a salvo cuando el legislador acuerda la ley de criterios antes de conocer los intereses financieros de la federación y de los diversos *Länder* dentro de los ingresos y las necesidades financieras cambiantes cada año». (C.I.1.c)

«El medio de actuación para aclarar y completar el sistema de asignación y compensación en la constitución financiera es la ley. La regulación de la compensación financiera no puede dejarse al libre juego de las fuerzas políticas. (...) Por ello, también queda excluido un entendimiento meramente contractual acerca de hechos y consecuencias jurídicas de la ley de compensación financiera porque cada *Land* que no estuviera dispuesto a la conclusión contractual, se podría sustraer a sus obligaciones de compensación. Por otra parte, tampoco la mera mayoría parlamentaria justifica la compensación financiera acordada». (C.I.1.d)

«Una legislación de criterios crea criterios abstractos para consecuencias financieras concretas, en los cuales el legislador da cuenta a sí mismo y al público, asegura la transparencia del estado de derecho en el reparto de los medios y garantiza la capacidad de planificación del presupuesto y la previsibilidad de las bases de la autonomía financiera para la federación y cada uno de los *Länder*». (C.I.1.e)

De estos párrafos se derivan las siguientes ideas, de utilidad para el sistema de financiación de las CC.AA. españolas:

1. El sistema debe construirse de manera consensuada. Tan inadmisibles es la imposición de las mayorías sobre las minorías como la concepción contractual del sistema, que permite entrar o salir de él a conveniencia.

2. El sistema debe ser estable. Por eso se diferencia entre una Ley de criterios y una Ley de compensación, que aplica año a año los criterios establecidos en la

otra norma. De aquí podrían derivarse las siguientes dos recomendaciones para el caso español:

3. Los criterios generales de la LOFCA y de la Ley de Cesión de Tributos deberían estar dotados de una mayor estabilidad. Las revisiones quinquenales deberían afectar a ajustes del sistema, pero no a sus elementos estructurales.

4. El diseño del sistema no puede tomar como referencia los resultados concretos que su aplicación vaya a producir en una u otra Comunidad o en el nivel central de gobierno.

Cuantificación de las necesidades de gasto regionales

«El número de habitantes ofrece la base de una comparación del potencial financiero independiente de decisiones de prioridad o urgencia de los propios *Länder* y contiene una magnitud de referencia igual para todos los *Länder* para las tareas que les han sido asignadas». (C.I.2.c.bb)

«La Ley fundamental ha prescrito, como punto de referencia, el criterio abstracto del número de habitantes, el cual forma, al mismo tiempo, un criterio de necesidad abstracto. Por ello, con motivo de la determinación del potencial financiero, quedan sin tener en cuenta necesidades especiales de cada *Länder* particular». (C.II.2.a)

«Cuando el legislador tiene en cuenta cargas especiales, el mandato federativo de igual trato le obliga nuevamente a designar y justificar estas cargas especiales». (C.I.2.d.bb)

«También es necesaria una verificación de la ponderación del número de habitantes. Respecto a este punto, la ley de criterios deberá garantizar un mismo trato para todos los *Länder*. El alcance y la cuantía de una necesidad adicional, así como la naturaleza de su inclusión, no podrán ser dispuestos libremente por el legislador, debiendo resultar adecuados con arreglo a indicadores fiables y objetivables». (C.II.2.c)

«Los gastos de muchas prestaciones públicas pueden ser claramente más altos en territorios de baja densidad de población que en las ciudades, y (...), además, es necesario prorratear los gastos comunes sobre un menor número de individuos». (C.II.2.c.bb)

«La valoración de habitantes, dependiente únicamente del número de habitantes por kilómetro cuadrado de un territorio municipal, modifica el criterio del habitante mediante magnitudes libremente tomadas y también por ello necesita una verificación». (C.II.2.c.bb)

De aquí se pueden obtener algunas pistas para la cuantificación de las necesidades de gasto de las CC.AA.:

1. Debe utilizarse un indicador de necesidades que no sea manipulable por las CC.AA., esto es, que no dependa de las decisiones de política tomadas por las Comunidades. En Alemania se ha optado por el criterio de la población, pero cabe cualquier otro, siempre que esté convenientemente justificado.

2. Para garantizar la igualdad de trato de todas las jurisdicciones, habrá que justificar la utilización de criterios que tomen en consideración necesidades o cargas especiales o adicionales de algunas jurisdicciones: servicios públicos específicos, aglomeración, densidad, etc. Como ya hemos dicho más arriba, algunos *Länder* argumentan que la fusión de jurisdicciones puede ser, en algún caso, un método más adecuado para tratar estas especialidades.

Alcance de la compensación financiera

«Esta compensación financiera [horizontal] debe reducir las diferencias en el potencial financiero entre los *Länder*, pero no eliminarlas. (...) Debe encontrar la media correcta entre la autonomía, la responsabilidad propia y la salvaguardia de la individualidad de los *Länder* por un lado y la corresponsabilidad solidaria del conjunto de los federados por otro (...) No es un medio para sustituir el resultado del reparto fiscal primario (...) por un nuevo sistema, que pudiera caracterizarse únicamente por la idea de la igualdad financiera de los *Länder*, pero ya no tendría en cuenta su soberanía y propia responsabilidad. Por ello, la obligación de compensación (...) no exige una igualdad financiera de los *Länder*, sino una suficiente aproximación a su potencial financiero, correspondiente a sus tareas». (C.I.2.c)

«El balance entre la soberanía de los *Länder* y la comunidad solidaria federal estaría especialmente equivocado en el caso de que los criterios de la compensación financiera horizontal o su cumplimiento debilitasen de una forma decisiva el potencial de rendimiento de los *Länder* contribuyentes o condujeran a una nivelación de las finanzas de los *Länder* (...). El mandato de compensar el distinto potencial financiero de los *Länder* sólo de forma adecuada y sin nivelación prohíbe, además, una inversión del orden del potencial financiero entre los *Länder* en el marco de la compensación financiera horizontal (...). La compensación financiera aproximativa y no niveladora tiene como consecuencia el hecho de que la compensación financiera horizontal podrá reducir las distancias entre los 16 *Länder* obligados a la compensación y con derecho a la compensación, pero sin invalidarla o incluso convertirla en lo contrario. Una solidaridad entre estados federales reduce diferencias, no las nivela». (C.I.2.c)

«Cuando el mecanismo de compensación (...) rellena, en dos pasos, el potencial financiero de los *Länder* con bajo potencial hasta el 95% del potencial financiero medio de los *Länder*, establece con ello y para la compensación financiera horizontal, un balance justificable entre la autonomía del *Land* y la comunidad solidaria federal. Aproxima el potencial financiero sin nivelar, mantiene el orden del potencial financiero y evita, fundamentalmente, gravámenes excesivos». (C.II.2.d.aa)

«Cuando el legislador decide, con la ayuda de las asignaciones complementarias federales, aumentar el potencial financiero de los *Länder* con un bajo potencial (...) estas asignaciones complementarias deberán observar la prohibición de nivelación, no podrán modificar el orden del potencial financiero entre los 16 *Länder* y estarán obligadas, además, a dispensar igual trato a todos los *Länder*». (C.I.2.d.aa)

«Las asignaciones federales complementarias deben posibilitar correcciones complementarias cuando la compensación adecuada entre el conjunto de los *Länder* y también la compensación adecuada entre los *Länder* conduzcan a un equipamiento financiero que, con arreglo al principio federal de la responsabilidad solidaria entre los *Länder*, aúnarezca como necesitado de modificación». (C.II.3.a)

«Cuando el legislador decide cofinanciar cargas especiales de algunos *Länder* mediante asignaciones complementarias federales, estas asignaciones podrán proporcionar a los *Länder* con un bajo potencial un potencial financiero superior a la media cuando y por cuanto existan circunstancias extraordinarias. (...) Las asignaciones complementarias federales no servirán para remediar estados de necesidad financiera momentáneos, financiar proyectos actuales o remediar debilidades financieras que formen una consecuencia directa y previsible de decisiones políticas de un *Land*. La soberanía y la autonomía política conllevan el que los *Länder*, por principio, deban responder ellos mismos de las consecuencias en materia de política presupuestaria como consecuencia de decisiones autónomas, debiendo zanjar ellos mismos una debilidad financiera a corto plazo». (C.I.2.d.bb)

1. La compensación financiera representa, en Alemania, un compromiso entre la autonomía, individualidad y responsabilidad de los *Länder*, por un lado; y la corresponsabilidad solidaria, por otro.

2. La compensación financiera ha de ser adecuada, aproximadora, reductora de diferencias entre los *Länder*, pero no puede ser niveladora.⁷ La compensación financiera no puede debilitar de forma decisiva la capacidad financiera de los *Länder* contribuyentes, ni invertir la ordenación de los *Länder* según su capacidad financiera.

3. Los mandatos anteriores afectan a la compensación financiera horizontal, que tiene lugar entre los *Länder*, pero también a la compensación financiera vertical, que se sustancia con transferencias de la federación a los *Länder*.

4. El Tribunal Constitucional alemán no opone ningún reparo a una compensación horizontal que eleva el potencial financiero de los *Länder* con bajo potencial hasta el 95% del potencial financiero medio. Entiende que, con ello, se establece «un balance justificable entre la autonomía del *Land* y la comunidad solidaria federal».

5. Tampoco se cuestiona la aproximación adicional procurada por las asignaciones complementarias federales. Las que cubren necesidades generales de los *Länder* aproximan a los *Länder* de bajo potencial, al menos, hasta el 99,5% de la media. Las que cubren necesidades especiales pueden, incluso, en circunstancias justificadas, elevar la capacidad financiera de algún *Land* por encima de la media.

6. La razón que se aduce para justificar la prohibición de nivelación es que ésta sustituiría el reparto fiscal primario de ingresos entre el *Bund* y los *Länder* por un sistema de igualdad financiera, que marginaría la soberanía y responsabilidad de los *Länder*.

7. Tratemos de extraer alguna lección para España de los puntos anteriores.

a) Lo primero que debe resaltarse, para situar el problema en su marco adecuado, es que la prohibición de nivelación no impide una aproximación de la capacidad financiera de los *Länder* cercana al 100%. Por lo tanto, la «compensación adecuada» puede ser una aproximación muy sustancial de la capacidad financiera de los *Länder*.

b) Debe tenerse en cuenta que, como hemos visto antes, el sistema de asignación de recursos a los *Länder* es muy diferente del que se aplica a las CC.AA. La Constitución alemana atribuye a los *Länder* la participación en unas concretas fuentes tributarias, esto es, les dota de un potencial tributario que no puede quedar desvirtuado a consecuencia del mecanismo de la compensación financiera

7. Como puede apreciarse, en el sistema alemán, «nivelación» equivale a igualación plena de todos los *Länder*. Por lo tanto, ese término se utiliza con un significado distinto al empleado, en general, en la literatura sobre federalismo fiscal —en particular la española—, en la que la nivelación engloba tanto la igualación como la aproximación de las diversas jurisdicciones: por ejemplo, frecuentemente se define la nivelación como la garantía de la prestación de niveles «razonablemente similares» de bienes y servicios públicos, para jurisdicciones que realizan esfuerzos fiscales también «razonablemente similares».

horizontal. En España no existe ese reparto fiscal primario, sino que es el legislador orgánico el que, respetando los principios constitucionales, atribuye un espacio fiscal a las CC.AA.. Como es sabido, ese espacio tributario no permite a ninguna C.A. de régimen común la autofinanciación, siendo necesarias, en todo caso, las transferencias procedentes del nivel central para garantizar a todas las CC.AA. la cobertura de sus necesidades de gasto.

c) Como también hemos señalado ya, la autonomía fiscal de los *Länder* es muy baja. El porcentaje de impuestos propios que obtienen es muy reducido, como reducidas son las competencias normativas que pueden ejercer sobre esos impuestos. En consecuencia, la nivelación total de los *Länder* equivaldría prácticamente, como afirma el tribunal Constitucional alemán, a un «sistema de igualdad financiera», contradictorio con los principios de autonomía y responsabilidad. Sin embargo, las CC.AA. españolas disfrutan de forma creciente de competencias normativas sobre sus tributos, lo que permite hacer compatible la autonomía fiscal con la igualdad de oportunidades en el acceso a la cobertura de las necesidades de gasto.

d) De la argumentación anterior concluimos que no existen razones para impedir una nivelación total entre las CC.AA., que en modo alguno sería equivalente a la imposición de un sistema uniforme. Pero, de la misma forma, hemos de concluir, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional alemán, que el equilibrio entre la autonomía y la solidaridad también se consigue con una aproximación entre las CC.AA. no igualatoria. Especial relevancia tiene, adicionalmente, la exigencia de que el proceso de compensación no invierta el orden en la capacidad financiera de las jurisdicciones. Ahora bien, para comprobar el cumplimiento de este mandato no se puede acudir, simplemente, a la comparación de los recursos por habitante percibidos por cada Comunidad. El criterio de la población puede ser el único relevante en el caso alemán, pero no en el español: en nuestro sistema, las necesidades de gasto de las CC.AA. dependen de otras variables adicionales a la población.

8. Recientemente, está siendo objeto de discusión en algunos países el efecto negativo de los sistemas de nivelación sobre los incentivos de los gobiernos subcentrales a «ampliar su base tributaria». Especialmente, en Alemania se ha estimado que el tipo marginal que soportan los ingresos por los impuestos sobre la renta y sociedades recaudados por los *Länder* varía entre el 70 y el 90 por 100.⁸ En este apartado vamos a introducir algunas reflexiones sobre la existencia, importancia y consecuencias de ese efecto desincentivo.⁹

Supongamos el siguiente esquema general de compensación:

$$S_i = IG_i - R_i \quad [1]$$

donde:

S_i es la transferencia de nivelación percibida —o entregada— por la jurisdicción i .

8. Véase Spahn y Föttinger (1977) y Wurzel (1999).

9. Este apartado está extraído de López Laborda (1999a)

IG_i son los ingresos garantizados a la jurisdicción i . Puede tratarse de las necesidades de gasto de esa jurisdicción (NG_i) o de una capacidad fiscal de referencia, como, por ejemplo:

$$IG_i = t_s \cdot B_s \quad [2]$$

siendo t_s y B_s , respectivamente, el tipo impositivo y la base imponible estándar.

R_i es la recaudación obtenida por la jurisdicción i con sus impuestos, haciendo un esfuerzo fiscal estándar. Por ejemplo:

$$R_i = t_s \cdot B_i \quad [3]$$

Con este esquema, si una jurisdicción eleva la base imponible de sus impuestos en cuantía (B_i , se producirá un doble efecto. Por un lado, se incrementarán sus ingresos propios por importe:

$$t_i \cdot \Delta(B_i) \quad [4]$$

siendo t_i el tipo de gravamen efectivamente aplicado.

Por otra parte, puede reducirse la transferencia que percibe –o aumentar la que debe entregar–. En el caso de la expresión [3], la reducción –o el aumento– será por importe:¹⁰

$$t_s \cdot \Delta B_i \quad [5]$$

Si $t_i = t_s$, la financiación total de la jurisdicción i no experimentará alteración alguna. Si $t_i > (<) t_s$, los ingresos totales de esa jurisdicción aumentarán (disminuirán).

Teniendo presente este esquema de nivelación, podemos plantear las siguientes observaciones:

1ª. No parece defendible sostener que el sistema desincentive a las jurisdicciones a aumentar la renta de su territorio, ya que el incremento de la recaudación impositiva no es más que uno de los efectos –y, sin duda, no el más importante– derivados del aumento de la renta. En todo caso, cabrá hablar de un desincentivo a ampliar la recaudación tributaria, o, de otra manera, a convertir los aumentos de renta en aumentos de recaudación.

2ª. Si lo anterior es correcto, los desincentivos se plantean en el ámbito de la gestión tributaria. Por lo tanto, no operarán en aquellos países en los que las jurisdicciones subcentrales no gestionan sus impuestos, como es el caso de las CC.AA. en España (con la salvedad de los tributos cedidos, a los que nos referiremos más adelante).

3ª. Si las transferencias de nivelación no se calculan anualmente, el efecto de

10. Para simplificar, prescindimos aquí del efecto que puede causar el incremento de la base imponible de la jurisdicción i en los ingresos garantizados IG_i .

la variación en las transferencias reflejado en [5] no operará hasta el momento en que se renegocie su importe.

4ª. Si, como ocurre en España con los tributos cedidos, R_i es independiente de la base imponible real de la jurisdicción i , cualquier mejora en la gestión de los impuestos se traduce inmediatamente en un aumento de los ingresos, según [4], sin merma de las transferencias percibidas.

5ª. Aun en los casos en que el efecto desincentivo se produzca, sólo habrá que corregirlo cuando genere efectos externos de importancia. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el caso alemán, en el que la recaudación de los impuestos compartidos -IRPF, IS, IVA- se reparte entre el *Land* recaudador, el *Bund* y los restantes *Länder*, vía compensación financiera.

6ª. En los países nórdicos (y en otros, como Japón) se han ensayado algunos mecanismos para corregir tales desincentivos.¹² Básicamente, se articulan en torno a alguno de estos dos sistemas:

$$Y: \quad S_i = p \cdot (IG_i - R_i)$$

$$S_i = (IG_i - p \cdot R_i)$$

con $0 < p < 1$ (en la realidad, p es igual o superior al 90 por 100). En ambos casos, la reducción -o el aumento- en la transferencia de nivelación derivada del incremento en la base imponible sería menor que la reflejada en [5]:

$$p \cdot t_s \cdot \Delta(B_i)$$

Otra posibilidad sería incentivar la buena gestión tributaria mediante la utilización de indicadores de esfuerzo fiscal de cada jurisdicción (este sistema podría emplearse, incluso, en el caso de que las jurisdicciones no dispusieran de las competencias de gestión tributaria, pero se pretendiera discriminar según el nivel de cumplimiento fiscal en cada jurisdicción). En este supuesto, el sistema de transferencias sería del siguiente tenor:

$$S_i = (IG_i - p_i \cdot R_i)$$

7ª. En resumen, en España no cabe esperar que el sistema de nivelación (representado por la participación en los impuestos no cedidos) genere incentivos contrarios a la ampliación de las bases imponibles, ni de los tributos cedidos, ni de unas hipotéticas participaciones territorializadas en otros tributos (IVA, Impuestos Especiales) que, seguramente, no serían gestionadas -al menos, en exclusiva- por las Comunidades Autónomas.

El problema de los incentivos se aborda, también, desde otra perspectiva algo diferente.¹³ En la medida en que los impuestos subcentrales sean distorsionantes,

12. Véase Söderstrom (1998) y Mihaljek (1997).

13. Véase, por ejemplo, Smart y Bird (1996).

los sistemas de nivelación inducen un efecto sustitución que reduce el coste marginal efectivo de los fondos públicos y conduce a las jurisdicciones a incrementar los tipos de gravamen. La reducción de las bases imponibles asociada a la imposición distorsionante se compensará con mayores transferencias de nivelación. Como consecuencia, el sistema de nivelación disminuirá el bienestar de las jurisdicciones receptoras de transferencias, en relación con un sistema de transferencias de suma fija (*lump-sum*), debido al exceso de gravamen adicional generado por la elevación de los tipos impositivos.

Siendo lo anterior cierto, también lo es que las distorsiones apuntadas no deben presentarse en el sistema español de nivelación actualmente vigente. Como hemos dicho más arriba, en España, R_i es independiente de la base imponible real de la jurisdicción i , por lo que la transferencia de nivelación es *lump-sum*, y no se produce efecto sustitución.

La financiación autonómica en los programas electorales

En esta sección vamos a ocuparnos de la valoración del actual sistema de financiación de las CC.AA. y las propuestas de reforma o revisión realizadas por cinco partidos políticos: PP, PSOE, IU, CiU y PNV. Para todos los partidos se han utilizado como fuente los programas electorales. Además, en el caso del PP se ha empleado el documento intitulado «Decálogo de la financiación autonómica», y en el del PSOE, el documento «De la imposición al fracaso». La información más relevante se resume en los cuadros 1 y 2.

Federalismo fiscal, hacienda federal y hacienda confederal

Las valoraciones y propuestas de cada partido están firmemente vinculadas con el modelo de Estado que defienden. Guardan coherencia con esa visión del Estado, y desde esa perspectiva deben enjuiciarse.

Con una cierta simplificación, podríamos identificar tres modelos de Estado, de los que derivan —como puntos destacados de un continuo— tres modelos de hacienda: el modelo de federalismo fiscal, el modelo de hacienda federal y el modelo de hacienda confederal.¹⁴

El modelo de hacienda confederal se caracteriza por dos elementos: la competencia plena de los territorios sobre su sistema fiscal (parangonable a los poderes fiscales inherentes a cualquier Estado) y la entrega de transferencias periódicas al Estado para contribuir a la cobertura de las cargas generales. El modelo confederal es plenamente satisfactorio desde el punto de vista de la autonomía y de la responsabilidad fiscal, pero en él puede quedar sustancialmente debilitado el elemento de solidaridad interpersonal e interterritorial. Este modelo es el que rige, en nuestro país, la financiación de las Comunidades forales.

14. Nos hemos ocupado de estos tres modelos, con algún detalle, en López Laborda, Onrubia y Ruiz-Huerta (1995) y López Laborda (1991).

En el modelo de federalismo fiscal, las jurisdicciones disponen de un cierto ámbito de fiscalidad propia, básicamente armonizada, que debe completarse –para todas las regiones o sólo para algunas– con la percepción de transferencias horizontales o verticales, de forma que se garantice la igualdad en la cobertura de las necesidades de gasto de todas las jurisdicciones. En este modelo puede incluirse el federalismo alemán.

El modelo de hacienda federal se sitúa entre el de federalismo fiscal y el confederal. El modelo de federalismo fiscal otorga preferencia a los valores generales del Estado, y está construido para aprovechar las ventajas en términos de eficiencia y equidad derivadas de la centralización de algunas funciones del sector público y la descentralización de otras. Sin embargo, el modelo de hacienda federal asume el contenido eminentemente político de la descentralización, y supedita el cumplimiento de las recomendaciones teóricas convencionales sobre la distribución de funciones y recursos entre niveles de gobierno, a la primacía de la autonomía de las jurisdicciones subcentrales. Es decir, mientras en el modelo de federalismo fiscal tiene prioridad la maximización del bienestar global, en el de hacienda federal la tiene la del bienestar local. Ciertamente, la opción por el segundo modelo puede tener un coste en términos de bienestar global, que informará del valor que los individuos atribuyen a la autonomía de sus comunidades políticas. En el modelo de hacienda federal encajan países como Canadá y Suiza.

Sobre la misma estructura financiera que el modelo de federalismo fiscal, el modelo federal presenta dos diferencias muy relevantes. En primer lugar, las jurisdicciones se apropian de forma creciente, y sin el límite de las necesidades de gasto, de los ingresos fiscales devengados en su territorio, con una menor preocupación por la armonización fiscal. En segundo lugar, y como nos enseña la experiencia comparada, aparece, de nuevo, el riesgo de un debilitamiento de la solidaridad entre individuos y territorios.

Nuevamente de forma simplificadora, podríamos decir que, en las propuestas que efectúan en materia de financiación autonómica, PP, PSOE e IU se sitúan en el tramo entre el federalismo fiscal y la hacienda federal (más próximos al primero que al segundo), CiU se ubica en el tramo entre la hacienda federal y la confederal (aproximándose a ésta), y el PNV, claramente en este último modelo.

En coherencia con lo anterior, los tres primeros partidos realizan valoraciones y formulan propuestas que afectan a todas las CC.AA., mientras que CiU y PNV sólo se ocupan de la hacienda de sus respectivas Comunidades. El PNV solamente recoge una referencia al sistema de financiación general, que incluye en los compromisos programáticos derivados de la «Declaración de Barcelona»: «Apoyar la implantación de un nuevo sistema de financiación que, respetuoso con el carácter plurinacional del Estado garantice la suficiencia, la transparencia y la solidaridad».

Valoraciones y propuestas de los partidos

Las propuestas del PNV se dirigen a consolidar el sistema de Concierto, indudablemente inserto en el modelo de hacienda confederal. Se plantean dos vías de avance: la participación de la Comunidad Autónoma en las instituciones

comunitarias con facultades decisorias en materias relacionadas con los ingresos de la Comunidad (asumiéndose la necesidad de adaptación del Concierto, dentro del proceso armonizador europeo), y la preferencia por la vía política para resolver las discrepancias que puedan surgir sobre la materialización normativa del Concierto. También se solicita un incremento de las inversiones del Estado en la C.A. vasca.

El programa de CiU refleja con claridad un modelo próximo al de hacienda confederal. Parte de la constatación de la existencia de un desequilibrio fiscal excesivo, muy desfavorable para Cataluña, y propone un Pacto Fiscal entre Cataluña y el Estado, dirigido a corregir esa situación.¹⁵ El Pacto Fiscal se concreta en la recaudación y gestión por la Generalitat (concretamente, por una Agencia Tributaria Catalana) de todos los impuestos pagados en Cataluña (incluido el traspaso de la gestión del Catastro); en la ampliación de las competencias normativas sobre esos tributos; y en la distribución de la recaudación tributaria entre la Generalitat y el Estado según los porcentajes recogidos en el cuadro 2. Algunos aspectos de esta propuesta merecen ser objeto de un análisis más detenido.

- La distribución propuesta de la recaudación tributaria entre el Estado y la Generalitat olvida que no tienen por qué coincidir los impuestos pagados en Cataluña con los impuestos que sean imputables a esa Comunidad. El criterio relevante para atribuir los impuestos a una jurisdicción determinada debe ser el de la incidencia impositiva, lo que requiere identificar la región en la que se soportan definitivamente los tributos. Por ejemplo, en el caso de los Impuestos Especiales, el punto de conexión no puede ser la Comunidad donde se efectúa la recaudación, sino aquella donde tiene lugar el consumo de los productos gravados.
- La diferencia anterior puede ser importante en el Impuesto sobre Sociedades. En primer lugar, porque el impuesto se soporta finalmente, en proporciones diversas, por propietarios del capital, trabajadores y consumidores, que pueden no ser residentes en la C.A. En segundo lugar, porque es posible que los beneficios societarios no se hayan generado íntegramente en la Comunidad que recibe el pago del Impuesto.
- La propuesta de CiU sustituye el actual modelo de gestión tributaria, casi completamente centralizado, por otro completamente descentralizado, en el que la Generalitat se convertiría en la Administración gestora de todos los impuestos pagados en Cataluña. Si el primer modelo olvida el interés de las CC.AA. en la recaudación tributaria, el segundo hace lo propio con el interés del Estado. Desde nuestro punto de vista,¹⁶ la administración tributaria integrada combina las ventajas de los dos modelos anteriores,

15. Sobre las balanzas fiscales regionales ya nos hemos pronunciado en Informe de 1998: véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1999). En su programa electoral, CiU cuantifica el déficit fiscal de Cataluña entre 700.000 millones y 1,2 billones de pesetas anuales. Para una elaboración reciente de las balanzas fiscales regionales, véase Castells, dir. (2000).

16. Véase López Laborda y Ruiz-Huerta (1998).

minimizando sus inconvenientes. En efecto, una administración común a los diversos niveles de gobierno —que, por otra parte, no tiene por qué radicar en el centro— garantiza la uniformidad y la coordinación, pero también la aproximación de cada administración titular de un tributo a sus contribuyentes.

- La ampliación de las competencias normativas en los tributos cedidos, y la asunción de esas competencias en el Impuesto sobre Sociedades y los Impuestos Especiales plantea, una vez más, el tema de la utilización de los impuestos con fines de competencia fiscal. En el programa electoral ya se propone el empleo de esas competencias ampliadas en el IRPF, por ejemplo, con la concesión de deducciones por inversión en activos fijos nuevos. Por otra parte, como es comúnmente aceptado, el Impuesto sobre Sociedades es el más susceptible de ser empleado con el objetivo de atraer bases imponibles de otras jurisdicciones, finalidad para la que, además, existen numerosos instrumentos que no requieren del desplazamiento físico de la actividad productiva. Por este motivo, y por lo que hemos manifestado antes sobre la incidencia del impuesto, creemos que no es aconsejable la descentralización del Impuesto sobre Sociedades.
- Sin ninguna duda, la distribución de la recaudación tributaria de acuerdo con la propuesta realizada por CiU reduciría de manera sustancial el déficit de la balanza fiscal de Cataluña. Ahora bien, tampoco debe ocultarse que tal reducción se produciría a costa de una disminución también muy importante de la contribución de esa Comunidad a la solidaridad.
- Compartimos la petición de integración en el sistema general de la financiación de la sanidad.¹⁷ Por lo que se refiere a la incorporación de la participación de los entes locales en los ingresos del Estado, creemos que puede ser aconsejable desde una perspectiva económica, al facilitar el tratamiento diferenciado, por cada Comunidad Autónoma, de problemáticas económicas y financieras de sus entes locales, también diferentes. Sin embargo, puede encontrarse con un obstáculo constitucional de envergadura. Como afirma nuestro Tribunal Constitucional, «es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art.142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art.138 CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado» (STC 96/1990, de 24 de mayo, fj 7; se reitera en STC 237/1992, de 15 de diciembre, fj 6).

Los programas de PP, PSOE e IU difieren, lógicamente, en su valoración del vigente sistema de financiación autonómica, pero no presentan tanta distan-

17. Así nos manifestábamos ya en el Informe de 1997: véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1998).

cia en las propuestas de reforma que formulan, que representan una profundización del modelo que hemos denominado de federalismo fiscal. IU propone unos cambios para introducir en el corto y medio plazo, dentro de un proceso que denomina «federalizante»; junto a las líneas generales de un modelo financiero de un futuro Estado federal, plurinacional, democrático y solidario. Sólo nos ocuparemos aquí de los primeros, que son presentados con bastante detalle.

Por lo que se refiere a la valoración del sistema, podemos destacar los siguientes aspectos:

- Es cierto que el sistema de financiación vigente adolece de un defecto de origen: la falta de consenso en su aprobación,¹⁸ de la que han derivado crecientes sentimientos de agravio territorial. Es oportuno traer aquí a colación, de nuevo, la sentencia del Tribunal Constitucional alemán, que, por una parte, reclama un modelo consensuado pero, por otra, también rechaza la concepción contractual del sistema.
- Es cierto que el sistema de financiación inaugurado en 1997 incrementa la responsabilidad fiscal de las CC.AA., al ampliar el ámbito de los tributos cedidos y al asignar a las CC.AA. determinadas competencias normativas en esos tributos. Desde nuestro punto de vista, la tarifa autonómica en el IRPF es una fórmula discutible, pero no inaceptable.
- Es cierto que el Acuerdo de 1998 ha falsificado el modelo.¹⁹ Los Acuerdos de 1996 ya previeron la evolución futura de la recaudación del IRPF, y arbitraron unas garantías para repartir el coste de una disminución recaudatoria entre el Estado y las CC.AA. y, por tanto, para hacer a ambos niveles de gobierno genuinamente «corresponsables». Estas garantías se han modificado sin ninguna justificación. Con los datos de la liquidación de 1997, elaborados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, puede afirmarse que, si no se hubiera alterado la garantía de crecimiento mínimo de la financiación por IRPF, prácticamente todas las CC.AA. hubieran obtenido más recursos si no hubieran firmado los Acuerdos de septiembre de 1996.
- No creemos que el sistema esté concebido para ser más solidario que el anteriormente vigente. Antes bien, el nuevo modelo hace posible una mayor dispersión en la evolución de los ingresos autonómicos que el precedente.²⁰
- No se puede valorar la contribución del modelo a la suficiencia de ingresos de las CC.AA. simplemente por el aumento global de los recursos que proporciona. Utilizando, de nuevo, la información elaborada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, se

18. Ya apuntábamos este problema en el Informe de 1996: véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1997).

19. A ello nos referíamos ya en el Informe de 1998: véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1999).

20. Véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1997).

puede afirmar que algunas Comunidades hubieran percibido más recursos en 1997 con el sistema en vigor en el período 1994-1996 que con el sistema aplicable desde 1997. Adicionalmente, sigue pendiente la cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas.

- No parece que se hayan producido avances significativos ni en materia de participación de las CC.AA. en la gestión tributaria ni, en general, en materia de coordinación.

En las propuestas de reforma del sistema de financiación encontramos una línea medular común a los tres programas. Puesto que el gobierno de la Nación va a estar sustentado por alguno de estos partidos (PP o PSOE-IU), los puntos siguientes nos permiten atisbar cuáles van a ser los aspectos centrales del sistema de financiación en los próximos años:

- El restablecimiento del consenso, para definir un modelo estable de financiación.
- La potenciación de los principios de autonomía y responsabilidad, mediante la cesión parcial del IVA y los Impuestos Especiales que, como correctamente se afirma en el programa del PP, deben aportar dinamismo y variedad al modelo de financiación. El PSOE también plantea la convergencia financiera de los regímenes de financiación común y foral.
- Los tres partidos se han sumado, por tanto, a la propuesta con mayor aceptación en el ámbito académico, cuya presentación más elaborada se contiene en el *Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas*.²¹
- Probablemente, cuando el programa de IU manifiesta que debe garantizarse a todas las CC.AA. un porcentaje de suficiencia financiera igual al 100% de su participación en los ingresos del Estado (PIE), quiera decirse que, en el año base, desaparecerá para todas las CC.AA. la transferencia que perciben por PIE, que será sustituida por la atribución de participaciones territorializadas en el IVA, los Impuestos Especiales y el IRPF (en este último impuesto, se supone que también se suprimen tanto la actual participación territorializada como los ingresos de la tarifa autonómica, manteniéndose sólo los tributos cedidos tradicionales y las tasas).
- IU se decanta por un modelo de nivelación plena de los ingresos de las CC.AA., al establecer que las desviaciones que se produzcan, al alza o a la baja, de ese criterio de suficiencia, motivarán las correspondientes transferencias, positivas o negativas, en el ejercicio presupuestario siguiente. Sin embargo, no se establece cuál haya de ser la regla de evolución de la PIE, que permita comprobar si los ingresos obtenidos han crecido por encima o por debajo de esa cifra.
- No está claro si la descentralización tributaria viene, o no, acompañada de la atribución de competencias normativas. El programa del PP no dice nada al respecto. El del PSOE sólo se refiere expresamente al mecanismo de la participación territorializada en el caso del IVA, si bien demanda que se establezcan con claridad y precisión los límites a las facultades norma-

1. Véase Monasterio *et al.* (1995).

tivas atribuidas a las CC.AA. sobre los tributos cedidos, a fin de impedir la competencia fiscal entre ellas. Por lo que respecta al IRPF, el PSOE propone sustituir el sistema actual por la atribución de un 5% sobre la base liquidable del Impuesto, sólo modificable por las CC.AA. al alza. En el programa de IU, las CC.AA. dispondrán de capacidad normativa en el IRPF cedido, en un porcentaje máximo del 3%, aparentemente aplicado sobre la base liquidable del impuesto. El ejercicio de esta capacidad normativa requiere de la autorización del Senado, tras el informe favorable del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. La modificación a la baja del IRPF sólo puede aplicarse a las rentas más bajas, según un límite que habrá de determinarse.

- Frente al sistema vigente de la tarifa autonómica del IRPF, PSOE e IU optan, pues, por la fórmula de los porcentajes fijos sobre la base liquidable. Como ya hemos dicho, desde nuestro punto de vista, aunque la fórmula de la tarifa autonómica pueda ser discutible, no creemos que sea inaceptable (además de ser, seguramente, políticamente irreversible). En algún país (Canadá), las tarifas regionales han constituido la etapa posterior a la de la vigencia de los recargos. Por otra parte, el ejercicio de la autonomía y responsabilidad exige capacidad de incrementar o disminuir la tributación, en respuesta a las demandas de los ciudadanos, y sin la imposición de límites que obstaculicen innecesariamente el ejercicio de esas competencias. No podemos compartir, por tanto, ni la prohibición de la reducción del IRPF —o la autorización para hacerlo sólo para las rentas bajas— ni la imposición de la autorización del Senado para el ejercicio de las competencias normativas.
- Solamente el PSOE se ocupa de un aspecto previo a la atribución de ingresos a las CC.AA., como es el de la medición de las necesidades de gasto de las CC.AA. Para este partido, el criterio básico ha de ser la población real de cada Comunidad, si bien han de considerarse también otras variables que influyan en el coste medio de los servicios transferidos.
- Los tres partidos insisten en el reforzamiento de la solidaridad con las asignaciones de nivelación y, en el caso del PSOE e IU, incrementando las dotaciones del FCI. Izquierda Unida propone la creación de un Fondo de Desarrollo Territorial que sustituiría al FCI, y que se destinaría a las CC.AA. con niveles de renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria y a las Comunidades con baja densidad de población excluidas de los Fondos Estructurales. También recoge el otorgamiento de asignaciones complementarias para satisfacer las reclamaciones recurrentes de algunas Comunidades en materias tales como la «deuda histórica» o supuestas insuficiencias financieras. No merece la pena insistir demasiado en el carácter residual y extraordinario que, a nuestro juicio, han de tener las asignaciones de nivelación de servicios, en un modelo de financiación correctamente diseñado, en el que las transferencias ordinarias de nivelación (la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado) ya garantizan a todas las CC.AA. la posibilidad de prestar los bienes y servicios públicos de su competencia en niveles razonablemente similares.

- Los tres partidos optan por mantener una Agencia Tributaria Única, aunque con mayor participación de las CC.AA. (en el caso de IU, avanzando en el proceso de federalización de la Agencia). También subrayan la necesidad de fortalecer la coordinación entre las Administraciones Tributarias: el PP se refiere a la profundización en el proceso de consolidación fiscal; el PSOE e IU, a la necesidad de reformar el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA.

Recapitulación

En este trabajo nos hemos ocupado de dos recientes acontecimientos con relevancia para la financiación de las CC.AA.. El primero es la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el sistema de compensación financiera; el segundo, la aparición de los programas electorales de los diversos partidos políticos, en los que éstos presentan sus propuestas sobre el desarrollo próximo del sistema de financiación autonómica. En esta sección vamos a recapitular los elementos fundamentales de cada una de estas dos cuestiones.

Varias son las lecciones que se pueden extraer de la sentencia del Tribunal Federal de Alemania. En primer lugar, que el sistema de financiación debe construirse de una manera consensuada y con pretensión de estabilidad. En segundo lugar, que el principio de igualdad de trato en la satisfacción de las necesidades de gasto de cada jurisdicción sólo puede excepcionarse si existe la debida justificación. Finalmente, que la compensación financiera no impone la nivelación plena de todas las jurisdicciones aunque, al menos en nuestro país, a nuestro entender, tampoco la impide.

Por lo que se refiere a los programas electorales de los partidos, la primera conclusión que obtenemos es que las propuestas que realizan en materia de financiación autonómica deben entenderse en el marco del modelo de Estado que cada partido sostiene. Consecuentemente, CiU y PNV se ocupan en exclusiva de la financiación de sus respectivas Comunidades: PNV se centra en el perfeccionamiento del régimen de Concierto, mientras CiU plantea un paso más en la aproximación de la hacienda de Cataluña al modelo foral.

Los otros tres partidos, PP, PSOE e IU, formulan propuestas que afectan a todas las CC.AA. integradas en el régimen común. Presentan dos vías fundamentales de avance para un modelo estable de financiación, que debe estar ampliamente consensuado. La primera, en línea con el consenso existente en el ámbito académico, consiste en el fortalecimiento de la autonomía y la responsabilidad fiscal mediante la descentralización del IVA y los Impuestos Especiales. Las competencias normativas que se puedan atribuir a las CC.AA. sobre estos tributos no están suficientemente perfiladas, aunque sí existe acuerdo en mantener una única Agencia Tributaria, con participación autonómica efectiva. La segunda vía de avance es el reforzamiento de la solidaridad, con las asignaciones de nivelación y el FCI.

Aunque todavía quedan muchos aspectos por conocer y concretar, por estas vías transitará, previsiblemente, el sistema de financiación de las CC.AA. en los próximos años.

CUADRO 1. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y PROPUESTAS ELECTORALES			
PARTIDO	MODELO DE ESTADO	VALORACIÓN DEL SISTEMA	PROPUESTAS
PARTIDO POPULAR	Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> • Garantiza la suficiencia • Incrementa la corresponsabilidad • Es más solidario • Propicia la participación de las CC.AA. en la gestión tributaria y mejora la coordinación 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto entre todas las fuerzas políticas y las CC.AA. para definir un modelo estable en sus elementos esenciales • Más corresponsabilidad: cesión parcial de impuestos indirectos (tabacos, hidrocarburos, matriculación, IVA), fácilmente territorializables, y que aportan dinamismo y variedad • Reforzar la solidaridad con asignaciones de nivelación • Mantener una Agencia Tributaria única • Negociación con las Administraciones territoriales para profundizar el proceso de consolidación fiscal
PARTIDO SOCIALISTA	Estado federal	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de consenso • Acentuación de los agravios territoriales • El nuevo sistema sólo se ha ocupado de la corresponsabilidad, y lo ha hecho defectuosamente • El Acuerdo de 1998 ha falsificado el modelo 	<ul style="list-style-type: none"> • Restablecer el consenso para construir un sistema estable. • Acordar los principios inspiradores del modelo: • igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos, utilizando como criterio básico la población real de cada C.A. • autonomía y suficiencia financiera, mediante la cesión de impuestos indirectos: IVA (como participación territorializada) e Impuestos Especiales; atribución, en el IRPF, de un 5% sobre la base liquidable, sólo modificable al alza; fijación precisa de competencias normativas; convergencia financiera con el sistema foral • reequilibrio territorial y solidaridad, incrementando las dotaciones de las asignaciones de nivelación y el FCI • Fortalecer la coordinación, reformando el CPFF y la AEAT, con participación efectiva de las CC.AA.

IZQUIERDA UNIDA	Estado federal, plurinacional, democrático y solidario	<ul style="list-style-type: none"> • No se han analizado los niveles relativos de equipamiento de las CC.AA. • No se han cuantificado objetivos nacionales en materia de servicios públicos fundamentales • Se ha recortado el alcance distributivo del FCI • Defectos en el Porcentaje de Participación • Escasa autonomía financiera 	<ul style="list-style-type: none"> • Principios de autonomía financiera, suficiencia, solidaridad y corresponsabilidad fiscal • Garantizar igual suficiencia financiera (el 100% de la PIE) a todas las CC.AA., con diferentes porcentajes de participación en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales; en cada C.A., el peso del IRPF será el 50%, y el del IVA y los Impuestos Especiales, otro 50% • Las CC.AA. tendrán capacidad normativa en la parte del IRPF cedido, al alza o a la baja (sólo para las rentas más bajas), en un porcentaje máximo del 3%; requiere autorización del Senado, previo informe favorable del CPPF • Las desviaciones del criterio de suficiencia financiera implican correcciones positivas o negativas • Dotación del Fondo de Nivelación con una cantidad no inferior al 0,1% del PIB • Sustitución del FCI por un Fondo de Desarrollo Territorial, con una cantidad no inferior al 0,25% del PIB • Dotación de asignaciones complementarias por niveles mínimos, deudas históricas o insuficiencias • Reforma del CPPF • Mayor participación de las CC.AA. en la AEAT • Propuesta de un futuro modelo financiero federal
-----------------	--	---	---

CONVERGENCIA I UNIÓ	Estado plural y diverso	<ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrio fiscal excesivo • Sistema injusto 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Fiscal entre Cataluña y el Estado • Recaudación y gestión por la Generalitat de todos los impuestos pagados en Cataluña • Posible traspaso de la AEAT; creación de la Agencia Tributaria Catalana • Distribución de la recaudación tributaria según cuadro 2 • Aumentar la capacidad normativa sobre tributos cedidos, Impuesto sobre Sociedades e Impuestos Especiales • Integrar en el sistema la financiación de la sanidad y la participación de los entes locales en los ingresos del Estado • Situar la inversión pública estatal entre el 15 y el 20% • La reducción del déficit fiscal catalán no impide que el sistema siga siendo solidario
EAJ-PARTIDO NACIONALISTA VASCO	Estado plurinacional, pluricultural y plurilingüe	Valoración positiva de las Leyes del Concierto y el Cupo	<ul style="list-style-type: none"> • «Declaración de Barcelona»: Implantación de un sistema de financiación que, respetuoso con el carácter plurinacional del Estado, garantice la suficiencia, la transparencia y la solidaridad • Consolidar un sistema estable con las nuevas Leyes de Concierto y Cupo • Participación en las decisiones en materia de política fiscal comunitaria (adaptando el Concierto dentro del proceso armonizador europeo), en los organismos de cooperación administrativa y lucha contra el fraude fiscal y en los Fondos Europeos • Incrementar las inversiones del Estado en la C.A. vasca • Resolución política de las discrepancias sobre la materialización normativa del Concierto

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS ENTRE EL NIVEL CENTRAL Y LA GENERALITAT DE CATALUÑA		
	GENERALITAT	GOBIERNO CENTRAL
IRPF	60%	40%
I. sobre Sociedades	50%	50%
IVA	50%	50%
Impuestos Especiales	100%	-
I. sobre la matriculación de vehículos	100%	-
Tributos cedidos	100%	-

Bibliografía

- AHMAD, E., ed. (1997): *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- AJA, E., dir. (1997): *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- AJA, E., dir. (1998): *Informe Comunidades Autónomas 1997*, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- BIEHL, D. (1986): «El sistema alemán de federalismo fiscal o 'finanzausgleich'. Aspectos teóricos y empíricos», en J. RUIZ-HUERTA y R. MUÑOZ DE BUSTILLO, eds. (1986), pp. 95-128.
- BIEHL, D. (1994): «Fiscal Federalism in Germany», en A. MULLINS y C. SAUNDERS, eds. (1994), pp. 152-193.
- BIEHL, D. y P. UNGAR (1991): «La distribución de la renta y el sistema de transferencias intergubernamentales en la República Federal de Alemania», *Hacienda Pública Española*, nº 118, pp. 39-65.
- CASTELLS, A., dir. (2000): *Las balanzas fiscales regionales con la Administración Central (1991-1996)*, Barcelona: Ariel.
- FOSSATI, A. y G. PANELLA, eds. (1999): *Fiscal Federalism in the European Union*, Londres y Nueva York: Routledge.
- HERRERO, A. (1997): «El sistema de financiación de los gobiernos regionales en la República Federal Alemana», *Documentos de Trabajo*, 3, Instituto de Estudios Fiscales.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1999a): *Nivelación e incentivos*, mimeo, Universidad de Zaragoza.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1999b): «Una reflexión sobre el futuro de la financiación autonómica», *Boletín Económico de Andalucía*, en prensa.
- LÓPEZ LABORDA, J. y J. RUIZ-HUERTA (1998), «Descentralización y administración tributaria: experiencias comparadas», *Hacienda Pública Española*, nº 146, pp. 3-9.
- LÓPEZ LABORDA, J., J. ONRUBIA y J. RUIZ-HUERTA (1995): «El futuro de la descentralización: ¿del federalismo fiscal a la hacienda federal? (una aproxima-

- ción teórica a los incentivos de elección)», *II Encuentro de Economía Pública*, Salamanca, 10 y 11 de febrero de 1995.
- MIHALJEK, D. (1997): «Japan», en T. TER-MINASSIAN, ed.(1997), pp.285-323.
- MONASTERIO, C., F. PÉREZ, J.V. SEVILLA y J. SOLÉ (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MULLINS, A. y C. SAUNDERS, eds. (1994): *Economic Union in Federal Systems*, Sidney: Federation Press.
- RATTS (, ed. (1998): *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1997), «Catorce preguntas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica», en E. AJA, dir. (1997), vol.1, pp. 581-615.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1998), «Las haciendas autonómicas en 1997: reforma de la financiación de la Sanidad y del Concerto Económico con el País Vasco», en E. AJA, dir. (1998), vol. I, pp. 631-652.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1999): «La financiación autonómica: problemas del modelo y articulación institucional», en J.TORNOS, dir. (1999), vol. I, pp.477-498.
- RUIZ-HUERTA, J. y R. MUÑOZ DE BUSTILLO, eds.(1986): *Estado federal/Estado regional. La financiación de las Comunidades Autónomas*, Salamanca: Ediciones de la Diputación de Salamanca.
- SCHNEIDER, H-P. (1998): «Alemania», en E. AJA, dir. (1998), vol.I, pp.655-663.
- SMART, M. y R. BIRD (1996): «Federal Fiscal Arrangements in Canada: An Analysis of Incentives», *Discussion Paper*, nº 8, International Centre for Tax Studies, Faculty of Management, University of Toronto.
- SÖDERSTROM, L. (1998): «Fiscal federalism: the Nordic way», en J. RATTS (ed.) (1998), pp. 3-18.
- SPAHN, P. B. (1997a): «Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany», en E. AHMAD, ed. (1997), pp. 103-143.
- SPAHN, P.B. y W. FÖTTINGER (1997): «Germany», en T. TER-MINASSIAN, ed. (1997), pp.226-248.
- SPAHN, P.B., W. FÖTTINGER e I. STEINMETZ (1998): «Cesión de impuestos y administración tributaria en el modelo alemán de federalismo cooperativo», *Hacienda Pública Española*, nº 146, pp.99-120.
- SPIEKERMANN, B. (1995): «Administración fiscal, procedimientos de nivelación, coordinación y relaciones fiscales entre el gobierno federal y los Länder», en VARIOS AUTORES (1995), pp.51-88.
- TER-MINASSIAN, T. (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.
- TORNOS, J., dir. (1999): *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- VARIOS AUTORES (1995): *Seminario sobre la corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos*, Quaderns de Treball, 46, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- WALDHOFF, CH. (1998): «La Constitución financiera en la Ley fundamental de la República Federal de Alemania y la actual discusión sobre su reforma», *Zergak, Gaceta Tributaria del País Vasco*, 13, pp.163-181.

- WURZEL, E. (1999): «Towards more efficient government: reforming federal fiscal relations in Germany», *Economics Department Working Papers*, nº 209, OCDE.
- ZIMMERMANN, H. (1999): «Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the decentral content», en A. FOSSATI y G. PANELLA, eds. (1999), pp. 162-176.