

## Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal

Antoni Castells

Ed. Ariel, Barcelona, 1988, 188 págs.

El proceso de construcción y posterior funcionamiento del Estado de las Autonomías, diseñado por la Constitución Española de 1978, ha estimulado la aparición de un buen número de publicaciones referidas al tema. La obra que pasamos a reseñar a continuación, debe ser encuadrada en este marco pero como una aportación interesante en relación con un campo difícil, cual es el del federalismo fiscal.

El libro tiene una estructura clara con dos partes bien definidas. La primera, que consta de cinco capítulos, se dedica al estudio de las haciendas descentralizadas en una perspectiva comparada.

La segunda parte se destina al estudio particularizado de la Hacienda de las Comunidades Autónomas en España. A lo largo de tres capítulos analiza las características básicas de la financiación, las fuentes de ingresos y el modelo de hacienda autonómica. El capítulo IX aborda el futuro de la hacienda autonómica desde un proceso de adaptación gradual proponiendo dos vías de financiación fundamentales: Un sistema de subvenciones de carácter general y la participación en los rendimientos del IRPF en el territorio. El libro incluye, finalmente, las conclusiones seleccionadas y clasificadas del estudio realizado. Asimismo, incorpora una vasta bibliografía para posteriores ampliaciones.

Como hemos señalado anteriormente, el autor, siguiendo la línea marcada en la Introducción, dedica los cinco primeros capítulos a resolver, con ayuda del análisis económico y de la experiencia comparada, cinco cuestiones fundamentales que plantea el estudio de las haciendas descentralizadas. En el capítulo I, analiza la distribución de funciones y competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Para esto hace uso del enfoque musgraviano (funciones asignativas, redistributivas y estabilizadoras) y de índices tradicionales de medida del grado de centralización (gasto público total realizado por las administraciones públicas), así como de magnitudes de gasto equivalentes (inversión y consumo público).

Del examen precedente, concluye que la distribución de necesidades de gasto, ocupa un lugar prioritario en un proceso ideal de estructuración del sector público por niveles de gobierno. La hacienda aparece como una cuestión subsidiaria al depender el volumen

## Facenda autonómica. Unha perspectiva de federalismo fiscal

Antoni Castells

Ed. Ariel, Barcelona, 1988, 188 págs.

O proceso de construción e posterior funcionamento do Estado das Autonomías, deseñado pola Constitución Española de 1978, estimulou a aparición dun bo número de publicacións referidas ó tema. A obra que imos reseñar a seguir, débese encadrar neste marco pero como unha aportación interesante en relación cun campo difícil, como é o federalismo fiscal.

O libro ten unha estrutura clara con dúas partes ben definidas. A primeira, que consta de cinco capítulos, dedícase ó estudio das facendas descentralizadas nunha perspectiva comparada.

A segunda parte destínase ó estudio particularizado da Facenda das Comunidades Autónomas en España. Ó longo de tres capítulos analiza as características básicas do financiamento, as fontes de ingresos e o modelo de facenda autonómica. O capítulo IX aborda o futuro da facenda autonómica dende un proceso de adaptación gradual proponendo dúas vías de financiamento fundamentais: Un sistema de subvencións de carácter xeral e a participación nos rendementos do IRPF no territorio. O libro inclúe, finalmente, as conclusións seleccionadas do estudio realizado. Do mesmo xeito, incorpora unha vasta bibliografía para posteriores ampliacións.

Como sinalamos anteriormente, o autor, seguindo a liña marcada na Introducción, dedica os cinco primeiros capítulos a resolver, coa axuda da análise económica e da experiencia comparada, cinco cuestións fundamentais que ocasiona o estudio das facendas descentralizadas. No capítulo I, analiza a distribución de funcións e competencias entre os diferentes niveis de goberno. Para isto emprega o enfoque musgraviano (funcións asignativas, redistributivas e estabilizadoras) e de índices tradicionais de medida do grao de centralización (gasto público total realizado polas administracións públicas), así como de magnitudes de gasto equivalentes (investimento e consumo público).

Do exame precedente, conclúe que a distribución de necesidades de gasto, ocupa un lugar prioritario nun proceso ideal de estructuración do sector público por niveis de goberno. A facenda aparece como unha cuestión subsidiaria ó depende-lo volume de recursos de cada nivel de goberno das necesidades de gasto que deba financiar.

O capítulo II estudia o controvertido tema da «financiación de los gobiernos subcentrales». Sínálanse as dúas grandes alternativas de organización da facenda pública, viables dende un punto de vista teórico nun estado fiscalmente federal: un único sistema impositivo (distribución de rendementos vía sistemas de participación impositiva ou de subvencións) ou ben sistemas impositivos diferenciados do goberno central ou os gobernos estatais. Aínda cando este estudio nos remite á cuestión do grao de dependencia financeira ou viceversa. Así e todo, existe unha forte dependencia dos gobernos subcentrais respecto do central que pon de relevo a dificultade de mante-lo equilibrio verti-

de recursos de cada nivel de gobierno de las necesidades de gasto que deba financiar.

El capítulo II estudia el controvertido tema de la «financiación de los gobiernos subcentrales». Se recuerdan las dos grandes alternativas de organización de la hacienda pública, viables desde un punto de vista teórico en un estado fiscalmente federal: un único sistema impositivo (distribución de rendimientos via sistemas de participación impositiva ó de subvenciones) o bien sistemas impositivos diferenciados del gobierno central y los gobiernos estatales. Aun cuando este estudio nos remite a la cuestión del grado de dependencia financiera la evidencia comparada confirma que los países con mayor grado de centralización no siempre presentan el mayor grado de dependencia financiera o viceversa. No obstante, existe una fuerte dependencia de los gobiernos subcentrales respecto del central que pone de relieve la dificultad de mantener el equilibrio vertical (capacidad individual de los gobiernos de cada nivel para obtener y distribuir los recursos financieros necesarios a fin de atender responsabilidades de gastos).

En el capítulo III se plantea una cuestión particularmente difícil, la «asignación de los impuestos a los diferentes niveles de gobierno». ¿Qué impuestos, o tributos no impositivos, deben corresponder a cada uno de los niveles de gobierno?. El libro reseñado pone de manifiesto que sólo el análisis económico ofrece criterios válidos para una asignación correcta. Asimismo la experiencia de países (Suiza, Canadá, Estados Unidos, República Federal de Alemania, Austria y Australia) en este terreno aportan por una parte, puntos de referencia a considerar y por otra, presenta tal variedad de casos y situaciones que podrían incluso hacer dudar de la eficacia práctica del análisis teórico (Mac-Dougll (1977) Musgrave, (1983) Mathews, (1983) Spahn, (1977). Al respecto, el profesor Castells constata la existencia de consenso sobre ciertos criterios básicos, por ejemplo, la conveniencia de internalizar la carga tributaria, la reserva al gobierno central de los impuestos con más incidencia en las funciones estabilizadoras y redistributiva, la deseabilidad de una cierta uniformidad de la imposición a lo largo del territorio...

El capítulo IV se ocupa de los «sistemas de nivelación fiscal» entre unidades de gobierno. Anteriormente se ha estudiado el problema de desequilibrio fiscal vertical en este contexto. La cuestión se desplaza ahora a otro desajuste: desequilibrio fiscal horizontal entre unidades de gobierno de un mismo nivel (consecuencia de la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto). Por tanto, es preciso establecer alguna forma de reequilibrio a través de sistemas de igualización fiscal, fundamentalmente, con subvenciones igualatorias.

cal (capacidad individual dos gobiernos de cada nivel para obter e distribuí-los recursos financeiros necesarios co fin de atender responsabilidades de gastos).

No capítulo III formulase unha cuestión particularmente difícil, «la asignación de los impuestos a los diferentes niveles de gobierno». ¿Que impostos, ou tributos non impositivos, deben corresponder a cada un dos niveis de goberno?. O libro reseñado pon de manifesto que só a análise económica ofrece criterios válidos para unha asignación correcta. Asemade a experiencia de países (Suiza, Canadá, Estados Unidos, República Federal de Alemania, Austria e Australia) neste terreo proporcionan por unha banda, puntos de referencia a considerar e por outra, presenta tal variedade de casos e situacións que poderían mesmo facer dudar da eficacia práctica da análise teórica (Mac-Dougll, (1977) Musgrave, (1983), Mathews, (1983), Spahn, (1977). Verbo disto, o profesor Castells constataba a existencia de consenso sobre certos criterios básicos, por exemplo, a conveniencia de internaliza-la carga tributaria, a reserva ó goberno central dos impostos con máis incidencia nas funcións estabilizadoras e redistributiva, a desexabilidade dunha certa uniformidade da imposición ó longo do territorio...

O capítulo IV ocúpase dos «sistemas de nivelación fiscal» entre unidades de goberno. Anteriormente estudiouse o problema de desequilibrio fiscal vertical neste contexto. A cuestión desprázase agora a outro desaxuste: desequilibrio fiscal horizontal entre unidades de goberno dun mesmo nivel (consecuencia da falta de correspondencia entre a súa capacidade fiscal e as súas necesidades de gasto). Polo tanto, é preciso establecer algunha forma de reequilibrio a través de sistemas de igualación fiscal, fundamentalmente, con subvencións igualatorias.

No capítulo V trátase de dar resposta ó interrogante seguinte, ¿Como harmoniza-los elementos tributarios e rendabiliza-la administración tributaria perante a convivencia do goberno central cos gobernos estatais. Malia o difícil que resulta este tema no campo do federalismo, abórdase o problema da súa clasificación entre sistemas de coordinación político-institucional e os de coordinación técnica.

Neste sentido, os sistemas de coordinación política tratan de garantir-la influencia dos gobernos estatais nas decisións federais. Pola súa parte, nos mecanismos de coordinación técnica propón unha clasificación entre mecanismos de coordinación de ingresos-gastos e unha posterior subclasificación de primeira entre mecanismos verticais e horizontais segundo se relacionen o goberno federal e os gobernos estatais ou unidades de goberno dun mesmo nivel.

Co capítulo VI iniciase a segunda parte da obra dedicada ó estudo particularizado da facenda autonómica en España. Repasa o autor as características básicas de financiamento da mesma, diferenciando o réxime xeral, con catro vías de ingresos fundamentais (ingresos tributarios propios, participación dos rendementos no territorio dos ingresos tributarios do goberno central, subvencións de carácter xeral e subvencións condicionadas procedentes do goberno central), do réxime de convenio ou concentro propio das facendas forais.

Ó longo do apartado VII o profesor Castells estudia os ingresos das facendas autonómicas diferenciando entre ingresos tributarios, —tributos propios ou tributos cedidos—, doutras fontes, —subven-

En el capítulo V se trata de dar respuesta al interrogante siguiente, ¿Cómo armonizar los elementos tributarios y rentabilizar la administración tributaria ante la convivencia del gobierno central con los gobiernos estatales?. Pese a lo difícil que resulta este tema en el campo del federalismo, se aborda el problema de su clasificación entre sistemas de coordinación político-institucional y los de coordinación técnica.

En este sentido, los sistemas de coordinación política tratan de garantizar, la influencia de los gobiernos estatales en las decisiones federales. Por su parte, en los mecanismos de coordinación técnica propone una clasificación entre mecanismos de coordinación de ingresos-gastos y una posterior subclasificación de la primera entre mecanismos verticales y horizontales según se relacionen el gobierno federal y los gobiernos estatales o unidades de gobierno de un mismo nivel.

Con el capítulo VI se inicia la segunda parte de la obra dedicada al estudio particularizado de la hacienda autonómica en España. Repasa el autor las características básicas de la financiación de la misma, diferenciando el régimen general, con cuatro vías de ingresos fundamentales (ingresos tributarios propios, participación de los rendimientos en el territorio de los ingresos tributarios del gobierno central, subvenciones de carácter general y subvenciones condicionadas procedentes del gobierno central), del régimen de convenio o concierto propio de las haciendas forales.

A lo largo del apartado VII el profesor Castells estudia los ingresos de las haciendas autonómicas diferenciando entre ingresos tributarios, —tributos propios o tributos cedidos—, de otras fuentes, —subvenciones y transferencias—. En cuanto a los tributos propios distingue dos tipos: tasas afectas a los servicios transferidos (titularidad previa del Estado) y nuevos tributos creados por las Comunidades Autónomas. Por otro lado, recuerda que los tributos cedidos pertenecen a una categoría genérica de participación (100%) en el rendimiento de los impuestos estatales en el territorio, remarcando la competencia de las mismas en la administración de esta materia. Asimismo señala la necesidad de financiar mediante subvenciones, el coste efectivo de los servicios transferidos a estos entes, objetivo que condiciona el método de cálculo de las mismas. Finalmente hace hincapié en la importancia de la transferencia de capitales procedentes del Fondo de Compensación Territorial, resaltando que deben ser aplicados a la financiación de inversiones (subvenciones condicionadas a una finalidad específica).

Para finalizar la obra el profesor Castells examina los diferentes modelos de hacienda autonómica a tenor de la normativa legal básica, Constitución, Estatutos de Autonomía y LOFCA y aborda su futuro mediante un

ciones e transferencias—. En cuanto a los servicios transferidos (titularidad previa del Estado) e nuevos tributos creados por las Comunidades Autónomas. Por otro lado, recuerda que los tributos cedidos pertenecen a una categoría genérica de participación (100%) en el rendimiento de los impuestos estatales en el territorio, remarcando a la competencia de las mismas en la administración de esta materia. Asimismo señala la necesidad de financiar mediante subvenciones, o coste efectivo de los servicios transferidos a estos entes, objetivo que condiciona el método de cálculo de las mismas. Finalmente hace hincapié en la importancia de la transferencia de capitales procedentes del Fondo de Compensación Territorial, resaltando que deben ser aplicados ó financiación de inversiones (subvenciones condicionadas a una finalidad específica).

Para finalizar la obra el profesor Castells examina los diferentes modelos de hacienda autonómica a tenor de la normativa legal básica, Constitución, Estatutos de Autonomía e LOFCA e aborda o seu futuro mediante un proceso de adaptación gradual insistiendo sobre la conveniencia de establecer dos mecanismos de financiación fundamentales —participación en el rendimiento territorial del IRPF e un fondo de subvención de carácter general—, sen esquecer, así e todo, a oportunidade de establecer vías de financiación secundarias.

M<sup>a</sup> del Carmen Martínez Míguez

Facultade de C.C. Económicas e Empresariais

proceso de adaptación gradual insistiendo sobre la conveniencia de establecer dos mecanismos de financiación fundamentales-participación en el rendimiento territorial del IRPF y un fondo de subvención de carácter general-, sin olvidar, no obstante, la oportunidad de establecer vías de financiación secundarias.

**M<sup>a</sup> del Carmen Martínez Míguez**

Facultad de C.C. Económicas y Empresariales