

V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

PROBLEMAS DEL MODELO Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell
Julio López Laborda*

Introducción

A lo largo de 1998 hemos podido asistir a las dificultades planteadas por la aplicación del modelo de financiación autonómica aprobado al final de 1996. Ha habido que esperar un año para que se pusieran de manifiesto algunas de las limitaciones del modelo que habían sido señaladas en informes anteriores.¹ La caída recaudatoria del IRPF y la aplicación de las cláusulas de garantía han provocado un importante coste para la hacienda pública y serias dificultades para el funcionamiento adecuado del modelo de financiación de las Comunidades de régimen común. Por otra parte, la reforma del IRPF va a implicar importantes alteraciones en la financiación autonómica que es necesario poner de relieve. A ello dedicamos la siguiente sección del trabajo.

Desde otro punto de vista, 1998 ha venido marcado por el debate sobre los saldos fiscales de algunas Comunidades, especialmente Cataluña. En opinión muy compartida en esa Comunidad Autónoma, el saldo de la balanza fiscal sería demasiado elevado, a la luz de las carencias de la propia Comunidad y en comparación con otras regiones europeas de similar nivel de desarrollo. En consecuencia, desde distintas instancias se manifiesta que habría que proceder a una nueva reforma del modelo de financiación autonómica para solventar ese desequilibrio, reputado de excesivo. La sección tercera de este documento se dedica a examinar el significado de las balanzas fiscales, el signo y la entidad de los saldos y las consecuencias que se derivan para el funcionamiento del modelo y el propio proceso de descentralización.

Por último, parece oportuno dedicar algunas reflexiones a la articulación institucional del modelo de financiación. Para ello, en la sección cuarta centraremos la atención en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, organismo que ha desempeñado un papel clave en las sucesivas reformas del modelo de financiación que se han ido planteando. Asimismo, se dedican algunas consideraciones al examen de la eventual creación de una oficina de asesoramiento técnico ubicada en el Senado. Desde nuestro punto de vista, el reforzamiento técnico del Senado puede ser una vía oportuna para fortalecer su papel en el ámbito de la financiación autonómica y anteceder los principales cambios que puedan producirse en el futuro en el marco de su proceso de reforma.

1. Véase, especialmente, Ruiz-Huerta y López Laborda (1997)

Efectos de la reforma del IRPF sobre la financiación de las Comunidades Autónomas²

Como anticipábamos en el Informe anterior,³ el año 1998 ha estado presidido por la reforma del IRPF, culminada con la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La reforma del IRPF tiene importancia por sí misma, al afectar al tributo con mayor relevancia social, económica y política de nuestro sistema fiscal, y por tanto, en la medida en que se produzca una caída de la recaudación, a los gastos públicos. Pero, adicionalmente, los cambios que se introduzcan en este impuesto pueden incidir en las competencias que las Comunidades Autónomas ostentan sobre el mismo, tanto en la vertiente normativa como en la recaudatoria.

Reforma del IRPF y competencias normativas

Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en el IRPF vienen reconocidas, en primer lugar, en el art. 19.2 de la LOFCA, a cuyo tenor, en el IRPF cada Comunidad Autónoma podrá asumir competencias normativas en la regulación de la tarifa y las deducciones de la cuota.

El art. 13.uno de la vigente Ley de Cesión de Tributos (en adelante, LCT) especifica cuál es el alcance de las competencias fijadas por la LOFCA. Según el tenor de dicha norma, las Comunidades Autónomas pueden regular:

- La tarifa autonómica, individual y conjunta.
- Las 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.

Aunque la Ley del IRPF modifica sustancialmente la estructura del gravamen, sin embargo, no afecta a las competencias de las Comunidades Autónomas en el tramo autonómico del Impuesto. Ello puede provocar la aparición de algunas situaciones dignas de tomar en consideración:

1. Si bien la nueva Ley del IRPF no incorpora expresamente la tarifa conjunta, esa posibilidad sigue abierta para las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, respetando los mínimos personal y familiar fijados por el nuevo Impuesto, y el límite del 20 por 100 establecido por el art. 13.uno de la LCT, las Comunidades Autónomas pueden mantener la existencia de tarifas autonómicas individuales y conjuntas.

2. De acuerdo con la LOFCA, las Comunidades Autónomas sólo tienen atribuidas competencias normativas en relación con las deducciones de la cuota del IRPF, además de la tarifa. Por consiguiente, no podrán alterar el régimen establecido por la nueva Ley del IRPF en materia de mínimo personal y familiar.

2. Esta sección está basada en López Laborda (1999).

3. Ruiz Huerta y López Laborda (1998).

Ahora bien, las Comunidades conservan sus competencias para regular las deducciones de la cuota por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta. Eso quiere decir que pueden seguir creando sus propias deducciones, atendiendo a circunstancias como la edad del sujeto pasivo, el número de hijos, los ascendientes, la adquisición de vivienda, habitual o no, etc.

Aunque ninguna Comunidad ha hecho, hasta la fecha, uso de su competencia normativa sobre la tarifa del IRPF, son numerosas las que han legislado en materia de deducciones, como se aprecia en el cuadro 1.

CUADRO 1.
DEDUCCIONES AUTONÓMICAS EN LA CUOTA DEL IRPF. 1998

COMUNIDAD AUTÓNOMA	DEDUCCIONES
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Sujetos pasivos de edad igual o superior a 75 años, con base imponible inferior a 2.000.000 pts. (tributación individual) ó 3.000.000 pts. (tributación conjunta): 25.000 pts. • Ascendientes de edad igual o superior a 75 años: 25.000 pts. • Invidentes, mutilados e inválidos: 25.000 pts.
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> • Sujetos pasivos de edad igual o superior a 65 años, con base imponible no superior a 1.500.000 pts. (tributación individual) ó 2.000.000 pts. (tributación conjunta): 4.000 pts. • Invidentes, mutilados e inválidos: 10.000 pts. • 15% de gastos de custodia, hasta 25.000 pts. anuales. Mismos límites base imponible que deducción por edad. • 10% de gastos de estudios universitarios, hasta 10.000 pts. por hijo.
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Familia numerosa: 30.000 + 10.000 a partir del cuarto hijo. • 10% de donaciones para rehabilitación o conservación del patrimonio histórico artístico.
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento de segundo o tercer hijo: 25.000 pts.
COMUNIDAD VALENCIANA	<ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento o adopción del tercero o sucesivos hijos: 25.000 pts. • Sujetos pasivos de edad igual o superior a 65 años: 10.000 pts. • Adquisición de primera vivienda habitual por sujetos pasivos de edad igual o inferior a 35 años: 3%.

	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidades destinadas a la adquisición o rehabilitación de vivienda habitual procedentes de ayudas públicas: 15.000 pts. • Donaciones con finalidad ecológica: 20%. • Donaciones relativas al patrimonio cultural valenciano: 5%.
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento de hijos: 20.000 (1º y 2º), 30.000 (3º), 40.000 (4º), 50.000 pts. (5º y sucesivos).
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición o rehabilitación de primera vivienda por menores de 32 años, con base imponible no superior a 3.000.000 (tributación individual) ó 5.000.000 pts. (tributación conjunta): 5%. • Adquisición o rehabilitación de segundas viviendas en el medio rural: 7%, hasta 75.000 pts.
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento de hijos, siempre que la base imponible del sujeto pasivo no sea superior a 3.500.000 (tributación individual) ó 5.000.000 pts. (tributación conjunta): 25.000 pts. por cada hijo. • Por ascendientes inválidos de edad igual o superior a 65 años: 10.000 pts. Mismo límite base imponible. • Donativos a fundaciones: 10%.
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición o rehabilitación de vivienda habitual: 2%. • Adquisición de vivienda nueva no habitual: 10%. • Donaciones a fundaciones: 20%.

Fuente: elaboración propia.

Indudablemente, el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias en cualquiera de estas materias –tarifa conjunta, deducciones familiares y personales en la cuota– puede llevar aparejado un incremento no despreciable de la complejidad del Impuesto. Pero, según nuestra opinión, tal resultado sería plenamente coherente con la aplicación efectiva de los principios de autonomía y responsabilidad. Cada gobierno autonómico deberá valorar cuidadosamente los beneficios y costes derivados de la utilización de su capacidad normativa.

Reforma del IRPF e ingresos autonómicos

Vamos a preguntarnos ahora por el impacto de la reforma del IRPF sobre los ingresos de las Comunidades Autónomas. Partiendo de que la reforma viene acompañada de una reducción general de la carga fiscal por el IRPF, asumida por el Gobierno de la Nación, podemos identificar los siguientes efectos:⁴

4. Recientemente, se han ocupado de este tema Ezquiaga y García (1998), Fernández Gómez (1998), Monasterio (1998) y Castañer, Onrubia y Paredes (1998).

1. Desde luego, una reducción de los ingresos generados por el IRPF va a suponer una minoración de la financiación que perciben las Comunidades Autónomas en concepto de participación territorializada en la recaudación líquida del Impuesto. Además, como la modificación operada en la estructura del Impuesto no afectará de manera uniforme a todas las Comunidades, el impacto de la reducción impositiva se distribuirá entre ellas desigualmente.

2. En la medida en que el IRPF interviene en la cuantificación de los ITAE (Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente), la reducción de la recaudación por aquel impuesto minorará el importe de los ITAE y, por tanto, también los ingresos de las Comunidades Autónomas por participación en los impuestos estatales no cedidos.

3. Por lo que se refiere al rendimiento generado por la parte del IRPF sobre la que las Comunidades pueden ejercer sus competencias normativas, es indudable que la reforma del Impuesto producirá, también, efectos sobre los ingresos autonómicos. Aun cuando la reforma garantizase su neutralidad desde el punto de vista recaudatorio, esto es, asegurara que las Comunidades Autónomas iban a seguir percibiendo, con el gravamen autonómico, los mismos recursos que antes de la reforma, tal neutralidad podría conseguirse a nivel agregado, pero no para todas y cada una de las Comunidades Autónomas.

Esta neutralidad global de la reforma parece perseguirse con la fijación de unos tipos marginales en la tarifa complementaria que, como se aprecia en el cuadro 2, representan porcentajes superiores al 15 por 100 del tipo global (estatal y autonómico) y que difieren para los distintos tramos de base liquidable. Si esto es, efectivamente, así, habrá algunas Comunidades beneficiadas con el nuevo impuesto autonómico, y otras, lógicamente, perjudicadas.

También cabe que esa nueva tarifa autonómica no pretenda ser neutral para el conjunto de Comunidades, sino que garantice a cada Comunidad Autónoma, al menos, los mismos recursos que ésta obtenía con el IRPF antes de la reforma.

CUADRO 2.
TARIFA AUTONÓMICA Y TARIFA ESTATAL EN EL NUEVO IRPF

Tramos de base Liquidable Pesetas	Tipo estatal Porcentaje	Tipo autonómico Porcentaje	Tipo global Porcentaje	Tipo autonómico/global Porcentaje
600.000	15,00	3,00	18,00	16,67
1.500.000	20,17	3,83	24,00	15,96
2.000.000	23,57	4,73	28,30	16,71
2.500.000	31,48	5,72	37,20	15,38
4.400.000	38,07	6,93	45,00	15,40
en adelante	39,60	8,40	48,00	17,50

Ciertamente, la disminución de los ingresos autonómicos, a través de los tres efectos que se acaban de señalar, puede ser corregida si la reforma del IRPF tiene un impacto positivo sobre la actividad económica y, derivadamente, sobre la recaudación tributaria. En efecto, es posible que, a consecuencia de la reforma, los individuos modifiquen algunas de sus decisiones económicas (sobre su trabajo o ahorro, por ejemplo) y eso provoque un aumento de sus bases liquidables y, en consecuencia, del IRPF que deban satisfacer. Este incremento de la recaudación favorecerá a las Comunidades Autónomas, vía aumento de los ITAE y de la participación territorializada en el IRPF, pero también elevará los ingresos percibidos con el gravamen autonómico sobre la renta: como la tarifa autonómica se aplica sobre una base liquidable común, el aumento de ésta se traducirá en el incremento de la recaudación del impuesto autonómico.⁵

Una vez delimitados los efectos ocasionados por la reforma del IRPF sobre la financiación autonómica, y concretados esos efectos en una previsible reducción de los ingresos percibidos por las Comunidades Autónomas, debemos interrogarnos acerca de la pertinencia del establecimiento de algún mecanismo que limite o elimine esas pérdidas.

Monasterio (1998) entiende que los argumentos en apoyo de la instrumentación de una compensación en favor de las Comunidades Autónomas pueden basarse en el hecho de que los ingresos autonómicos quedan afectados, a consecuencia de la reforma del IRPF, sin que las Comunidades Autónomas hayan ejercido sus competencias tributarias. Y la única vía que este autor encuentra para llevar a cabo esa compensación es la aplicación del art. 13.3 de la LOFCA, que permite la revisión del porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos «cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado».

Por nuestra parte, no podemos compartir las opiniones favorables al establecimiento de compensaciones para las Comunidades Autónomas. La razón estriba en que las Comunidades Autónomas conocían la intención de la Administración Central de impulsar la reforma del IRPF y de reducir la tributación por este impuesto, y asumieron las consecuencias derivadas de estas decisiones con su aceptación mayoritaria, el 23 de septiembre de 1996, del «Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001».⁶

El propio modelo de financiación recoge una garantía para proteger a las Comunidades Autónomas frente a una evolución del IRPF irregular o significativamente inferior a la de la participación en los impuestos estatales no cedidos. Concretamente, se garantiza que, en el conjunto del quinquenio, los recursos proporcionados por la tarifa complementaria y por la participación territorializada en el IRPF tendrán un crecimiento igual, como mínimo, al experimentado

5. Véase López Laborda (1996).

6. Véase la *Resolución del 26 de marzo de 1997, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por la que se ordena la publicación del acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001*, BOE núm. 96, de 22 de abril de 1997, pp. 12725-12741 (corrección de erratas, BOE núm. 140, de 12 de junio de 1997, p. 17998). Especialmente, Acuerdo Primero, apartado 3, y Acuerdo Séptimo, epígrafe 2.1.

por el PIB estatal, en términos nominales. En caso de que este último crezca por encima de la recaudación del Estado por el IRPF en el mismo período quinquenal, la garantía de crecimiento mínimo de la financiación de cada Comunidad será del 90 por 100 del incremento del IRPF estatal.

En el sistema acordado en septiembre de 1996, se reconoce que el incremento de los recursos de las Comunidades debe producirse a través de tres vías: la mejora de la gestión tributaria autonómica, la lucha contra el fraude fiscal y el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas.

No obstante estos argumentos, lo cierto es que, en abril de 1998, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas tomó un acuerdo mediante el cual se garantiza que los ingresos autonómicos derivados del IRPF tendrán, en todo caso, un crecimiento igual, como mínimo, al experimentado por el PIB estatal. Este mismo límite se aplicará, por otra parte, a la evolución de la participación de las Comunidades Autónomas en los impuestos estatales no cedidos. En nuestra opinión, este acuerdo hace recaer, indebidamente, el peso de la reforma del IRPF sobre los órganos centrales del Estado, y supone, en realidad, una reforma del modelo de financiación para el período 1997-2001: la modificación del Impuesto sobre la Renta sirve de excusa para la alteración de ciertas reglas del modelo que no estaban operando satisfactoriamente para algunas Comunidades.

Podemos simular qué repercusión tendría la introducción de esta nueva cláusula para las Comunidades Autónomas, supuesta su aplicación al quinquenio 1997-2001. Para ello, hemos utilizado las hipótesis y resultados presentados en López Laborda (1997). En aquel trabajo se realizaba un ejercicio de simulación de la evolución de la financiación autonómica en el período 1997-2001, bajo seis escenarios alternativos, que daban diferentes valores a las tasas de crecimiento, durante el quinquenio, de las variables que determinan el crecimiento de la financiación autonómica: el PIB, los ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente) y la recaudación del IRPF.⁷ En todos los escenarios se manejaba una hipótesis de crecimiento anual del PIB nominal del 5 por 100. Además, se consideraban dos hipótesis alternativas de crecimiento de los ITAE: el 5 y el 6 por 100. Finalmente, se utilizaban tres posibles tasas de evolución del IRPF nacional: 4, 5 y 6 por 100.

Con estos datos, el coste para los órganos centrales del Estado del nuevo modelo de financiación autonómica podría incrementarse en el quinquenio 1997-2001 en torno a 100.000 millones de pesetas para el conjunto de Comunidades Autónomas.

Balanzas fiscales y financiación autonómica

A través de las balanzas fiscales, se trata de determinar los saldos de los diversos territorios de un país en términos de ingresos y gastos públicos. Aunque lo

7. La descripción detallada del funcionamiento del modelo de financiación en el quinquenio 1997-2001 se encuentra en Ruiz-Huerta y López Laborda (1997).

adecuado sería sumar los ingresos y gastos centrales y autonómicos,⁸ los ejercicios que normalmente se hacen consisten en estudiar la distribución territorial de los ingresos públicos recaudados por la administración central y la distribución territorial del gasto que también depende de la administración central. De esta manera se pretende conocer cuánto aportan los diversos territorios españoles a la financiación de los servicios públicos suministrados por el sector público central y cuánto se benefician de tales servicios.

En el marco del debate político español, el Presidente de la Generalidad de Cataluña solicitó la elaboración de balanzas fiscales como medio para conocer la participación de las Comunidades en la financiación de los servicios públicos y para intentar determinar cuál es el grado de solidaridad entre territorios en lo que respecta a los flujos de ingresos y gastos públicos. Clarificar las cifras en la dirección anterior es, a nuestro juicio, necesario y conveniente para ampliar el ámbito del consenso científico, reducir el campo de la demagogia y evitar la manipulación y el mal uso de los datos por parte de los creadores de opinión y de los políticos.

Para algunos, los desequilibrios existentes son excesivos y sería necesario buscar algún tipo de compensación; para otros, los saldos son consecuencia de un conjunto de factores socioeconómicos e históricos y deben interpretarse como un factor de equilibrio ante los desajustes personales y territoriales existentes.

¿Qué son las balanzas fiscales?

La elaboración de una balanza consiste esencialmente en imputar territorialmente los ingresos que obtiene y los gastos que efectúa el sector público central no empresarial. No se trata de una tarea sencilla, puesto que exige la búsqueda y utilización de un gran volumen de información y comporta, además, la toma de un buen número de decisiones de tipo metodológico, no siempre pacíficas. Como se aprecia en el cuadro 3, los resultados alcanzados por distintos estudios existentes arrojan diferencias substanciales y eso tiene mucho que ver con las decisiones metodológicas tomadas por los responsables de la investigación. Según los datos del cuadro, las diferencias entre los resultados de los estudios realizados para el año 1993 son superiores a los dos billones de pesetas en el caso de Madrid, de más de 800.000 millones en el caso de Andalucía, o de casi 400.000 millones en Cataluña. Por otra parte, las desviaciones respecto a los valores medios son también muy grandes, especialmente en algunas Comunidades como Aragón, Baleares, La Rioja y, sobre todo, Navarra.

En definitiva, la enorme dispersión de las cifras que se pone de manifiesto a partir de los estudios existentes debe advertirnos sobre la utilización interesada

8. Especialmente relevante en el caso de las Comunidades Forales, por su régimen especial de financiación. En todo caso, sería importante conocer los efectos de traslación de los tributos propios (concertados, en el caso de las Comunidades Forales) de las Comunidades, así como los posibles efectos «derrame» o las externalidades de algunos gastos que se realizan a partir de las competencias propias de las Comunidades.

de las cifras. Sólo cuando las opciones metodológicas sean muy claras y puedan ser aceptadas por los diversos agentes políticos, las balanzas podrán ser empleadas para diagnosticar la situación de las Comunidades y aclarar el panorama sobre la cuantía realista de los saldos.

CUADRO 3. DISPERSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES DE LAS CC.AA. ESPAÑOLAS OBTENIDOS EN DIVERSOS ESTUDIOS. AÑO 1993

Comunidades Autónomas	Recorrido absoluto		Recorrido relativo (%)
	Saldo (m. mili. ptas)	Saldo/VABcf (%)	
Andalucía	838,3	11,1	79,8
Aragón	336,2	17,4	1.505,9
Asturias	345,6	23,2	257,6
Baleares	219,0	16,5	924,1
Canarias	353,9	16,6	213,4
Cantabria	74,1	10,0	297,3
Castilla y León	687,3	17,2	153,8
Castilla-La Mancha	351,1	20,0	216,9
Cataluña	387,7	3,6	61,7
Comun. Valenciana	272,5	5,0	358,6
Extremadura	159,8	14,6	66,3
Galicia	172,4	5,6	44,2
Madrid	2.591,9	28,8	170,5
Murcia	205,3	15,0	195,1
Navarra	177,6	19,4	3.738,9
País Vasco	566,0	15,8	404,1
La Rioja	69,3	16,3	1.026,7
Ceuta y Melilla	144,9	90,6	319,5

Recorrido absoluto = Importe más alto del saldo fiscal obtenido para esa Comunidad MENOS importe más reducido

Recorrido relativo = Recorrido absoluto / Importe medio del saldo para esa Comunidad

Fuente: Barberán (1999).

Las decisiones metodológicas más relevantes que deben tomarse a la hora de elaborar una balanza fiscal podrían resumirse en los puntos siguientes:

a) La primera se refiere al ámbito de aplicación: ¿qué instituciones deben ser incluidas para determinar los saldos fiscales? ¿por qué no incluir las Comunidades Autónomas? ¿qué cambios se producirían en los resultados si tenemos en cuenta los flujos de ingresos y gastos de las Comunidades? ¿cómo incorporar los datos correspondientes a la Unión Europea? ¿qué ocurre con las Comunidades forales?

b) La segunda tiene que ver con los criterios de imputación a seguir. Hay que tomar una serie de decisiones sobre la incidencia de los ingresos y el impacto de los gastos en cada territorio, cuantificando adecuadamente los efectos de traslación de los ingresos y las externalidades de los servicios públicos, que tendrán una relevancia decisiva en los resultados obtenidos. Una posibilidad sería acudir al criterio de flujo monetario: los ingresos se imputarían a las Comunidades donde fueran recaudados y los gastos a aquéllas en las que formalmente se materializaran. Este criterio, que permite una rápida cuantificación, plantea el problema de que los territorios donde se recaudan los tributos no tienen por qué coincidir con aquéllos donde efectivamente se soporta la carga del gravamen. ¿A qué territorio debemos asignar esos impuestos? En el mismo sentido, el gasto efectuado en una región concreta (por ejemplo, la construcción de un hospital en un municipio situado en la frontera de una Comunidad) puede beneficiar a los residentes de otras regiones. ¿Cómo repartir los beneficios de ese gasto?

Tanto en un caso como en otro, parece razonable acudir al criterio del beneficio para conocer con detalle el resultado de las balanzas. Para ello, habrá que utilizar diversos criterios de imputación del gasto y de reparto territorial de los ingresos totales recaudados. Y, en todo caso, será preciso disponer de las fuentes de información necesarias, lo que no siempre estará asegurado.

c) La última decisión afecta a los criterios seguidos en relación con el déficit público. El problema procede de que la diferencia entre los ingresos y los gastos a imputar territorialmente nos da la medida del déficit no financiero de la Administración Pública Central. ¿Qué debemos hacer con el déficit? Cabrían dos opciones básicas posibles: una, no hacer ajuste alguno por déficit; la otra, neutralizarlo de manera que la suma de los saldos fiscales sea nula. Para hacer el último ajuste, se suele suponer que el déficit se financiará en períodos posteriores con ingresos tributarios, y el reparto entre Comunidades se puede hacer en proporción a los recursos públicos obtenidos por las diferentes Comunidades cada año, de modo que el aumento del gasto será mayor en las regiones que tengan mayor capacidad recaudatoria. De esta forma, cuando el déficit es muy grande, las diferencias de los saldos en una Comunidad pueden ser muy elevadas según se neutralice o no el efecto del déficit público. Como se recoge en el trabajo de Barberán et al. (1999), entre 1991 y 1994, con déficit muy elevados en España, los resultados negativos del saldo de la Comunidad de Cataluña se elevaban al 6,6 por 100 del PIB cuando no se considera el efecto del déficit, mientras que alcanzaba el 8,2 por 100 cuando se contabiliza con presupuesto equilibrado (en ambos casos, con el enfoque del flujo de beneficio).

En definitiva, las opciones metodológicas son claves. La cuantía de los saldos varía de forma notable según contabilicemos el déficit, como acabamos de ver, o,

de forma similar, si en lugar de utilizar el criterio de flujo monetario, se aplica el criterio del beneficio en la imputación del gasto. Si con el primer criterio es Cataluña la Comunidad más deficitaria, con el del beneficio pasa a serlo Madrid (por encima del 10 por 100 del PIB), aunque, obviamente, el caso de Madrid debe ser diferenciado del resto de las Comunidades Autónomas, por las circunstancias particulares que concurren en esa región.

Sólo una vez aclarado el panorama metodológico podremos intentar llegar a algún consenso sobre la entidad de las cifras y el alcance del efecto redistributivo interterritorial (de ahí la importancia de ese esfuerzo metodológico), y podremos intentar plantear la pregunta de si es o no excesivo. Para ello habrá que interpretar adecuadamente su alcance y procurar buscar algún factor de comparación objetivo.

La importancia del signo y la cuantía de las balanzas

El análisis de las balanzas fiscales debe tratar de contestar a dos interrogantes fundamentales. El primero se refiere al signo de los saldos fiscales: ¿cuáles deben ser las Comunidades Autónomas que resulten beneficiarias netas de la acción pública, y cuáles contribuyentes netas? La siguiente cuestión alude a la entidad de los saldos: ¿son excesivos los déficit o superávit de las balanzas fiscales?; o, de otra forma, ¿pagan demasiado las regiones que tienen saldos negativos más elevados? Algunos han propuesto comparar la situación de las regiones más afectadas por este problema con la existente en regiones de similar nivel de desarrollo en otros países europeos. El razonamiento sería del siguiente tenor: si una región perteneciente a un país vecino tiene un nivel de renta per cápita semejante a la Comunidad deficitaria española, ambas regiones deberían tener saldos fiscales de igual signo y similar cuantía. Como la realidad muestra situaciones muy diversas, deberían buscarse medios para cambiar ese resultado aparentemente discriminatorio contra la Comunidad Autónoma española.

Desde nuestro punto de vista, el signo y la entidad de los saldos fiscales no son más que el resultado de la progresividad del sistema tributario y los criterios de reparto del gasto público. Por tal motivo, merece la pena detenerse en el análisis de los criterios de asignación del gasto público, que debe intentar encajar los elementos de carácter personal y territorial en un marco común, ante la importancia que ambos factores tienen en un país descentralizado, o en proceso de descentralización, como ocurre en España.

• El principal criterio de reparto de los ingresos y gastos públicos, a nuestro juicio, se vincula directamente con el principio de equidad personal. Por una parte, el sistema fiscal se construye, por imperativo constitucional, sobre los principios de capacidad económica, igualdad y progresividad. Por otro lado, la mayor parte del gasto público central es gasto de transferencia y se destina a personas concretas. Así ocurre con el sistema de pensiones, eje fundamental del Estado de Bienestar. Otra importante parte del gasto, de naturaleza social, tiene una obvia dimensión personal, así se reconoce en la Constitución y se pretende hacer efectivo por la vía de la universalización de las prestaciones, como ocurre en el caso de las educativas o las sanitarias.

• También en el marco de la equidad personal, pero como punto de encuentro entre las perspectivas personal y territorial, habría un segundo criterio de reparto del gasto, según el cual, todos los ciudadanos deben poder recibir prestaciones semejantes del sector público (no sólo central, sino también autonómico y local) en todo el territorio español, siempre que realicen un esfuerzo fiscal similar. Este criterio, amparado por la Constitución, es consustancial al proceso de descentralización, pretende garantizar la cohesión del país y se aplica en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas a través de las transferencias de nivelación (singularmente, a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado).

• Un tercer criterio de reparto alude de forma explícita a un principio de equidad territorial y, una vez más, también viene contemplado en el texto constitucional, singularmente en los artículos 2 y 158.2, en los que se introduce el concepto de «solidaridad entre territorios». A partir del mismo, se justifica el uso de políticas de reequilibrio territorial y la acción beligerante del sector público para corregir las diferencias de renta y riqueza entre las diversas regiones españolas. Para ello, incluso se instrumenta un Fondo de Compensación Interterritorial que, junto con los fondos estructurales europeos, habrá de desempeñar una importante tarea de corrección de las desigualdades territoriales.

Adicionalmente al argumento de equidad, hay diversas justificaciones que apoyan una asignación del gasto público como la señalada, que favorece más a determinados individuos o territorios. Son razones históricas, de eficiencia e, incluso, de conveniencia.

En primer lugar, no debe olvidarse la historia y el proceso de crecimiento económico espacial producido en nuestro país. La acumulación de capital y factores productivos en las regiones ricas se hizo en España, en buena medida, merced a masivos desplazamientos de habitantes y recursos desde las regiones menos desarrolladas actualmente. En este sentido, habrá que tener en cuenta que buena parte de las transferencias del sistema de seguridad social o de otros servicios sociales sirven para asegurar la provisión de los servicios públicos (en sentido amplio) de la población envejecida de los territorios más retrasados, a partir de los recursos obtenidos en los más desarrollados y dinámicos.

Como también se ha apuntado,⁹ hay razones de eficiencia para justificar la aplicación de sistemas de transferencias interterritoriales, como mecanismos para evitar la movilidad entre territorios por motivos fiscales y porque el objetivo de hacer máximo el bienestar social exige la igualación del coste marginal de obtención de fondos públicos entre los diversos territorios de un país, sólo alcanzable a través de sistemas de nivelación.

Un último argumento señalado para justificar los flujos de recursos hacia las regiones menos desarrolladas es que, de algún modo, de esa forma las Comunidades más desarrolladas pagan un cierto tributo por el hecho de formar parte de un país y aprovechar las posibilidades del correspondiente mercado interno. Es el que ha sido llamado argumento «compensatorio»:¹⁰ el hecho de

9. Véase Boadway y Hobson (1993) y Dahlby y Wilson (1994).

10. Véase Petchey, Shapiro y Walsh (1997).

que varias comunidades formen parte de un país determinado, sea federal o descentralizado, tiene algunas ventajas económicas, relacionadas con el libre acceso a los mercados, de las que no todos los territorios pueden beneficiarse en igual medida. Estas ventajas disminuirían sensiblemente en el supuesto de separación o del mantenimiento aislado de tal comunidad. Para que el sistema sea atractivo para todos, es necesario que existan transferencias entre las regiones ganadoras y las perdedoras, que garanticen la creación y el mantenimiento de ese Estado.

Un indicador de las ventajas que obtienen los territorios integrados en un mismo Estado lo puede suministrar el resultado de las balanzas comerciales o de pago regionales (en las que mediríamos las exportaciones e importaciones entre las regiones del país), en las que, con toda probabilidad, las regiones ricas presentarán saldos positivos (son los territorios con más capacidad de exportación), mientras que las más pobres obtendrán déficit, al tener que importar de otros territorios buena parte de los bienes y servicios que necesitan.

• Junto a los tres criterios anteriores, todavía hay que señalar un último criterio de distribución del gasto, que responde a motivaciones alejadas del principio de equidad, para entrar en el campo de la asignación eficiente de recursos o de la cobertura de las insuficiencias derivadas de un mal funcionamiento del mercado. A estos motivos responderá, por ejemplo, una parte importante de la inversión pública central.

En este marco es en el que hemos de contestar a los interrogantes que planteábamos al principio. A la luz, por tanto, de los criterios de reparto de los ingresos y gastos públicos vigentes en España, debe esperarse que las regiones en las que se concentra la actividad económica y la renta presenten saldos fiscales negativos, mientras que las que tienen un nivel de desarrollo económico inferior, muestren superávit en su balanza fiscal. Y, efectivamente, eso es lo que ocurre en los ejercicios de elaboración de balanzas llevados a cabo en España a lo largo de los últimos años.¹¹ Comunidades como Madrid, Cataluña o Baleares presentan siempre saldos negativos, mientras que otras como Extremadura, Galicia o Andalucía ofrecen resultados positivos.

Con respecto a la segunda pregunta, sobre la magnitud de los saldos, conviene empezar recordando los problemas metodológicos antes apuntados, antes de extraer conclusiones apresuradas sobre los resultados. Es necesario realizar aún un trabajo riguroso de desarrollo metodológico y clarificación, antes de proceder a la aceptación de unos resultados concretos como definitivos.

Una vez resuelto –o, al menos, encauzado– el problema metodológico, si alguna Comunidad está en desacuerdo con la magnitud de los saldos, habrá que intentar aclarar dónde se encuentra el problema central de discrepancia, si en el campo de la equidad personal, en el de la territorial o en el de la asignación. ¿De qué se está discutiendo cuando se señala que el saldo es excesivo: de solidaridad o de asignación? De la contestación que se dé a esta pregunta dependerá la solución que pueda aplicarse para intentar corregir el problema planteado.

11. El más reciente, el de Barberán et al. (1999); en Ruiz-Huerta (1999) se realiza un comentario de este trabajo.

En cualquier caso, y siempre desde nuestro punto de vista, la corrección de las balanzas fiscales no debería afectar al sistema de financiación autonómica, que está construido a partir de dos acuerdos fundamentales entre el Estado central y las Comunidades Autónomas: el primero, sobre la fijación de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, y el segundo, sobre la atribución de los ingresos, propios y transferidos, necesarios para cubrir tales gastos. De tal forma que la corrección de un saldo fiscal excesivamente deficitario quizás requiera de una reducción de la intensidad de la acción redistributiva del nivel central,¹² o de un incremento del gasto público central –por ejemplo, de las inversiones– en el territorio afectado, pero nada tiene que ver con el aumento de los ingresos de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, es necesario contar con la anuencia de los políticos a la hora de plantear cualquier estrategia de cambio. Se trata de un tema especialmente sensible que, como ya se ha dicho, puede ser fácilmente manipulable y que exigiría soluciones o alternativas de amplio consenso. En esa dirección, como hemos señalado en otra parte,¹³ sería imprescindible que se llevaran a cabo con profundidad y continuidad trabajos de elaboración cuidadosa de las balanzas fiscales, en el marco de una institución como el Senado de la Nación, y que contaran con la aceptación por parte de los representantes de los grupos políticos.

Articulación institucional del sistema de financiación autonómica

El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas

El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas en España ha pretendido articularse a partir del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, creado por la LOFCA en 1980. En su regulación, la LOFCA establece que el Consejo, *órgano consultivo y de deliberación*, se crea para garantizar la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado, y se le encomiendan las siguientes funciones (art. 3.2):

- a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- b) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
- c) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

12. No debemos olvidar que es probable que las políticas actuales de reducción de la progresividad del sistema fiscal empiecen a jugar un cierto papel de corrección automática de los desequilibrios fiscales.

13. Véase Ruiz-Huerta, López Laborda y Albertí (1998). Sobre este tema volvemos en la sección cuarta de este trabajo.

d) La apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

e) La coordinación de la política de endeudamiento.

f) La coordinación de la política de inversiones públicas.

g) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Los trabajos que han analizado la actividad del CPFF a lo largo de sus casi 20 años de vida,¹⁴ ponen de manifiesto cómo las actividades del mismo se han centrado esencialmente en tres grandes objetivos. El primero, la coordinación de la política de inversiones, en especial la relacionada con el Fondo de Compensación Interterritorial, así como el suministro de información (desde 1994) sobre el reparto de los fondos estructurales y los de cohesión de la Unión Europea. En segundo lugar, las decisiones relacionadas con el sistema de financiación autonómica de régimen común y la aprobación de sus reformas sucesivas. El último gran objetivo que ha ocupado la atención prioritaria del Consejo ha sido la política de endeudamiento y la aprobación de escenarios de consolidación presupuestaria (desde 1992). Además de las actividades anteriores, otros motivos de atención del Consejo han sido los relacionados con su funcionamiento interno, coordinación presupuestaria, estudio de los posibles mecanismos de nivelación de los servicios públicos fundamentales, medidas para combatir el fraude a través de la coordinación de la información financiera y tributaria entre las Haciendas del Estado y de las Comunidades, etc.

¿Qué se puede decir sobre el funcionamiento del CPFF a lo largo de este extenso período? A la luz de las funciones asignadas por la LOFCA al Consejo puede decirse, como primera valoración general, que este organismo ha jugado un papel importante durante estos años en aspectos claves de la construcción del Estado de las Autonomías, y que, en su seno, se han planteado, discutido y aprobado las reformas principales del modelo de financiación autonómica de régimen común, así como las sucesivas reformas del FCI. El CPFF ha servido como lugar de encuentro y negociación entre las Comunidades y la Administración Central en un marco de multilateralidad; en ese sentido, podría decirse que el Consejo ha sido un instrumento valioso y útil para la discusión y el estudio de los principales problemas de articulación del proceso de descentralización en su vertiente financiera. Los representantes de las Comunidades y de la Administración Central han aprendido a lo largo de los procesos de negociación y eso, a nuestro entender, ha sido positivo para favorecer la maduración del modelo de financiación y estimular los procesos de coordinación y cooperación.

Sin embargo, deben señalarse también los principales inconvenientes y problemas del CPFF, que podrían sintetizarse en los aspectos siguientes:

1. El carácter del Consejo como órgano de deliberación y asesoramiento,

14. Véase Ruiz-Huerta (1992) y Biescas (1999).

limita su capacidad como instrumento de articulación de los elementos económico-financieros de un Estado compuesto. Los acuerdos del Consejo adoptan la forma de recomendaciones que se elevan al Gobierno y se publican en el Boletín Oficial del Estado y los de las Comunidades Autónomas. La composición del CPFF, por otra parte, concede un poder muy elevado a la representación del Gobierno central,¹⁵ que no tiene grandes dificultades para sacar adelante sus propuestas. La capacidad de influencia de las Comunidades se ve así limitada. En otro sentido, el color político de los distintos representantes en el Consejo suele ser también un factor clave a la hora de tomar decisiones o adoptar acuerdos y, con frecuencia, el factor político predomina respecto a la defensa de los intereses territoriales.

2. Para algunos autores, no obstante, el Consejo tiene un poder excesivo, como se puso de manifiesto con motivo de la reforma del modelo de financiación autonómica aprobada en 1996 y que transfería capacidad normativa a las Comunidades en relación con algunos impuestos, singularmente el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. A nuestro juicio, en la medida en que los principales acuerdos del Consejo son recogidos en leyes (por ejemplo, la reforma de la LOFCA y de la LCT en 1996), pasan la sanción del Parlamento y, por lo tanto, el CPFF se limita a actuar como organismo de elaboración de propuestas y recomendaciones, tal como fue concebido. Todo lo más se podría admitir un cierto papel «condicionante» del Consejo respecto a las decisiones tomadas por las instituciones de representación democrática, aunque, a la vista de lo sucedido en los acuerdos tomados los últimos años, el Consejo no sería sino una pieza más del proceso político de toma de decisiones.

3. En relación con las materias que han sido objeto de atención por parte del Consejo, puede decirse que en el ámbito del control y la coordinación del endeudamiento, los resultados obtenidos a raíz de los acuerdos del CPFF son más bien modestos. La reducción del endeudamiento en la práctica totalidad de las Comunidades puede tener más que ver con el proceso de integración en la Unión Monetaria y su exigencia de rigor presupuestario, o con la reforma de algunos elementos importantes del funcionamiento del sistema financiero.¹⁶ En el terreno de la coordinación de la inversión, el Fondo sí desempeñó un papel relevante en las sucesivas reformas del FCI. No en vano se trataba de una de sus más claras y delimitadas funciones. En relación con el sistema de financiación, el Consejo ha sido el factor fundamental, desde el punto de vista formal, para proceder a las sucesivas reformas del mismo. Aunque, en general, las reformas han sido mayoritariamente aprobadas, se han producido también significativos disensos desde que en 1992 se intentaron incorporar elementos de responsabili-

15. El Consejo está compuesto por los Ministros de Economía y Hacienda y de Administración Territorial, y los Consejeros de Hacienda de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Cada consejero tiene un voto y los representantes de la Administración Central tienen, cada uno, la mitad de la suma de los votos autonómicos.

16. Como la Ley 13/92, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras, o las actividades de inspección y control del Banco de España. Véase Biescas (1999), pp.9 ss.

dad fiscal. De esa forma, tanto en la reforma de 1992 como en la de 1996, algunas Comunidades quedaron al margen de los acuerdos tomados. Finalmente, como se manifiesta en el Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas,¹⁷ las propias Comunidades han reconocido la necesidad de reforzar la coordinación en los ámbitos financiero y tributario, en materias como las liquidaciones de ingresos, el intercambio de información o la elaboración de planes conjuntos de inspección.

4. Otras carencias importantes se refieren a la escasa atención prestada por el Consejo al análisis de los resultados y al seguimiento de los sucesivos sistemas aprobados. Especialmente grave, en esta dirección, es la falta de análisis y seguimiento de los recursos procedentes de la Unión Europea.

En suma, parece existir una amplia coincidencia en la petición de una mayor profundización en las actividades de coordinación desarrolladas por el CPFF. En esta línea se ubica la propuesta del Libro Blanco, que reclama la transformación del Consejo en un órgano de coordinación permanente, con mayor autonomía en su funcionamiento y con actuaciones regulares y, en determinados supuestos, vinculantes.

Dos sugerencias del Libro Blanco requieren una atención especial. La primera es la conexión de las actividades del CPFF con un Senado fortalecido en su configuración de Cámara territorial. La segunda es la atribución al CPFF de funciones concretas de estudio e información estadística, tales como la elaboración de estudios de las balanzas fiscales interterritoriales y sobre distribución del stock de capital público o la publicación de un informe anual sobre la situación de las haciendas autonómicas.

Desde nuestro punto de vista, ambas propuestas son plausibles. En un contexto de potenciación del Senado como órgano de debate y regulación en materia autonómica, parece evidente la necesidad de vincular con esa Cámara a todos los organismos que inciden sobre esa misma materia. Pero, por igual motivo, creemos que las labores de estudio e información deberían encomendarse a una oficina ubicada en el Senado, al servicio, pero independiente, de todos los niveles de administración. En el epígrafe siguiente desarrollamos más esta idea, señalando las razones que justifican la existencia de un órgano de estudio como el mencionado y apuntando algunas de las funciones que podría desempeñar.

*Una nota sobre la creación de una Oficina de Análisis Económico-Territorial en el Senado*¹⁸

El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas (entendiendo ahora por tal al integrado por los recursos ordinarios, pero también por los instrumentos de solidaridad internos -FCI- y externos -FEDER, FSE, Fondos de Cohesión- y por los ingresos derivados de pactos bilaterales, como los conve-

17. Véase Monasterio et al. (1995), pp.257 ss.

18. Esta sección procede del trabajo de Ruiz-Huerta, López Laborda y Albertí (1998).

nios) es un modelo muy abierto en su concepción normativa, que necesita de una negociación permanente para su concreción por parte de los agentes implicados, los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas.

Esta negociación se desarrolla, de forma simplificada, en dos instancias. La primera es, como hemos visto en el epígrafe precedente, el CPFF, que es el órgano básico de definición quinquenal del sistema de financiación autonómica. En buena medida, las decisiones de este órgano que, a pesar de su carácter consultivo, son vinculantes de facto, están totalmente predeterminadas por la Administración Central, que es quien dispone de la información relevante, aunque en determinados casos la comparte con otras instituciones a su conveniencia.

La segunda instancia de negociación está constituida por los órganos de relación bilateral entre la organización central del Estado y las Comunidades Autónomas (especialmente, las Comisiones Mixtas de Transferencias). En ellos se adecua el modelo general de financiación a las necesidades y al poder o capacidad de influencia de cada Comunidad Autónoma.

Varias son las consecuencias derivadas de un sistema que funciona como se ha descrito:

- La situación de inferioridad –incluso, en algunos casos, de indefensión– de las Comunidades Autónomas en el proceso de negociación. Su insuficiente preparación técnica en los comienzos de los procesos de traspaso de servicios se ha corregido substancialmente con el tiempo, pero todavía no se ha podido equilibrar el predominio de la Administración Central en relación con la disponibilidad y el manejo de la información relevante.

- El desconocimiento de los recursos que percibe cada Comunidad Autónoma y su justificación. A los recursos derivados de los acuerdos generales hay que añadir los procedentes de la negociación bilateral y de las instituciones de la Unión Europea. Esto introduce una gran opacidad en el sistema. No es fácil conocer el montante total que recibe cada Comunidad a partir de sus diversas fuentes.

- La obtención de resultados imprevistos con la aplicación del modelo de financiación acordado cada cinco años, en buena medida consecuencia de la falta de órganos de reflexión permanente sobre la financiación autonómica y de la precipitación con que se abordan las sucesivas revisiones. El comportamiento inesperado de alguna de las variables configuradoras del FCI de 1984, en especial la que recogía los movimientos migratorios, puede ser un ejemplo. El hecho de que Comunidades como Cataluña y Madrid puedan ser las principales beneficiarias de los fondos de solidaridad de los acuerdos de septiembre de 1996, como consecuencia de la caída recaudatoria del IRPF, puede ser otro.

- El carácter *ad hoc* de las revisiones del modelo (como lo atestiguan, por ejemplo, la reciente descentralización del IRPF o la reforma de la financiación de la Sanidad) y la falta de perspectivas de conjunto. Cada agente está interesado en las variables que a él le afectan, y sólo ofrece la información que le conviene.

- La inestabilidad del sistema de financiación y la multiplicación de los conflictos entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas, y aun entre éstas, unas veces concretados ante el Tribunal Constitucional y otras planteados como

amenazas de acciones y reacciones por parte de cualquiera de los agentes afectados por el proceso de toma de decisiones financieras.

- El desconocimiento del impacto económico producido por los diversos instrumentos financieros percibidos por las Comunidades Autónomas, en aspectos como el de la corrección de los desequilibrios territoriales o el de la asignación eficiente de los recursos.

Algunas de estas consecuencias se pueden ver agravadas con la aplicación del modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001, que aumenta la dependencia de las Comunidades Autónomas de fuentes informativas ajenas. ¿Cómo puede, por ejemplo, una Comunidad Autónoma ejercer sus competencias normativas en el ámbito de la tarifa y las deducciones del IRPF si desconoce las consecuencias distributivas y recaudatorias de tales medidas?

Por otra parte, no hay que olvidar que, junto al sistema de financiación de las Comunidades de régimen común, se desenvuelve el modelo correspondiente a las Comunidades Forales que, aun respondiendo a una filosofía diferente, debería dar resultados equivalentes a los obtenidos por el resto de las Comunidades. Como es bien sabido, subsisten importantes diferencias en términos de resultados entre los dos modelos, cada vez más difícilmente justificables, y generadoras de sensaciones de agravio comparativo. Tal situación condiciona también la estabilidad general del modelo y obliga a estudiar las vías más adecuadas para conseguir la convergencia de resultados.

Las reflexiones anteriores apuntan a la conveniencia, incluso a la necesidad, de la creación de un órgano permanente de información y reflexión en materia económico-financiera autonómica, de una oficina de asesoramiento económico-territorial al servicio de todas las administraciones públicas. Y, como hemos dicho más arriba, parece evidente que su ubicación natural sea el Senado, como Cámara de representación territorial. Ello puede servir, además, para reforzar el papel del Senado (en especial, en el ámbito de las funciones asignadas a la Comisión de las Comunidades) en este área, que no se puede limitar al «conocimiento» de las medidas que se toman en materia de haciendas autonómicas, sino que debe adoptar un papel protagonista en la definición normativa del modelo de financiación, con el sentido amplio que le hemos dado al principio de este epígrafe.

A pesar de su adscripción al Senado, la Oficina debería contar con un elevado grado de autonomía para que pudiera realizar mejor sus tareas de conexión entre los niveles de administración. Del mismo modo, sería necesario contar con personal técnico de la más alta cualificación, capaz de conseguir el reconocimiento y el respeto de las diversas instituciones involucradas.

A la hora de definir las funciones a desempeñar por la Oficina, hay que tener en cuenta las atribuciones actuales del Senado, todavía muy limitadas, pero también anticipar las que pueda tener en el futuro como Cámara autonómica, de suerte que la Oficina vaya acompañando –e incluso incentivando y reforzando– la propia evolución del Senado.

Entre las tareas que cabría atribuir a la Oficina, pueden apuntarse las siguientes:

1. Canalización de toda la información económico-financiera de carácter

territorial. Esta función exigiría el establecimiento de vías de relación claras de la Oficina con diversos órganos con competencias en esta materia, como la Agencia Estatal de Administración Tributaria o la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

2. Apoyo a las atribuciones del Senado en materia económico-financiera, a través de los estudios, dictámenes e informes que fueran pertinentes.

3. Soporte y auxilio a los órganos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas: fundamentalmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y los órganos mixtos de dirección y coordinación de la gestión tributaria creados en la nueva Ley de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas.

4. Apoyo a las Comunidades Autónomas, a través de la transmisión de información y, en su caso, realizando directamente o apoyando la realización de estudios específicos.

5. Elaboración y difusión de diversos Informes con periodicidad anual: de seguimiento de los Fondos Europeos, de seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial, de la actividad financiera de los sectores públicos autonómicos, de cuantificación de los flujos fiscales interterritoriales (las «balanzas fiscales»).

En el medio y largo plazo, cabe prever que el Senado adquiriera un papel protagonista en la definición del modelo de financiación autonómica (nuevamente, en el sentido tan amplio que venimos empleando en este epígrafe). Ello podría suponer la integración en su seno de muchos de los actuales órganos interadministrativos de coordinación, como los señalados en el punto tres anterior, o como las Conferencias sectoriales, y el reforzamiento de las funciones de la Oficina de Análisis Económico-Territorial, que ofrecería la base técnica necesaria para la construcción del esquema financiero autonómico.

Conclusiones

Para terminar el trabajo, vamos a presentar de forma sucinta sus principales conclusiones:

1ª. La reforma del IRPF no altera las competencias normativas que sobre ese impuesto tienen atribuidas las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a los ingresos autonómicos, para limitar los efectos negativos de la reforma, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha acordado que los ingresos derivados del IRPF tendrán, en todo caso, un crecimiento igual, como mínimo, al experimentado por el PIB estatal. Este acuerdo constituye una auténtica «reforma oculta» del modelo aprobado para el quinquenio 1997-2001.

2ª. Las balanzas fiscales interterritoriales constituyen un instrumento de utilidad indudable para conocer y valorar el impacto redistributivo espacial de las políticas de ingresos y gastos públicos. Ahora bien, la utilización de sus resultados debe realizarse, primero, teniendo en cuenta las limitaciones asociadas a un ejercicio tan complejo y de tanta envergadura; y segundo, reconociendo que sus

saldos ponen de manifiesto esencialmente la política de redistribución de la renta y la riqueza del conjunto del Estado y que, en consecuencia, sus defectos no se solucionan a través de la corrección del diseño y funcionamiento del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas sino, más apropiadamente, mediante un acuerdo sobre el grado de solidaridad que deseamos en la acción de los poderes públicos.

3ª. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas es un órgano que ha desempeñado una importante labor en el diseño y revisión del sistema de financiación autonómica, aunque sus resultados como instrumento de coordinación han sido muy modestos en otros ámbitos. El Consejo, por otra parte, manifiesta serias limitaciones para jugar un papel de articulación institucional de los problemas económico-financieros del Estado descentralizado. El fuerte desarrollo del proceso de descentralización financiera operado en nuestro país obliga a reconsiderar, por un lado, la composición y funciones del Consejo, y, por otro, el monopolio de la información económico-financiera ejercido por el nivel central. En este sentido, la creación de una oficina de asesoramiento económico-territorial, ubicada en el Senado, contribuiría a reducir los problemas de información y fortalecería el papel del Senado como Cámara de representación territorial y, seguramente, también el del propio Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Referencias bibliográficas

- BARBERÁN, R. (1999): «La estimación de balanzas fiscales en el Estado de las Autonomías: el estado de la cuestión», en A. CASTELLS y N. BOSCH, eds. (1999): *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*, Barcelona: Ariel.
- BARBERÁN, R. et al. (1999): «La actuación de la Administración Pública Central desde la perspectiva regional: las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas españolas», *Economía Aragonesa*, nº 6-7: 153-204.
- BIESCAS, J.A. (1999): «El Consejo de Política Fiscal y Financiera: Cooperación y coordinación en materia fiscal y financiera», Zaragoza, mimeo.
- BOADWAY, R.W. y P.A.R. HOBSON (1993): *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*, Toronto: Canadian Tax Foundation.
- CASTAÑER, J.M., J. ONRUBIA y R. PAREDES (1998): «Análisis de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF por Comunidades Autónomas», *Papeles de Trabajo*, nº 19, Instituto de Estudios Fiscales.
- DAHLBY, B. y L.S. WILSON (1994): «Fiscal capacity, tax effort and optimal equalization grants» *Canadian Journal of Economics*, 27 (3): 657-672.
- EZQUIAGA, I. y F. GARCÍA (1998): «La reforma del IRPF y las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Información Económica*, 135: 65-69.
- FERNÁNDEZ GÓMEZ, N. (1998): «La reforma del IRPF y el sistema de financiación», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2-3: 203-217.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1996): «Dos cuestiones sobre la descentralización del IRPF», *Revista Asturiana de Economía*, nº 7: 7-18.

- LÓPEZ LABORDA, J. (1997): *Algunas simulaciones de la evolución de la financiación autonómica en el período 1997-2001*, Zaragoza: Consejo Económico y Social de Aragón.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1999): «Autonomía, responsabilidad y nivelación en la financiación autonómica», *Economía Aragonesa*, nº 6-7: 131-146.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1998): «La reforma del IRPF y sus efectos sobre la financiación autonómica», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2-3: 177-188.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. et al. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- PETCHAY, J., P. SHAPIRO y C. WALSH (1997): «Transfers in Federal Systems: A Critical Survey», en R.C. FISHER, ed. (1997): *Intergovernmental Fiscal Relations*, págs. 99-137, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- RUIZ-HUERTA, J. (1992): «La coordinación de la política fiscal y financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, nº 230-231: 201-227.
- RUIZ-HUERTA, J. (1999): «Las balanzas fiscales del Sector Público Central». (Comentario a Barberán et al., 1999), *Economía Aragonesa*, nº 6-7: 205-209.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1997): «Catorce preguntas sobre el nuevo modelo de financiación autonómica», en E.AJA dir. (1997): *Informe Comunidades Autónomas 1996*, vol.1, pp.581-615, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1998): «Las haciendas autonómicas en 1997: reforma de la financiación de la Sanidad y del Concierto Económico con el País Vasco», en E.AJA dir. (1998): *Informe Comunidades Autónomas 1997*, vol.1, pp.631-652, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- RUIZ-HUERTA, J., J. LÓPEZ LABORDA y E. ALBERTÍ (1998): *Consideraciones sobre la creación de una Oficina de Análisis Económico-Territorial al servicio del Senado*, Madrid, mimeo.