Investigaciones Económicas (Segunda época). Vol. XIII, n.º 2 (1989), págs. 245-267.

UNA PROPUESTA PARA LA INTEGRACION MULTIJURISDICCIONAL DEL IRPF

Javier SUAREZ PANDIELLO*

Universidad de Oviedo

En este artículo se intenta responder al problema originado por las asimetrías en la distribución de costes y beneficios políticos entre los distintos niveles de gobierno, derivadas del comportamiento fiscal en el marco de un sistema de hacienda descentralizado. Para ello, se propone integrar a nivel espacial o multijurisdiccional el Impuesto Personal sobre la Renta, sobre la base de la articulación de un sistema de recargos subcentrales, combinado con una reducción en el montante global de las subvenciones interjurisdiccionales.

1. Introducción

Entre los obstáculos que dificultan el funcionamiento eficiente de los sistemas de Hacienda Pública multijurisdiccional, es de destacar la pervivencia de importantes asimetrías en la distribución de los costes y beneficios políticos derivados del comportamiento fiscal de los distintos niveles de gobierno.

Tradicionalmente, los estudios de Federalismo Fiscal han venido recomendando la asunción por parte de los niveles centrales de Hacienda de las figuras tributarias con mayor poder recaudatorio y con mayor flexibilidad respecto a la renta, amparándose en la superioridad de sus funciones fiscales ya que redistribución y estabilización se consideran funciones centralizadas y únicamente la provisión de bienes y servicios públicos es descentralizable[1].

Sin embargo, es evidente que garantizar la suficiencia de recursos a los niveles subcentrales de gobierno exige incrementar los recursos presupuestarios de estas haciendas, cosa que en principio únicamente podría hacerse ampliando el volumen de transferencias a recibir por estas entidades del nivel superior y más «rico».

Además, garantizar la autonomía de los entes subcentrales exige que la mayor parte de sus recursos pueda ser aplicada discrecionalmente a cubrir aquellos proyectos que dichos entes libre y voluntariamente estén dispuestos a asumir, obviamente dentro de un marco competencial preestablecido.

* Agradezco los comentarios realizados por un evaluador anónimo a una anterior versión de este trabajo.

[1] A título de ejemplo véase Oates (1972) y Musgrave (1983). Para una matización sin salirse de la ortodoxia véase Suárez Pandiello (1987).

En consecuencia, se produce una clara asimetría, al gastar las administraciones subcentrales un importante porcentaje de recursos cuya obtención no supone para ellas un coste político alguno por proceder de subvenciones incondicionales de la administración central que es quién por vía impositiva soporta este coste político.

La teoría de la Hacienda, y en particular, la teoría de la ilusión financiera[2], nos alerta sobre las perniciosas consecuencias de esta asimetría. A grandes rasgos, es de esperar que la subestimación de la carga tributaria por parte de los contribuyentes-votantes de los niveles locales de gobierno produzca una sobreexpansión del gasto público, puesto que si suponemos que los bienes y servicios suministrados por estas administraciones son normales, este «descenso» en el precio incrementará su demanda.

En el presente trabajo propongo un método para contrarrestar, al menos parcialmente, la asimetría en la distribución de costes y beneficios políticos, mediante la integración multijurisdiccional del Impuesto personal sobre la renta. A mi juicio este método podría ser aprovechable para la financiación local española, salvando prejuicios políticos derivados de la efímera experiencia de imposición local sobre la renta, siempre que se articule de una forma jurídicamente correcta[3].

La proxima sección presenta un sencillo modelo de comportamiento político multijurisdiccional, mediante el cual se plantea la existencia de resultados diferentes en la conducta del sector público tendente a maximizar el bienestar social según existan o no tributos generadores de ilusión financiera.

En la tercera sección se valora el establecimiento de un recargo sobre el Impuesto personal sobre la renta como medida financiera en manos de los entes subcentrales y las condiciones en que este instrumento puede corregir la asimetría antes citada sin producir otros efectos negativos.

La cuarta sección ilustra mi propuesta con algunas cifras relativas al caso español, finalizando el trabajo con el resumen de las principales conclusiones alcanzadas.

2. Un modelo de comportamiento político interjurisdiccional

Vamos a suponer que existe un sector público compuesto por dos niveles de Hacienda a los que denominaremos Hacienda Estatal y Hacienda Local[4].

[2] Sobre la ilusión financiera véase por todos Buchanan (1967).

[3] La experiencia española de imposición local sobre la renta se circunscribe al recargo establecido por un conjunto de localidades al amparo de la Ley 24/83 de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. Dicho recargo fue declarado inconstitucional por sentencia 179/1985 del Tribunal Constitucional, basándose en la ilegalidad de la libertad local para establecer el tipo del recargo sin límites.

[4] Podría incluirse un tercer nivel intermedio sin que se alteraran de modo sustancial las conclusiones.

Suponemos además que ambos niveles se rigen por criterios democráticos, de manera que sus gobiernos han sido elegidos de acuerdo con la regla mayoritaria.

Los gobiernos intentan maximizar el bienestar de sus ciudadanos para lo cual sus decisiones presupuestarias (recaudación tributaria y asignación del gasto público) deben adecuarse a las preferencias de los mismos. Vamos a utilizar como índice o «proxy» del bienestar social el número de votos obtenidos, de modo que supondremos que decisiones que benefician a la mayoría de la población serán refrendadas por el voto mayoritario al partido en el gobierno. De este modo el objetivo de maximizar el bienestar social puede coincidir con el objetivo de maximizar el número de votos que refrenden la política del gobierno[5].

El modelo supone que el número de votos que obtendrán los partidos en el poder viene determinado por una función con las siguientes características:

$$V = V(G, FP) \qquad [1]$$

donde V representa el número de votos
G el volumen y calidad de los servicios públicos suministrados, y
FP el volumen de recursos públicos procedentes de la fiscalidad propia del nivel de gobierno correspondiente.

El número de votos aumenta a medida que lo hace la cantidad y la calidad de los servicios públicos, pero a un ritmo decreciente, es decir

$$\frac{\partial V}{\partial G} > 0 \quad , \quad \frac{\partial^2 V}{\partial G^2} < 0$$

En relación con la fiscalidad propia, existe un lugar a partir del cual incrementos en la presión fiscal conducen inevitablemente a disminuciones del número de votos, es decir,

$$\exists\ FP_0 / FP > FP_0 \Rightarrow \frac{\partial V}{\partial FP} < 0$$

[5] Nótese que estoy utilizando un concepto de bienestar social individualista, en el sentido de que la función del bienestar social será una función aditiva de las funciones de utilidad o bienestar individuales.
Por otra parte, el objetivo de maximización del voto como regla de comportamiento político ya había sido establecido en el modelo de Downs (1957), si bien allí era más explícito el interés «egoísta» de los partidos políticos. Entiendo que en mi planteamiento cabe tanto la motivación «egoista», como la motivación «altruista» de servir al bien común.

Existe un número fijo y pequeño de votantes «fieles» al partido del gobierno[6], es decir

$$V \geqslant V_0$$

Dadas estas características para el modelo de votación, vamos a desarrollar seguidamente las relaciones funcionales antes descritas para los dos niveles jurisdiccionales.

2.1. *Hacienda Local*

Dada la función a maximizar

$$V_L = V_L(G_L, FP_L) \qquad [2]$$

réplica exacta de la función [1] anterior, donde los subíndices nos indican que estamos en el nivel local de gobierno, necesitamos saber algo más acerca de G_L y FP_L.

En este sentido vamos a suponer que el volumen y la calidad de los servicios públicos locales depende única y exclusivamente del nivel de gasto local (a mayor gasto, más y mejores servicios), el cual obviamente viene determinado por la magnitud total de recursos con los que cuenten las autoridades locales. A nuestros efectos,

$$G_L = FP_L + TE_R \qquad [3]$$

lo que quiere decir que los entes locales únicamente obtienen recursos derivados de su propia fiscalidad (FP_L) y de transferencias recibidas del Estado o nivel central (TE_R).

La fiscalidad propia de las administraciones locales viene dada por

$$FP_L = t_L Y_L + X \qquad [4]$$

donde:

- Y_L es la renta total de los residentes en la localidad.
- t_L el tipo unitario efectivo de un impuesto local sobre la renta, y
- X el resto de los ingresos tributarios locales derivados de fuentes diferentes de la renta y que, suponemos, proceden de tributos generadores de ilusión fiscal.

[6] Esta restricción, que podría ser eliminada sin alteraciones sustanciales en los resultados, pretende recoger la existencia de algún grado de militancia política o votación ideológicamente activa.

Quiere ello decir, por lo tanto, que suponiendo inalterable la renta local, únicamente puede incrementarse la presión fiscal local elevando el tipo de gravamen t_L[7], o bien incrementando la recaudación de X.

Además, las transferencias recibidas por las localidades dependen exclusivamente de factores como la necesidad y la capacidad fiscal, medidos con criterios objetivos, con lo cual se encuentran totalmente desvinculadas del esfuerzo fiscal originado en cada corporación[8]. Así, para cada localidad,

$$TE_{R_i} = (\alpha n_i + \beta c_i) TE_0 \qquad [5]$$

siendo:

TE_{R_i} el volumen total de transferencias recibido por la localidad i-ésima.
n_i un índice objetivo de necesidad de la localidad i-ésima.
c_i un índice objetivo de capacidad de la localidad i-ésima.
$TE_0 = \sum_{i=1}^{n} TE_{R_i}$ el volumen total de transferencias otorgado por el nivel central de la Administración, y
α y β constantes.

2.2. *Hacienda Estatal*

El comportamiento de las funciones relevantes a nivel estatal es casi una réplica exacta del mostrado para el nivel local, excepción hecha lógicamente de la función presupuestaria G_E. Así podemos anotar:

$$V_E = V_E(G_E, FP_E) \qquad [6]$$

análoga a [1] y [2], y donde los subíndices nos indican que estamos en el nivel estatal de gobierno.

$$G_E = FP_E - TE_0 \qquad [7]$$

que indica que el volumen total de recursos de la Administración central del Estado procede únicamente de su propia fiscalidad (FP_E) y además estos

[7] t_L podría ser interpretado desde la perspectiva de la actual fiscalidad local española como el cociente entre la recaudación derivada de impuestos tales como las Licencias Fiscales o el Impuesto de Radicación y la Renta Municipal.

[8] Para una propuesta de distribución de transferencias con criterios objetivos, véase Suárez Pandiello (1989). Propuestas alternativas pero que incluyen en alguna medida el esfuerzo fiscal de los receptores se encuentran en Castells y Frigola (1985) y Poveda (1986).

recursos se emplean en su totalidad en suministrar bienes y servicios públicos (G_E) y en financiar a las entidades locales (TE_0)[9].

$$FP_E = t_E Y_E + Z \qquad [8]$$

análoga a [4] y donde en consecuencia:

Y_E es la renta total de los residentes en el Estado.
t_E el tipo unitario efectivo de un impuesto estatal sobre la renta, y
z el resto de los ingresos tributarios estatales derivados de fuentes diferentes de la renta.

Se supone además que las transferencias otorgadas al nivel subcentral constituyen un fondo general de subvenciones incondicionales dirigidas únicamente a satisfacer los principios de suficiencia y equidad sobre la base de un mismo grado de cobertura de los servicios para ambos niveles. Dicho fondo puede ser dotado como una participación constante en los recursos propios del Estado[10].

$$TE_0 = a \cdot FP_E, \text{ donde } a \text{ es una constante } 0 < a < 1$$

2.3. *La solución*

La especificación de las funciones relevantes tanto a nivel central como a nivel local hace que la satisfacción de nuestro objetivo maximizador dé lugar a los siguientes resultados.

A nivel local, maximizar el bienestar social, aproximado por V_L implicaría, por una parte, maximizar el volumen y calidad de los servicios públicos (G_L) y por otra minimizar la presión fiscal sobre los ciudadanos (FP_L), o mejor aproximarla al valor[11] FP_0. Sin embargo, dado que TE_R es una variable incontrolable por el ente local (exógena), maximizar G_L implica maximizar FP_L.

Consecuentemente maximizar V_L implicaría maximizar y minimizar simultáneamente la misma variable (FP_L), por lo que la solución óptima sería llevar la presión fiscal local hasta un punto tal que el beneficio marginal de una unidad

[9] Estoy suponiendo implícitamente que el presupuesto está equilibrado y además no existen cargas pendientes de déficits anteriores. Obviamente, estoy despreciando también otras fuentes de financiación tales como los ingresos patrimoniales y las transferencias exteriores.

[10] Para una explicación más detallada véase Castells y Frigola (1985) y Suárez Pandiello (1989).

[11] Dado el supuesto tercero del modelo, estamos suponiendo implícitamente que sólo consideramos relevante el tramo descendente de la función, es decir $FP_L \geqslant FP_0$. La razón evidente es que para valores de FP_L inferiores las autoridades locales siempre se verán incentivadas a incrementar su presión fiscal pues su pérdida de votos es nula. El umbral FP_0 dependerá de la composición de dicha presión fiscal. Es de esperar que cuanto mayor sea el peso de los tributos más «visibles» menor sera FP_0.

adicional de servicio público proporcionado gracias a la elevación de dicha variable iguale al coste marginal del citado incremento, ambos medidos en términos de votos populares.

Ahora bien, la actuación sobre la variable FP_L puede llevarse a término según dos alternativas, cuyos resultados no son en modo alguno irrelevantes. Dada cualquier posición de partida las opciones serían las siguientes:

$$\Delta FP_L = \Delta t_L Y_L$$

En estas circunstancias, la presión fiscal se incrementa sobre la base de la utilización de un instrumento fiscal perfectamente perceptible para los contribuyentes-votantes[12].

$$\Delta FP_L = \Delta X$$

Ahora los aumentos de presión fiscal no son «advertidos» por los contribuyentes-votantes, dado que proceden de impuestos generadores de ilusión fiscal.

Dados los supuestos del modelo cabe esperar que el óptimo se alcanzará con un mayor nivel de presión fiscal cuanto mayor sea la proporción de X en su composición. La razón de este resultado es que la función V_L es tanto más sensible respecto a la presión fiscal cuanto más perceptibles sean los tributos que la componen. Evidentemente, la admisión de supuestos de ilusión financiera limitaría en gran medida la relación establecida entre el bienestar social y el número de votos obtenidos por las autoridades públicas. De ahí que consideremos que cuanto más perceptibles para los ciudadanos-contribuyentes-votantes sean las actuaciones públicas (tanto desde la vertiente de los ingresos, como desde la de los gastos) mejores serán los resultados obtenidos.

Seguidamente intentaré demostrar cómo la integración multijurisdiccional del IRPF sobre la base de la conjunción de recargos locales y cláusulas de deducibilidad en el impuesto estatal sin alterar la presión fiscal conjunta supone un avance hacia la situación óptima en este sentido. Para ello comenzaré por valorar teóricamente el recargo local como figura tributaria.

3. Propuesta de integración multijurisdiccional del IRPF

Desde que la Comisión Layfield (1976) sugiriese la introducción de la imposición local sobre la renta en el Reino Unido para corregir los efectos perversos asociados al tradicional sistema británico de imposición sobre la propiedad, se ha multiplicado el interés suscitado por esta figura. Sin embargo, no es mi intención hacer aquí una apología de la misma, sino solamente exponer los

[12] Estamos suponiendo implícitamente que la renta Y_L es una variable exógena.

principales efectos que cabría esperar de la instauración de un sistema de tributación local sobre la renta basado en el establecimiento de recargos sobre la cuota líquida del impuesto estatal[13].

En este sentido, cabría anotar los siguientes efectos positivos[14]:

a) Un recargo local sobre la cuota líquida no distorsionaría la naturaleza del impuesto estatal. Si suponemos que el impuesto estatal se articula en su forma tradicional, es decir, como un impuesto *progresivo* en el que, por tanto, el tipo medio de gravamen aumenta al hacerlo el nivel de renta, y *personal*, o que tiene en cuenta las circunstancias familiares, etc. del sujeto pasivo, es de esperar que, cualquiera que sea la forma en que dichas características se incorporen a la estructura del impuesto[15] la cuota líquida asumirá esas cartas de naturaleza y por lo tanto el posible recargo local no hará sino reflejarse en ese espejo.

b) El recargo podría ser recaudado al mismo tiempo que el impuesto estatal, lo que evitaría duplicidades administrativas, ahorraría en costes de cumplimiento y administración, y, en fin, sería consistente con la regla de economicidad.

c) El recargo se presentaría también como un ingreso flexible y elástico, en el sentido de que se adapta perfectamente a las cambiantes circunstancias de la Economía, evitando los efectos de anquilosamiento o petrificación tan comunes a otros impuestos tradicionalmente atribuidos a las localidades.

d) Por último, en relación a la equidad, un recargo sobre un impuesto personal y progresivo está claro que concuerda con el principio de la capacidad de pago y por tanto respeta las reglas de equidad, tanto horizontal, como vertical dentro de su territorio.

En cuanto a los previsibles efectos negativos, podríamos apuntar:

e) Problemas derivados de la existencia de Fraude Fiscal. Obviamente, si decíamos que el recargo local se refleja en el espejo del impuesto estatal, la existencia de bolsas de fraude que afectasen a determinadas clases de renta distorsionaría lógicamente la justicia en la distribución de la carga a nivel local, lo mismo que lo hace a nivel estatal.

f) Problemas derivados de la distribución espacial de la población. Son éstas, situaciones aparecidas como consecuencia de la proliferación de ciudades-dormitorio en la periferia de las grandes urbes. Como he expuesto en otro

[13] Para un análisis más exhaustivo que incluye, además del análisis teórico puro, una referencia a las experiencias internacionales y un desarrollo de otras alternativas diferentes a la vía del recargo, véase Bosch (1985).

[14] La valoración del recargo está basada en los argumentos expuestos en Suárez Pandiello (1989).

[15] La progresividad podría basarse en una escala con tipos marginales crecientes o alternativamente, en un tipo marginal único combinado con un mínimo exento más o menos amplio; y la personalización podría realizarse a través de deducciones en la base imponible, en la cuota íntegra, o bien mediante exenciones de determinadas rentas.

lugar, «básicamente, la cuestión radica en que los municipios con mayores necesidades financieras son a menudo estas ciudades-dormitorio que suelen tener grandes déficits de equipamiento como consecuencia de la creciente inmigración y que suelen servir de residencia, en su mayoría, a personas de baja renta (obreros industriales, trabajadores de la construcción, etc.). Por contra existen también ciudades residenciales mucho más equipadas y con una concentración de residentes de altas rentas mucho mayor. Obviamente, serían las primeras quienes establecerían mayores recargos, con lo cual nuevamente el reparto de la carga tributaria no sería todo lo progresiva que cabría esperar»[16]

g) Problemas enmarcados en el «efecto-Tiebout». Si existen fuertes disparidades entre localidades a la hora de establecer los tipos de recargo, es de esperar que se produzcan migraciones de carácter fiscal. Quienes se sientan fiscalmente perjudicados, abandonarán su jurisdicción, estableciéndose en otra que les resulte más acorde con sus expectativas.

Una vez expuestas las principales ventajas e inconvenientes de la utilización del recargo sobre el IRPF como ingreso tributario en manos de las administraciones locales, dedicaré las siguientes líneas a exponer las características principales de mi propuesta de integración multijurisdiccional del IRPF, para a continuación valorar los resultados esperados de su implantación.

La propuesta de integración intentaría satisfacer los siguientes objetivos:

— Corregir, al menos parcialmente, las asimetrías existentes en la distribución de costes y beneficios políticos entre jurisdicciones.

— No incrementar, la presión fiscal conjunta sobre los ciudadanos.

— No disimular la recaudación tributaria mediante impuestos generadores de ilusión fiscal.

Para lograr estos objetivos se propone:

— Libertad de los entes locales para fijar potestativamente un recargo sobre la cuota líquida del impuesto sobre la renta de las personas físicas residentes en su territorio. Dicho recargo tendría un tipo único establecido libremente por la localidad correspondiente dentro de una banda fijada por la administración central (por ejemplo 0-10 por 100).

— Posibilidad para los contribuyentes de deducir íntegramente en la cuota del impuesto estatal el importe del recargo establecido por la corporación local en el mismo ejercicio en que éste es exigible[17].

— Minoración del fondo general de subvenciones incondicionadas que el nivel central pone a disposición del local en un importe igual a la suma de

[16] Cfr. Suárez Pandiello (1989). Un análisis de este fenómeno referido al caso americano se encuentra en Bahl (1984).

[17] Sobre la deducibilidad de los impuestos locales, véase. Noto y Zimmerman (1984), Gramlich (1985) y Chernick y Reschovsky (1987).

deducciones en la cuota del IRPF estatal en concepto de compensación de recargos locales, o lo que es lo mismo, en un importe igual a la pérdida de recaudación por el Estado debida a la integración multijurisdiccional del impuesto[18].

Siguiendo el modelo presentado en la sección anterior, veamos las implicaciones de mi propuesta.

Supongamos que seguimos manteniendo dos niveles de gobierno (estatal y local), pero ahora además el nivel local está formado únicamente por dos localidades. De acuerdo con las relaciones funcionales expuestas anteriormente [3] y [7].

$$G_{L_1} = FP_{L_1} + TE_{R_1}$$
$$G_{L_2} = FP_{L_2} + TE_{R_2}$$
$$G_E = FP_E - TE_0$$

donde los subíndices 1 y 2 hacen referencia cada uno a una localidad diferente.

Por otra parte,

$$TE_0 = TE_{R_1} + TE_{R_2}$$

es decir, las transferencias otorgadas por el nivel central de gobierno son obviamente recibidas por los entes locales.

Del mismo modo [4] y [8].

$$FP_{L_1} = t_{L_1} Y_{L_1} + X_1$$
$$FP_{L_2} = t_{L_2} Y_{L_2} + X_2$$
$$FP_E = t_E Y_E + Z$$

con idéntico comentario en relación con los subíndices.

Supongamos ahora que ambas localidades son exactamente iguales. Tienen la misma estructura productiva, el mismo número de habitantes e idénticas características relevantes. En consecuencia los índices objetivos de necesidad y capacidad que determinan el volumen de transferencias a recibir son iguales, o sea

$$n_1 = n_2$$
$$c_1 = c_2$$

[18] Una propuesta similar se encuentra en Trebolle (1987) para la financiación de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, hay una clara diferencia de planteamiento con la que he expuesto, ya que Trebolle sugiere que el incremento de presión fiscal debería ser homogéneo para todas las comunidades y su compensación tendría lugar por la vía de la reducción de las tarifas estatales y no por la vía de las deducciones.

y en consecuencia

$$TE_{R_1} = TE_{R_2} = TE_R \qquad [9]$$

y por tanto

$$TE_R = \frac{1}{2} \cdot TE_0 \qquad [10]$$

Imaginemos además que la estructura fiscal de las dos localidades es también exactamente igual en la situación de partida, es decir

$$FP_{L_1} = FP_{L_2} = FP_L$$
$$t_{L_1} = t_{L_2} = t_L$$
$$Y_{L_1} = Y_{L_2} = Y_L$$
$$X_1 = X_2 = X$$

Y en consecuencia

$$G_{L_1} = G_{L_2} = G_L$$

Supongamos ahora que aplicando la cláusula *ceteris paribus* se instaura un sistema que recoge mi propuesta con las tres características expuestas, de manera que ambas localidades establecen sendos recargos con el requisito:

$$t'_{L_1} > t'_{L_2} > t_L \qquad [11]$$

lo que significa que la localidad 1 ha elevado el tipo de recargo en mayor medida de lo que lo ha hecho la localidad 2, la cual también ha elevado la presión fiscal en su territorio.

Las consecuencias de estas alteraciones serán las siguientes:

$$FP'_{L_1} > FP'_{L_2} > FP_L \qquad [12]$$

La recaudación fiscal propia ha aumentado en ambas localidades, pero ahora es mayor en la entidad 1 por aplicar el tipo de recargo más alto permaneciendo constante todo lo demás.

$$FP'_E < FP_E \qquad [13]$$

La recaudación fiscal propia del nivel central ha disminuido como consecuencia de la cláusula de deducción de los recargos locales en el impuesto estatal.

$$TE'_0 < TE_0 \qquad [14]$$

El fondo de subvenciones constituido por el nivel central de gobierno en favor del local es ahora menor, al haberse reducido en el importe de la pérdida de recaudación del impuesto estatal. En consecuencia

$$G'_E = G_E \qquad [15]$$

se mantiene la prestación de servicios públicos a nivel estatal en los mismos términos.

$$TE'_{R_1} = TE'_{R_2} < TE_R \qquad [16]$$

El volumen de transferencias recibido por ambas localidades sigue siendo idéntico, pues no han variado los índices objetivos de necesidad y capacidad que son los determinantes de la posición relativa entre entidades. Por lo tanto sigue manteniéndose la relación expuesta en [10]. Sin embargo, ahora las transferencias recibidas son menores debido a la disminución del fondo estatal.

$$G_{L_1} > G_L > G_{L_2} \qquad [17]$$

La cantidad y/o la calidad de los servicios públicos suministrados en la localidad 1 será mayor que antes, mientras que la de la localidad 2 será menor, debido a la diferencia de tipos de recargo.

$$\frac{FP'_L}{FP'_E} > \frac{FP_L}{FP_E} \qquad [18]$$

La razón entre presión fiscal local y presión fiscal estatal aumentará, lo que implica una mayor asunción de costes políticos por parte de las administraciones locales y, por lo tanto, una pérdida de asimetría en el sentido buscado.

Finalmente, podemos deducir las siguientes implicaciones políticas:

— Los entes locales recaudan, al menos en términos relativos, más que antes. Así, el que obtiene el beneficio político del gasto público a nivel local soporte el coste político de exigir el dinero a los contribuyentes-votantes. Se corrige, en consecuencia, al menos parcialmente la asimetría antes expuesta.

— La mayor proximidad de la Administración a los administrados en el nivel local cabe esperar que incremente el control del gasto público por parte de los contribuyentes-votantes. Como quiera que la presión fiscal suponemos que está negativamente relacionada con la intención de voto, este sistema actuaría como freno político a la sobreexpansión del gasto público por encima de los niveles necesarios[19].

[19] Además la mayor percepción del coste de los servicios públicos derivada de nuestro sistema «elevaría» su precio para los contribuyentes lo que a su vez tiende también a retraer el gasto público como expuse en la introducción.

— Desde el momento en que una localidad haga uso de la facultad de incrementar su presión fiscal al máximo permitido (fijar el máximo tipo de recargo), todas le seguirán, pues de lo contrario perderían financiación estatal (no debemos olvidar que las transferencias estatales se distribuyen sobre la base de criterios objetivos independientes de la presión fiscal local) y no podrían compensar esta pérdida con financiación propia. Recuérdese que estamos suponiendo que la cantidad y calidad de los servicios públicos, directamente dependiente del tamaño del presupuesto, está positivamente relacionada con la intención del voto.

— Además, la deducibilidad del impuesto estatal suprime el incentivo a «votar con los pies», o a cambiar el domicilio fiscal, ya que en cualquier caso la presión fiscal global (suma de la estatal y la local) permanece invariable, y, por esa misma razón, se evitan también los problemas derivados de la distribución espacial de la población antes citados.

4. Algunas cifras relativas al caso español

El propósito de esta sección es realizar un ejercicio numérico descriptivo de lo que podría haber supuesto en los últimos años la asunción de mi propuesta en la estructura de la financiación multijurisdiccional. Para ello voy a centrarme únicamente en los niveles estatal y municipal[20], utilizando datos de liquidación del impuesto estatal sobre la renta, cifras presupuestarias[21] de las corporaciones locales, y estimaciones propias. Así, el cuadro número 1 recoge los datos relevantes para las estimaciones posteriores durante el quinquenio 1982-1986. Como en tantos otros aspectos de la economía pública española, las deficiencias estadísticas dificultan las comparaciones de cifras homogéneas, puesto que no existen datos disponibles acerca de las liquidaciones de los presupuestos municipales para los años recientes, debiendo conformarnos con los presupuestos preventivos de estas entidades. El cuadro 1 expone datos relativos a los derechos liquidados por el Estado en concepto de Impuesto sobre la renta de las personas físicas y a los presupuestos municipales de ingresos corrientes para el total del país.

En el cuadro 2 se estima la recaudación total que se obtendría a nivel local en el supuesto de que la totalidad de los ayuntamientos españoles estableciesen distintos tipos de recargo con carácter de uniformidad.

El cuadro 3 recoge las modificaciones que la implantación de recargos locales deducibles en el impuesto estatal produciría en el tamaño del fondo de subven-

[20] La propuesta de recargo deducible con minoración de las transferencias podría generalizarse sin grandes problemas al nivel de las Comunidades Autónomas.

[21] Aún cuando la comparación de cifras presupuestarias para un nivel con cifras liquidadas para otro no es muy riguroso metodológicamente hablando, la ausencia de datos liquidados referentes a las corporaciones locales españolas me empujó a acometerla. En cualquier caso, los objetivos meramente descriptivos de esta sección limitan ya de por sí este «pecado original».

CUADRO 1
Magnitudes relevantes 1982-1986 (millones de ptas.)

	1982	1983	1984	1985	1986
Cuota líquida del IRPF estatal (1)	808.620	1.005.694	1.245.369	1.498.199	1.633.105
Participaciones de los Ayuntamientos en los Ingresos del Estado (2)	140.630	203.997	234.160	270.670	275.044
Ingresos corrientes presupuestados por los Ayuntamientos Españoles (3)	544.030	628.673	744.914	862.596	982.211
Financiación de los Ayuntamientos Españoles por sus propios medios (4)	403.400	424.676	510.754	591.926	707.167

Fuentes:
(1) Años 1982-1984. Secretaría de Estado de Hacienda: *Memorias de la Administración Tributaria.* Varios años.
Años 1985-1986. Intervención General de la Administración del Estado: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas,* 1986.
(2) *Presupuestos Generales del Estado.* Varios años.
(3) Banco de Crédito Local de España, citado en García de la Riva (1987).
(4) Diferencia entre las dos filas anteriores.

CUADRO 2
Recaudación local estimada según distintos tipos de recargo
(millones de ptas.)

Tipo de recargo	1982	1983	1984	1985	1986
1 %	8.086	10.057	12.454	14.982	16.331
3 %	24.259	30.171	37.361	44.946	48.993
5 %	40.431	50.285	62.269	74.910	81.655
10 %	80.862	100.569	124.537	149.820	163.311

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 1.

ciones generales dotado por el Estado a beneficio de los ayuntamientos. Para cada tipo de recargo y año se ofrece la cantidad global resultante y el porcentaje de recorte que supondría sobre la cifra inicial (en ausencia de recargos).

El cuadro 4 muestra cómo afectaría mi propuesta a un supuesto índice de autonomía local, definido como el ratio entre los ingresos corrientes de los municipios excluida su participación en el fondo de subvenciones y sus ingresos corrientes totales.

A partir de ahí se estima cuáles habrían sido las consecuencias de la implantación de mi propuesta sobre los recursos de cuatro municipios concretos bajo

CUADRO 3

Fondo estatal estimado de subvenciones para distintos tipos de recargo (millones de ptas.)

	1982		1983		1984		1985		1986	
Tipo de recargo	Cantidad	Minoración %	Cantidad	Minoración %	Cantidad	Minoración %	Cantidad	Minoración %	Cantidad	Minoración %
0 %	140.630	0	203.997	0	234.160	0	270.670	0	275.044	0
1 %	132.544	5,75	193.940	4,93	221.706	5,32	255.688	5,53	258.713	5,93
3 %	116.371	17,25	173.826	14,79	196.799	15,96	225.724	16,61	226.051	17,81
5 %	100.199	28,75	153.712	24,65	171.891	26,59	195.760	27,68	193.389	29,69
10 %	59.768	57,50	103.428	49,30	109,623	53,18	120.850	53,35	111.733	59,38

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros 1 y 2.

CUADRO 4
Indice de autonomía local para distintos tipos de recargo

Tipo de recargo	1982	1983	1984	1985	1986
0 %	0,742	0,676	0,686	0,686	0,720
1 %	0,756	0,692	0,702	0,704	0,737
3 %	0,786	0,724	0,736	0,738	0,770
5 %	0,816	0,756	0,769	0,773	0,803
10 %	0,890	0,835	0,853	0,860	0,886

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros 1 y 2.

distintas hipótesis alternativas durante el año 1986. Para ello voy a suponer que la distribución geográfica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas estatales sigue manteniéndose en los mismos términos del año 1983 (último año para el que existen datos de la distribución de la cuota líquida por Delegaciones de Hacienda). Además, realizaré otros dos supuestos que, si bien no resultan muy realistas, sí simplifican bastante el proceso de estimación.

El primero de ellos es que la cuota líquida del IRPF estatal se distribuye proporcionalmente al número de habitantes de derecho dentro de cada provincia. Esto implicaría que en cada municipio habría una proporción idéntica de contribuyentes para cada escala de renta.

El segundo supuesto es que los criterios con los que se distribuye el Fondo Estatal de subvenciones (Fondo Nacional de Cooperación Municipal) respeta escrupulosamente las condiciones que se le habían exigido en el modelo (independencia del esfuerzo fiscal local y relación estricta con los índices de necesidad y capacidad fiscal), de modo que los porcentajes de participación de cada localidad según los presupuestos de 1986 deben permanecer inalterables cualquiera que sea el recargo establecido.

Las entidades locales elegidas han sido Barcelona (1.769.014 habitantes de derecho en 1985) como gran metrópoli, Zaragoza (604.952 habitantes) como ciudad de tamaño grande, Oviedo (190.527 habitantes) como capital de nivel medio y Langreo (56.650 habitantes) como ciudad pequeña sometida a la crisis industrial.

El cuadro 5 expone los datos reales que serán relevantes para las estimaciones posteriores y los cuadros 6 y 11 representan estas estimaciones. Para interpretar los resultados, debe tenerse en cuenta que las hipótesis de partida de las distintas alternativas son las siguientes:

— Alternativa 1 $t_B = 0$
$t_Z = 0$
$t_O = 0$
$t_L = 0$
$t_R = 0$

— Alternativa 2 $t_B = 0$
$t_Z = 0{,}01$
$t_O = 0{,}05$
$t_L = 0{,}1$
$t_R = 0$

— Alternativa 3 $t_B = 0{,}01$
$t_Z = 0{,}05$
$t_O = 0{,}1$
$t_L = 0$
$t_R = 0$

— Alternativa 4 $t_B = 0{,}05$
$t_Z = 0{,}1$
$t_O = 0$
$t_L = 0{,}01$
$t_R = 0$

— Alternativa 5 $t_B = 0{,}1$
$t_Z = 0$
$t_O = 0{,}01$
$t_L = 0{,}05$
$t_R = 0$

— Alternativa 6 $t_B = 0$
$t_Z = 0$
$t_O = 0$
$t_L = 0$
$t_R = 0{,}1$

— Alternativa 7 $t_B = 0{,}1$
$t_Z = 0{,}1$
$t_O = 0{,}1$
$t_L = 0{,}1$
$t_R = 0{,}1$

Siendo:

t_B el tipo unitario de recargo implantado en Barcelona.
t_Z el de Zaragoza.
t_O el de Oviedo.
t_L el de Langreo.
t_R el implantado en el resto de los municipios del Estado.

Obviamente, en todas las alternativas suponemos que el recargo es deducido del impuesto estatal, y que el Estado minora el Fondo de subvenciones en idéntica cuantía a su pérdida de recaudación en el IRPF.

La cantidad recaudada en virtud del recargo por cada ayuntamiento se estima según la fórmula

$$FP_{Li} = CL_{\text{IRPF}} \cdot q_{pi} \cdot \frac{P_{Li}}{P_{pi}} \cdot t_i$$

donde:

FP_{Li} es la recaudación esperada del municipio i-ésimo por el recargo.
CL_{IRPF} la cuota líquida estatal del IRPF (cuadro 1).
q_{pi} el porcentaje de CL_{IRPF} recaudado en la provincia a la que pertenece el municipio i-ésimo.
P_{Li} la población del municipio i-ésimo.
P_{pi} la población de la provincia a la que pertenece el municipio i-ésimo, y
t_i el tipo de recargo establecido por el municipio i-ésimo

CUADRO 5
Magnitudes relevantes para las estimaciones

1.º	Número de habitantes por provincia (1985)	
	— Barcelona	4.714.783
	— Zaragoza	863.078
	— Asturias	1.153.794
2.º	Número de habitantes por localidades (1985)	
	— Barcelona	1.769.014
	— Zaragoza	604.952
	— Oviedo	190.527
	— Langreo	56.650
3.º	Participación porcentual por provincias en la cuota líquida del IRPF (1983)	
	— Barcelona	18,08
	— Zaragoza	3,22
	— Asturias	3,83
4.º	Porcentaje de participación presupuestaria en el Fondo de subvenciones (1986)	
	— Barcelona	8,66
	— Zaragoza	2,37
	— Oviedo	0,48
	— Langreo	0,14

Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda: *Memoria de la Administración Tributaria* 1984.
BANESTO: *Anuario del mercado español.* 1987
Ayuntamientos de Barcelona, Zaragoza, Oviedo y Langreo: Presupuestos municipales 1986.

CUADRO 6
Estructura de la financiación local bajo la primera alternativa
(1986. Ingresos corrientes. Millones de ptas.)

Municipio	FP_L	%	TE_R	%	G_L	%
Barcelona	60.453	71,74	23.815	28,26	84.268	100
Zaragoza	14.981	69,68	6.518	30,32	21.499	100
Oviedo	3.814	74,48	1.307	25,52	5.121	100
Langreo	714	64,85	387	35,15	1.101	100

Fuente: Presupuestos de las localidades citadas y elaboración propia.
TE_0 = 275.044

CUADRO 7
Estructura de la financiación local bajo la segunda alternativa
(1986. Ingresos corrientes. Millones de ptas.)

Municipio	FP_L	%	TE_R	%	G_L	%
Barcelona	60.453	71,82	23.716	28,18	84.169	100
Zaragoza	15.350	70,28	6.490	29,72	21.840	100
Oviedo	4.330	76,72	1.314	23,28	5.644	100
Langreo	1.021	72,73	383	27,27	1.404	100

Fuente: Presupuestos de las localidades citadas y elaboración propia.
TE_0 = 273.852

CUADRO 8
Estructura de la financiación local bajo la tercera alternativa
(1986. Ingresos corrientes. Millones de ptas.)

Municipio	FP_L	%	TE_R	%	G_L	%
Barcelona	61.561	72,39	23.474	27,61	85.035	100
Zaragoza	16.824	72,37	6.424	27,63	23.248	100
Oviedo	4.847	78,84	1.301	21,16	6.148	100
Langreo	714	65,34	379	34,66	1.093	100

Fuente: Presupuestos de las localidades citadas y elaboración propia.
TE_0 = 271.060

CUADRO 9
Estructura de la financiación local bajo la cuarta alternativa
(1986. Ingresos corrientes. Millones de ptas.)

Municipio	FP_L	%	TE_R	%	G_L	%
Barcelona	65.992	74,14	23.017	25,86	89.009	100
Zaragoza	18.667	74,77	6.299	25,23	24.966	100
Oviedo	3.814	74,93	1.276	25,07	5.090	100
Langreo	745	66,70	372	33,30	1.117	100

Fuente: Presupuestos de las localidades citadas y elaboración propia.
TE_0 = 265.788

CUADRO 10
Estructura de la financiación local bajo la quinta alternativa
(1986. Ingresos corrientes. Millones de ptas.)

Municipio	FP_L	%	TE_R	%	G_L	%
Barcelona	71.562	75,80	22.837	24,20	94.369	100
Zaragoza	14.981	70,56	6.250	29,44	21.231	100
Oviedo	3.917	75,57	1.266	24,43	5.182	100
Langreo	868	70,17	369	29,83	1.237	100

Fuente: Presupuestos de las localidades citadas y elaboración propia.
TE_0 = 263.708

CUADRO 11
Estructura de la financiación local bajo la sexta alternativa
(1986. Ingresos corrientes. Millones de ptas.)

Municipio	FP_L	%	TE_R	%	G_L	%
Barcelona	60.453	84,52	11.069	15,48	71.522	100
Zaragoza	14.981	83,18	3.030	16,82	18.011	100
Oviedo	3.814	86,26	607	13,74	4.421	100
Langreo	714	79,86	180	20,14	894	100

Fuente: Presupuestos de las localidades citadas y elaboración propia.
TE_0 = 127.838

A destacar los resultados expuestos en el cuadro número 11, donde se observa claramente el recorte presupuestario que supondría para estas localidades el no seguir el criterio general de establecer recargos y, en consecuencia, minorar su presión fiscal. Si comparamos el cuadro número 11 con el número 6 (presupuestos reales) observaremos que la no implantación de recargo supondría, bajo las hipótesis de la sexta alternativa, un recorte superior al 50 por 100 en la participación en el Fondo de subvenciones para nuestras cuatro localidades, lo que llevaría a descensos en los ingresos corrientes de alrededor del 15 por 100.

CUADRO 12
Estructura de la financiación local bajo la séptima alternativa
(1986. Ingresos corrientes. Millones de ptas.)

Municipio	FP_L	%	TE_R	%	G_L	%
Barcelona	71.532	88,09	9.676	11,92	81.208	100
Zaragoza	18.667	87,58	2.648	12,42	21.315	100
Oviedo	4.847	90,04	536	9,96	5.383	100
Langreo	1.021	86,71	156	13,29	1.177	100

Fuente: Presupuestos de las localidades citadas y elaboración propia.
TE_0 = 111.733

También merece un comentario el cuadro número 12 que resume la estructura financiera de nuestras localidades tras la implantación de un tipo de recargo uniforme y máximo en todo el Estado. La comparación entre el cuadro número 12 y el número 6 muestra como hecho más relevante que si bien en ambos casos todos los municipios están en «igualdad» de condiciones (sin recargo en el cuadro 6 y con el 10 por 100 en el 12) el presupuesto final no es el mismo en ambas circunstancias si bien las diferencias son mínimas (Barcelona pierde un 3 por 100 de sus ingresos, Zaragoza un 0,8 por 100, Oviedo gana un 5 por 100 y Langreo un 7 por 100). La razón es que al aumentar ahora la influencia de los ingresos fiscales propios por la vía del recargo, la nueva situación integrará las diferencias existentes en la distribución espacial de la renta.

5. Conclusiones

Decía Gerhald Colm (1954) que «un economista que evite las conclusiones polémicas actúa de forma tan irresponsable como el economista que fracasa por revelar ingenuamente los elementos que entran en su análisis»[22].

Desde esa perspectiva, no cabe duda de que situándonos en la España de 1988 y con las recientes experiencias de utilización de los recargos sobre el IRPF como instrumentos financieros en manos de los niveles subcentrales, emanadas de la aplicación de la Ley 24/1983 (declarada inconstitucional) y del intento frustrado de la Comunidad Autónoma madrileña en el mismo sentido, una propuesta como la que he realizado en este trabajo podría ser interpretada como una provocación desde el punto de vista político.

Sin embargo, creo haber demostrado que la integración multijurisdiccional del IRPF a la manera propuesta debería valorarse de forma positiva, ya que se mantendrían todas las ventajas generales del recargo como mecanismo de financiación local (no distorsión del impuesto estatal, economicidad en su gestión, flexibilidad y equidad) y se evitarían la mayor parte de sus inconvenientes como consecuencia de su deducibilidad. Si bien es cierto que los recar-

[22] Colm, G. (1954), pág. 357.

gos locales reflejarán los posibles efectos nocivos que presente el impuesto estatal, la cláusula de deducción evita incorporar mayores desventajas.

Por otra parte, si partimos de la base de que tan sector público es la Administración Central del Estado como los niveles subcentrales de la Administración, no debería sorprender que estos niveles inferiores (en sentido territorial únicamente) intenten participar en la recaudación procedente de las bases imponibles de mayor potencialidad recaudatoria. En este sentido, la fórmula propuesta hace partícipes a las localidades no sólo de los recursos públicos (lo que podría efectuarse por otra vía como por ejemplo las subvenciones), sino también de la responsabilidad de su obtención, incluidos los costes políticos o de impopularidad de su generación. Si bien es verdad que hace algunos años, con motivo de la valoración de los resultados esperados del primer año de implantación del recargo según la ley 24/1983, advertía de la escasa disposición de las autoridades locales a asumir dichos costes políticos[23], la fórmula propuesta incentiva fuertemente esta asunción de responsabilidades, siempre que la distribución de las subvenciones estatales complementarias se lleve a cabo únicamente sobre la base de criterios objetivos de necesidad y capacidad[24], tal como se muestra en el modelo.

En resumen, la integración multijurisdiccional de IRPF sobre la base de la conjunción de recargos locales deducibles en el impuesto estatal con la minoración en idéntica medida del Fondo estatal de subvenciones disminuiría la asimetría en la distribución de costes y beneficios políticos derivados de la actividad financiera de las entidades locales y aumentaría lo que Olson (1969) denomina «equivalencia fiscal».

Referencias

Bahl, R. (1984): *Financing State and Local Government in the 1980S,* Oxford University Press. Oxford.

Bosch, N. (1985): «Estudio Económico de un Impuesto Local sobre la Renta y de su Aplicación a la Hacienda Local Española», Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona.

Buchanan, J. M. (1967): *Public Finance in a Democratic Process,* University of North Carolina Press. Chapel Hill, versión castellana de José Ramón Alvarez Rendueles, *La Hacienda Pública en un Proceso Democrático,* Aguilar, Madrid, 1973.

Castells, A., y Frigola, R. (1985): *Las subvenciones Intergubernamentales en la Financiación de los Municipios,* C.E.P.-F.E.M.P., Barcelona.

Colm, G. (1954): «Fijando conceptos» en *Ensayos sobre Hacienda Pública y Política Fiscal,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976.

Comision Layfield (1976): *Local Government Finance Report of the Commitee of Enquiry,* HMSO Londres, V.C., versión castellana *La Reforma de las Haciendas Locales,* I.E.F., Madrid, 1982.

Chernick, H., y Reschovsky, A. (1987): «Comment on Deductibility of State and Local Taxes», *National Tax Journal,* marzo.

[23] Véase Suárez Pandiello (1985).

[24] También podría incentivarse el incremento de las responsabilidades locales en materia fiscal distribuyendo las subvenciones de forma que se prime el esfuerzo fiscal local, pero este sistema sería más dirigista o menos respetuoso con la autonomía local.

Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row. Nueva York, versión castellana de L. A. Martín Merino: *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar, Madrid, 1973.

García de la Riva, A. (1987): «Endeudamiento y carga financiera de las corporaciones locales», Ponencia presentada al Seminario sobre «La nueva era de la deuda pública» dirigido por don Enrique Fuentes Quintana y organizado por la Fundación FIES en la UIMP, Santander, Julio.

Gramlich, E. M. (1985): «The Deductibility of State and Local Taxes», en *National Tax Journal*, diciembre.

Musgrave, R. A. (1983): «Who should tax, where and what? en *Tax Assignment in Federal Countries*, McLure, C. E. (ed.): Centre for Research on Federal Financial Relations, ANU, Camberra.

Noto, N. A., y Zimmerman, D. (1984): «Limiting State-Local Tax Deductibility: Effects among the States», *National Tax Journal*, diciembre.

Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc., Nueva York, versión castellana de P. Pérez Jiménez: *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1977.

Olson, M. (1969): «The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsabilities Among Different Levels of Government», *American Economic Review*, vol. 59, núm. 2, mayo.

Poveda, G. (1986): «El control económico-financiero del Presupuesto. Indicadores». Ponencia presentada a las «Jornadas de Presupuesto y Contabilidad» celebradas en Sevilla los días 22, 23 y 24 de septiembre de 1986.

Suárez Pandiello, J. (1985): «El recargo municipal sobre el IRPF: Una estimación empírica», en: *Las Finanzas Municipales en el Estado de las Autonomías* Bricall, J. M. y otros (eds.), Diputación de Barcelona, Biblioteca Prat de la Riba, 2.

Suárez Pandiello, J. (1987): «Las Funciones del Sector Público Local en la Ciencia Económica», en *Economía y Municipios en Asturias*, Fundación José Barreiro, Oviedo.

Suárez Pandiello, J. (1989): *Financiación Local: Respuestas a una Crisis*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, en prensa.

Trebolle, J. (1986): «Pasado, presente y futuro de la Financiación de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española* n.º 101.

Abstract

This paper approaches the problem starting by the asymmetries in the political costs and benefits distribution among the different levels of govenment in a fiscal federalism system. It contains a proposal to integrate the personal income tax in a spatial way by means of a local system of surtax combining with a cut in the amount of the grants in aid.

Recepción del original enero de 1988
Versión final noviembre de 1988