

COMPARECENCIA DEL SEÑOR SECRETARIO DE ESTADO DE HACIENDA, DON ANTONIO ZABALZA MARTI

**Para informar sobre el Acuerdo relativo a financiación autonómica,
el día 15 de septiembre de 1992, ante la Comisión de Economía,
Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados**

Muy buenos días a todos ustedes. Como saben SS. SS., el pasado 20 de enero el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que están representadas todas las comunidades autónomas y el Gobierno de la nación, acordó el sistema de financiación para el período 1992-1996. Este acuerdo constituye, en mi opinión, un avance importante en la consolidación del Estado descentralizado que consagra nuestra Constitución. Dicho acuerdo sustituyó al que a su vez se había alcanzado en noviembre de 1986 y que también permitió avances importantes en la materialización del Estado de las autonomías.

Creo que es interesante repasar, aunque sea muy brevemente, algunos de los avances conseguidos en el período anterior. El primero lo situaría en el importante incremento del grado de descentralización. Por ejemplo, en 1986 el volumen de recursos de las comunidades autónomas era de 1,4 billones de pesetas, mientras que en 1990 era de 2,5 billones de pesetas. Es decir, a lo largo de este período hubo un incremento de cerca del 80 por 100 en el volumen de recursos disponibles por las comunidades autónomas. También hubo un cambio importante en lo que respecta a la composición del gasto. En 1986 las comunidades autónomas gestionaban el 13 por 100 del total del gasto público, mientras que el Estado gestionaba un 75 por 100 del mismo. En 1990 estos porcentajes habían cambiado a un 19 por 100 las comunidades autónomas y a un 67 por 100 el Estado. Es decir, las comunidades autónomas habían crecido más de cinco puntos, 5,6 puntos, mientras que el Estado había bajado en 7,7 puntos; claramente una descentralización en lo que respecta a la gestión del gasto.

El segundo logro importante del sistema anterior fue un incremento, también significativo, en el grado de autonomía financiera de que disponen las comunidades autónomas a efectos de poder decidir cuál es la mejor política de gasto que tienen.

Una de las medidas para aquilatar esta autonomía financiera quizá sea el volumen de financiación incondicionada con respecto a su financiación total. En 1986 esta financiación incondicionada suponía el 73,5 por 100, mientras que en 1990 suponía el 82,5 por 100. Es decir, nueve puntos de incremento el volumen de recursos que va a las comunidades autónomas, sin ninguna condición sobre la utilización de los mismos. Otro indicador importante es el volumen de tributos cedidos y tributos propios, que en 1986 sólo suponía un 26 por 100 de los recursos totales de las autonomías, mientras que en 1990 suponía el 35 por 100; también un incremento de nueve puntos.

A pesar de estos logros, creo que todo el mundo era consciente, tanto por parte de la Administración central como de las comunidades autónomas, de que todavía subsistían algunos problemas y que era necesario dar respuesta a los mismos. Pues bien, el nuevo acuerdo de financiación a lo que se dirige precisamente es a tratar de dar respuesta a estos nuevos problemas. ¿Cuáles eran los problemas que se planteaban antes de iniciar lo que culminó en el acuerdo de 20 de enero de este año? Los problemas fundamentales eran los siguientes. El primero, la inversión nueva. El problema de la inversión nueva tiene su origen en el método de valoración del coste efectivo de los servicios tras pasados acordado en 1981. En ese acuerdo se dividieron los recursos totales a recibir por las comunidades autónomas en dos conceptos: por una parte el coste efectivo y, por otra, los recursos condicionados dados a través del Fondo de Compensación Interterritorial. En el coste efectivo se incluyó exclusivamente el coste de funcionamiento de los servicios transferidos más el coste de la inversión dedicada a la reposición. En cambio, el coste de la inversión nueva, es decir, de la inversión dedicada al incremento del *stock* de capital, se situó dentro del Fondo de Compensación Interterritorial. Esto creó un problema porque el FCI, ade-

más de tener esta misión, la de otorgar recursos a las comunidades autónomas para la inversión nueva, tenía otras como la de compensar territorialmente el distinto grado de desarrollo de las comunidades autónomas. Esto creaba una disfunción evidente, porque un solo instrumento difícilmente puede atender a dos fines, con lo cual siempre se fue muy consciente de que un día u otro el volumen de recursos, la financiación dedicada a la inversión nueva debía separarse del FCI e incorporarse a lo que es la financiación incondicionada. En esta dirección ya se hicieron algunos avances, incluso en el acuerdo de 1986, pero sobre todo con la reforma del FCI, aunque el avance definitivo se logró precisamente en este acuerdo, como después les detallaré.

Un segundo problema que también preocupaba tanto a las comunidades autónomas como a la Administración central era el de la dispersión de la financiación *per capita* respecto a la financiación incondicionada. Yo creo que todos somos conscientes de que es imposible —y quizá tampoco sea deseable— que la financiación *per capita* sea exactamente la misma en todas las comunidades autónomas, aunque el marco competencial sea el mismo. Y lo es porque, evidentemente, el coste de proveer unos determinados servicios puede variar dependiendo de qué comunidad se trate. Hay otros elementos que juegan en la determinación de este coste, como pueden ser la superficie, la dispersión y otros elementos que van más allá de lo que es simplemente el volumen de personas que viven dentro de una comunidad. Ahora bien, una vez dicho esto, también todo el mundo estaba de acuerdo en que posiblemente la dispersión *per capita* que existía en el sistema anteriormente era quizá demasiado amplia y que era interesante tratar de reducirla. Por tanto, éste fue el segundo objetivo al que se dirigió el proceso de negociación que culminó el 20 de enero pasado.

Un tercer problema, también importante, porque aparece explícitamente en la LOFCA, es el de la provisión de una garantía sobre la provisión mínima de servicios; algo que está previsto concretamente en el artículo 15 de la LOFCA. Esta es una cuestión que no ha sido resuelta todavía y que plantea algunos problemas; en primer lugar, de interpretación de cuál es exactamente el sentido y el significado de este artículo (ha habido problemas de este tipo desde el comienzo de la LOFCA), y en segundo lugar, el problema de, una vez acordada esta interpretación, diseñar exactamente cuál es el sistema más adecuado para dar cumplimiento a la misma. Pues bien, también éramos conscientes de que éste era un problema que debía resolverse.

El cuarto problema es el de la corresponsabilización fiscal. No parece haber hoy muchas dudas acerca de la situación anómala en la que se encuentran las comunidades autónomas que tienen amplias competencias en la determinación de la política de gasto y, en cambio, no tienen la necesidad, como la tienen otras administraciones, de detraer estos recursos que utilizan en sus políticas de gasto del sector privado. En la actual situación, no la totalidad exactamente, pero la práctica totalidad de los recursos proceden de transferencias estatales o de impuestos cedidos sobre los que las comunidades autónomas no tienen capacidad normativa o de operaciones de endeudamiento. No es aconsejable ni desde un punto de vista político, al no identificar a estas administraciones como responsables de la detracción de recursos del sector privado, ni desde un punto de vista económico, porque tampoco permite a estas administraciones valorar adecuadamente el coste de oportunidad de sus políticas de gasto. Es también una situación que singulariza a estas administraciones respecto a la administración estatal y la administración local y, en principio, no existe razón alguna para justificar esta diferenciación. Por tanto, este problema creo que está bien definido, bien identificado. Es un problema sobre el que existe un deseo claro y explícito por parte tanto de las comunidades autónomas como de la Administración central de resolverlo. Es un problema al que se hizo frente en este acuerdo, como luego tendré ocasión de detallar para ustedes.

Un quinto problema muy importante era el de endeudamiento de las comunidades autónomas. Las comunidades autónomas han ido creciendo en lo que respecta a sus políticas de gasto y a pesar de que los ingresos, como decía anteriormente, son bastante tasados, alrededor de ellos no hay gran incertidumbre. Las políticas de gasto en las que se han involucrado las comunidades autónomas en los últimos años han supuesto sobrepasar de forma significativa el volumen de ingresos que tenían, con la consecuencia de una tasa de endeudamiento creciente. Concretamente, en 1986 el volumen de endeudamiento de las comunidades autónomas era de 281.000 millones de pesetas, mientras que en 1990 subió ya a 842.000 millones de pesetas; es decir, un incremento del 198 por 100. Esta es una tasa de crecimiento muy alta que en la medida en que esté justificada debe ser permitida —la LOFCA, naturalmente, permite la capacidad de endeudamiento por parte de las comunidades autónomas—, pero en la medida en que este endeudamiento puede tener un efecto significativo sobre los parámetros macroeconómi-

cos de toda la nación, de todo el Estado español, ésta es una política que debería ser, por lo menos, coordinada con las políticas de endeudamiento de todo el Estado a efectos de tener en cuenta cuáles son sus consecuencias macroeconómicas. Por tanto, también a ello se dirigió el esfuerzo de este proceso de negociación.

Y un sexto y último problema en este repaso rápido y general era el de coordinación de las políticas fiscales de las administraciones públicas, que naturalmente tiene mucho que ver con el problema de endeudamiento que acabo de mencionar anteriormente. Desde luego, la coordinación de las políticas fiscales tiene muchas dimensiones. Una primera dimensión es la coordinación entre los programas de gasto, con el objeto de optimizar su eficacia. Otra es la coordinación entre las políticas impositivas a efectos de no caer en redundancias de doble imposición o de inconsistencias entre las distintas figuras en un sistema tributario globalmente considerado. Y una tercera es la coordinación de las políticas presupuestarias. Creo que la coordinación entre los programas de gasto es un problema resuelto, pero no así el relativo a la coordinación de las políticas presupuestarias.

Este acuerdo, como verán ustedes a continuación, también dio una respuesta muy significativa en lo que respecta a solventar esta necesidad que se estaba planteando. ¿Cómo concreta el acuerdo los cambios, las respuestas o los consensos alcanzados a lo largo de este proceso de negociación y alrededor de los problemas que acabo de mencionar? Básicamente, todo esto se fraguó dentro de un proceso de negociación que se abrió en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 6 de noviembre de 1991 y que culminó, como he dicho anteriormente, el 20 de enero. El proceso de negociación fue relativamente corto. La estrategia del Gobierno de la nación se orientó a centrar la discusión y las posibles líneas de cambio en el marco general de la LOFCA. Creemos que esta ley es fruto de un laborioso y delicado consenso político y, por tanto, una ley que no puede ser ignorada. Además, es una ley que ofrece un marco muy amplio de actuaciones dentro del cual caben prácticamente todas las posturas expresadas por las comunidades autónomas.

Por otra parte, había que tener en cuenta la escasez de tiempo disponible. En este sentido se orientó la discusión de cara a obtener un acuerdo sobre lo que sería el funcionamiento del sistema de financiación propiamente dicho, es decir, un acuerdo que pudiera entrar en vigor el 1 de enero de 1992, como así ha sido. Y en lo que respecta

a cuestiones más estructurales, se decidió la creación de una serie de grupos técnicos que iban a informar al Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el alcance del problema y sobre las posibles soluciones a adoptar. En cuanto a la primera parte, de lo que se trató fundamentalmente fue del nuevo sistema de financiación incondicionada, de la coordinación financiera y presupuestaria y del nuevo Fondo de Compensación Interterritorial. En cuanto al segundo bloque de cuestiones, los temas que se dejaron para estudio dentro de estos grupos técnicos fueron el de la garantía para la prestación de los servicios mínimos, la corresponsabilidad fiscal y la financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias.

En lo que respecta a la nueva financiación incondicionada, el nuevo modelo parte de una restricción inicial que es el volumen de recursos que por distintos conceptos las comunidades autónomas estaban recibiendo, y parte también de la restricción de arbitrar un nuevo sistema en el que todas las comunidades autónomas reciban, por lo menos, el volumen de recursos que estaban recibiendo al principio; es decir, una condición de mínimos. El importe de esta restricción inicial fue definido, en principio, como la financiación incondicionada existente previamente más las subvenciones de gratuidad de la enseñanza y más los gastos de inversión nueva, que anteriormente habían estado considerados dentro del FCI, posteriormente en la compensación transitoria, y sobre los que se aprovechó además el proceso de negociación para determinar su volumen. Esto es lo que está en la base del importante incremento en la autonomía financiera de que disponen las comunidades autónomas a partir de este acuerdo, porque un volumen muy significativo de recursos que antes recibían de forma condicionada, después del acuerdo lo están recibiendo de forma incondicionada.

No quiero cansar a SS. SS. enumerando los aspectos técnicos del acuerdo, entre otras cosas porque están claramente reflejados en el texto del acuerdo y porque han sido ampliamente discutidos. Simplemente diré que los cambios principales respecto al sistema anterior consisten en que se pasa de una división de dos grupos de competencias a una división de dos grupos de comunidades. Creemos que esto es más acorde con la LOFCA y deja atrás el viejo concepto del coste efectivo. Por otra parte, y para dar respuesta al deseo de disminuir la dispersión de la financiación *per capita*, se incrementa de forma significativa el peso que en la ecuación de reparto tiene la variable población. Tanto es así que para las comunidades que se rigen por el artículo 143, es decir, las que no tienen

competencia en materia de educación, anteriormente de acuerdo con esta variable se repartía el 59 por 100 y después del acuerdo con esta variable pasa a repartirse el 64 por 100. El incremento es todavía más importante en las comunidades que se rigen por el artículo 151, que tienen competencias en educación, donde anteriormente la ponderación de la variable población era del 74 por 100, y después del acuerdo pasa a ser del 94 por 100. Se ha introducido alguna nueva variable para captar más el problema que he mencionado anteriormente en relación a la dispersión de gasto en comunidades autónomas con distintas características geográficas. Concretamente se tiene en cuenta la dispersión de la población. Hay también pequeñas modificaciones en las definiciones de las variables, concretamente en la variable unidades administrativas, con el propósito de introducir en la definición de las mismas la circunstancia de los mayores costes que tienen las comunidades autónomas de Canarias y de Baleares en lo que respecta a las organizaciones administrativas dentro de cada isla, los cabildos insulares o los consejos insulares. Hubo también un cambio muy importante y de mucha significación, que es la ponderación uniforme para todas las comunidades, es decir, para las comunidades tanto del 143 como del 151, en lo que respecta a la variable redistributiva de pobreza relativa y a la variable de esfuerzo fiscal. Este es un planteamiento que a todos nos pareció razonable porque abría posibilidades para dar después un paso significativo respecto a profundizar en la vía de la corresponsabilidad fiscal.

La aplicación de todas estas medidas y de todos estos cambios dio lugar a una serie de nuevas distribuciones en lo que respecta a la financiación incondicionada que, a efectos de ir progresando de forma gradual hasta lo que sería una menor dispersión en la financiación *per capita*, se acordó someterlas en los primeros años a una serie de modulaciones para que el cambio no fuera tan drástico. El coste para el Estado fue, en términos de las unidades que se utilizaron dentro de la negociación, de 107.000 millones de pesetas de 1990; pero naturalmente que en términos en pesetas de 1992 esta cantidad es mayor, es de 128.000 millones de pesetas. También se acordó, dada la situación financiera y dadas las restricciones presupuestarias en las que la Administración central está basando su actual política presupuestaria, incurrir en este coste de forma gradual, acumulativamente, a lo largo de tres años. Se respetaron las reglas de evolución. Una vez determinado este bloque de financiación, la evolución temporal del sistema es la misma que había tenido anteriormente,

es decir, de acuerdo con la evolución de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente, el concepto conocido como ITAE; en este sentido no hay ningún cambio. Esto es lo que define globalmente lo que es el bloque de acuerdos adoptados en lo que respecta a la financiación incondicionada.

En lo que respecta a la coordinación presupuestaria y financiera se dieron pasos muy importantes. De hecho, ésta fue una cuestión que anteriormente nunca había sido tratada por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pero que en estos momentos se vio que era imprescindible dado el volumen que estaban tomando, ya, tanto los gastos como los ingresos de las comunidades autónomas y el efecto que sus decisiones sobre estas magnitudes podría tener sobre la política macroeconómica del país. En este sentido, y aprovechando también la elaboración por parte del Gobierno de la nación del Programa de Convergencia que debía presentarse a Bruselas, se inició un amplio proceso de negociación que culminó con la determinación de un escenario presupuestario para todas y cada una de las comunidades autónomas; un escenario presupuestario que determinaba cuál iba a ser la evolución de sus ingresos y de sus gastos y, sobre todo —ésta es la parte más importante—, cuál era el objetivo de reducción del déficit de cada una de estas administraciones. El resultado de esta negociación se añadió a lo que fue y a lo que sigue siendo, naturalmente, el propósito de la Administración en lo que respecta a la reducción del déficit, y la conjunción de estos dos elementos, junto con un supuesto al respecto de la evolución del déficit de las administraciones locales, es lo que da lugar al escenario de convergencia en su aspecto presupuestario que se ha presentado a Bruselas.

Un segundo aspecto, también muy importante y estrechamente asociado a la negociación del escenario de convergencia, fue el establecimiento de un mayor automatismo en lo que respecta a las autorizaciones de operaciones de endeudamiento por parte de las comunidades autónomas. Como ustedes saben, cuando las comunidades autónomas quieren emitir deuda pública o cuando quieren endeudarse en divisas necesitan de la autorización del Gobierno. Esta es una autorización que en el pasado se dio de forma muy restrictiva y que en algunos casos había creado problemas en lo que respecta a la financiación óptima de la deuda de las comunidades autónomas; por tanto, existía un gran deseo por parte de estas últimas de introducir un mayor automatismo en lo que respecta al procedimiento de autorización de este tipo de operaciones. La conclusión a la que se llegó fue, por una parte, determinar este escenario presupuestario,

con lo cual todos, colectivamente, nos asegurábamos de cuál iba a ser la evolución del déficit público y, por tanto, la incidencia macroeconómica del comportamiento presupuestario de estas administraciones; por otra parte, para cada año y para cada comunidad autónoma, consistente con este escenario presupuestario, diseñar un plan de endeudamiento, siendo el diseñado ahora el correspondiente al año 1992. Una vez acordado este plan de endeudamiento, que como digo es consistente con el escenario presupuestario, todas las operaciones que correspondan a emisión de deuda o a endeudamiento en divisas incorporadas en el plan de endeudamiento son operaciones aprobadas de forma inmediata por parte de la Administración central. Esto se ha hecho ya así, ha dado lugar a una serie de operaciones de endeudamiento aprobadas para las comunidades autónomas y ha demostrado la efectividad de este acuerdo.

En este sentido creo que estas dos cuestiones, la coordinación presupuestaria y la coordinación financiera, representan posiblemente lo que es la novedad más importante en lo que respecta a este acuerdo de financiación y lo que lo diferencia significativamente de otros acuerdos. Además de ocuparnos pura y simplemente de lo que es el sistema de financiación incondicionada, que es a lo que normalmente se habían venido dedicando estos procesos de negociación, en esta ocasión se trascendió a este problema y se abordó también la cuestión fundamental de coordinar presupuestariamente a todas las administraciones públicas del Estado español. En la medida en la que logremos poner en práctica las previsiones de este acuerdo vamos a conseguir dar un paso muy significativo en la coordinación presupuestaria de este país.

Hubo también un acuerdo, fundamentalmente de recursos en lo que respecta al FCI, que no tiene mayor importancia; se añadieron más recursos, una aportación adicional de 21.000 millones al FCI. Y un último aspecto que quisiera abordar es el relativo a las decisiones que se tomaron con respecto a los tres temas que se dejaron para estudio, concretamente la articulación del artículo 15 de la LOFCA: la garantía en los niveles de prestación de los servicios mínimos, la financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias y la corresponsabilidad fiscal. Para cada una de estas tres cuestiones

se creó un grupo técnico, y el texto del acuerdo especifica que estos grupos técnicos deberán analizar el problema, deberán explorar e investigar cuáles son las posibilidades de encontrar una solución para la resolución de las mismas y, después de este proceso de discusión deberán remitir al Consejo de Política Fiscal y Financiera, antes del 30 de junio, sendos informes. Una vez que estos informes fueran remitidos, el Consejo de Política Fiscal y Financiera examinará la cuestión y, previo acuerdo, caso de que se llegara al mismo y que se estimara oportuno, se pondrían en práctica las recomendaciones antes de finalizar el año, es decir, con efecto de 1 de enero de 1993.

¿Cuál es la situación respecto a lo que es el plan que se diseñó en el acuerdo? La situación es la siguiente. Los tres grupos, efectivamente, realizaron sus trabajos a lo largo de los meses que van desde la finalización del acuerdo hasta el 30 de junio y en esa fecha presentaron sendos informes al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Estos informes están siendo estudiados en estos momentos, y sobre cada una de estas cuestiones, en un tiempo relativamente breve, es posible que se reúna el Consejo de Política Fiscal y Financiera propiamente dicho, o el grupo de trabajo del mismo, para examinar cuáles son las conclusiones de estos informes y para ver en qué medida se pueden dar los pasos siguientes para llevar a término las recomendaciones que se hacen. Naturalmente que estos tres problemas son complejos. Precisamente esta complejidad fue lo que aconsejó separarlos de la discusión del proceso de financiación incondicionada y llevarla a grupos técnicos, y no sorprendentemente en los tres informes que han sido remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera se manifiesta esta complejidad y se manifiesta la multitud de aspectos que deben ser tratados antes de llegar a una solución sólida y rigurosa sobre estas cuestiones. Estamos ante tres cuestiones de orden estructural sobre las que no deberíamos precipitarnos y sobre las que deberíamos tener un estudio muy atento y muy riguroso. Vamos a ver si a lo largo de los meses que quedan antes de finalizar el año podemos identificar cuáles son las formas más eficientes de avanzar en estos tres problemas, en estas tres cuestiones, y podemos dar los pasos que permitan materializar este avance.