

# UNA VISION GENERAL DE LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Carlos MONASTERIO ESCUDERO

## I. INTRODUCCION

La exigencia de construir un modelo de hacienda autonómica arranca de un hecho político: el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones españolas, enunciada en el artículo segundo de la Constitución de 1978. La creación de un nuevo nivel de gobierno subcentral, como es el de las comunidades autónomas, ha supuesto importantes cambios en el funcionamiento del sector público en España. Por una parte, las competencias asumidas por esas comunidades han conducido a una descentralización del gasto muy notable. Paralelamente ello ha exigido un replanteamiento de los mecanismos de financiación del sector público, cediendo recursos (vía cesión de impuestos o vía transferencias) a la hacienda autonómica.

Por último, al surgir un nuevo nivel de gobierno, con responsabilidades crecientes en materia de gasto público, surge la necesidad de coordinar las políticas presupuestarias y de gasto de las distintas administraciones para preservar la unidad de la política económica de estabilización y para enfrentarse con éxito a las exigencias que el cumplimiento de las condiciones de Maastricht impone al sector público español.

Como es lógico, un proceso tan importante de descentralización del sector público como el originado por la creación de las comunidades autónomas exige un período dilatado para su consolidación.

El presente trabajo trata de dar una visión panorámica de cómo ha evolucionado la financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Su propósito principal es ofrecer una descripción del proceso, señalando los problemas que se han ido presentando, los avances conseguidos y las cuestiones pendientes de resolución. A efectos expositivos, el trabajo se ha dividido en tres partes. El apartado II se ocupa del llamado «período pro-

visional» de la hacienda autonómica, que abarca de 1980 a 1986. Durante estos años se produjo el traspaso del grueso de competencias, se diseñó el sistema de financiación y tuvo lugar su «rodaje» en la práctica. La segunda etapa estudiada (apartado III) concuerda con el «período definitivo», cuyos límites coinciden con el quinquenio 1987-91. Esta segunda época contempla la primera negociación del porcentaje de participación, efectuada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la posterior reforma (febrero de 1990) del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). El apartado IV comenta brevemente el acuerdo para la aplicación del sistema de financiación durante el quinquenio 1992-96, valorando en qué medida éste supone una respuesta satisfactoria a los problemas pendientes de la financiación autonómica. Cierra el trabajo un apartado que se ocupa de la valoración global de todo el proceso.

## II. EL FUNCIONAMIENTO DE LA HACIENDA AUTONOMICA EN EL PERIODO 1980-1986

### 1. El traspaso de competencias y la descentralización del gasto

La consecuencia inmediata del reconocimiento de la autonomía de las distintas comunidades fue la necesidad de llenarla de contenido, atribuyendo unas determinadas competencias a las nacionalidades y regiones, y deslindando, con la mayor precisión posible, el ámbito competencial estatal, el autonómico y el local, así como las relaciones entre los diversos niveles de hacienda.

El texto constitucional recoge una serie de principios generales que sirven de referencia en el proceso de construcción de la hacienda autonómica.

En concreto, el principio básico del reconocimiento de la autonomía financiera de las comunidades autónomas (art. 156.1 de la Constitución) está complementado por el de solidaridad y equilibrio económico entre regiones (arts. 138.1, 156.1 y 158.2 de la Constitución), igualdad (en el plano económico y fiscal) ante la Ley (arts. 138.2, 139.1 y 158.1 de la Constitución), y prohibición de barreras fiscales interiores que impidan la libre circulación de bienes y mercancías, así como de prácticas de «exportación de impuestos» (arts. 139.2 y 157.2 de la Constitución).

Aparte de la enunciación de los principios rectores de la hacienda autonómica, la Constitución, en su artículo 148, estableció de forma más concreta las materias en que las comunidades autónomas podían asumir competencias, materias que pueden ser englobadas en seis grandes grupos.

#### 1) *Infraestructuras y comunicaciones*

Comprende las materias de urbanismo y vivienda, ferrocarriles y carreteras, puertos y aeropuertos que no desarrollen actividades comerciales, y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos.

#### 2) *Actividades económicas del sector primario*

Abarca las competencias relativas a montes y aprovechamientos forestales, agricultura y ganadería, pesca y aguas interiores, acuicultura y marisqueo, y caza y pesca fluvial.

#### 3) *Patrimonio y cultura*

Comprende la artesanía, el patrimonio monumental de cada comunidad autónoma, el fomento de la cultura y lengua regionales, y las competencias sobre museos, bibliotecas y conservatorios.

#### 4) *Instituciones políticas y autogobierno*

Abarca la organización de sus instituciones de gobierno, la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, y la alteración de términos municipales comprendidos en su territorio.

#### 5) *Actividades de promoción y fomento*

Ferias interiores, fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma y promoción del deporte y el turismo.

#### 6) *Asistencia social y salud*

Comprende las competencias en materia de sanidad e higiene, protección del medio ambiente y asistencia social.

Una vez determinadas estas competencias, y habiendo respondido a *qué pueden hacer*, el paso inmediato es el de calcular *cuánto necesitan* para llevar a cabo las actividades de su competencia. *La cuantificación del volumen de gasto asociado a las competencias transferidas* se hizo en comisiones de negociación que no dispusieron de una metodología general hasta la promulgación del Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se regulaba el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las comunidades autónomas.

Dicho «método del coste efectivo» configuraba el gasto asociado a las transferencias como la adición de tres sumandos de coste, que eran, respectivamente:

##### a) *Costes directos*

Sería la suma de los gastos de personal y funcionamiento relativos a tareas que deben realizarse para la prestación del servicio o la producción del bien. Los costes directos pueden ser centrales o periféricos, según que los agentes portadores de coste se encuadren en órganos periféricos o centrales de la Administración.

##### b) *Costes indirectos*

Suma de los gastos de personal y funcionamiento necesarios para realizar funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido. De igual manera que en el caso anterior, los costes indirectos pueden ser centrales o periféricos.

##### c) *Gastos en inversiones de conservación, mejora o sustitución*

Corresponden a las inversiones destinadas a mantener el *stock* de capital público transferido en las mismas condiciones de funcionamiento en que venía prestando dicho servicio el Estado.

El «método del coste efectivo» establece taxativamente que «en modo alguno podrán considerarse entre estos gastos de inversión los correspondientes a la llamada “inversión nueva”, esto es, a aquella destinada a la ampliación del *stock* de capital público».

No se incluyen entre los conceptos del «coste efectivo» las subvenciones corrientes ni las de capital.

La importancia que ha tenido la determinación del coste efectivo en todo el funcionamiento posterior de la hacienda autonómica hace necesario comentar con más detalle dicha metodología.

En primer lugar, y ante todo, se debe subrayar que el método del coste efectivo adolece del defecto capital (que el propio Acuerdo admite en alguno de sus apartados) de que no existe una fuente de datos fiable a partir de la cual aplicar dicha metodología, por la carencia de una contabilidad analítica en el sector público, y debido a que la contabilidad presupuestaria está pensada para el control del gasto, y no para medir el coste de los servicios. De ahí que deba recalcar que el Acuerdo proporciona un marco ordenado de discusión que conduce a un «coste pactado», más que a un «coste calculado» de los servicios.

En segundo lugar, el coste efectivo se refiere al momento de la cesión, y evalúa el gasto asociado a la prestación del servicio al nivel en que venía prestándolo el Estado en ese momento determinado. Así, dos comunidades pueden recibir simultáneamente las competencias en materia de sanidad y recibir un coste efectivo no equivalente, sino fuertemente divergente. El método del coste efectivo hace abstracción de que en una de ellas exista número suficiente de camas y personal, y de que su ubicación territorial sea la adecuada, mientras que en la otra los recursos sean insuficientes y mal distribuidos. El método se limita a valorar lo que existe en el momento del traspaso, sin hacer referencia a las divergencias respecto al nivel medio. Existen, como luego veremos, otros mecanismos financieros que podrían haber resuelto este problema, pero desafortunadamente dichos mecanismos aún no se han puesto en funcionamiento.

Al lado de estos dos defectos principales, se debe señalar el de la atención a nuevas demandas sociales, que exige acometer nuevas inversiones en los servicios transferidos.

Excluir la inversión nueva del coste efectivo plantea dos tipos de problemas. El primero de ellos, de índole teórica, es el de trazar la borrosa frontera que separa, por ejemplo, las «inversiones de mejora» (que son costes efectivos) de las «inversiones nuevas» (que no lo son). El segundo, en el que se insistirá más adelante, es el de asignar la financiación de la inversión nueva al FCI, concebido como mecanismo de solidaridad y no de financiación básica, y cuyo funcionamiento ha sido perturbado por este motivo hasta su reforma en 1990.

Finalmente, pero no en último lugar, el sistema favorece la proliferación de conductos burocráti-

cos que conducen a la duplicación innecesaria de costes en la Administración central, dado que son las propias unidades administrativas que deben ser transferidas las que determinan el «porcentaje de carga de trabajo transferible» y el «porcentaje de carga de trabajo no transferible», ya sea como coste directo o indirecto.

Como conclusión de este epígrafe, podemos decir que la regulación constitucional de la hacienda autonómica avanza más allá en la *vertiente del gasto* que en la de la financiación, puesto que detalla con más profundidad las materias transferibles que los instrumentos de financiación.

Una precisión importante a tener en cuenta, respecto al gasto durante este período, es que el espectacular incremento que muestran las cifras de gasto agregado de las comunidades autónomas es el reflejo del ritmo del proceso de traspaso de competencias. Durante estos años de arranque del sistema, las comunidades autónomas están absorbidas por la tarea de asunción de servicios procedentes del Estado, y no decidiendo una política autónoma de gasto. Hay que hacer notar que los presupuestos de las comunidades uniprovinciales resultan de la consolidación de la hacienda autonómica y la provincial, al haber absorbido a las extinguidas diputaciones. Por último, destacar que todo este proceso se hace bajo el signo general del equilibrio presupuestario, y que no se produce, durante estos años, un aumento apreciable del endeudamiento con origen en el sector de comunidades autónomas, a diferencia de lo que ocurrirá en el período siguiente.

## **2. El diseño del sistema de financiación y su funcionamiento durante el período transitorio**

Respecto a la *vertiente de los ingresos*, y aparte de los principios generales ya comentados, la Constitución parece apuntar a un modelo en que la descentralización del gasto se acompaña con una centralización impositiva, dado que, a medida que descendemos en los niveles territoriales de Hacienda, se prevé que éstos se financien en parte mediante participaciones en los impuestos del Estado, en el caso de las comunidades autónomas (art. 157.1 de la Constitución), o de participaciones en los impuestos del Estado y de las comunidades autónomas, en el caso de las haciendas locales (art. 142 de la Constitución).

El diseño detallado del sistema de financiación de las comunidades autónomas, que desarrolla el art. 157 de la Constitución, se hizo por la Ley Orgá-

nica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. El funcionamiento detallado de algunos de los instrumentos de financiación fue regulado por leyes posteriores, como la Ley 30/1983, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, y la Ley 7/1984, del Fondo de Compensación Interterritorial, sustituida posteriormente por la Ley 29/1990.

Hasta 1986, durante el «período transitorio», la financiación autonómica tuvo como objetivo principal el de asegurar la suficiencia en la financiación de los servicios traspasados. Se garantizaba a las comunidades autónomas que, mediante un porcentaje de participación en los ingresos del Estado (si el coste efectivo de los servicios transferidos era inferior al rendimiento de los tributos cedidos en el territorio de cada comunidad), o a través de la suma de la recaudación por tributos cedidos y del porcentaje de participación (cuando se invierte el signo de la anterior desigualdad), iban a recibir, en todo caso, una cantidad igual al coste efectivo. A los anteriores recursos se deben añadir las tasas conectadas a servicios transferidos, que pasan a ser tributos propios de las comunidades autónomas, y se restan del coste efectivo en el momento del traspaso. De este modo, el coste efectivo vino a constituirse también en la piedra angular del sistema de financiación, al ser la referencia última y definitiva de los recursos a percibir.

Hay que subrayar de nuevo que el coste efectivo al que estamos aludiendo es el coste efectivo «histórico», el existente en el momento del traspaso, que es fruto del despliegue anterior de los servicios del Estado. La LOFCA contempla también la existencia de asignaciones especiales de nivelación, para lograr equiparar los niveles de prestación de los servicios públicos esenciales de las regiones que han asumido competencias en situación deficitaria, equiparándolas a la media nacional. La carencia de datos sobre el *stock* de capital público traspasado a cada región en el momento inicial, y las divergencias respecto a la media, ha impedido hasta el momento la puesta en marcha de las asignaciones especiales de nivelación. Fruto de lo anterior es que el cumplimiento del principio de suficiencia se entiende de un modo bastante objetable durante este período, puesto que no está conectado con una evaluación de las necesidades de gasto en condiciones de igualdad de prestación de servicios, sino que se entiende como garantía del coste efectivo traspasado.

Al no comparar los déficit existentes en el momento del traspaso, y al excluir la inversión nueva del coste efectivo (ya que para computar las nece-

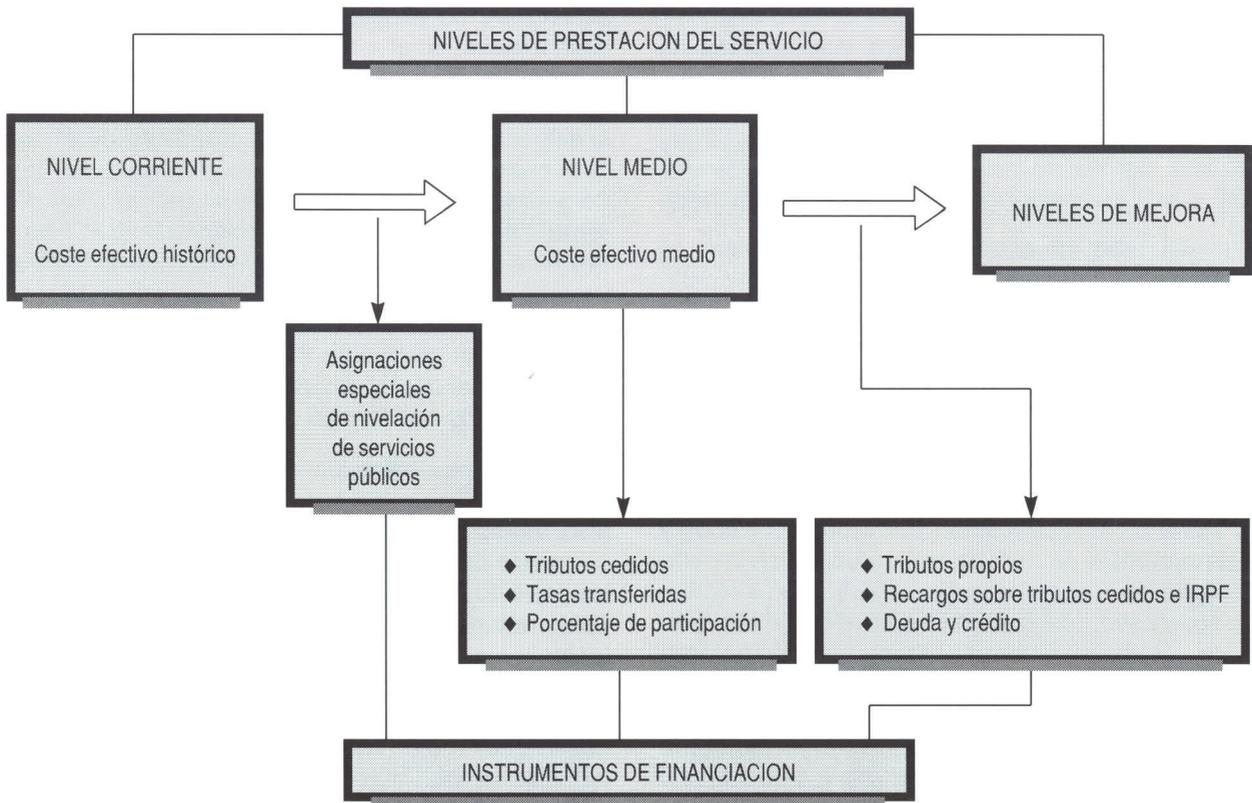
sidades de inversión nueva habría que conocer las posiciones de partida), el diseño original del FCI llevó a incluir en él a todas las comunidades autónomas, y no sólo a las de menor desarrollo relativo. La razón de esta alteración de la idea original es la exigencia de atender a las necesidades de inversión nueva, necesidades que existen en todas las comunidades, y no sólo en las de menor nivel de renta. La mezcla de objetivos asignados al FCI (suficiencia y solidaridad) y la selección de variables para el reparto de los recursos (que en un 70 por 100 se distribuyen, hasta 1990, de acuerdo con el cuadrado del inverso de renta) hizo que el funcionamiento real del Fondo atendiera con preferencia al objetivo de solidaridad frente al de suficiencia.

Una vez expuestos los recursos que atienden a la financiación de los servicios traspasados, a un nivel medio de prestación, la LOFCA abre también otras vías de financiación para que puedan utilizarlas aquellas comunidades autónomas que, en uso de su autonomía, deseen mejorar el nivel de prestación de servicios. En concreto, acudiendo a recargos sobre los tributos cedidos o el IRPF, creando sus propios impuestos, tasas o contribuciones especiales, o bien recurriendo al endeudamiento. Hay que señalar que *el recurso al endeudamiento estaría conectado con la mejora de los niveles de prestación del servicio si el resto de los mecanismos de financiación previstos en la LOFCA funcionase correctamente*. La inversión de reposición del *stock* de capital transferido estaría cubierta por una parte de los recursos del porcentaje de participación o tributos cedidos (al estar incluida en el coste efectivo), y las necesidades de inversión nueva originadas por aumentos de población correrían a cargo de la parte del FCI que atendiera a inversión nueva.

El esquema 1 relaciona los distintos niveles de prestación del servicio con los mecanismos de financiación previstos en la LOFCA.

*En el funcionamiento del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común hay que separar lo que son decisiones del sistema como un todo (que son las relativas al funcionamiento del porcentaje de participación, los tributos cedidos, las asignaciones especiales de nivelación y el FCI), conectadas con el principio de suficiencia de recursos para asegurar un nivel *standard* de prestación de servicios y el principio de solidaridad entre regiones, de aquellas decisiones que corresponden a cada una de las comunidades autónomas por estar ligadas al principio de autonomía, y que serían las relativas a decisiones sobre recargos, tributos propios o endeudamiento.*

Esquema 1



Aparte del problema de funcionamiento del FCI ya comentado, al haberse asignado un objetivo dual, las principales disfunciones del sistema de financiación durante este período se deben al llamado «efecto financiero» y al desincentivo que supone la garantía del coste efectivo respecto a la gestión eficaz de los tributos cedidos. El efecto financiero surge porque la base sobre la cual se aplica el porcentaje de participación (los impuestos estatales no cedidos) se argumentaba que crecía más rápido que las necesidades de gasto de las comunidades autónomas (el coste efectivo actualizado). Por lo tanto, a partir del momento inicial en el que se fija el porcentaje, empieza a aparecer una brecha entre financiación vía porcentaje y cuantía de los recursos necesarios para cubrir el coste efectivo actualizado. Admitir que el «efecto financiero» es realmente un problema supone partir de la bondad del método del coste efectivo y, en particular, admitir que es correcto que las transferencias no estén incluidas en el coste efectivo. Partiendo de tal supuesto, los problemas del «efecto financiero» se extienden en una doble dirección:

- Introducen un desequilibrio financiero entre administraciones públicas que opera en contra del Estado y a favor de las comunidades autónomas.

- Crean problemas de equidad dentro del grupo de comunidades de régimen común, puesto que favorecen financieramente a aquellas que no tienen tributos cedidos y se financian sólo vía porcentaje o, hablando en términos generales, a aquellas que financian una mayor parte de su gasto vía porcentaje de participación.

La admisión del «efecto financiero» llevó a la aplicación de «porcentajes deslizantes», que se calculan de nuevo cada año, para asegurar que la financiación traspasada se corresponda exactamente con el coste efectivo actualizado, eliminando así las «holguras» de financiación.

Respecto al desincentivo en la gestión de los tributos cedidos, éste surge al operar el coste efectivo como referencia última de la financiación y al calcularse anualmente la financiación, vía porcentaje, como diferencia entre el coste efectivo actualizado y la recaudación real por tributos cedidos. Al estar garantizado el coste efectivo, caídas en la recaudación por tributos cedidos se ven compensadas automáticamente por incrementos en las transferencias recibidas vía porcentaje, con lo cual desaparece el incentivo a una actuación inspectora y de gestión eficaz.

### III. EL «PERIODO DEFINITIVO». LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL QUINQUENIO 1987-1991

Finalizado el proceso de asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas, y transcurridos cinco años desde la aprobación de los correspondientes estatutos, a finales de 1986, el Consejo de Política Fiscal y Financiera alcanzó un acuerdo sobre el sistema de financiación para el quinquenio siguiente («Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el período 1987-1991», *BOE* de 3 de noviembre de 1988).

Las premisas bajo las que se discutió y aprobó el sistema de financiación para el período definitivo fueron las siguientes:

1.º Respeto al marco institucional diseñado en la LOFCA para evitar las tensiones políticas y el retraso en la negociación que implicaría la reforma de esta Ley Orgánica.

2.º Como restricción económica de entrada en el nuevo sistema, se partió de que ninguna comunidad recibiese, a la entrada en vigor del sistema definitivo, una cantidad inferior a la que venía percibiendo al final del período transitorio.

El primero de los requisitos parece bastante razonable para minimizar los costes de negociación. Respecto al segundo, que en algunas ocasiones ha sido calificado como un criterio óptimo-paretiano, en el sentido de que permite que algunas comunidades autónomas ganen financiación sin que ninguna pierda, parece algo exagerado concepcionalarlo de este modo. Si durante el período transitorio, mediante el sistema de «porcentajes deslizantes» se fue ajustando la financiación para reducirla estrictamente al coste efectivo, pretender una reducción a partir de ahí supondría bajar del mínimo necesario para la prestación de los servicios, lo cual sería difícil de admitir.

Fundamentalmente, los rasgos básicos de esta reforma del sistema de financiación consisten en la superación de los problemas que se habían arrastrado durante el período transitorio y en la potenciación y consolidación de un modelo estable de transferencias entre niveles de gobierno.

Los problemas del período transitorio quedan resueltos debido a que:

- Se fija un objetivo normativo de recaudación para los tributos cedidos, de forma que los excesos

o insuficiencias recaudatorias repercuten sobre la respectiva comunidad autónoma.

- Respecto al carácter dual del FCI, aquél desaparece desde la reforma operada en febrero de 1990, a la cual nos referiremos posteriormente.

- El fin de los «efectos financieros» y «porcentajes deslizantes» se produce al negociarse un porcentaje de participación que va a permanecer invariable a lo largo del quinquenio de referencia.

La esencia del nuevo sistema consiste en reforzar las transferencias vía porcentaje de participación, como el instrumento de financiación principal, y darles una mayor estabilidad. El reforzamiento del porcentaje de participación se debe a un doble motivo:

a) Al suprimirse el impuesto de lujo recaudado en destino (que era el tributo cedido de mayor capacidad recaudatoria) a la entrada en vigor del IVA, el «hueco» que se produce en la financiación pasa a ser llenado por el porcentaje.

b) Por otro lado, el porcentaje, además de hacerse cargo de la financiación del antiguo coste efectivo, se amplía para dar cabida al 25 por 100 del FCI, que pasa a financiación incondicionada, además de una serie de subvenciones de gestión autonómica y de sostenimiento de órganos de autogobierno.

Aparte de este incremento en la cantidad a financiar vía porcentaje, se produce también una estabilización en el sistema de transferencias corrientes debido a que:

1.º El porcentaje acordado queda fijado para un período de cinco años.

2.º Se amplía la base sobre la cual se aplica el porcentaje, que, en vez de ser los impuestos estatales no cedidos, pasa a ser la denominada base ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente, que comprende, además de los tributos no cedidos, las cotizaciones a la seguridad social y por desempleo, y excluye la aportación española al presupuesto comunitario).

3.º La estabilidad queda aún más reforzada porque, a partir del año base, la financiación vía porcentaje crece según la evolución de la base ITAE, pero con un tope máximo, que es el crecimiento nominal del PIB, y un tope mínimo, fijado respecto al gasto estatal equivalente, tal como éste se define en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Está previsto que el porcentaje de participación, fijado según las reglas anteriores, permanezca

inamovible, salvo que se produzca la cesión de nuevas competencias, se altere la normativa (y capacidad recaudatoria) de los tributos cedidos o se produzcan modificaciones sustanciales en el sistema fiscal estatal.

Posteriormente a la consolidación del sistema de transferencias corrientes se reformaron las transferencias de capital, canalizadas vía FCI, acabando con el carácter dual del Fondo y volviendo a la configuración original de apoyo a las regiones de menor nivel de renta.

En la reforma del FCI influyó, además del defecto que se arrastraba desde la Ley de 1984, la desviación de fondos que se produjo en el período 1987-1989 en favor, especialmente, de Cataluña y el País Vasco, mientras que disminuía la participación relativa de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha.

Este importante cambio en la distribución del FCI se debió, principalmente, al comportamiento de la variable «saldo migratorio», que reparte el 20 por 100 de los recursos, y se distribuye sólo entre las comunidades autónomas que pierden población.

La reforma del FCI (que se expone detalladamente en Borrell y Zabalza, 1991) pasó por:

1.º Sacar del FCI a aquellas comunidades de mayor nivel de desarrollo relativo y dejar en él sólo a aquellas regiones incluidas en el objetivo número 1 de los fondos estructurales europeos.

2.º Definir su cuantía respecto a la inversión nueva civil del Estado, de modo que el 30 por 100 de la inversión nueva se pondera por la población relativa de las regiones incluidas en el FCI respecto al total nacional, y también por el cociente entre renta *per capita* nacional y renta *per capita* de las regiones del FCI.

3.º Distribuir el FCI entre las comunidades beneficiarias según un nuevo conjunto de variables. Se efectúa un primer reparto, fundamentalmente según la población (87,5 por 100) y dispersión de la población (6,9 por 100), y posteriormente se distribuye un 20 por 100 del total en función de las diferencias de renta de las comunidades autónomas beneficiarias. Se puede comprobar que estas dos últimas reglas hacen al nuevo FCI sensible no sólo a las diferencias de renta entre comunidades ricas y pobres, sino también a las diferencias que existan dentro del segundo grupo de comunidades.

Tras esta reforma, la financiación de la inversión nueva se encomienda a la llamada «compensación

transitoria» (de la cual son receptoras todas las comunidades autónomas), mientras que el nuevo FCI queda exclusivamente ligado al objetivo de desarrollo regional.

Merece destacar, por su importancia, la unión que se hace, en el sistema definitivo de financiación, del funcionamiento de la política regional española con la de la CE. Dicha ligazón, que comenzó en 1987 (al establecer que las comunidades que estaban declaradas zonas FEDER pudieran solicitar financiación de este fondo comunitario hasta el 30 por 100 de su respectivo FCI), se hizo mucho más estrecha en la Ley 29/1990, que regula el nuevo FCI. Por una parte, los criterios de inclusión en el FCI se hacen coincidir con los de la política regional comunitaria y, por otra, se flexibiliza el uso de los recursos procedentes del Fondo, que pueden ser empleados tanto en inversiones reales como en transferencias de capital, de acuerdo con las actuaciones permitidas para el FEDER.

Al lado de los principales rasgos positivos del sistema de financiación durante el período definitivo (reforma de las subvenciones corrientes, vía porcentaje, y de las subvenciones de capital, vía FCI) hay que hacer constar algunas de sus omisiones.

En materia de autonomía y corresponsabilización fiscal se registra un retroceso, puesto que la importante reducción experimentada en los tributos cedidos al suprimirse el impuesto de lujo en destino apenas se vio paliada por la cesión, desde 1988, del impuesto de actos jurídicos documentados. Tampoco se procedió a la cesión efectiva de la fase minorista del IVA. A lo anterior deben añadirse las dudas que el acuerdo sobre financiación arrojó sobre los recargos autonómicos («se concretará el procedimiento que facilite la gestión y recaudación de los recargos...»). Dichas dudas han quedado definitivamente despejadas a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de octubre de 1990 sobre este asunto.

Respecto a las asignaciones de nivelación, se sigue el viejo aforismo aplicado a las leyes de Indias de «se acata, pero no se cumple», y así, si en noviembre de 1986 se proclama que «debe constituir una *tarea inmediata* el estudio de los servicios públicos fundamentales, la determinación de su nivel medio de prestación y su relación con los recursos que el sistema proporciona a cada comunidad para la prestación de los mismos», la urgencia no parece haber sido demasiada cuando en enero de 1992 se vuelve a solicitar al grupo de trabajo creado para esta finalidad que emita su informe antes del 30 de junio de 1992.

**CUADRO NUM. 1**  
**DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA NECESIDAD**  
**DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES**  
**PUBLICAS**  
**(En porcentaje del PIB)**

Conceptos	1987	1988	1989	1990	1991
1. Administraciones centrales y de la seguridad social (*)...	-3,2	-2,9	-2,9	-2,6	-3,2
2. Administraciones territoriales .....	0,0	-0,4	-0,6	-1,0	-1,2
— Comunidades autónomas..	0,1	-0,3	-0,4	-0,8	—
— Corporaciones locales .....	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	—
3. Administraciones públicas..	-3,2	-3,3	-3,5	-3,6	-4,4

(\*) El déficit de las administraciones centrales está ajustado por los desfases temporales en las devoluciones del IRPF.

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera, *El sistema de financiación autonómica. Su funcionamiento en el período 1987-1991*, y Banco de España, *Informe Anual 1991*.

Durante el período 1987-91, una vez alcanzado el techo estatutario por la mayoría de las comunidades, y con un marco estable en materia de financiación, llama la atención poderosamente el creciente desequilibrio que se produce en el presupuesto agregado del subsector comunidades autónomas (cuadro núm. 1).

El resultado de la política presupuestaria de las comunidades autónomas, que era prácticamente equilibrado en 1987, al comienzo del período transitorio, comienza a partir de ese año una importante escalada deficitaria.

#### **IV. EL ACUERDO SOBRE FINANCIACION AUTONOMICA DE ENERO DE 1992**

Finalizado el plazo de vigencia del «período definitivo», el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) adoptó, el 20 de enero de 1992, un nuevo acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996.

Dicho acuerdo contiene tanto el conjunto de reglas para determinar la financiación vía porcentaje que van a recibir las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996 como un catálogo de cuestiones pendientes, cuyo estudio se encomienda a una serie de grupos de trabajo a los cuales se fija la fecha de finales de junio de 1992 para emitir sus respectivos informes. Posteriormente se incorporarían sus recomendaciones al sistema de financiación a partir de 1993, si existiera acuerdo en el CPFF sobre la aplicación de tales recomendaciones.

El núcleo central del acuerdo gira de nuevo sobre la determinación del porcentaje de participación,

que parece reafirmarse como eje central de la financiación autonómica.

En esencia, se mantiene la actual configuración del porcentaje de participación, salvo ligeras modificaciones en las variables de reparto, además de la incorporación a la financiación por porcentaje de una serie de partidas adicionales.

Permanece invariable la base de aplicación del porcentaje de participación (base ITAE), así como las reglas de evolución de este tipo de financiación (evolución de la base ITAE, limitada por la banda máxima y mínima del crecimiento nominal del PIB o el gasto estatal equivalente).

En cuanto a *la cantidad total a financiar vía porcentaje*, ésta es igual a la que venían recibiendo por este concepto las diferentes comunidades en el año base de cálculo del sistema (1990), incrementada en las siguientes cantidades:

— 108.601,3 millones, correspondientes a las subvenciones de gratuidad a la enseñanza, que se incorporan a la financiación incondicionada de las comunidades autónomas con competencias en educación, una vez concluido el período de implantación de los mecanismos financieros de la LODE (punto II.2.1 del acuerdo);

— 108.180,9 millones, correspondientes a los fondos para inversión nueva procedentes de la compensación transitoria, desgajada del FCI desde 1990, y que se había mantenido como mecanismo específico de financiación (punto II.2.2 del acuerdo);

— 107.378,7 millones, correspondientes a los recursos adicionales para financiar inversión nueva, que se irán incorporando al porcentaje, por terceras partes, a lo largo de los ejercicios 1992-94 (punto II.5 del acuerdo).

La cantidad global que resulta de la adición de los sumandos anteriores se reparte entre las comunidades de régimen común en función de una serie de variables, cuya enumeración (1) y ponderación aparecen en el cuadro número 2.

Mediante el examen de dicho cuadro, que reproduce también las variables de reparto del porcentaje en el período 1987-91, puede apreciarse que existe un grado muy notable de continuidad entre ambos sistemas. El principal rasgo diferencial lo constituye la mayor relevancia que se otorga a la población como variable distributiva. Para las comunidades del artículo 151, los diez puntos porcentuales que gana la población se corresponden casi exactamente con la pérdida de peso de la variable superficie.

**CUADRO NUM. 2**  
**VARIABLES UTILIZADAS PARA EL REPARTO**  
**DEL PORCENTAJE DE PARTICIPACION**  
**Y PONDERACION DE LAS MISMAS**

	<b>Comunidades Autónomas del artículo 143</b>	
	<i>Ponderación (porcentaje)</i>	
	<i>Acuerdo 1992-96</i>	<i>Acuerdo 1987-91</i>
<i>VARIABLES DISTRIBUTIVAS</i>		
Población .....	64,0	59,0
Superficie .....	16,6	16,0
Dispersión .....	2,0	—
Insularidad .....	0,4	0,7
Unidades administrativas (*) .....	17,0	24,3
<i>VARIABLES REDISTRIBUTIVAS:</i>		
Pobreza relativa .....	2,70	4,2
Esfuerzo fiscal .....	1,82	5,0

	<b>Comunidades Autónomas del artículo 151:</b>	
	<i>Ponderación (porcentaje)</i>	
	<i>Acuerdo 1992-96</i>	<i>Acuerdo 1987-91</i>
<i>VARIABLES DISTRIBUTIVAS</i>		
Constante .....	—	-2,5
Población .....	94,0	84,4
Superficie .....	3,5	15,0
Dispersión .....	0,6	—
Insularidad .....	1,5	3,1
Unidades administrativas .....	0,4	—
<i>VARIABLES REDISTRIBUTIVAS:</i>		
Pobreza relativa .....	2,70	1,99
Esfuerzo fiscal .....	1,82	3,08

(\*) Esta variable está definida de modo distinto en los dos acuerdos.  
*Fuente:* Elaboración propia, a partir de los acuerdos sobre financiación autonómica para los períodos 1987-91 y 1992-96.

Desaparecen, para este grupo de comunidades, las unidades administrativas como variable de reparto y surge, como nueva variable, la dispersión (que también se había introducido como nueva variable en la reforma del FCI).

Respecto a las comunidades del artículo 143, el hecho más notable es también el mayor peso otorgado a la población (+ 5 por 100), que junto con la introducción de la variable dispersión (+ 2 por 100), equivale casi exactamente a la disminución en el peso de la variable unidades administrativas (- 7,3 por 100).

Para ambos grupos de comunidades autónomas disminuye el efecto redistributivo ocasionado por las variables de media cero: la riqueza relativa y el esfuerzo fiscal. La reducción más acusada se produce respecto al esfuerzo fiscal.

El resultado de la aplicación de las variables y ponderaciones que aparecen en el cuadro número 2 se corrige de acuerdo con las siguientes reglas de modulación:

a) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una comunidad autónoma no podrá superar el doble de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.

b) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una comunidad no podrá ser inferior a la cuarta parte de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.

c) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para aquellas comunidades autónomas cuya financiación por habitante sea inferior a la media, o cuya renta por habitante esté por debajo del 70 por 100 de la renta por habitante media, no podrá ser inferior al 85 y al 100 por 100, respectivamente, de la tasa media de crecimiento de su grupo competencial.

d) La regla a) no será de aplicación para aquellas comunidades autónomas cuya posición en el ordenamiento de su grupo competencial según el criterio de financiación por habitante esté desplazada en más de tres lugares respecto a la posición que ocupe en el ordenamiento de su grupo competencial según el criterio de pobreza relativa.

Los recursos que resulten de esta modulación serán absorbidos dentro del volumen total de financiación adicional de cada uno de los grupos competenciales.

Además de los cambios introducidos en el porcentaje de participación, el acuerdo incluye también una agilización de los mecanismos financieros de entregas a cuenta del porcentaje, para evitar problemas de tesorería a las comunidades autónomas. En este sentido, las liquidaciones provisionales por porcentaje de participación se elevarían, desde el 95 por 100 en 1992, en un punto porcentual cada año, hasta quedar fijadas en el 98 por 100 a partir de 1995. También para el gasto sanitario se prevé una agilización similar, de modo que durante el mes de febrero se liquide a las comunidades con competencias en sanidad un 75 por 100 de las desviaciones producidas el año anterior en el presupuesto del Insalud.

El nuevo acuerdo afecta también a la regulación del FCI, puesto que, por un lado, eleva del 30 al 35 por 100 de la inversión nueva la cuantía del Fondo y, por otro, establece un «suelo» absoluto al mismo, de modo que tanto en 1992 como en los años siguientes de aplicación del acuerdo su importe mínimo queda fijado en 128.844,9 millones de pesetas. (Esto supone alterar la cuantía prevista en el artículo 101 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, que fijaba su importe en 107.491,9 millones).

Para evitar la continuación del proceso de déficit creciente y acumulación de deuda que se registra desde 1988 en el sector de comunidades autónomas, se prevé la elaboración de un escenario de consolidación presupuestaria, para el conjunto del sector público, que permita la paulatina reducción de las necesidades de financiación.

Además de estas disposiciones, el acuerdo incluye un amplio catálogo de cuestiones pendientes, encomendadas a una serie de comisiones específicas, cuya relación es la siguiente:

- Grupo técnico sobre normalización de información contable (punto I.1 del acuerdo).
- Grupo de trabajo sobre presupuestación y liquidación de gastos sanitarios (punto IV.2 del acuerdo).
- Grupo de trabajo sobre corresponsabilidad fiscal (punto II.3 del acuerdo).
- Grupo de trabajo sobre nivelación de servicios públicos fundamentales (punto IV.1 del acuerdo).

De entre estos grupos de trabajo, los dos últimos son los que tienen encomendados los asuntos de mayor interés. Respecto a las asignaciones de nivelación, no se hace ninguna indicación específica al grupo de trabajo. En cuanto a la corresponsabilidad fiscal, el acuerdo recomienda al grupo de trabajo «que examine las posibilidades que ofrece la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal».

Esta alusión parece que no casa muy bien con el objetivo que se pretende conseguir, al menos por dos razones. En primer lugar, la variable esfuerzo fiscal es una de las que menciona el artículo decimotercero de la LOFCA para negociar el porcentaje de participación. El uso que se haga de la misma repercutirá en el diseño de las transferencias canalizadas vía porcentaje, pero éste es un asunto que no parece que tenga mucho que ver con la corresponsabilidad fiscal. Por otra parte, al ser el impuesto de renta un tributo cuya normativa y gestión corresponden por entero a la Administración central, no parece justificable hacer repercutir sobre la financiación de las comunidades autónomas unas diferencias de carga fiscal que se deberán (en el caso de que no exista defraudación) a la normativa (estatal) del impuesto y a las diferencias regionales de renta, factores ambos sobre los que no pueden actuar directamente los gobiernos regionales. Si las diferencias de carga fiscal se deben (como sucede en la realidad), además de a los factores anteriores, a niveles muy distintos de cumplimiento fiscal en las diferentes comunidades,

tampoco esto se puede achacar a los gobiernos autonómicos, que no tienen atribuidas competencias sobre la inspección y gestión del IRPF. Por último, apuntar la contradicción que supone el señalar a la variable esfuerzo fiscal como un camino para avanzar hacia la corresponsabilidad fiscal y, a la vez, reducir la importancia de esta variable dentro del porcentaje de participación, tal como se ha expuesto anteriormente.

Como conclusión, hay que señalar que el juicio sobre el acuerdo de financiación para 1992-96 ha de ser provisional, hasta que no se disponga de los informes de los diversos grupos de trabajo y de las medidas concretas que el CPFF adopte finalmente en las materias pendientes.

Respecto a lo ya acordado en materia de porcentaje de participación y modificaciones introducidas en el FCI, la nota dominante es la continuidad respecto a la situación anterior, con ligeros retoques.

## V. VALORACION GLOBAL DEL PROCESO

---

Basándose en los tres pilares sobre los que se asienta la financiación de los gobiernos subcentrales —impuestos, transferencias y endeudamiento—, la evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común ha configurado un sistema estable de transferencias corrientes (porcentaje de participación) y de capital (FCI). Al lado de lo anterior, la no existencia de un espacio tributario propio para las comunidades autónomas ha originado que el único medio para financiar los incrementos del gasto haya sido el recurso creciente al endeudamiento. La insatisfacción general acerca del bajo grado de corresponsabilidad fiscal de las comunidades sitúa en primer plano la búsqueda de mayores ingresos de tipo tributario y una conexión más estrecha entre las decisiones de gasto y financiación.

En el momento actual, el acuerdo alcanzado en enero de 1992 sobre la revisión del sistema afecta de nuevo al sistema de transferencias y deja abierta la resolución de los problemas pendientes, cuyo estudio se encomienda a una serie de grupos de trabajo.

De cara al previsible futuro de homogeneización del techo competencial para todas las comunidades autónomas, parece necesario también revisar los déficit relativos a los servicios públicos esenciales para dar cumplimiento al principio de suficiencia, poniendo en marcha las asignaciones especiales de nivelación.

Afrontar esta etapa de la financiación autonómica exige partir de nuevas premisas, abandonando algunos modos de comportamiento que si en el pasado han permitido que el proceso se desarrolle sin tensiones, en el momento actual no resultan tan necesarios.

Seguramente, el rasgo más destacado en la evolución pasada del sistema de financiación de las comunidades autónomas ha sido la preponderancia de la negociación política como criterio configurador de los distintos instrumentos de financiación. Este modo de proceder ha permitido una adaptación ágil del sistema frente a los cambios económicos y fiscales y ha posibilitado un grado elevado de consenso en cuanto a aceptación del sistema por las diversas partes implicadas.

En el lado contrario, el principal defecto son los sesgos introducidos en cuanto a la no existencia (o, al menos, la no percepción por las comunidades autónomas) de una restricción presupuestaria clara que discipline las conductas de gasto, puesto que la renegociación periódica y el carácter incrementalista del proceso (la financiación anterior es el mínimo asegurado a cada una de las comunidades autónomas que participan en la negociación) permitían confiar en incrementos futuros de recursos (Pérez, 1991).

Unido a lo anterior está el hecho de que la negociación y los posteriores acuerdos parecen concebirse pensando más en los *resultados* que en las *reglas*. *A posteriori*, se racionaliza el acuerdo en términos económicos, y se justifican las variables elegidas (Calsamiglia y Esteban, 1991, pág. 12).

El problema es que cuando las variables introducidas en la fórmula evolucionan de un modo no esperado, en vez de aceptar el resultado, que sería lo lógico si se cree de verdad en la bondad de las reglas, se trata de influir directamente en los *resultados*, lo cual obliga de nuevo a cambiar las reglas. Un ejemplo de esto lo constituye la reforma del FCI en febrero de 1990, cuyo origen es el comportamiento «no esperado» de la variable saldo migratorio. Curiosamente, dos años después de la reforma se retoca de nuevo el funcionamiento del FCI, porque un ajuste «no esperado» en los gastos de inversión estatal, que repercute en la cuantía del FCI, conduce a alterar su base de cálculo y a reforzar esta medida con la fijación de un valor mínimo absoluto. Otro ejemplo del marcado carácter político de los acuerdos puede apreciarse al constatar que acuerdos pactados que se incumplen posteriormente en la práctica son reiterados, paradójicamente, como regla válida de funcionamiento (al

menos en el ámbito de la declaración de principios). Este es el caso de la norma sobre revisión del porcentaje de participación ante cambios en el rendimiento recaudatorio de los tributos cedidos como consecuencia de la aplicación de normativa estatal aprobada tras su cesión. El punto 3.3 del acuerdo de 6 de noviembre de 1986 regula con claridad el mecanismo a aplicar en este supuesto. Sin embargo, los cambios posteriores en la normativa estatal reguladora de los impuestos de sucesiones y patrimonio, que disminuyó su capacidad recaudatoria en un 50 por 100 y un 30 por 100, respectivamente (Cros *et al.*, 1989), fueron ignorados, aun cuando constituían un caso claro de aplicación de la citada regla. Lo anterior no impide, sin embargo, que la regla ignorada vuelva a incorporarse de nuevo al acuerdo de 20 de enero de 1992 (puntos I.3.1 y I.11 del acuerdo).

En otros casos, para conducir los resultados en la dirección deseada se hace necesario introducir fórmulas sumamente complejas, que vuelven el sistema completamente opaco a los no especialistas. Las variables de reparto del porcentaje de participación, y en especial las «reglas de modulación» del reparto reproducidas en el apartado anterior, son un exponente claro de este excesivo grado de complejidad.

Por último, señalar que el respeto formal al modelo LOFCA no ha impedido, en algunos casos, aceptar interpretaciones amplísimas de éste, como sucedió al sustituir «los *impuestos* estatales no cedidos», que es la magnitud citada en el artículo 13 de la LOFCA, por la base ITAE. En otros casos, en cambio, el apego estricto al modelo conduce al absurdo de pretender el cumplimiento de reglas incompatibles entre sí, como son:

- 1.º Mantener el esquema *actual* de cesión de tributos.
- 2.º Mantener las condiciones que regulan los tributos propios (en particular, el no incurrir en supuestos de doble imposición con tributos estatales).
- 3.º Conseguir un mayor grado de corresponsabilidad fiscal.

#### NOTA

(1) La definición concreta de tales variables puede hallarse en el texto de los correspondientes acuerdos.

## REFERENCIAS

- BORRELL, J., y ZABALZA, A. (1991), «El nuevo Fondo de Compensación Interterritorial; un instrumento de política regional», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2, págs. 229-247.
- CALSAMIGLIA, X., y ESTEBAN, J. M. (1991), «Criterios para la reforma de la financiación de las comunidades autónomas», en X. CALSAMIGLIA *et al.*, *La financiación de las comunidades autónomas. Evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*, Generalidad de Cataluña.
- CROS, J.; COLOMÉ, R. C., y MANOSA, A. (1989), «Repercusión de las modificaciones de los tributos cedidos en la financiación de la Comunidad Valenciana», *Palau 14*, num. 8, págs. 111-130.
- PÉREZ, F. (1991), «La inestabilidad del sistema de financiación autonómica», *Revista de Economía Pública*, núm. 12, páginas 161-185.