

JUEVES, 22 de octubre de 1992

TRIBUNA:

IRPF: de razones y de cerrazones

22 OCT 1992

Archivado en: Opinión

Considera el articulista que la descentralización fiscal es ventajosa por diversos motivos pero, sobre todo, porque refuerza la consolidación del estado de las autonomías. Apuesta decididamente por el modelo alemán, muy descentralizado, frente al criterio italiano, centralista e insolidario.

Sosiega el ánimo comprobar que puede expresarse de manera serena y relajada la discusión. en torno a la corresponsabilidad fiscal autonómica. Buena muestra de ello son las reflexiones por escrito del señor Rodríguez Ibarra. Bien diferentes, en su forma, a la demagogia y barriobajería a que parecía condenado el asunto, propicias a avivar los rescoldos del enfrentamiento interterritorial. Precisamente en un momento en que, mejor que nunca en la historia reciente (y la no tan reciente), los distintos pueblos de España conviven en armonía y desde el recíproco respeto y comprensión. En *IRPF. mis razones*, el señor Rodríguez Ibarra expone ocho motivos contra la cesión del IRPF a las comunidades autónomas. A continuación me propongo mostrar la incorrección de sus planteamientos. Por contra, sostengo la bondad de la corresponsabilidad fiscal. Para mejorar el sistema de financiación autonómica. Y también para el óptimo funcionamiento del sistema político.

Un malentendido

Sorprende la concepción tecnocrática y funcional que el señor Rodríguez Ibarra muestra de la actuación política de los responsables institucionales. Para el responsable político, la necesidad de modificar una ley no debería ser un obstáculo insalvable para adoptar una medida. Como en 1990 cuando se reformó la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

Pero no es necesario modificar la LOFCA. Los primeros motivos del señor Rodríguez Ibarra se sustentan en un malentendido. Sólo en *IRPF.- mis razones* se emplea el término cesión del IRPF. Por el contrario, habitualmente se emplea el término participación en el IRPF. La diferencia, aunque terminológica, no es trivial.

La LOFCA (artículo 13.1) establece que las comunidades autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos...". En el sistema vigente, la participación es sobre el conjunto de los ingresos del Estado. Pero nada obsta para que ésta se establezca sobre la recaudación territorializada del IRPF. En consecuencia, la participación autonómica en el IRPF no queda fuera ni de la LOFCA ni del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Pero, lo que debería ser incluso más relevante para un responsable institucional del PSOE: **1.** Se enmarca perfectamente en las reflexiones del Programa 2000, en cuando permite mayor autonomía tributaria sin modificar el marco constitucional. **2.** No contraviene las resoluciones del último congreso federal del PSOE. Y lo que es definitivo. **3.** Da mejor cumplimiento al compromiso electoral del PSOE con la sociedad española. Su programa electoral de 1989 propone que la disponibilidad de los recursos autonómicos "... guarde estrecha relación con la evolución que sigan *los ingresos tributarios* del Estado...". Por el contrario, hasta ahora la

disponibilidad de los recursos autonómicos ha venido asociada sistemáticamente a la evolución del *gasto del Estado*. En lo que se refiere a la gestión tributaria y a la percepción ciudadana (motivo 3) se trataría, de integrar a las autonomías en las tareas de la Agencia Estatal Tributaria, lo que, dicho sea de paso, sería un avance sustancial para mejorar la coordinación de las diferentes políticas presupuestarias.

Por otra parte, no se puede despreciar el efecto sobre la percepción ciudadana de medidas tan sencillas como explicitar ya en los impresos del IRPF la cantidad que va a cada Administración, en una sociedad en la que la conciencia fiscal ha crecido apreciablemente. Por no hablar de la percepción ciudadana acerca de una eventual discusión presupuestaria autonómica, donde se debatiera un recargo (o descargo) en su participación en el IRPF. *Pero gobernar así quizá sea más difícil.*

Obstáculo insalvable

La diferencia en la evolución de las recaudaciones territoriales del IRPF se opone como obstáculo insalvable por sus efectos contrarios a las comunidades autónomas de menor renta (motivo 4). Se dice incluso que "no hay nada en el horizonte que indique que en los próximos años esa tendencia vaya a quebrarse.

Pero existen al menos dos buenos motivos para creer que va a ser así: **1.** La diferente evolución se debe al aumento de la presión fiscal directa en los ochenta. Pero el Plan de Convergencia, pieza maestra de la política económica del Gobierno, pos tula la congelación de la presión fiscal individual en las cotas alcanzadas en 1993. Y **2.** la reciente reforma del IRPF reduce tipos -medida aplazada transitoriamente- y trata más favorable mente las plusvalías. El menos cabo en la recaudación se dejará sentir más en las regiones con mayor renta.

Respecto a la disgresión acerca de las diferencias interregionales en el fraude (motivo 5), polémica personal entre dos presidentes autonómicos, no es un aspecto central en el debate. En todo caso, cabe afirmar que *el fraude lo realizan individuos y no regiones*. Y es obligación de las Administraciones públicas perseguirlo sea quien sea el defraudador y esté donde esté su residencia.

Los motivos del señor Ibarra, como cualquier catálogo de mandamientos, se resumen en uno: si su comunidad va a recibir menos, la medida será mala (motivo 8). O no ha leído las propuestas descentralizadoras con la debida atención, o pretende despistar al lector desprevenido. Porque *es rotundamente falso que, en base a las mismas, en 1990 Extremadura hubiera recibido 3.958 millones, en lugar de los 21.558 que efectivamente recibió.*

Las propuestas de participación en el IRPF se acompañan sistemáticamente de mecanismos de nivelación para elevar las disponibilidades de las regiones con menor capacidad fiscal. En sistemas muy igualatorios, como el alemán, los mecanismos de nivelación garantizan que ningún *land* obtiene recursos incondicionados superiores al 105% o inferiores al 95% de la media federal.

Sin menoscabo alguno de la solidaridad interterritorial, que, dispone en España del FCI como instrumento, y de las aportaciones de los Fondos Estructurales de la CE. Y, por supuesto, sin perjuicio de la más relevante solidaridad interpersonal. Las amplísimas diferencias territoriales en la recaudación de impuestos financian las políticas estatales de infraestructuras y equipamientos sociales, así como el sistema de prestaciones sociales.

Lo demás son fuegos de artificio (motivos 7-8), porque la financiación local forma parte de otra película. Porque a través de la gestión de las comunidades autónomas debe distribuirse internamente la renta y la riqueza regional. Porque los bancos y empresas continuarán tributando por el impuesto de sociedades y no por el IRPF. Y porque los empleados de cualquier Administración contribuirán allí donde reciban los servicios públicos a que tienen derecho como contribuyentes.

El lector desprevenido se pregunta ahora: ¿tanto ruido para tan pocas nueces? Pues las nueces no son pocas. La participación autonómica en el IRPF introduce cambios.

A) Aumenta la autonomía tributaria, sobre todo si se habilita el establecimiento de recargos (o descargos) en la participación autonómica.

B) Hace más transparentes los flujos solidarios interterritoriales. La transparencia es un elemento positivo tanto en economía como en política (sobre todo en política), puesto que dificulta la proliferación de discursos demagógicos, estériles y separadores.

C) Mejora la percepción de los ciudadanos sobre cuánto supone para su bolsillo el gasto de su Gobierno. Como el ciudadano percibe mejor la repercusión en su economía privada de las acciones de su Gobierno autónomo, se aumenta la eficacia y la responsabilidad del sistema político autonómico.

D) Aumenta la eficiencia en las haciendas autonómicas, más vulnerables al rechazo electoral de políticas de derroche innecesario y endeudamiento compulsivo (¿les suena el problema?).

Modelo alemán

En conclusión, la participación autonómica en el IRPF es posible en el marco de la LOFCA, aumenta la corresponsabilidad fiscal, no deteriora la solidaridad interterritorial y mejora el funcionamiento del sistema político autonómico. Pero, por encima de todo, *refuerza el Estado de las autonomías*.

En Alemania, paradigma europeo de sistema político y fiscal descentralizado, la reflexión para la financiación solidaria de la reconstrucción de los *länder* -orientales está en el orden del día. En cambio, en Italia, con un sistema regional desprovisto de descentralización fiscal, el enfrentamiento Norte-Sur ha irrumpido con fuerza en el marco político del país, y acentúa la profunda crisis social, política y económica que Italia afronta en estos momentos.

Puestos a elegir, me inclino porque nuestra organización territorial, cuando sea mayor, se parezca a la alemana. Más antigua, estable y menos veces modificada que el novedoso y provisional "sistema definitivo" español.

es profesor de Política Económica en la Universidad de Barcelona. Master por la Universidad de Chicago.