

LAS CESTAS AUTONÓMICAS

Autores: *Alejandro Esteller, Jorge Navas y Pilar Sorribas*

La reforma clave del nuevo sistema de financiación autonómica, que estará vigente a partir del 1 de enero de 2002, es la introducción de las denominadas "cestas impositivas", las cuales se convertirán en la fuente de financiación más importante de las Comunidades Autónomas (CCAA) de Régimen Común. Estas cestas estarán compuestas por participaciones en el IRPF, en el IVA y en los impuestos especiales. El objetivo de este trabajo es analizar el problema que debiera plantearse una CA a la hora de decidir cuál debiera ser la composición óptima de su cesta impositiva, sujeto a una restricción de suficiencia financiera¹. Así, como en cualquier problema de elección bajo incertidumbre, la optimalidad de la cesta se obtiene a través de combinar la maximización del rendimiento impositivo esperado con la minimización de la incertidumbre e inestabilidad recaudatoria (Markowitz, 1952) durante el período de vigencia de esos pesos impositivos (en el estudio, hemos considerado el quinquenio 2002-06). Para poder llegar a desarrollar la metodología de elección de los pesos óptimos bajo incertidumbre, tendremos que realizar un ejercicio de predicción del rendimiento de cada una de las figuras tributarias que han de componer la cesta, para lo cual utilizaremos la metodología propuesta por Marcet (1991).

En este trabajo, argumentamos que se pueden identificar diversas situaciones institucionales futuras, como por ejemplo, la existencia de una garantía de mínimos o la limitación de la capacidad de endeudamiento, que, sin duda, modificarían la composición "óptima" de una cesta. Así, por ejemplo, si existe la posibilidad de endeudamiento por parte de las CCAA, dado un nivel de aversión al riesgo, las CCAA preferirán una cesta que aún presentando una elevada variabilidad en el tiempo, les supusiera un mayor

¹ Este trabajo fue realizado antes de la aprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común el 27 de julio de 2001. Es por ello que no se presentan los resultados que se obtendrían al aplicar los pesos acordados por el CPFF.

volumen de recaudación en términos esperados respecto de otra cesta que generara menor recaudación en el período, pero mayor estabilidad. Es decir, limitar el endeudamiento genera conservadurismo financiero.

Aplicando la metodología propuesta, los resultados obtenidos para el quinquenio 2002-6 nos sugieren que los impuestos especiales son altamente atractivos para las CCAA bajo cualquier perspectiva de riesgo-rentabilidad (en particular, hidrocarburos y alcohol). Sin embargo y como consecuencia de que las bases impositivas de estos impuestos no pueden satisfacer en su totalidad las necesidades de financiación iniciales, las CCAA se enfrentan a la decisión de completar esas necesidades con participaciones en el IRPF y/o en el IVA. En la elección entre la participación en uno u otro impuesto, o en ambos, observamos que si la CA adopta una posición conservadora (sacrifica rendimiento a costa de menor riesgo), el IRPF es preferido al IVA, mientras que sucede justamente lo contrario bajo actitudes financieramente arriesgadas (acepta riesgo a cambio de mayores rendimientos) mientras que, obviamente, combina ambos impuestos si adopta una actitud intermedia entre riesgo y rendimiento.

A partir de los resultados obtenidos, se pueden observar diferencias relevantes en la composición óptima de las cestas entre CCAA, sobre todo cuando las restricciones institucionales sobre los pesos no son muy estrictas. Este último resultado nos indica que, bajo la doble perspectiva rendimiento-riesgo de elección de la cesta, tratar de forma simétrica a todas las CCAA no es mejor alternativa desde el punto de vista de las CCAA.

Finalmente, a partir de los resultados del trabajo, se comprueba que, de acuerdo con las actitudes ante el binomio rendimiento-riesgo y dependiendo de las restricciones institucionales fijadas en los porcentajes, parece ineludible el establecimiento de mecanismos de garantía de mínimos en tanto en cuanto las necesidades de gasto iniciales crezcan aún moderadamente a lo largo del período en términos reales, a no ser que se posibilite a las CCAA un ejercicio relativamente amplio de capacidad normativa-administrativa sobre los impuestos de la cesta y/o no se limite el endeudamiento a las CCAA a raíz del proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria.