

# DESEQUILIBRIOS FISCALES, FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y PARTICIPACION EN LOS INGRESOS DEL ESTADO: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Antonio Giménez Montero

*A mi abuelo Lorenzo,  
que me enseñó el secreto de la magia de  
poder hablar con las piedras.*

## I. DESEQUILIBRIOS FISCALES Y SISTEMAS DE SUBVENCIONES GENERALES

### 1.1. Desequilibrios fiscales verticales

La fructífera sugerencia de Oates (1972), de que lo realmente importante para el análisis de los sectores públicos con varios niveles de gobierno es la *capacidad de decisión* que cada nivel posee respecto a sus propios ingresos y gastos públicos, abre la puerta a una primera identificación del equilibrio fiscal vertical, como aquella situación en la que cada nivel de gobierno poseyere capacidades tributario-recaudatorias suficientes para financiar los gastos derivados de sus responsabilidades competenciales (1). Desde esta perspectiva, analizar los desequilibrios fiscales verticales supone abordar también, aunque sólo sea superficialmente, los problemas del grado de autonomía y suficiencia que presenta cada situación objeto de estudio (2).

La pauta observable en la mayoría de países, y prácticamente en todos los períodos de su historia, ha sido el desequilibrio fiscal vertical de las haciendas subcentrales, más o menos acusado en función del modelo de relación intergubernamental adoptado en cada país, y de la específica situación económica de cada período. Existen en consecuencia abundantes referencias al problema (3), que coinciden en señalar, como causa última del mismo, la asimetría provocada por los criterios con que habitualmente se reparte la capacidad decisoria, respecto a gastos e ingresos, entre los diferentes niveles de gobierno. Si bien tales criterios responden básicamente a las circunstancias políticas e institucionales en que se está desarrollando el proceso descentralizador, no es menos cierto que la Teoría de la Hacienda Pública en general, y la Economía del Federalismo Fiscal en particular, han ido formulando, a lo largo de los últimos treinta y cinco años, un conjunto de principios y normas que han incidido

sustancialmente en la actual configuración de las relaciones fiscales entre los diversos niveles de gobierno, en la práctica totalidad de países dotados de esta estructura multinivel.

#### 1.1.1. La distribución de competencias de gasto

Por lo que respecta a la distribución de responsabilidades en materia de gasto, tal «modelo» organizativo tiene su origen más inmediato en el análisis de Tiebout (1956) acerca de la provisión eficiente de bienes públicos locales, donde la heterogeneidad de la oferta (los «diferentes “menús” de bienes y servicios y su financiación» en la concepción tieboutiana) constituye una pieza fundamental para el logro de dicha eficiencia. Poco después aparecen las consideraciones de Musgrave (4) acerca de qué nivel gubernamental debería ocuparse de cada uno de los tres principales aspectos en que se puede subdividir la actividad del sector público, que el propio autor resume en su conocida propuesta:

*«La esencia del federalismo fiscal radica, por tanto, en la afirmación de que debe permitirse que las políticas de la Rama de Servicios difieran de un estado (región) a otro, según las preferencias de sus ciudadanos. Los objetivos de las Ramas de Distribución y Estabilización, sin embargo, exigen una responsabilidad primordial al nivel central» (5).*

El planteamiento de Musgrave es objeto de un análisis más detallado por parte de Oates (1972) (6), consolidando así lo que la literatura hacendística denomina «el modelo TMO (Tiebout-Musgrave-Oates)», asentado básicamente en la idea de la superioridad del gobierno central para desarrollar con mayores posibilidades de éxito tanto las políticas anticíclicas como las redistributivas, y reconociendo la existencia de ganancias de bienestar agregadas cuando la provisión de bienes públicos se efectúa descentralizadamente.

• En cuanto a la provisión de bienes públicos, las razones esgrimidas se centran en las mayores posibilidades que existen en las áreas subcentrales para lograr un ajuste más eficiente entre oferta y de-

manda de bienes públicos. La consecución de tal «provisión óptima» involucra elementos tan variados como un adecuado funcionamiento de los procesos de decisión colectiva, la movilidad interjurisdiccional de los consumidores-votantes de bienes y servicios públicos, una mayor utilización de la imposición basada en el principio del beneficio, diferencias significativas entre las ofertas de las diversas jurisdicciones, o la búsqueda de mecanismos de interiorización de los efectos externos interjurisdiccionales. La desbordante literatura que ha desarrollado, matizado y criticado éstos y otros aspectos de la provisión descentralizada de bienes y servicios públicos, coincide de forma casi unánime en que son más significativas sus ventajas que sus inconvenientes o dificultades. El resultado final de todas estas consideraciones señala la conveniencia de que cada nivel de gobierno se encargue de proveer aquellos bienes y servicios públicos cuyo ámbito de beneficios generados coincida, con la mayor aproximación posible, con el ámbito geográfico sobre el que dicho nivel gubernamental es jurisdiccionalmente competente (7).

Desde la perspectiva de la teoría de los bienes públicos, esta propuesta requiere la identificación de tres grandes tipos de bienes y servicios: los de ámbito «nacional» (bastante cercanos a los bienes públicos puros de Samuelson), los de ámbito «regional», y los de carácter «local». Ahora bien, puesto que la delimitación de las áreas de beneficio de cada bien o servicio público, tanto en términos físicos o geográficos como en términos de población beneficiaria, no es una cuestión matemáticamente exacta, el reparto de las competencias para la provisión de dichos bienes y servicios continúa siendo un tema sometido a la discrecionalidad y negociación entre los diferentes niveles de gobierno. El problema es especialmente conflictivo cuando se trata de bienes o servicios con relevantes efectos externos positivos asociados; de bienes y servicios que se consideran fundamentales y para los que, en consecuencia, debe garantizarse un mínimo de provisión en cualquier parte del territorio nacional; o bienes y servicios de carácter «preferente» desde el punto de vista nacional. En todos estos casos, y a despecho de que una correcta delimitación del área de beneficio pudiera identificarlos como «regionales» o «locales», la provisión de tales bienes y servicios puede quedar en manos del gobierno central.

• En la literatura existe coincidencia, en principio, respecto a las tareas redistributivas: la libre circulación de individuos y mercancías dentro de las fronteras nacionales implica una eficacia casi nula de las políticas redistributivas impulsadas por los gobiernos subcentrales. Si un gobierno regional establece, en el ámbito de su jurisdicción, impuestos fuertemente progresivos y programas sociales económicamente relevantes, los resultados más probables serían un éxodo de los ricos hacia otras regio-

nes y una afluencia de pobres hacia esa jurisdicción. El resultado final sería una distribución personal más igualitaria, dentro de esa región, pero con un empobrecimiento medio de la misma. Es obvio que, en esta argumentación, la movilidad interregional y los elementos que pueden favorecerla o restringirla, son la clave de la discusión acerca de las mayores o menores posibilidades de éxito que pueden tener las políticas redistributivas regionales. Por otra parte, mejorar la distribución personal de la renta puede considerarse un «bien público nacional», por lo que su provisión debería estar encomendada al gobierno central. Además, las medidas redistributivas subcentrales pueden tener efectos negativos sobre la asignación de recursos, al influir ineficazmente en las decisiones de localización industrial. Pese a la coincidencia existente, en general, en la conveniencia de asignar las responsabilidades redistributivas al nivel central, lo cierto es que en este campo han aparecido varias líneas de discrepancia que han abierto brechas relevantes, tanto desde el punto de vista de la discusión académica como desde la perspectiva de la implantación real de políticas redistributivas regionales.

La primera, iniciada con el conocido trabajo de Pauly (1973), plantea esencialmente las razones por las que podría considerarse la redistribución personal como un «bien público local», basándose en las interdependencias de utilidad, que pueden llevar a impulsar en los individuos acciones de redistribución voluntaria, o bien a votar a favor de una mayor redistribución institucional. La segunda, abierta por Boadway y Flatters (1982), incide en la no neutralidad distributiva de las actuaciones gubernamentales subcentrales; queramos o no, las políticas de ingresos y gastos públicos ejecutadas por los gobiernos regionales tienen efectos sobre la distribución personal de la renta. El problema radica en si el «residuo fiscal», tal como lo definió Buchanan (1950), es coherente o no con los patrones distributivos aceptados por esa sociedad, y la búsqueda de mecanismos de cooperación o compensación entre los gobiernos central y regionales (que tendrían así algún papel a jugar en la redistribución) para acercar dicho «residuo» a los patrones deseados. La tercera línea de discrepancia aparece cuando se toman en consideración los posibles instrumentos a emplear en la política redistributiva. En términos generales tales instrumentos se reducen a dos: programas de transferencias monetarias (dentro de los que se incluirían las propuestas de establecer pensiones asistenciales de ámbito regional) y programas dirigidos a favorecer el crecimiento del capital humano de determinados grupos de población. Es en este segundo grupo de instrumentos donde se encuentran los principales argumentos a favor de competencias regionales en este campo, tanto desde los aspectos educativos del capital humano (8), como desde el punto de vista del desarrollo regional (9).

• Finalmente, y respecto a la Rama de Estabilización, la mayoría de autores coincide en señalar dos grandes obstáculos a la atribución de la política anticíclica a los gobiernos subcentrales:

En primer lugar, porque la economía de dichos gobiernos tiene un elevado grado de apertura. En estas condiciones, los instrumentos típicos de la política fiscal se muestran muy poco eficaces, debido a que sus efectos se diluyen entre la propia jurisdicción y las colindantes (10). Por otra parte, ese elevado grado de apertura hace que la deuda pública de los gobiernos subcentrales posea todas las características de la deuda «exterior» (11), lo que limita adicionalmente las posibilidades de utilización de los saldos presupuestarios como instrumento de la política fiscal.

En segundo lugar, porque el control de la masa monetaria en circulación, esencial para las posibilidades de éxito de la política monetaria nacional, es incompatible con la existencia de autoridades monetarias subcentrales que puedan actuar independientemente en este ámbito.

No obstante, y pese a las limitaciones señaladas, tanto la experiencia de los últimos años como las consideraciones analíticas de algunos autores (12) apuntan argumentos para un cierto papel de los gobiernos subcentrales en las políticas de estabilización, así como la necesidad de coordinación de las respectivas políticas de endeudamiento y déficit.

El resultado final de todas estas consideraciones es un reparto de competencias de gasto entre niveles de gobierno que, en general, otorga los mayores poderes al nivel central, mientras que los niveles intermedio (13) y local poseen un peso relativo mayor o menor en función del concreto país que analicemos. El cuadro núm. 1 recoge la situación de algunos países, habitualmente considerados como los más representativos dentro de los que poseen una estructura gubernamental multinivel.

**CUADRO NUM. 1**  
**GASTOS PUBLICOS NO FINANCIEROS**  
**Consolidados entre niveles de gobierno**  
**(En porcentaje del gasto total)**

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local
Alemania (1991) .....	62	21	17
Australia (1991) .....	52	41	7
Austria (1991) .....	69	14	17
Canadá (1989) .....	42	40	18
Suiza (1984) .....	48	28	24
Estados Unidos (1990) .....	58	19	23
España (1991) .....	69	20	11

Fuente: IMF: *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992.  
Para España: IGAE: *Cuentas de las Administraciones Públicas*, 1991.

### 1.1.2. *La distribución de las competencias tributarias*

Como señalan Musgrave (1983) y Thirsk (1983), la distribución del poder financiero entre los distintos niveles de gobierno es *necesariamente posterior* al reparto de competencias en materia de gasto. En consecuencia, y a la luz de las consideraciones expuestas respecto a cada una de las tres grandes Ramas de la Hacienda Pública, parece lógico esperar que la atribución de las potestades tributarias esté sesgada hacia el gobierno central, al menos en la misma proporción en que lo está la capacidad competencial en la provisión de bienes y servicios públicos. Sin embargo, la existencia de consideraciones adicionales respecto a la gestión impositiva, así como la utilización de los tributos con fines más amplios que los meramente recaudatorios, ha conducido paulatinamente al establecimiento de una serie de principios generales en el reparto de las fuentes de ingresos (14).

Las bases para dicho reparto fueron establecidas por Musgrave (1983), que señala seis criterios primordiales:

1. Las jurisdicciones de los niveles intermedios, y especialmente las de los niveles inferiores, deberían gravar las bases que tengan una reducida movilidad interjurisdiccional.
2. Los impuestos personales con tipos progresivos deberían utilizarse por aquellas jurisdicciones en las que pueda ser implantado más eficientemente un impuesto de base global.
3. La imposición progresiva, ideada para asegurar objetivos redistributivos, debería ser, primordialmente, del gobierno central.
4. Los impuestos utilizables para fines de la política estabilizadora deberían ser centrales, mientras que los impuestos de los niveles subcentrales deberían ser estables frente a los ciclos.
5. Las bases impositivas que están muy desigualmente distribuidas entre las jurisdicciones subcentrales deberían ser utilizadas por el gobierno central.
6. Los impuestos que siguen el principio del beneficio y las tasas son apropiados para cualquier nivel.

Estos criterios llevan a Musgrave a proponer una concreta distribución de tributos entre niveles de gobierno:

*Nivel central:* Imposición sintética sobre la renta; imposición sobre el gasto; imposición sobre los recursos naturales; tasas.

*Nivel intermedio:* Imposición sobre la renta de residentes; imposición sobre la renta de no residentes; imposición sobre productos, recaudada en destino; imposición sobre los recursos naturales; tasas.

*Nivel local:* Imposición sobre la propiedad; imposición sobre las nóminas; tasas.

Existe un consenso generalizado sobre la idoneidad de este reparto (15), aunque uno de los autores que mayor aceptación ha manifestado (Mathews, 1983, 1986), plantea de inmediato la necesidad de coordinación tributaria entre los diferentes niveles de gobierno, ya señalada por el propio Musgrave, dado que se comparten algunas fuentes tributarias. Junto a dicha coordinación, que podría interpretarse como una limitación a la soberanía fiscal de los gobiernos subcentrales, este esquema de asignación tributaria ha sido seriamente criticado por su elevado grado de centralización, y su natural correlato en forma de alta dependencia financiera.

Una ampliación de los criterios que deberían considerarse para un adecuado reparto de las fuentes impositivas entre niveles de gobierno es la propuesta de King (1984) (16) que concluye afirmando que de su análisis se desprende «que ningún impuesto es perfecto para los gobiernos subcentrales» (17). Más adelante este autor analiza las posibilidades que ofrecen los actuales sistemas tributarios, para concluir que, pese a sus limitaciones, los mejores impuestos subcentrales serían el impuesto personal sobre la renta y, sobre todos, el *poll tax* británico (18).

Pero a despecho de las recomendaciones emanadas de la literatura del federalismo fiscal, la realidad tributaria de los países multigubernamentales nos ofrece un panorama alejado de aquellas recomendaciones, donde el reparto de las figuras impositivas existente en cada país varía sustancialmente de unos a otros, sin que pueda hallarse un patrón común para el mismo. Como se ha señalado en otra ocasión:

*«El sistema de reparto de... instrumentos de financiación... es un compromiso entre la tradición fiscal, la administración tributaria y los intereses políticos y económicos que, como tal compromiso, responde a las peculiaridades propias de cada país»* (19).

No parece oportuno detenerse ahora en la descripción de la distribución de ingresos fiscales de cada país, ni tampoco en las causas que pueden explicar las divergencias entre el modelo normativo y el mundo real, ampliamente analizadas por la literatura (20), aunque conviene señalar algunas cuestiones respecto a la cuantificación de dicha distribución, especialmente relevantes en el caso de tributación compartida.

En efecto, cuando varios niveles de gobierno participan en el rendimiento de una figura impositiva, una correcta atribución de sus capacidades fiscales relativas debería considerar no sólo la distribución del rendimiento, sino también, y con mucho mayor énfasis, cómo se reparte la capacidad decisoria entre ambas. El criterio general, utilizado por los organismos encargados de la elaboración de las

cuantificaciones correspondientes, es el de asignar los recursos en función de la «propiedad originaria» del rendimiento, sin entrar en consideraciones sobre el mayor o menor poder decisorio que puede acompañar a la misma. Este proceder puede dar lugar a imágenes no fidedignas de la importancia fiscal relativa de cada nivel. Tomemos el hipotético caso de un país en el que el nivel intermedio de gobierno obtiene recursos, digamos cien millones, de la participación territorializada (21) en un impuesto, sin que los gobiernos de dicho nivel posean competencia alguna ni en la gestión del tributo ni en la determinación de los elementos del mismo (base, tipos, etc.). Los cien millones aparecerán en consecuencia contabilizados como ingresos del nivel intermedio de gobierno, si bien es obvio que su poder fiscal respecto a dichos recursos se limita a poderlos gastar. Supongamos ahora que, al año siguiente, la gestión de ese impuesto pasa a manos de los gobiernos del nivel intermedio, y que el rendimiento monetario del tributo permanece constante. En términos cuantitativos, las cifras de capacidad fiscal relativa no se alteran, pero no cabe duda que el poder fiscal real del nivel intermedio de gobierno se ha incrementado, puesto que ahora puede decidir sobre cuestiones tributarias a las que antes no tenía acceso. En igual situación nos encontraríamos, desde un punto de vista meramente cuantitativo, si en un año posterior el nivel intermedio recibe competencias normativas respecto a ese tributo (por ejemplo, fijación de los tipos impositivos), manteniéndose constante la recaudación obtenida por dicho nivel, aunque es evidente que el poder fiscal del nivel intermedio ha experimentado un importante avance. Por último, y en el extremo de este razonamiento, las cifras de participación relativa no se verían tampoco alteradas si, manteniéndose constante la recaudación, dicho impuesto hubiera sido totalmente transferido al nivel intermedio de gobierno, pese al notable incremento de poder tributario que dicho nivel ha experimentado.

En definitiva, y esta es una de las debilidades más serias de las comparaciones internacionales (22), las cuantificaciones basadas en los rendimientos que pertenecen a cada nivel gubernamental no se corresponden exactamente con la distribución de poder tributario entre niveles de gobierno, lo que introduce necesariamente cautelas interpretativas a la hora de comparar las situaciones concretas de cada país. En este mismo sentido, es necesario señalar que las divergencias existentes en los criterios contables con que se atribuye a uno u otro nivel de gobierno los rendimientos de los tributos compartidos, pueden introducir sesgos relevantes en las cuantificaciones, confiriendo dimensiones relativas mayores o menores a los niveles gubernamentales que comparten las mismas fuentes, o que participan de diversas maneras en una recaudación común. Sometido a estas cautelas y limitaciones, la cuantificación disponible de la importancia relativa que tienen los ingresos no financieros

**CUADRO NUM. 2**  
**INGRESOS PUBLICOS NO FINANCIEROS**  
**Consolidados entre niveles de gobierno**  
**(En porcentaje de los ingresos totales)**

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local
Alemania (1991) .....	66	21	13
Australia (1991) .....	71	23	6
Austria (1991) .....	73	10	17
Canadá (1989) .....	49	41	10
Suiza (1984) .....	53	25	22
Estados Unidos (1990) .....	58	25	17
España (1991) .....	85	6	9

Fuente: IMF: *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992.  
 Para España: IGAE: *Cuentas de las Administraciones Públicas*, 1991.

de cada nivel de gobierno, muestra una situación caracterizada por un reparto desequilibrado de los recursos tributarios, tal como se recoge en el cuadro número 2.

### 1.1.3. Concreción del desequilibrio fiscal vertical

La asimetría observable en la capacidad fiscal de cada nivel de gobierno ha de ser confrontada con la distribución de responsabilidades de gasto que tengan atribuidas. Como se dijo al inicio de este trabajo, los desequilibrios fiscales verticales son la manifestación más inmediata de las diferencias existentes en cada nivel de gobierno entre su poder fiscal y sus responsabilidades de gasto. Si, en aras de la claridad expositiva, nos ceñimos a un caso simple en el que sólo existen dos niveles de gobierno, central, *c*, e intermedio, *i*, estando este último constituido por *n* gobiernos regionales *r*, y llamamos *IA* a los ingresos no financieros atribuidos a un gobierno, y *GA* a sus gastos no financieros, tendríamos:

$$\begin{aligned}
 GT &= GA_c + GA_i; & GA_i &= \sum_1^n GA_r \\
 IT &= IA_c + IA_i; & IA_i &= \sum_1^n IA_r
 \end{aligned}
 \quad [1]$$

donde *GT* sería el total de gastos no financieros (23) de las administraciones públicas, iguales por definición a la suma de los gastos del gobierno central más los de todos los gobiernos intermedios, e *IT<sub>i</sub>* los ingresos no financieros totales de dicho país.

A partir de las expresiones contenidas en [1], la primera expresión del equilibrio fiscal vertical, correspondería a aquella situación en que se cumpliera:

$$\frac{IA_c}{GA_c} = \frac{IA_i}{GA_i} \quad [2]$$

Si la expresión [2] toma un valor igual a uno (lo que significa que los ingresos de un nivel son iguales a los gastos de ese nivel) estaremos en presencia de equilibrio vertical, mientras que valores distintos de uno indican la existencia de un desequilibrio. Aunque la expresión [2] puede tomar valores mayores que uno para alguno de los gobiernos implicados, indicativo de un exceso de capacidad financiera de dicho nivel, lo más frecuente, dado el reparto de competencias y fuentes tributarias reflejado en las tablas anteriores, es que [2] tome valores mayores que uno para el gobierno central y valores inferiores a uno para el nivel intermedio. Es decir, el tipo de desequilibrio vertical con que usualmente nos hallamos, corresponde a situaciones como:

$$\frac{IA_c}{GA_c} > \frac{IA_i}{GA_i} \quad [3]$$

Es interesante señalar que el hecho de que el nivel intermedio de gobierno, *en su conjunto*, presente un desequilibrio financiero, no implica, obviamente, que cada uno de los *n* gobiernos regionales se encuentre en la misma situación (24). En realidad, a partir de la expresión [3] se podrían identificar diversas situaciones, según el valor que tomara la relación entre ingresos y gastos regionales ( $IA_r / GA_r$ ) para cada gobierno regional *r*, y según que los ingresos agregados del nivel intermedio,  $IA_i$ , fueran mayores, iguales o menores que su conjunto de gastos  $GA_i$ . Esta podría ser una fructífera vía de aproximación a las diferencias que, en los desequilibrios verticales, pueden introducir sistemas diferentes de financiación regional dentro de un mismo país, aunque no profundizaremos más en esta línea, entre otras razones porque el análisis de los desequilibrios verticales se plantea habitualmente en términos de niveles agregados de gobierno, confrontando la situación del gobierno central con la del conjunto de gobiernos regionales.

La expresión [3] puede utilizarse también como punto de partida para clarificar algunas cuestiones relacionadas con la vinculación que existe entre desequilibrio vertical, suficiencia y autonomía, a las que nos referíamos al inicio del trabajo. A nuestro entender, el origen de algunas confusiones radica simplemente en la forma en que se definan o contabilicen para cualquier nivel de gobierno *g*, sus correspondientes ingresos y gastos no financieros ( $IA_g$  y  $GA_g$ , respectivamente).

Así, si los ingresos y gastos *atribuidos* a un nivel gubernamental cualquiera se circunscriben estrictamente a aquellos sobre los que dicho nivel tiene poder decisorio (con la notación  $IA_g^*$  y  $GA_g^*$ , por ejemplo), su cociente se convertiría en la expresión de su *autonomía financiera*, siendo la cuantificación porcentual del grado de la misma la expresión:

$$AF_g = \frac{IA_g^*}{GA_g^*} 100 \quad [4]$$

que, obviamente, tomará el valor 100 en el caso de plena autonomía financiera, y valores cada vez menores conforme vaya disminuyendo dicha autonomía (o lo que es lo mismo, aumentando el grado de dependencia financiera).

Pero si ahora denominamos  $IA_g^{**}$  a todos los recursos no financieros que afluyen a ese gobierno (incluidas subvenciones), y  $GA_g^{**}$  a todos los gastos no financieros a que dicho gobierno ha de hacer frente (incluidas, por tanto, las operaciones de tipo condicionado), la relación entre ambos indica ahora la *suficiencia financiera* del sistema, es decir, el grado en que el conjunto de mecanismos de financiación intergubernamental logran, para cada gobierno  $g$ , el equilibrio entre ingresos y gastos no financieros. Como en el caso anterior, la expresión a partir de la que se cuantificaría porcentualmente el grado de suficiencia financiera sería:

$$SF_g = \frac{IA_g^{**}}{GA_g^{**}} 100 \quad [5]$$

que, como el de autonomía antes definido, oscilará normalmente entre 0 y 100, suponiendo que, como suele ser habitual, los ingresos no financieros de los gobiernos regionales nunca son superiores a sus gastos no financieros.

A la vista de lo anterior, es obvio que, para cualquier gobierno  $g$ , sea cual sea su nivel, el equilibrio financiero vertical, tal como se definió en [2], sólo coincidirá con la plena autonomía y la total suficiencia derivadas de las expresiones [4] y [5] si se cumple que:

$$IA_g = GA_g = IA_g^* = GA_g^* = IA_g^{**} = GA_g^{**} \quad [6]$$

es decir, coinciden los ámbitos de definición de los ingresos y gastos públicos atribuidos a cada nivel o gobierno en la cuantificación de las anteriores expresiones. La imprecisión con que se delimita metodológicamente el campo abarcado en cada ocasión, así como los problemas asociados con las dificultades para atribuir con precisión los ingresos y los gastos a que nos referimos en el punto anterior, suele estar también en el origen de las mencionadas confusiones entre grado de autonomía, insuficiencia financiera y desequilibrios verticales.

Otra vía de aproximación cuantitativa a los desequilibrios verticales es a través de las cifras incluidas en los anteriores cuadros núms. 1 y 2. En ellas se mostraban los porcentajes relativos que, del total de los gastos e ingresos no financieros de las administraciones públicas ( $GT$  e  $IT$ ), se atribuyen a los

niveles de gobierno central,  $c$ , e intermedio,  $i$ , partiendo de una elemental operación aritmética:

$$G_c = \frac{GA_c}{GT} 100 \quad ; \quad G_i = \frac{GA_i}{GT} 100 \quad [7]$$

$$I_c = \frac{IA_c}{IT} 100 \quad ; \quad I_i = \frac{IA_i}{IT} 100$$

Si tomamos como índice del grado de desequilibrio fiscal vertical la diferencia entre el porcentaje relativo que suponen, en el total nacional, los ingresos y gastos de cada nivel de gobierno, la siguiente expresión:

$$D_g = I_g - G_g \quad [8]$$

puede cuantificar, para cualquier gobierno  $g$ , su grado de desequilibrio fiscal. Es evidente que un valor de  $D_g$  igual a cero indica equilibrio financiero; valores negativos indican desequilibrio (por defecto), siendo éste tanto mayor cuanto más elevado sea el valor absoluto de  $D_g$ , y los valores positivos de este indicador señalan un desequilibrio (por exceso), o excedente de capacidad financiera.

Esta sencilla aproximación al índice de desequilibrio fiscal vertical es la que recoge el cuadro núm. 3, obtenido a partir de las cifras de participación relativa incluidas en los precedentes cuadros núms. 1 y 2. Puede observarse que, con la excepción de Estados Unidos, el resto de países presentan un «exceso de capacidad financiera» en el nivel central, más acusado en el caso de Australia. En correspondencia con esta situación, los niveles subcentrales de gobierno presentan «dependencias financieras» de distinta importancia. En el nivel intermedio, las excepciones son los casos de Alemania, con equilibrio financiero; Canadá, donde las provincias tienen un ligero exceso de capacidad financiera (25), y Estados Unidos, donde los gobiernos intermedios tienen un grado aparentemente elevado de capacidad financiera (26) presentando todos los demás países desequilibrio fiscal, más acusado en Australia, y no tan elevado, aunque relevante, en España.

Los índices de desequilibrio vertical recogidos en el cuadro núm. 3 tienen algunas limitaciones, entre las que destaca la siguiente: las cifras recogidas en los cuadros núms. 1 y 2 son valores porcentuales relativos de ingresos y gastos de cada nivel, respecto a los ingresos y gastos totales. Esto supone implícitamente igualar la cuantía total de ingresos y gastos de cada país (ya que la base del cálculo es hacer  $IT = GT = 100$  en las fórmulas de la expresión [7], o en otras palabras, suponer que no existe déficit público. Esta limitación sería irrelevante si la cuantía del déficit fuera insignificante, o si éste se repartiera homogéneamente entre los tres niveles gubernamentales, condiciones no habituales, y di-

**CUADRO NUM. 3**  
**DESEQUILIBRIOS FISCALES VERTICALES**  
**Diferencia entre el porcentaje relativo de ingresos**  
**no financieros de cada nivel gubernamental**  
**y el porcentaje relativo de gastos no financieros**

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local
Alemania (1991) .....	+ 4	0	- 4
Australia (1991) .....	+ 19	- 18	- 1
Austria (1991) .....	+ 4	- 4	0
Canadá (1989) .....	+ 7	+ 1	- 8
Suiza (1984) .....	+ 5	- 3	- 2
Estados Unidos (1990) .....	0	+ 6	- 6
España (1991) .....	+ 16	- 14	- 2

Fuente: IMF: *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992.  
 Para España: IGAE: *Cuentas de las Administraciones Públicas*, 1991.

rectamente relacionadas con el problema de centrifugación del déficit público (27), y que limitan en consecuencia la aplicabilidad del índice de desequilibrio fiscal vertical [8] a aquellas situaciones en que exista equilibrio financiero agregado, o un reparto homogéneo del déficit entre los distintos niveles de gobierno.

La limitación que acabamos de comentar aparece también si se pretende cuantificar el grado de autonomía financiera a partir de los valores del cuadro número 3. Es sencillo comprobar que, a partir de la definición de autonomía financiera contenida en [4], y de las fórmulas de cálculo porcentual de [7], se obtiene otra expresión de la autonomía financiera:

$$AF_i = \frac{IT}{GT} \frac{I_i}{G_i} \quad 100 \quad [9]$$

donde el valor del índice de autonomía,  $AF_i$ , no sólo depende de los porcentajes relativos de ingresos y gastos que corresponden a ese nivel de gobierno (los  $I_i$  y  $G_i$  de los cuadros núms. 1 y 2) sino también de la cuantía de la *ratio*  $IT/GT$  (es decir, del déficit). Esta expresión [9] pone claramente de manifiesto, a nuestro entender, los inconvenientes de asimilar una situación de equilibrio fiscal a aquella en que coinciden los porcentajes de participación relativa en ingresos y gastos de un nivel gubernamental, puesto que de ella se deduce inmediatamente que todo equilibrio fiscal ( $I_i = G_i$ ), que se produzca en situación de déficit agregado ( $IT < GT$ ), implicará un grado de autonomía fiscal inferior a cien, ya que el resultado de aplicar el mismo porcentaje ( $I_i = G_i$ ) a dos magnitudes diferentes ( $IT < GT$ ), siempre es dos cantidades distintas, y en consecuencia  $AF_i$  será menor que 100.

Por último, podríamos indagar, a la vista de los datos contenidos en las tablas anteriores, las razones por las que esos desequilibrios fiscales aparecen, y el por qué de sus diferencias entre países, aunque la conclusión final no diferiría de la que la li-

teratura hacendística ha señalado unánimemente como causa tradicional de esta situación: el específico reparto de competencias de gastos e ingresos entre niveles de gobierno (28), que ha llevado a un escaso dinamismo en el crecimiento de los recursos propios de los niveles subcentrales, acompañado de un notable auge en los gastos asociados a los servicios de su competencia. Aunque con diferente intensidad, el problema ha afectado a la mayoría de países federales o descentralizados que, en su afán de solucionarlo, han ensayado con éxito diverso varias opciones, aunque sin duda alguna el instrumento más aceptado y utilizado ha sido el establecimiento de subvenciones generales.

#### 1.1.4. Participación en ingresos y desequilibrios fiscales

Como acabamos de señalar, las transferencias incondicionales pueden ser un instrumento contra la insuficiencia de recursos de los gobiernos intermedios. No es éste, obviamente, el único procedimiento para hacer frente a dicho problema (29), aunque la experiencia de los países federales, y razones de diversa índole (30) han acabado convirtiéndolo en el protagonista de este tipo de actuaciones equilibradoras.

En tanto en cuanto el propósito de estas transferencias generales es dotar de suficiencia financiera a los gobiernos subcentrales, su característica básica ha de ser la incondicionalidad en la utilización de los fondos transferidos, sin que existan, en una primera aproximación, razones para ligar este tipo de subvenciones a variables diferentes al volumen global de recursos adicionales necesarios, cuya determinación se efectúa fácilmente a partir de la expresión [3]. En efecto, para restablecer el equilibrio vertical (manteniéndonos en la hipótesis simplificada de equilibrio agregado  $IT = GT$ ), es suficiente transferir el exceso de capacidad del gobierno central a los intermedios, mediante una subvención general de cuantía  $SG$ , que equivale a la diferencia (positiva) entre ingresos y gastos atribuidos al nivel central, y que por definición es simultáneamente igual a la diferencia (negativa) entre los ingresos y gastos atribuidos al nivel intermedio:

$$SG = IA_c - GA_c = GA_i - IA_i \quad [10]$$

Puede comprobarse de inmediato que si disminuimos los ingresos del gobierno central en la cantidad  $SG$  al tiempo que se incrementan los ingresos del nivel intermedio en la misma cuantía, el resultado satisface las condiciones de equilibrio que se definieron en [2], al cumplirse la igualdad:

$$\frac{IA_c - SG}{GA_c} = \frac{IA_i + SG}{GA_i} \quad [11]$$

A partir de esta expresión (31), puede deducirse

la fórmula que determina, con carácter general, el valor de la subvención  $SG$ , que restablece el equilibrio vertical:

$$SG = \frac{IA_c \frac{GA_i}{GA_c} - IA_i}{1 + \frac{GA_i}{GA_c}} \quad [12]$$

Ahora bien, aun existiendo coincidencia en las características básicas de estas transferencias, y en la determinación de su cuantía global, todavía cabe discutir la forma concreta de instrumentarlas. Por una parte, el gobierno central podría conceder cada año una subvención incondicional global por un importe igual a las necesidades adicionales de financiación de cada uno de los gobiernos subcentrales, con lo que se cumplirían escrupulosamente las condiciones de las expresiones [10] a [12]. El inconveniente más importante de esta solución es que implica una negociación anual para determinar las cuantías respectivas de las subvenciones, con todos los costes políticos que ello implica. Por otra parte, podrían arbitrase mecanismos que dotasen de un cierto automatismo a estos flujos monetarios, y que reforzasen, siquiera monetariamente, el grado de suficiencia y autonomía de los gobiernos subcentrales. En esta última dirección han apuntado las participaciones en ingresos, que se han convertido finalmente en la forma más generalizada de instrumentar las transferencias generales (32).

La discusión sobre las ventajas e inconvenientes de la participación en ingresos para abordar los problemas del desequilibrio fiscal vertical, fue especialmente abundante e intensa a finales de los sesenta y principios de los setenta en Estados Unidos (33), a partir de la propuesta de Heller (1966), conocida popularmente como el plan Heller-Pechman, de establecer en Estados Unidos un sistema de participación en ingresos, sobre la base de un fondo nutrido del 2 por 100 de la base del Impuesto Federal sobre la Renta, que se repartiría posteriormente entre los Estados en función de la población respectiva.

Desde entonces, se ha producido una abundantísima literatura sobre el tema, que no vamos ni a reseñar ni a analizar por razones obvias, y una progresiva implantación de este mecanismo en gran parte de los principales países federales, que utilizan diferentes fórmulas para calcular lo que corresponde a cada unidad subcentral de gobierno. Aunque esa cuantía debería coincidir, en principio, con el volumen  $SG_i$  de la expresión [10], hay razones por las que la participación en ingresos no se basa exclusivamente en la insuficiencia financiera asociada a dicha expresión. La primera, es que ningún gobierno central estará dispuesto a financiar este desequilibrio independientemente del volumen que adquiera, dada la limitación de recursos financieros

disponibles y las habituales restricciones al crecimiento del gasto público agregado. En segundo lugar, el desequilibrio fiscal vertical es *uno más* entre los muchos problemas que plantea una adecuada estructuración de las relaciones fiscales intergubernamentales, y su solución ha de buscarse en coordinación con los demás.

#### 1.1.5. Desequilibrios horizontales y participación

De los problemas mencionados en el párrafo anterior, el más directamente relacionado con el desequilibrio vertical es el del desequilibrio horizontal, que se define como aquella situación en que las unidades de gobierno del mismo nivel, aplicando similar presión fiscal no pueden conseguir el mismo nivel de prestación de servicios o, inversamente, cuando para lograr niveles similares de prestación de servicios, las unidades gubernamentales del mismo nivel han de establecer presiones fiscales diferentes en sus respectivos territorios (34). Puesto que el desequilibrio fiscal horizontal relaciona las «necesidades de gasto» de un gobierno con su «capacidad fiscal», el problema exige una previa reinterpretación en esos términos de los gastos e ingresos atribuidos a los niveles intermedios de gobierno, es decir, los anteriores  $GA_i$  e  $IA_i$ .

Comencemos con los gastos atribuidos a un gobierno regional  $GA_r$ , cuya cuantía puede variar, al menos teóricamente, entre cero e infinito, ya que, en el desarrollo de sus competencias, tal gobierno podría optar por cualquier nivel de provisión de bienes y servicios. A partir de aquí, el problema (35) es cómo determinar el  $GA_r$  óptimo o, con más realismo, cuál es el  $GA_r$  «aceptable», esto es: cuáles son las «necesidades» de gasto del gobierno  $r$  para proveer, a un nivel adecuado, medio o estándar, los bienes y servicios de su competencia. En definitiva, es necesario cuantificar la variable  $GA_r$  en términos de necesidades estándar (36) de gasto.

Pero la cuantificación de las necesidades de gasto no es tarea sencilla. En primer lugar, dicha cuantificación se asocia con la medición del nivel de provisión de bienes y servicios, sin duda uno de los temas más espinosos de la Economía del Sector Público que, cuando se relaciona con los problemas de equidad horizontal, sólo se resuelve adecuadamente, en opinión de Shoup (1986), cuando la cuantificación se hace en unidades físicas del servicio. Señalemos de paso que las razones que aduce Shoup han estado presentes durante años en la literatura especializada (37), que dedica especial atención a diferenciar entre (38):

- a) Los gastos públicos, en términos monetarios, que se realizan en un territorio para desarrollar una actividad o competencia.
- b) Los *outputs* que se alcanzan con aquellos gastos.

c) Las consecuencias, resultados o estados sociales que se derivan de tales *outputs*.

La distinción es importante, puesto que el enfoque del «nivel de prestación» varía sustancialmente según la perspectiva que adoptemos, ya que un volumen de gasto público en enseñanza de  $X$  millones en el gobierno regional  $r$  no nos dice casi nada acerca del número de centros escolares, profesores, laboratorios, etc., que financia ese gasto, de la misma manera que ninguna de estas dos informaciones nos es suficiente para saber la tasa de escolarización o el nivel de instrucción alcanzado por la población de aquel territorio (39). Es obvio que el gasto necesario para lograr un nivel predeterminado de prestación puede diferir entre gobiernos del mismo nivel, en función de los *inputs* requeridos y del coste unitario de los mismos (40), siendo ésta una de las principales causas del desequilibrio fiscal horizontal. En consecuencia, identificar nivel de prestación con gasto monetario efectuado en la provisión de un servicio es sin duda el sistema más sencillo de cuantificación, pero también el que menos elementos analíticos incorpora, al no incluir ni las diferencias en los costes unitarios, ni la eficacia en el logro de los *outputs*, ni en la eficiencia con que dichos *outputs* se utilizan para alcanzar determinados resultados (41).

En definitiva, las dificultades para cuantificar fielmente las necesidades de gasto sobre la base de las «unidades físicas» de Shoup (42), o de los «términos objetivos» de Musgrave y Musgrave han encaminado la cuestión hacia la búsqueda de indicadores de necesidad que supongan un cierto compromiso entre una medida exacta y una aproximación socialmente útil (43). No parece aventurado afirmar que, de las varias opciones posibles, la más utilizada es la que, identificando niveles de prestación con gasto monetario, vincula estrechamente las necesidades de éste con la población, bien directamente, o bien a través de un conjunto de variables en el que la población tiene un elevado coeficiente de ponderación.

Problemas similares aparecen si los ingresos atribuidos a un gobierno regional,  $IA_r$ , ha de cuantificarse en términos de los ingresos que puede obtener, dado el reparto tributario existente, un gobierno regional  $r$  que aplicara un esfuerzo fiscal medio o estándar (44), es decir, en términos de «capacidad fiscal». A este respecto, el método del *representative tax system* propuesto por la USACIR (1964), y basado en el supuesto de una estructura tributaria «estándar» (por ejemplo, un conjunto de tributos básicos) que, mediante la aplicación de los mismos tipos impositivos en todas las regiones, permite calcular la capacidad fiscal potencial de cada una de ellas, sigue siendo el procedimiento generalmente aceptado para identificar las diferencias de capacidad fiscal interregional, que vendrán condicionadas por las diferentes bases imponibles (renta y/o riqueza) de cada territorio. Es obvio que la estructu-

ra tributaria «estándar» del nivel gubernamental  $r$  será más o menos amplia según cuál sea la distribución de impuestos entre niveles de gobierno, o dicho de otro modo, la capacidad fiscal de un gobierno vendrá esencialmente determinada por la amplitud de su base imponible, y por el esfuerzo fiscal que exija a sus ciudadanos.

A partir de las consideraciones expuestas, se puede identificar algebraicamente el equilibrio horizontal como aquella situación en que, para cualquier gobierno regional  $r$  del nivel intermedio  $i$ , se cumple que:

$$t^*B_r = NG_r = NG_i^* = t^*B_i^* \quad [13]$$

siendo  $t$  el tipo impositivo (esfuerzo fiscal),  $B$  la base tributaria, y  $NG$  las necesidades de gasto, señalando el superíndice \* los niveles estándar o medios (45).

Así formulado, el desequilibrio puede provenir de que algún gobierno tenga unas necesidades superiores a la estándar (debido a diferencias en costes, *inputs*, etc.), o de que tenga una base tributaria inferior a la media. En cualquier caso, la solución general que se acepta casi unánimemente para este problema es el establecimiento de subvenciones niveladoras horizontales, también llamadas fórmulas de perecuación horizontal. Puesto que el desequilibrio horizontal afecta sólo a los gobiernos situados en el mismo nivel, dichas subvenciones serían en realidad transferencias entre los gobiernos del mismo nivel, con un volumen agregado igual a cero, ya que los excedentes de capacidad de unos equivaldrán exactamente a las deficiencias de otros. Se pueden enfocar, en consecuencia, las subvenciones de nivelación como un instrumento de redistribución entre gobiernos del mismo nivel, sin que se vea afectada la masa global de recursos disponibles para el conjunto de tales gobiernos. Por las razones expuestas, el resultado final es que tal masa global se distribuiría entre los gobiernos del mismo nivel en proporción directa a sus necesidades de gasto, y en proporción inversa a sus capacidades fiscales:

$$IA_r = IA_i \left( \frac{GA_r}{GA_i} - \frac{B_r}{B_i} \right) \quad [14]$$

es decir, cada gobierno regional  $r$  recibiría una subvención «niveladora» mayor o menor según su situación relativa de necesidad y capacidad con respecto a la media del conjunto de gobiernos regionales del nivel intermedio  $i$ , manteniéndose en todo caso que:

$$\sum_1^n IA_r = IA_i \quad [15]$$

o lo que es igual, que la suma de recursos no financieros de todos los gobiernos regionales es

igual a los recursos totales del nivel intermedio de gobierno.

Es necesario señalar que esta redistribución es independiente de la existencia o no de desequilibrios verticales, puesto que deriva estrictamente de las diferencias entre necesidades y capacidades de los gobiernos intermedios. Sin embargo, razones administrativas y técnicas (46) han llevado a configurar la participación en ingresos como un instrumento mixto, cuyo propósito último es afrontar tanto el desequilibrio vertical como el horizontal, convirtiéndolo así en un mecanismo que, mediante fórmulas polinómicas más o menos similares (47), distribuye fondos desde el gobierno central a los gobiernos intermedios, sobre la base de variables «objetivas» (básicamente población, renta relativa, etc.) vinculadas en mayor o menor grado con las necesidades de gasto de cada gobierno y con sus capacidades fiscales, que vendrán condicionadas por el específico reparto competencial en materia de gasto e ingreso, existente en cada país.

## II. EL SISTEMA ESPAÑOL DE PARTICIPACION AUTONOMICA EN LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL: SU FUNCIONAMIENTO DURANTE EL PERIODO TRANSITORIO

### 2.1. Marco general

Desde el restablecimiento de la Generalidad de Cataluña (29-9-1977) y la sucesiva consolidación de los órganos autonómicos de gobierno, hasta los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de noviembre de 1986, se extiende el denominado «período transitorio» en la financiación autonómica, durante el que se produjo un importante proceso de traspaso de competencias desde el gobierno central hacia las comunidades autónomas que, aunque no fue uniforme durante los años del período, ya que cuantitativamente el mayor porcentaje de traspasos de competencias y medios financieros se produce en los años 1984, 1985 y 1986, dio como resultado final que en 1986 los gastos presupuestados por el conjunto de comunidades se elevasen a algo más de dos billones de pesetas, que representaban aproximadamente un 6,3 por 100 del PIB.

Como es perfectamente lógico, un proceso de tal magnitud requiere una abundante producción normativa de todo rango, tanto para legitimar el mismo como para ir concretando el modelo de financiación que lo ha de sustentar (48). Indudablemente, la pieza fundamental de esa articulación legal fue la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), una de cuyas metas fundamentales, así recogida tanto en el Proyecto de Ley como en la Memoria (49), era:

*«distribuir la responsabilidad del gasto público y las fuentes de ingreso de manera que las necesidades financieras y los recursos para atenderlas se mantengan en equilibrio a lo largo del tiempo entre los diferentes niveles jurisdiccionales» (50),*

y que, como puede verse, es una diáfana referencia al equilibrio vertical. Como hemos señalado en la primera parte de este trabajo, tal equilibrio ha de analizarse poniéndolo en relación con la suficiencia y con la autonomía financieras, sobre las que el sistema se pronunció en estos primeros momentos con bastante claridad. La suficiencia aparece en el artículo segundo de la LOFCA, al hablar de los principios sobre los que se basará la coordinación de la actividad financiera de las comunidades autónomas y la Hacienda del Estado:

*«La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las comunidades autónomas»*

donde parece seguirse nítidamente la recomendación de la ortodoxia económica federalista, y proceder primero a determinar las *competencias propias* de las comunidades autónomas, y establecer después los medios financieros que permitan su ejecución. En cualquier caso, parece bastante claro que esta idea de suficiencia se situaría en el mismo ámbito en que situábamos el índice de suficiencia financiera de la expresión [5].

Más discutible podría ser la interpretación que, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica, se da a la autonomía financiera:

*«entendiendo por tal la capacidad de las comunidades autónomas para decidir tanto la estructura como el nivel de prestación de los servicios públicos cuya competencia hayan asumido».*

Esta postura, que impregna definitivamente el texto de la LOFCA y todas las medidas posteriores de articulación del sistema, decanta decisivamente el modelo de haciendas autonómicas hacia el lado del gasto, con consecuencias inmediatas tanto sobre los principios del reparto tributario como sobre el proceso temporal de construcción del sistema de financiación. Si la expresión de la «autonomía financiera» radica en la capacidad decisoria sobre los gastos (51), se está implícitamente, al menos desde el punto de vista conceptual, restando importancia a la capacidad decisoria en materia fiscal o tributaria, e introduciendo de hecho una «aceptable» dependencia financiera en los niveles intermedios de gobierno. En consecuencia, la «distribución de las fuentes de ingreso... en equilibrio», citada anteriormente, queda relegada a un segundo plano. En este sentido, las importantes restricciones que la LOFCA establece respecto a los tributos e impuestos propios de las comunidades autónomas, y en menor medida respecto a los tributos cedidos, son plenamente coherentes con esta interpretación de la au-

tonomía financiera, justificable, en opinión doctrinal relevante (52), por el alto grado de solidaridad que deliberadamente introdujo la LOFCA (53).

Podría afirmarse, por tanto, que en el inicio de la construcción del sistema de financiación de las comunidades autónomas, la autonomía financiera *strictu sensu* (esto es, la ligada a la capacidad de tomar decisiones tributarias), fue sucesivamente sacrificada: primero, al otorgar mayor relevancia a las decisiones de gasto que a las fiscales; segundo, porque era prioritario el logro de la suficiencia global, y tercero, en aras de la solidaridad. De estas tres cuestiones, la que se relaciona más estrechamente con las transferencias generales o la participación en los ingresos es obviamente la segunda.

## 2.2. Suficiencia, autonomía y participación en ingresos

Con las limitaciones impuestas a la autonomía financiera, y teniendo en cuenta que el objetivo central de la etapa transitoria fue la búsqueda del equilibrio entre los gastos necesarios para atender a los servicios que iban traspasándose y los recursos financieros con que se iba dotando a las comunidades autónomas, no cabía más que interpretar de forma lata la suficiencia. En consecuencia, se aceptó que dicha suficiencia se lograba desde el momento en que se les proporcionasen a las comunidades autónomas recursos financieros suficientes (incluidas las subvenciones de cualquier tipo) para cubrir las necesidades de gasto derivadas de sus competencias, es decir (54), cumplir la igualdad  $IA^{**} = GA^{**}_r$ , y consiguientemente, hacer que  $IA^{**}_i = GA^{**}_i$ .

Por otra parte, el mencionado equilibrio financiero tenía dos objetivos adicionales: en primer lugar, asegurar la continuidad en la prestación de los servicios que se traspasaban y, en segundo, sentar las bases para una cierta garantía de que no se produjera un crecimiento desmesurado en el gasto público global. La opción inicialmente elegida para mantener dicho equilibrio (55) fue, en síntesis, la siguiente: una vez calculado el coste efectivo de los servicios traspasados a una comunidad autónoma, se le cedía el rendimiento de las tasas afectas a dichos servicios, así como el rendimiento de determinados tributos «cedidos», completándose sus necesidades financieras con una participación en los ingresos fiscales del gobierno central (56).

Se cumpliría así la igualdad:

$$CE_r = TA_r + TC_r + PIE_r \quad [16]$$

donde:

$CE_r$  = Coste efectivo de los servicios traspasados a la comunidad autónoma.

$TA_r$  = Tasas afectas a la prestación de dichos servicios, que pasan a ser recursos propios de la comunidad autónoma.

$TC_r$  = Recaudación obtenida por los tributos que se ceden a la comunidad autónoma.

$PIE_r$  = Cuantía que recibirá la comunidad autónoma en concepto de participación en los ingresos del Estado.

Es necesario señalar que este procedimiento no se aplicó a todos los servicios traspasados (57). Para aquellos que quedaban fuera de este método de financiación, los recursos financieros necesarios para su funcionamiento se transferían directamente a las comunidades autónomas en forma de subvenciones condicionales o específicas (58). Es obvio que si el volumen de gasto financiado por el procedimiento estándar hubiese sido muy pequeño, el porcentaje de participación no hubiese adquirido la importancia que tuvo en aquellos momentos, de donde se deduce que, en términos relativos, el volumen de gasto autonómico que no quedó incluido en el cálculo global del coste efectivo,  $CE_r$ , debió ser bajo (59). Por otra parte, este procedimiento supuso, en consonancia con la interpretación de la autonomía financiera antes aludida, que la cantidad inicial de recursos financieros adscritos a las comunidades autónomas se relacionaba directamente con sus respectivas responsabilidades de gestión de gasto, y no con sus capacidades fiscales (potenciales o reales).

Ahora bien, el equilibrio financiero que buscaba la expresión [16] necesitaba definiciones o precisiones adicionales, tanto respecto a cada uno de sus elementos, como respecto al año de referencia para los mismos. En cuanto a esta última cuestión, la LOFCA señalaba, en su disposición transitoria primera, que los costes efectivos serán los «del momento de la transferencia» (año  $t$ ), y los ingresos del Estado ( $IE$ ), sobre los que se basa la participación, serán «la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II (Impuestos Directos e Impuestos Indirectos) del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados». Añade la LOFCA que, en el cálculo del coste efectivo, «se tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan». Por último, la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA deja en manos de las Comisiones Mixtas Paritarias Estado-Comunidad Autónoma la fijación del porcentaje de participación que corresponde a cada comunidad  $r$ . Una vez determinado dicho porcentaje, se mantendrá inalterado, excepto en los casos de revisión previstos en el artículo decimotercero, tres, de la LOFCA, debiendo aprobarse el porcentaje que corresponde a cada comunidad autónoma mediante Ley.

De acuerdo con la ecuación [16], el porcentaje de participación de una comunidad autónoma en

los ingresos del Estado se determina mediante la fórmula:

$$PPIE_r = \frac{CE_r - TA_r - TC_r}{IE} \quad [17]$$

es decir, el porcentaje reconocido a cada comunidad autónoma es la proporción que, de los ingresos del Estado, suponga el coste efectivo de los servicios traspasados, minorado en la cuantía de la recaudación por tasas y tributos cedidos a dicha comunidad.

Por otra parte, y puesto que ha de cumplirse que:

$$\sum_1^n (PPIE_r \cdot IE) = PIE_i \quad [18]$$

es decir, que la suma de lo que reciben todas las comunidades (su porcentaje de participación multiplicado por los ingresos del Estado) sea igual a la masa global de participación que está dispuesta a transferir el gobierno central para asegurar la suficiencia global del sistema, lo que en cierta medida puede significar lograr el reequilibrio vertical del mismo, puede identificarse la cuantía del total de la participación,  $PIE_i$  con la cantidad de subvención SG que lograba dicho equilibrio en las expresiones [10] a [12].

Casi desde el mismo momento de su articulación, se señaló cuál era el mayor inconveniente de establecer un porcentaje fijo: dado el diferente ritmo de crecimiento del coste efectivo, de los tributos cedidos y de los ingresos del Estado, las cantidades obtenidas por las comunidades autónomas mediante la participación iban a proporcionarles un «exceso de financiación» (bautizado desde entonces como «efecto financiero»), que además se distribuiría aleatoriamente entre ellas, según la importancia de los tributos cedidos y del volumen competencial asumido.

Por otra parte, y dado que la LOFCA, lógicamente, no especificaba con detalle el contenido concreto que habría de tener cada una de las variables involucradas en la determinación del porcentaje, tal tarea quedó en manos de las comisiones mixtas que, ante la ausencia de criterios homogéneos, elaboraron sus propios sistemas de valoración, y cerraron acuerdos sobre los porcentajes que correspondían a cada comunidad. Esta situación se prolongó hasta el Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprobando el «Método para el cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados a las Comunidades Autónomas», que recogió, esencialmente, las recomendaciones efectuadas por el «Informe de la comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas», de 7 de julio de 1981, así como los compromisos establecidos en los «Acuerdos políticos en materia económico-financiera firmados por el Gobierno de la Nación, el partido

que lo sustenta y el Partido Socialista Obrero Español», de 31 de julio de 1981.

El citado acuerdo 1/82 del CPFF no alteró sustancialmente ni el procedimiento ni la fórmula de cálculo del porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado,  $PPIE_r$ , por lo que los defectos del mismo, y especialmente el denominado «efecto financiero» (60) subsistieron. Sí que incluyó el «método» importantes decisiones acerca de las tasas, que dieron pie al concepto de «carga neta asumida», así como respecto al cálculo y financiación de la inversión nueva y de reposición, que tendrían consecuencias relevantes en el funcionamiento conjunto del sistema, y que no vamos a analizar para no desviarnos de lo que atañe estrictamente al porcentaje de participación. Por último, los Ingresos del Estado,  $IE$ , se definieron entonces como la suma de los capítulos I y II del presupuesto de ingresos del Estado (impuestos directos e impuestos indirectos), minusvalorados en la cuantía correspondiente a los impuestos que pueden ser cedidos a las comunidades autónomas (impuesto sobre el patrimonio neto; impuesto sobre transmisiones patrimoniales; impuesto sobre sucesiones y donaciones; imposición general sobre las ventas en su fase minorista; los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales; las tasas y demás exacciones sobre el juego).

El Consejo de Política Fiscal y Financiera propuso, el 26 de enero de 1984, sustituir el porcentaje fijo (causa fundamental del efecto financiero), por un método de «porcentaje deslizante», según el cual el porcentaje de participación que corresponde a cada comunidad autónoma en los ingresos del Estado,  $PPIE_r$ , se calcularía cada año en función de la situación del año anterior. Esta propuesta, aceptada por las comisiones mixtas, se sustanció finalmente en la Ley del Porcentaje (Ley 43/1984, de 13 de diciembre), a partir de la cual, además, los fondos recibidos por las comunidades autónomas vía porcentaje pierden su condicionalidad (61), pasando a ser transferencias incondicionales, lo que representó un cambio significativo, aunque sólo fuera conceptualmente, en relación a la situación de los primeros años del período.

La fórmula finalmente establecida por la Ley 43/84, y aplicada durante los ejercicios de 1984, 1985 y 1986, puede expresarse de la siguiente manera:

$$PPIE_r^t = \frac{CNA_r^{t-1} - TC_r^{t-1}}{IE^{t-1}} \quad [19]$$

que calcula el porcentaje que corresponde a cada comunidad autónoma  $r$  en el año  $t$ , en función de los valores de la carga neta asumida (62) por dicha comunidad en el año anterior,  $CNA_r^{t-1}$ , a la que se resta la recaudación obtenida el año anterior por los

tributos cedidos a la comunidad autónoma  $TC^{t-1}$ , y los ingresos del Estado del año anterior  $IE^{t-1,r}$ , tal como se definieron anteriormente.

Como puede verse, tal fórmula mantiene la característica fundamental de lo que fue el porcentaje de participación durante el período transitorio: un instrumento al exclusivo servicio de la suficiencia del sistema, objetivo sobre cuya consecución se han albergado serias dudas. La infravaloración de los costes indirectos de los servicios traspasados, la exclusión en el cálculo del «coste efectivo» de las transferencias corrientes y de capital asociadas a los servicios traspasados, y las nulas previsiones respecto a los gastos asociados con el mantenimiento de las nuevas inversiones, son las tres vías señaladas por la literatura (63) como causas fundamentales de la insuficiencia financiera experimentada durante este período.

En resumen, durante el período transitorio se definieron los tres pilares sobre los que se apoya el sistema de financiación autonómica:

a) Un bloque de financiación condicionada, integrado por un conjunto de subvenciones finalistas (básicamente las educativas y sanitarias más el Fondo de Compensación Interterritorial), destinadas tanto a cubrir el coste de prestación de ciertos servicios como la inversión nueva.

b) Un bloque de financiación, incondicionada en su finalidad, pero sin capacidades decisorias en cuanto a su obtención, integrado esencialmente por los tributos cedidos y las participaciones en ingresos del Estado, cuyo volumen viene determinado por el coste de parte de los servicios traspasados. La incondicionalidad en la aplicación de estos fondos es relativa, puesto que las comunidades autónomas tendrían, como mínimo, que mantener el nivel y composición de los servicios traspasados, lo que obviamente les restaba capacidad de decisión.

c) Un bloque de financiación propia, expresión genuina de la autonomía fiscal, constituido por los tributos propios y los recargos, con una capacidad muy limitada de generar recursos dadas las restricciones impuestas por la LOFCA. En este bloque podría añadirse el recurso al endeudamiento, tanto por ser una parte de la autonomía financiera, como por cerrar el abanico de recursos financieros del sistema, aunque al estar considerando sólo los ingresos *no financieros* de las comunidades autónomas, no incluiremos en nuestro análisis.

### 2.3. Equilibrio horizontal y participación en ingresos

Poco hay que explicar del tratamiento que los desequilibrios horizontales tuvieron durante el período transitorio, pese a que la Memoria del Proyecto de Ley de la LOFCA señalase (página 19) que uno de los problemas fundamentales que deben abordarse es:

*«adoptar mecanismos que permitan compensar las diferencias de capacidad económica entre las Comunidades Autónomas, de forma que todas puedan prestar un nivel de servicios aceptable dado el nivel medio nacional, sin que tengan que imponer un grado de presión fiscal que exceda del que existe en las demás»,*

que constituye una perfecta definición de equilibrio financiero horizontal.

Lo cierto es que ni la participación en ingresos, dirigida a la suficiencia, ni ningún otro mecanismo financiero tuvo como objetivo disminuir aquellos desequilibrios, que un sistema basado en el coste efectivo difícilmente pueda eliminar. En realidad, y como se observó en el proceso de discusión de la LOFCA (64), el procedimiento planteado para determinar los porcentajes de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, «petrifica» el nivel de los servicios de cada comunidad en el que tuviera en el año anterior al traspaso del mismo, lo que perpetúa las diferencias preexistentes entre las diversas comunidades.

La clave de la cuestión radica, por tanto, en si el gobierno central, antes de efectuarse los traspasos, estaba o no prestando esos servicios a un nivel uniforme, y si los costes unitarios de los mismos eran similares en todo el territorio. Puesto que nunca se procedió ni a la cuantificación de los niveles de prestación (65), ni al cálculo de las posibles diferencias en los costes unitarios, no cabe sino conjeturar acerca de la hipotética «nivelación previamente existente» en tales prestaciones. Si es dudoso que existiera el mismo nivel de prestación en todo el territorio, no lo es en absoluto, a tenor de lo expuesto en el punto 1.1.5 de este trabajo, que la igualdad en el coste efectivo, incluso la igualdad de coste per cápita, equivalga a un nivel similar de prestación del servicio.

Si las diferencias existían, tomar el coste efectivo como indicador de las necesidades de gasto puede ser, en palabras de Musgrave y Musgrave (1973), página 638, «un indicador equivocado de las necesidades reales», que únicamente sirve para consolidar el reparto de gasto preexistente. A esta nivelación habría que añadir las consecuencias desequilibradoras que el «efecto financiero» puede tener sobre los equilibrios horizontales, puestas de manifiesto por la literatura hacendística (66), relevantes incluso en el caso de aceptar la existencia de aquella situación previa hipotéticamente nivelada, y mitigadas aunque no eliminadas con la fórmula del «porcentaje deslizante» adoptada en 1984.

## III. LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS INGRESOS DEL ESTADO EN EL PERIODO DEFINITIVO

### 3.1. Marco general

La LOFCA estableció, en su Disposición Transitoria primera, una doble posibilidad para dar por

concluido el período transitorio y, en consecuencia, arbitrar un modelo de financiación ajustado al articulado de la propia LOFCA: o que se hubiesen traspasado a alguna comunidad autónoma *todas* las competencias atribuidas en su estatuto de autonomía, o que, en cualquier caso, hubiesen transcurrido seis años desde la entrada en vigor del mismo. Hacia mediados de 1984 se vio claramente que la primera vía no se iba a agotar, por lo que se dibujaba un horizonte temporal estricto para la sustitución del sistema: enero de 1987 (67). En consecuencia, entre julio de 1984 y octubre de 1986, tuvo lugar un intenso proceso de elaboración de informes, propuestas y dictámenes, al que acompañó un no menos intenso debate (68), con especial relevancia en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La culminación de todos estos preliminares fue el acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se aprueba el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el período 1987-1991» (69), que instaura el «período definitivo» de nuestro sistema, vigente en la actualidad con las modificaciones que analizaremos posteriormente.

En una apretada síntesis de las características del nuevo sistema podrían señalarse:

a) Mantenimiento del sistema dentro del ámbito legal definido por la Constitución, la LOFCA y los estatutos de autonomía, cuya posible modificación se rechaza expresamente.

b) Abandono del coste efectivo como índice de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. El cálculo de dichas necesidades se basa, para el año inicial de vigencia del mencionado Acuerdo 1/1986, en los recursos financieros globales que cada comunidad tenía en el año inmediatamente anterior.

c) Incorporación al bloque de financiación incondicionada de parte de los recursos del bloque condicional, y en especial del 25 por 100 del Fondo de Compensación Interterritorial. Tal incorporación tuvo por objeto tanto solucionar parte de los problemas que había presentado la financiación de la inversión nueva en el período anterior, como disminuir el grado de condicionalidad de los fondos transferidos desde el gobierno central.

d) Modificación de los criterios por los que se determina el porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado y su evolución temporal. Tal como el propio Acuerdo afirma (70), este es «*el cambio fundamental que se produce al pasar del período transitorio al definitivo*».

Si las implicaciones de la primera característica son relevantes desde la perspectiva de la autonomía, puesto que dejaba inalteradas las restricciones impuestas a las comunidades autónomas respecto

a sus posibilidades de obtención de recursos fiscales propios, al tiempo que mantenía la interpretación de la «autonomía financiera» desde la perspectiva del gasto, las de las otras tres se concentran básicamente en hacer de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado la piedra angular del sistema. Como veremos a continuación, a este instrumento no sólo se le van a asignar objetivos relacionados con los equilibrios verticales y horizontales, sino también alguna responsabilidad redistributiva.

### 3.2. La participación en los ingresos del Estado en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1986

Siguiendo el camino esbozado en el período transitorio, el «Método» de 1986 separa los recursos financieros que el Estado va a transferir a las comunidades autónomas en dos grandes bloques: el de financiación incondicionada,  $FI_i$ , y el de financiación condicionada,  $FC_i$ , respondiendo tal separación a los mismos criterios expuestos anteriormente. La participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado,  $PIE_i$ , es la parte más importante de la financiación incondicionada, y su estructuración condiciona el funcionamiento del sistema en su conjunto, porque al igual que en el período transitorio, en el que la  $PIE_i$  fue el elemento de ajuste en la igualdad [16], en el período definitivo, la  $PIE_i$  va a ser *además* (71) el elemento de ajuste para la consecución de dos objetivos del «Método»: por una parte, «*que ninguna comunidad reciba menos recursos que los que actualmente recibe por el sistema transitorio*» (72) y, por otra «*[que se] establezca un adecuado abanico en la financiación per cápita a igualdad de niveles competenciales*» (73).

Desde la perspectiva de la suficiencia, hay implícito en el «Método» de 1986 un cambio sustancial: en el período transitorio, el ajuste entre necesidades (cuantificadas *grosso modo* con el coste efectivo de los servicios traspasados) y medios financieros, se realizaba comunidad a comunidad (mediante sus respectivas participaciones en los ingresos del Estado  $PIE_i$ , tal como figura en la expresión [16]), mientras que en el período definitivo, el ajuste se efectúa agregadamente, no sólo a través de la cuantía global de la participación,  $PIE_i$ , que se incluye como parte de la financiación incondicionada  $FI_i$ , sino también desde el momento en que primero se determina la cuantía total de dicha financiación incondicionada,  $FI_i$ , y se procede después a repartir ese volumen global de recursos entre las comunidades autónomas.

Dada la trascendencia del procedimiento de cálculo de la financiación incondicionada y su reparto entre comunidades para el funcionamiento global del sistema, creemos conveniente exponer detalladamente el mismo:

A) *Determinación del volumen agregado de recursos*

Con los propósitos antes referidos, el «Método» procede en primer lugar a cuantificar, para el año  $t$  (año base en todo el «Método», 1986), la masa global de financiación incondicionada ficticia (hipotética o potencial),  $FI^H$ , que correspondería al supuesto de que todas las comunidades han alcanzado sus respectivos techos competenciales. Para ello, se define:

$$FI_t^H = PIE_t^H + TC_t^N + TA_t^N + 0,25 FCI_t + SA_t + ST_t + SGE_t^H + CA_t \quad [20]$$

donde:

$FI^H$  = Volumen global de hipotética financiación incondicional necesaria.

$PIE^H$  = Participación hipotética que correspondería a las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, si todas hubieran alcanzado sus techos competenciales, sobre la base de los costes efectivos calculados en el período transitorio.

$TC^N$  = Recaudación hipotética (llamada *normativa*) que se obtendría si todas las comunidades autónomas hubieran recibido los tributos cedidos, calculada en función del incremento tendencial sobre la recaudación real de 1984.

$TA^N$  = Id. al anterior, pero para la recaudación *normativa* por tasas afectas a la prestación del servicio.

$0,25 FCI$  = Porcentaje del Fondo de Compensación Interterritorial percibido por las comunidades autónomas en 1986, que se decide incorporar al bloque de incondicionalidad.

$SA$  = Subvenciones de autogobierno, incluidas antes en la financiación condicionada.

$ST$  = Subvenciones condicionadas que, por ser fácilmente territorializables, pasan a integrarse en  $FI$ .

$SGE^H$  = Subvenciones a la gratuidad de la enseñanza, incluidas *solamente* a efectos de homogeneización de los techos competenciales, y calculadas como si todas las comunidades autónomas hubieran recibido tales competencias.

$CA$  = Coste adicional que, para garantizar los mínimos de la situación anterior, se incorporan a la financiación incondicionada, cuya cuantía en el Acuerdo se eleva a 52.121 millones de pesetas.

Con este primer paso, el «Método» pretende, en definitiva, determinar cuál sería la cantidad total de recursos «incondicionados» que, de cumplirse la hipótesis de techos competenciales, sería necesario transferir desde el gobierno central a las comunidades autónomas. El siguiente paso es establecer los criterios mediante los que esa masa global se distribuiría entre las comunidades.

B) *Distribución del volumen agregado entre comunidades, y cálculo del porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado*

Para repartir el total de financiación incondicionada «hipotética»,  $FI^H$ , el «Método» forma dos grupos de comunidades autónomas: las que no pueden tener competencias en materias de educación y trabajo (llamado grupo de competencias «comunes»), y el resto (llamado grupo con «competencias en educación»). A continuación, y dadas las variables y ponderaciones establecidas en el propio «Método» (74), se elaboran dos funciones matemáticas, con expresión de los coeficientes que, multiplicados por los valores que en cada comunidad toman las variables consideradas en el «Método», determinan lo que correspondería, en principio, a cada comunidad autónoma:

$$FI_{rc}^H = 2.859,57 UA_r + 0,0059856 N_r + 1,095 I_r + 0,1179 S_r + 188.641,39 IR_r + 186.029,15 EF_r \quad [21]$$

$$FI_{re}^H = -2.487,595 + 0,02046855 N_r + 8,8333843 I_r + 0,4164268 S_r + 24.364,001 IR_r + 161.052,3079 EF_r \quad [22]$$

y donde:

$FI_{rc}^H$  = Cuantía hipotética que le correspondería a la comunidad autónoma  $r$  por el conjunto de competencias comunes  $c$ , si todas las comunidades autónomas hubieran alcanzado sus techos competenciales.

$FI_{re}^H$  = Cuantía hipotética que le correspondería a la comunidad autónoma  $r$  por el conjunto de competencias en educación  $e$ , si todas las comunidades autónomas hubieran alcanzado sus techos competenciales.

siendo:

$UA_r$  = Número de unidades administrativas de la comunidad autónoma  $r$  (0,5 por provincia y comunidad).

$N_r$  = Población de derecho de la comunidad autónoma  $r$ , según censo de 1983 del Instituto Nacional de Estadística.

$I_r$  = Insularidad. Para Baleares es la distancia en kilómetros entre Madrid y la capital de Baleares, mientras que para Canarias es la semisuma de las distancias en kilómetros

entre Madrid y Las Palmas de Gran Canaria y Madrid y Santa Cruz de Tenerife.

$S_r =$  Superficie de la comunidad autónoma  $r$ , expresada en kilómetros cuadrados.

$IR_r =$  Índice de riqueza relativa de cada comunidad autónoma  $r$ , que viene determinado por la expresión:

$$IR_r = \frac{N_r}{\sum_1^n N_r} - \frac{PIB_r}{\sum_1^n PIB_r} \quad [23]$$

y que define dicha riqueza relativa a partir de la relación existente entre la población de la respectiva comunidad y la población del conjunto de comunidades autónomas, minorada en la relación entre el producto interior bruto de esa comunidad y el producto interior bruto del conjunto, referidos ambos a 1983.

$EF_r =$  Índice de «esfuerzo fiscal» de cada comunidad autónoma  $r$ , en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, entendido como:

$$EF_r = \frac{CL_r}{\sum_1^n CL_r} - \frac{PIB_r}{\sum_1^n PIB_r} \quad [24]$$

a partir de una peculiar definición del «esfuerzo», que se define como la relación existente entre las cuotas líquidas,  $CL_r$ , correspondientes al ejercicio fiscal de 1983, recaudadas en cada comunidad autónoma  $r$ , y la recaudación por cuotas líquidas del conjunto de comunidades autónomas, minorada en la proporción que haya entre el producto interior bruto de esa comunidad y el producto interior bruto del conjunto, referidos ambos a 1983.

En consecuencia, si una comunidad autónoma sólo tiene competencias «comunes» (es decir, no tiene competencias en educación), sólo recibirá los fondos que resulten de aplicar la fórmula [21], mientras que si tiene también competencias educativas, recibirá además los fondos que resulten de aplicar la ecuación [22]. La cuantía resultante de aplicar estas fórmulas, constituye lo que el «Método» denomina «Financiación Fuera Fondo» (75) de cada comunidad autónoma  $r$ .

A continuación se ajusta esta financiación hipotética  $FI_r^H$  a la situación real de cada comunidad autónoma. Para ello, se procede a:

- descontar lo que correspondería a los servicios que todavía no se han transferido,  $SNT_r$ ;
- restar las subvenciones a la gratuidad de la

enseñanza  $SGE_r$ , que como se recordará se incluyeron sólo a efectos homogeneizadores, pero que en realidad continúan formando parte de los fondos condicionados;

c) añadir lo que corresponde a las competencias muy específicas transferidas a alguna comunidad en concreto (76). Estas sustracciones y adiciones suponen en definitiva aplicar la fórmula correctora:

$$FI_r^R = FI_r^H + FI_{r_e}^H - SNT_r - SGE_r^H + SE_r \quad [25]$$

mediante la que se determina la cantidad total de financiación incondicional,  $FI_r^R$ , que va a recibir, dada su situación real, cada comunidad autónoma.

El paso siguiente es calcular qué parte de esa financiación incondicional va a recibir esa comunidad a través de su participación en los ingresos del Estado,  $PIE_r^R$ . Para ello, y en consonancia con la fórmula de equilibrio global [20], establecida como punto de partida del «Método» en el año base de 1986, y que exige el cumplimiento de la igualdad:

$$FI_r^t = TA_r^N + TC_r^N + PIE_r^t \quad [26]$$

es decir, que los fondos incondicionales recibidos por una comunidad autónoma han de ser equivalentes a la suma de las tasas, más los tributos cedidos, más su participación en los ingresos del Estado. Respetando esta condición de equilibrio o suficiencia financiera global del sistema, se obtiene la cuantía de lo que recibiría en 1986 cada comunidad autónoma por la vía de la participación:

$$PIE_r^t = FI_r^t - TA_r^N - TC_r^N \quad [27]$$

A partir de aquí es inmediato deducir, expresado en tanto por uno, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado que, en el año base de 1986, se le reconoce a cada comunidad autónoma  $r$ , y que estará vigente (salvo excepciones o supuestos de revisión) durante el quinquenio 1987-1991 de aplicación del Acuerdo:

$$PPIE_r^{87/91} = \frac{PIE_r^t}{ITAE^t} \quad [28]$$

En resumen, el porcentaje de participación de cada comunidad autónoma en los ingresos del Estado viene determinado por el valor que, en 1986, hayan alcanzado: su financiación incondicional real (determinada por las ecuaciones [21], [22] y [25]; la recaudación «normativa» proveniente de las tasas afectas a los servicios traspasados; la recaudación «normativa» de sus tributos cedidos, y la cuantía correspondiente a los *ITAE*, expresión con la que se denominan los «Ingresos Tributarios del Estado Ajustados Estructuralmente», que sustituyen, conceptualmente, a los ingresos del Estado, *IE*, de las

expresiones [17] a [19], y cuyo contenido especifica el «Método»: «La suma, en cada ejercicio presupuestario, de: la recaudación estatal por impuestos directos e indirectos (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los ingresos que constituyen recursos de la CEE), más la recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social, más la recaudación por cotizaciones al desempleo» (77).

### C) Reglas de evolución temporal de la financiación por porcentaje

Una vez establecido el porcentaje único que corresponde a cada comunidad autónoma durante el quinquenio (78), era imprescindible establecer las tasas de evolución temporal admisibles para la financiación que el mismo comporta. La decisión final fue fijar unos límites máximo y mínimo de crecimiento de la cantidad de recursos que, por la vía de la participación,  $PIE_r^t$ , podría obtener cada comunidad en cada uno de los cinco años del Acuerdo, mediante la conocida regla: «La financiación vía porcentaje crecerá a la misma tasa que los ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente), a menos que esta tasa supere a la tasa de crecimiento del PIB (Producto Interior Bruto), en cuyo caso la financiación crecerá igual que el PIB. Sin embargo, si la aplicación de esta regla diera lugar a una tasa de crecimiento inferior a la tasa de crecimiento de los GEE (gastos equivalentes del Estado), la financiación crecerá igual que dichos GEE» (79).

Es obvio que, para la aplicación de esta regla, han de definirse los «gastos equivalentes»,  $GEE$ . En síntesis, tales gastos se definen como la suma de los capítulos I, II y VI (personal, compra de bienes corrientes y de servicios, inversiones reales) de una parte (no el total) de los departamentos ministeriales y organismos autónomos incluidos en los Presupuestos Generales del Estado. Dada la distinta composición del gasto público en cada uno de los dos grupos competenciales, la «equivalencia» no puede ser similar, por lo que se establece que «anualmente se fijarán las tasas de crecimiento del gasto equivalente del Estado correspondiente a las competencias comunes a todas las Comunidades y las correspondientes a la competencia en educación» (80).

Ahora bien, la aplicación de esta regla obliga a calcular, para cada uno de los años de vigencia del Acuerdo ( $t = 1, 2, 3, 4$  y  $5$ ) y para cada comunidad autónoma  $r$ , cuál sería la cuantía que alcanzaría su respectiva participación en los ingresos del Estado,  $PIE_r^t$ .

En formulación matemática, ello equivale a calcular:

$$PIE_r^t = PPIE_r^0 \times ITAE^0 \times \frac{ITAE^t}{ITAE^0} = PIE_r^0 \times \frac{ITAE^t}{ITAE^0} \quad [29]$$

$$PIE_r^t = PPIE_r^0 \times ITAE^0 \times \frac{PIB^t}{PIB^0} = PIE_r^0 \times \frac{PIB^t}{PIB^0} \quad [30]$$

$$PIE_r^t = PPIE_r^0 \times ITAE^0 \times \frac{GEE^t}{GEE^0} = PIE_r^0 \times \frac{GEE^t}{GEE^0} \quad [31]$$

o lo que es igual, multiplicar la cifra correspondiente a lo que cada comunidad autónoma obtuvo por participación en los ingresos del Estado en el año 1986, por las tasas de crecimiento, entre 1986 y el año en cuestión, de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente,  $ITAE$ , el producto interior bruto,  $PIB$ , o los gastos equivalentes,  $GEE$ . De los tres valores resultantes, se elige aquél que cumple los requisitos de la regla de evolución temporal antes transcrita.

A la tasa de crecimiento finalmente aplicable se le ha denominado desde entonces «índice prevalente»,  $ip$ , del correspondiente año, y una consideración más detallada de las implicaciones de esta regla condujeron a Solé (1987) a advertir que, de las seis situaciones que matemáticamente se generan al combinar los tres elementos implicados en esta regla, cuatro de ellas estarían dominadas por el gasto equivalente del Estado. En consecuencia, el índice prevalente más probable, o tasa «normal» a la que crecería la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, sería el citado gasto equivalente,  $GEE$ , que, como se indicó antes, se fijaba anualmente con valores diferentes según los dos grupos competenciales que se consideran en el «Método».

### 3.3. Los cambios introducidos por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992

Finalizado el período para el que se establecieron los porcentajes de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado en el quinquenio 1987-1991, se iniciaron durante el último trimestre de 1991 las pertinentes negociaciones para proceder a la revisión de dichos porcentajes. La culminación de las mismas fue el Acuerdo 1/92, de 20 de enero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sobre «El sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996», cuyo segundo capítulo detalla el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1992-1996». Este «Método» sigue, básicamente, las mismas pautas y procedimiento utilizado en 1986, por lo que nos limitaremos a señalar las principales diferencias entre ambos.

En primer lugar, el «Método» de 1992 «toma al ejercicio de 1990 como año base del quinquenio» (81). En consecuencia, todas las cuantificaciones referidas a  $t = 0$  han de entenderse como valores de dicho año.

En segundo lugar, y ahondando en el progresivo

trasvase de financiación condicionada hacia el bloque de incondicionalidad, se integran definitivamente en este último conjunto,  $FI^H_p$ , las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y la compensación transitoria que, como consecuencia de la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial, se había reconocido (82) a aquellas comunidades autónomas que quedaron excluidas del mismo.

En tercer lugar, y en un intento de reducir los problemas de insuficiencia denunciados por las comunidades autónomas para atender a la financiación de su inversión nueva, se añade, para el cálculo del bloque de financiación incondicionada,  $FI^H_t$ , y a partir de estimaciones aceptadas por el propio CPFF, una cifra de 107.378,7 millones de pesetas, que se distribuyen entre el conjunto de competencias comunes,  $FI^H_{rc}$ , y el de competencias en educación,  $FI^H_{re}$ , a razón de 34.468,9 millones para el primero y 72.909,8 para el segundo.

Con estas particularidades, y respetando una restricción inicial similar a la de 1986: «*que a ninguna Comunidad Autónoma le correspondan menos recursos que los realmente recibidos en el año base*» (83), se calcula la financiación incondicional hipotética,  $FI^H_t$ , con el mismo significado que explicamos respecto a la expresión [20]. Para el cálculo de la recaudación «normativa» de tributos cedidos y tasas, incluidos en la ecuación que calcula la financiación incondicional hipotética, se utiliza la cifra base del «Método» de 1986 (84), actualizada según los valores alcanzados por el índice prevalente *ip*.

Para el subsiguiente reparto entre las comunidades autónomas pertenecientes a los dos bloques competenciales establecidos, se utiliza un conjunto de variables esencialmente similar al empleado en 1986, con las siguientes modificaciones:

A) Se introduce una variable nueva, la dispersión, correspondiente al número de entidades singulares (núcleos de población) de cada comunidad autónoma, con el objetivo de «*contabilizar en alguna medida la diferencia de costes de provisión de servicios públicos que la dispersión geográfica provoca*» (85).

B) La variable «unidades administrativas» se obtiene ahora aplicando 0,5 puntos a cada comunidad autónoma, 0,5 puntos a cada provincia y 0,25 puntos a cada isla con cabildo o consejo insular. Así, por ejemplo, en una comunidad autónoma compuesta por tres provincias, esta variable toma el valor 4 (tres provincias por 0,5, más 0,5 de la comunidad autónoma).

C) La anterior variable  $IR_r$ , «índice de riqueza relativa», pasa ahora a denominarse «índice de pobreza relativa», y la expresión [23] pasa a ser:

$$PR_r = \frac{N_r}{\sum_1^n N_r} - \frac{VAB_r}{\sum_1^n VAB_r} \quad [32]$$

cuya novedad radica en que el PIB ha sido sustituido por el valor añadido bruto, *VAB*.

De forma similar, la variable «esfuerzo fiscal», que mantiene su denominación, pasa a definirse como:

$$EF_r = \frac{CL_r}{\sum_1^n CL_r} - \frac{VAB_r}{\sum_1^n VAB_r} \quad [33]$$

con los significados ya explicados de cuotas líquidas, *CL*, y valor añadido bruto, *VAB*.

D) Se modifican los coeficientes ponderadores de las variables. El cuadro núm. 4 recoge las dos situaciones.

E) El «Acuerdo» de 1992 añade unas ponderaciones adicionales a la cantidad que, por aplicación de las reflejadas en el cuadro núm. 4, correspondería inicialmente a cada comunidad autónoma:

«El resultado obtenido... se corregirá, en su caso, 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.

CUADRO NUM. 4  
COEFICIENTES DE PONDERACION DE LAS VARIABLES

	«Método» de 7-11-1986		«Acuerdo» de 20-1-1992	
	C. Comunes	C. Educación	C. Comunes	C. Educación
Población .....	59,00	84,40	64,00	94,00
Superficie .....	16,00	15,00	16,60	3,50
Insularidad .....	0,70	3,10	0,40	1,50
Unidades administrativas .....	24,30	—	17,00	0,40
Dispersión .....	—	—	2,00	0,60
Riqueza/pobreza relativa .....	4,20	0,40	2,70	2,70
Esfuerzo fiscal .....	5,00	1,70	1,82	1,82

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera (1986) y (1992).

b) Con respecto a su restricción inicial, la tasa de crecimiento que resulte para una Comunidad Autónoma 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 su grupo competencial.

d) La regla a) anterior 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.

e) Los recursos que resulten de esta modulación serán absorbidos dentro del volumen total de financiación adicional de cada uno de los grupos competenciales» (86).

F) A diferencia del «Método» de 1986, en el de 1992 no se explicitan las funciones  $F_{rc}^H$  y  $F_{re}^H$ , equivalentes a las anteriores expresiones [21] y [22], de las que se obtiene, por aplicación de las ponderaciones y reglas de modulación reseñadas, la cantidad hipotética resultante para cada comunidad autónoma, limitándose a indicar su respectiva cuantía final de financiación incondicional hipotética,  $F_r^H$ .

G) El resto del procedimiento, es decir, la determinación de la financiación incondicional real,  $F_r^R$ , la cuantía que corresponde a cada comunidad por la vía de la participación en ingresos del Estado,  $PIE_r^R$ , así como el cálculo del porcentaje de participación que le corresponde durante el quinquenio,  $PPIE_r^R$ , similares a las expresiones [26] a [28], no se modifica con respecto a 1986, como tampoco se modifican los supuestos de revisión del porcentaje.

H) Finalmente, y por lo que se refiere a las reglas de evolución temporal de la financiación que obtienen las comunidades autónomas a través de la participación en ingresos del Estado,  $PIE_r$ , en 1992 se mantienen los mismos criterios que en 1986 (expresiones [29], [30] y [31]), excepto en la definición del ámbito que configuran los gastos equivalentes (87), que se ve ampliado tanto en los ministerios como en los organismos autónomos incluidos en su cálculo.

### 3.4. Modificaciones adicionales contenidas en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 7 de octubre de 1993

Durante los debates previos al Acuerdo 1/1992 del CPFF, se manifestaron opiniones a favor de una revisión más profunda del sistema de financiación autonómica, que concediera a las comunidades autó-

nomas mayores cotas de autonomía financiera (88). La necesidad de cerrar los acuerdos sobre financiación, cumpliendo los plazos legales para la revisión del porcentaje de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, marginó relativamente la cuestión de la «corresponsabilidad» en el texto de enero de 1992, que pospone entrar a fondo en esa cuestión hasta que se disponga del informe del grupo de trabajo a que se refiere la página 8 del propio Acuerdo. A partir de dicho informe (89), se retomó el debate en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde finalmente se alcanzó un acuerdo el 7 de octubre de 1993 (90).

No vamos a entrar, por razones evidentes, en el análisis de todo el «Procedimiento» y sus implicaciones, aunque es inevitable que incorporemos a este trabajo aquellas cuestiones directamente relacionadas con la participación en ingresos que, de nuevo, se ha visto alterada con este Acuerdo. Señalemos, como marco general, que en el «Procedimiento» de 1993 destacan cuatro características: en primer lugar, respeta los criterios básicos que sustentan el «Acuerdo» de 1992; en segundo, insiste en la garantía de que ninguna comunidad autónoma se va a ver perjudicada, esto es, no va a recibir menos que lo ya reconocido en 1992; en tercer lugar, que el coste de esta nueva modificación ha de ser moderado para la hacienda estatal, y por último, se limita el alcance temporal de estos cambios a los ejercicios 1994 y 1995, con el compromiso de «pronunciarse (el CPFF) sobre la continuación... o... sobre las reformas» (91).

El objetivo declarado del «Procedimiento» de 1993 es establecer algún tipo de «conexión de los recursos recibidos por las Comunidades Autónomas con los rendimientos impositivos obtenidos en sus territorios» (92), el medio elegido es que «cada Comunidad Autónoma percibirá el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ingresadas por los residentes de su territorio, que hayan sido devengadas en el ejercicio» (93), y el mecanismo de instrumentación formal es la llamada «participación territorializada en el rendimiento del IRPF», que consiste esencialmente en desdoblar la actual participación real de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado,  $PIE_r^R$ , en «dos tramos o fracciones: la primera, de carácter general, en el rendimiento global del conjunto de los impuestos del Estado, directos e indirectos, excluidos los susceptibles de cesión; la segunda, de carácter específico o singular, en el rendimiento del IRPF en el respectivo ámbito territorial» (94). Conviene señalar de inmediato que, en contra de lo que pudiera parecer por la redacción dada al párrafo anterior, el concepto «Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente», ITAE, definido en el «Método» de 1986 y mantenido en el «Acuerdo» de 1992, que incorporamos en la ecuación [28], no sufre ninguna modificación en el «Procedimiento» de 1993: la recaudación por

cotizaciones a la Seguridad Social y por cotizaciones al desempleo continúan formando parte de los ITAE.

El «Procedimiento» de 1993 introduce, en primer lugar, una modificación en la ecuación [26], mediante la que se determina la cuantía de la financiación incondicional real que va a recibir cada comunidad. Para el año neutral elegido, 1993, dicha cuantía se puede formular así:

$$FI_r^{93} = TA_r^{93} + TC_r^{93} + (PIE_r^{93} - 0,15 CL_r^{93}) + 0,15 CL_r^{93} \quad [34]$$

donde  $CL_r$  son las cuotas líquidas del IRPF recaudadas en la comunidad autónoma  $r$ .

En síntesis, la diferencia radica en desdoblarse la cifra correspondiente a la participación en ingresos de 1993, mediante el procedimiento de restar a la antigua participación en ingresos una cifra equivalente al 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF, y añadir un nuevo sumando igual a dicha cifra. De esta manera, la financiación incondicional a percibir por una comunidad en el año neutral 1993,  $FI_r^{93}$ , será la suma de la recaudación normativa, en 1993, de las tasas afectas a los servicios traspasados,  $TA_r^{93}$ ; más la recaudación normativa del año 1993 de los tributos cedidos,  $TC_r^{93}$ ; más la cuantía de su participación en los ingresos del Estado del año 1993, minorada en el 15 por 100 de las cuotas líquidas del impuesto sobre la renta de las personas físicas ingresadas por los residentes en su territorio ( $PIE_r^{93} - 0,15 CL_r^{93}$ ); más el 15 por 100 de las cuotas líquidas del impuesto sobre la renta de las personas físicas ingresadas por los residentes en su territorio,  $0,15 CL_r^{93}$ .

Es obvio que con este procedimiento se cumple la condición de neutralidad financiera establecida en el «Procedimiento» para el año neutral, es decir, que todas las comunidades autónomas recibirán la misma cuantía por  $PIE$  que si no se hubiera modificado el sistema.

Las diferencias con el sistema anterior provienen de las diferentes reglas de evolución temporal que se aplican a cada uno de los sumandos incluidos en la expresión [34]. Así, mientras que las tasas, los tributos cedidos y el término ( $PIE - 0,15 CL$ ) crecerán a la tasa a que lo haga el índice prevalente (según la evolución de los ITAE, el PIB y los GEE), el último término ( $0,15 CL$ ), equivaldrá cada año al 15 por 100 de la recaudación *realmente obtenida* de las cuotas líquidas del IRPF de los residentes en la comunidad autónoma. En consecuencia, la financiación incondicional (95) de los años 1994 y 1995 vendría, *en principio*, determinada por:

$$FI_r^{94} = (TA_r^{93} + TC_r^{93}) (1 + ip^{94}) + (PIE_r^{93} - 0,15 CL_r^{93}) (1 + ip^{94}) + 0,15 CL_r^{94} \quad [35]$$

$$FI_r^{95} = (TA_r^{93} + TC_r^{93}) (1 + ip^{95}) + (PIE_r^{93} - 0,15 CL_r^{93}) (1 + ip^{95}) + 0,15 CL_r^{95} \quad [36]$$

donde las expresiones  $(1 + ip^{94})$  y  $(1 + ip^{95})$  indican que el coeficiente actualizador de los valores de las tasas, tributos cedidos y participación «minorada» es el índice que prevalezca al aplicar las reglas de evolución temporal usadas hasta el momento, y que como se recordará, dependían de las respectivas tasas de crecimiento de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente, del producto interior bruto, y de los gastos equivalentes del Estado.

Dijimos que «en principio» se determinaría así la cuantía de la financiación incondicional porque, consciente de las desigualdades que en la tasa de crecimiento de la recaudación real por IRPF, pueden existir entre comunidades autónomas, y de ello derivarse «en unos casos una pérdida de recursos y en otros un crecimiento excesivo que altere el equilibrio preexistente» (96), el «Procedimiento» de 1993 establece unas reglas de modulación financiera que han de aplicarse a la cuantía resultante de la cesión del 15 por 100 del rendimiento territorializado de la recaudación por IRPF, de manera que en el año 1994:

A) Para las comunidades autónomas del artículo 151:

$$0,25FI_H^{94} < [0,15 CL^{94} - 0,15 CL^{93} (1 + ip^{94})] < 0,5 FI_H^{94} \quad [37]$$

es decir, que la diferencia entre el 15 por 100 de las cuotas líquidas realmente recaudadas en 1994 y la cifra que resultase de actualizar el 15 por 100 de las cuotas líquidas de 1993 según el valor del índice prevalente en 1994, no podrá ser superior al 50 por 100 de la financiación incondicional hipotética que, de no haberse modificado el sistema con el «Procedimiento» de 1993, hubiera correspondido a esa comunidad en el año 1994, ni inferior al 25 por 100 de dicha financiación incondicional hipotética.

B) Y para las comunidades autónomas del artículo 143:

$$0,25FI_H^{94} < [0,15 CL^{94} - 0,15 CL^{93} (1 + ip^{94})] < 1,0 FI_H^{94} \quad [38]$$

es decir, que la diferencia entre el 15 por 100 de las cuotas líquidas realmente recaudadas en 1994 y la cifra que resultase de actualizar el 15 por 100 de las cuotas líquidas de 1993 según el valor del índice prevalente en 1994, no podrá ser superior al total de la financiación incondicional hipotética que, de no haberse modificado el sistema con el «Procedimiento» de 1993, hubiera correspondido a esa comunidad en el año 1994, ni inferior al 25 por 100 de dicha financiación incondicional hipotética.

En 1995 se igualan los límites establecidos para todas las comunidades autónomas, independientemente de su grupo competencial, siendo:

$$0,50FI_H^{95} < [0,15 CL^{95} - 0,15 CL^{93} (1 + ip^{95})] < 1,0 FI_H^{95} \quad [39]$$

es decir, que la diferencia entre el 15 por 100 de las cuotas líquidas realmente recaudadas en 1995 y la cifra que resultase de actualizar el 15 por 100 de las cuotas líquidas de 1993 según el valor del índice prevalente en 1995, no podrá ser superior al total de la financiación incondicional hipotética que, de no haberse modificado el sistema con el «Procedimiento» de 1993, hubiera correspondido a esa comunidad en el año 1995, ni inferior al 50 por 100 de dicha financiación incondicional hipotética.

Por último, el «Procedimiento» de 1993 establece una serie de condiciones para la aplicación del mismo, esencialmente destinadas a evitar que el término  $[PIE_r^{93} - 0,15 CL_r^{93}]$  (o participación en ingresos «minorada») de la expresión [34] tome valores negativos, que se considera inadmisibles en tanto que «no tienen cabida en el sistema de financiación de régimen común los mecanismos financieros de cuyo funcionamiento pueda resultar una transferencia de recursos desde la Hacienda autonómica a la Hacienda estatal» (97). En consecuencia, el reconocimiento del derecho de las comunidades autónomas a percibir el 15 por 100 de las cuotas líquidas recaudadas en su territorio por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, queda supeditado a que se cumpla la condición:

$$0,15 CL_r^{93} < PIE_r^{93} \quad [40]$$

es decir, que el importe del 15 por 100 de las cuotas líquidas recaudadas en la comunidad en 1993 sea inferior a la cuantía de la participación en ingresos de esa comunidad en dicho año.

Si tal condición no se cumple, se aplicará un coeficiente reductor de 2/3 (es decir, sólo se percibiría el 10 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF de 1993,  $CL_r^{93}$ ) y se comprobará si se cumple la condición [40]. Si ésta sigue sin cumplirse, el coeficiente reductor será de 1/3 (sólo se percibiría el 5 por 100 de las cuotas líquidas de año 1993,  $CL_r^{93}$ ), con la subsiguiente comprobación del cumplimiento de dicha condición. La revisión o desaparición de estos coeficientes reductores está supeditada al traspaso de nuevos servicios y al consiguiente incremento que obtendría la comunidad autónoma en su volumen de participación en los ingresos del Estado,  $PIE_r^{93}$ .

#### IV. UNA VALORACION DE LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS INGRESOS DEL ESTADO, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS EQUILIBRIOS FISCALES

Tal como se ha ido configurando a través del «Método» de 1986, el «Acuerdo» de 1992 y el «Procedimiento» de 1993, la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado posee actualmente características similares a las de los sistemas de *revenue-sharing* existentes en los países federales. En consecuencia, y desde el punto de vista de la comparación con otras experiencias, tal instrumento no es más que la adaptación a nuestro país de uno de los mecanismos más utilizados para enfrentar los problemas de los desequilibrios fiscales. De dicha adaptación, y de la búsqueda de respuestas a los específicos problemas que presenta la financiación autonómica en España, surgen las peculiaridades de nuestro sistema de participación en ingresos, con los logros y desaciertos respecto a los desequilibrios fiscales que abordamos en esta última parte.

Uno de los aspectos más positivos de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado es su contribución a la estabilidad y consolidación del sistema autonómico. La firma de acuerdos quinquenales, instaurada en 1986 y confirmada en 1992 sólo puede juzgarse como un elemento positivo, ya que al establecer una regla automática para el cálculo de una parte importante de sus recursos, proporciona una perspectiva de estabilidad financiera a las comunidades autónomas, alejando simultáneamente los fantasmas e inconvenientes asociados a un mecanismo intervencionista y discrecional como fue el cálculo del «porcentaje deslizante» en el período transitorio.

Este papel estabilizador se ha visto potenciado por el importante volumen de recursos canalizados a través de este instrumento, como muestra el cuadro núm. 5. En él se recoge la evolución, entre 1986 y 1992 (último año para el que se dispone de cifras de *liquidaciones definitivas* de los presupuestos de las comunidades autónomas), de los porcentajes que supone cada grupo de ingresos con respecto al total de ingresos no financieros obtenidos por el conjunto de comunidades autónomas de régimen común durante esos años (98). En este cuadro se reflejan claramente otras características de nuestro sistema de financiación como son su bajísimo nivel de autonomía fiscal, y el elevado porcentaje que alcanzan las subvenciones condicionadas, cuestiones todas ellas que, al no constituir el objeto inmediato de este trabajo, no vamos a analizar.

Otro aspecto positivo de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado es la sucesiva incorporación a la financiación incondicional de fondos establecidos originariamente

**CUADRO NUM. 5**  
**INGRESOS NO FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN.**  
**PORCENTAJE DE CADA CATEGORIA RESPECTO AL TOTAL ANUAL**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Tributos propios y recargos .....	0,74	1,38	1,09	1,16	1,29	1,28	1,39
Impuestos cedidos .....	12,86	13,03	15,54	16,52	17,94	16,72	14,96
Tasas .....	1,71	1,62	1,42	1,39	1,51	1,43	1,30
Participación en ingresos .....	30,67	39,00	32,97	32,45	32,18	31,56	34,88
Subvenciones condicionadas .....	54,01	44,98	48,99	48,49	47,08	49,00	47,47
<b>Total .....</b>	<b>100,0</b>						

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, y elaboración propia.

como condicionados, en un loable intento de incrementar la autonomía en la vertiente del gasto. El gran tema pendiente en este aspecto es la financiación de los servicios sanitarios, actualmente canalizados a través de transferencias finalistas, y cuyo gran volumen sesga notablemente las cifras agregadas relativas a este tipo de financiación.

Como último logro destacable de este sistema de participación, cabe señalar que ha sido uno de los factores clave para la considerable expansión del nivel intermedio de gobierno, en un tiempo extraordinariamente breve. Si desde la perspectiva del gasto puede afirmarse que en la actualidad la estructura intergubernamental en España no se aleja significativamente de países como Alemania, Austria, Estados Unidos o Suiza, ello se debe en gran medida a las posibilidades de financiación abiertas por la participación en ingresos.

Desde una posición crítica, el aspecto más negativo radica sin duda en la forma en que el sistema ha abordado las cuestiones relacionadas con el desequilibrio horizontal y las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. Antes de entrar en esta cuestión, parece útil recordar que, dentro de la concepción general de la LOFCA, la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado únicamente tiene sentido si se configura como un instrumento de nivelación horizontal (99). Entre otras razones, sólo esta interpretación hace coherentes los artículos 13 y 15 de la LOFCA: las «asignaciones complementarias» del artículo 15 son el instrumento *extraordinario y transitorio* de nivelación horizontal, que sólo entra en funcionamiento cuando los mecanismos normales no son suficientes, y cuya reiterada utilización habrá de conducir a «la corrección del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, establecido en el artículo trece de la presente Ley Orgánica» (100).

En consecuencia, la primera objeción que puede hacerse a la configuración de la participación que han ido moldeando los sucesivos «acuerdos», es la desvirtuación de su propósito original, introduciendo en él tanto objetivos puramente financieros, ligados a la suficiencia y el desequilibrio vertical, como ob-

jetivos redistributivos. Si bien los primeros podrían ser admisibles por las razones simplificadoras a que nos referimos con anterioridad (101), los segundos tienen menor justificación, pese a constituir, en opinión de Trebolle (1986), página 407, la diferencia fundamental entre el período transitorio y el definitivo. Una valoración crítica de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado no puede obviar, en consecuencia, las consideraciones relativas a todos los aspectos en que este instrumento se ha visto involucrado.

Volviendo al primer aspecto negativo, puede señalarse que pese a su pretensión, el sistema no se ha desvinculado totalmente del coste efectivo. La llamada «restricción inicial» (que ninguna comunidad reciba menos que lo que ya estaba recibiendo), presente tanto en el «Método» de 1986, como en el «Acuerdo» de 1992, e incluso reafirmada en la definición de la neutralidad financiera existente en el «Procedimiento» de 1993, contribuye poderosamente a la «petrificación» de las diferencias en los niveles de servicio existentes en el período transitorio, advertidas en el proceso de discusión de la LOFCA, y reseñadas al final de la segunda parte de este trabajo. En consecuencia, todos los defectos asociados con la identificación de coste efectivo y necesidad, o de coste monetario con nivel de prestación, y sus importantes consecuencias sobre la nivelación horizontal, presentes en la etapa transitoria, se incorporaron por mor de aquella «restricción», al período definitivo.

En directa relación con este problema, la conexión con el «coste efectivo», y no con las necesidades de gasto o niveles físicos de prestación, se manifiesta con toda claridad en la determinación del volumen global de financiación incondicionada, que se calcula sobre la base de los recursos que se estaban percibiendo en 1986, los cuales a su vez estaban determinados en función del coste efectivo de los servicios.

Pero los inconvenientes señalados no sólo se incorporaron en el momento inicial del período definitivo, sino que se han proyectado hacia el futuro año tras año. En efecto, la introducción, en la expre-

sión [20], de una participación en los ingresos hipotética, basada en el cálculo del coste efectivo de los servicios (traspasados o no traspasados) que existiría para niveles competenciales homogéneos, condiciona las posibilidades del propio sistema de desvincularse de dicho «coste efectivo». La referencia al coste efectivo aparece de nuevo cuando, en la expresión [25], se minusvalora la financiación incondicional hipotética, mediante la sustracción del coste de los servicios que no han sido traspasados. Téngase presente, además, que este procedimiento se aplica también en 1992, por lo que la referida proyección se extiende hasta nuestros días. Si al inicio del período definitivo se señaló (102) que el sistema «no resuelve el problema de las diferencias iniciales en los stocks de capital público», creemos que hay razones suficientes para sospechar que tales diferencias, «petrificadas» también en el origen, han ido manteniéndose, aunque la insuficiente información estadística, y las cautelas con que hay que contemplar los modelos de análisis de la distribución regional de dicho stock de capital (103), no permitan conocer con exactitud la responsabilidad achacable a la participación en ingresos del Estado.

Otro aspecto controvertido de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado en el período definitivo es la elección de las variables y ponderaciones utilizadas para el reparto del volumen global de financiación incondicionada hipotética. Es necesario señalar en primer lugar que el artículo decimotercero de la LOFCA no obliga a casi nada, al limitarse a señalar que el porcentaje «se negociará con las siguientes bases», bases que en algunas comunidades autónomas no coinciden con las recogidas por sus estatutos de autonomía. En definitiva, la decisión final respecto a las variables y sus ponderaciones será el resultado de la negociación entre Estado y comunidades. Dado el contexto en que tal negociación se desarrolla (104), no es de extrañar el resultado final, que no encuentra justificación técnica ni administrativa.

Así, si ya resultaba sorprendente la inclusión en la LOFCA de la variable «esfuerzo fiscal en el IRPF» (explicable sólo desde la perspectiva redistributiva a que antes aludimos), dada la total ausencia de competencias autonómicas en esta materia (es difícil que exista «esfuerzo» donde no hay capacidad decisoria) y su consiguiente escasa relación con los propios fundamentos de la nivelación horizontal, mucho más sorprendente es la relevancia que a la misma se le ha ido otorgando a lo largo del tiempo, hasta el punto de convertirse en el nudo gordiano de las modificaciones introducidas por el «Procedimiento» de 1993, y centro de toda la discusión en torno a la «corresponsabilidad fiscal».

Continuando en esta línea, resulta totalmente inexplicable la ausencia de una de las bases de negociación incluidas en el artículo 13 de la LOFCA: «La relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio

de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado», donde se incluye claramente la actuación niveladora horizontal. Si la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado es básicamente, en la concepción LOFCA, un instrumento de nivelación horizontal, ¿cómo es posible dejar fuera de su articulación formal precisamente el elemento que más se relaciona con dicha nivelación? (105).

Este hecho sólo se entiende si se acepta que, para los negociadores (y sobre todo para la Administración central) (106) la participación en ingresos fue, en el «Método» de 1986, meramente un medio de asegurar la suficiencia financiera (como lo había sido en la etapa transitoria), sin objetivos niveladores. Esta interpretación es coherente tanto con las consideraciones efectuadas hasta el momento acerca de las deficiencias observadas en la forma de articular la participación, como con las que iremos efectuando en esta última parte del trabajo. Adicionalmente, cabe suponer que no incluir aquellas relaciones, relativas a déficit y costes, fue la manera más simple y directa de no abordar los complejos y difíciles problemas asociados con la medición de los niveles de prestación de los servicios públicos (107), aunque ello supusiera dar una respuesta insatisfactoria al problema central de medición de las necesidades de gasto.

En definitiva, y como se ha señalado repetidamente en la literatura (108), las variables y ponderaciones fueron «ajustadas» a los resultados que querían obtenerse, fruto de la negociación y predeterminados entre otros factores por la «restricción inicial», que operó tanto en 1986 como en el «Acuerdo» de 1992.

Otra cuestión relevante para analizar el significado de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado respecto a la nivelación horizontal y la cuantificación de las diferencias en los niveles de prestación de los servicios, radica en el declarado propósito del «Método» de 1986 de «encontrar una aplicación de dichos criterios [los del art. 13 de la LOFCA] que... establezca un adecuado abanico en la financiación per cápita» (109). Si bien el «Acuerdo» de 1992 no incluye una confirmación explícita de tal objetivo, los cambios en las ponderaciones de las variables y, muy significativamente, las reglas de modulación de las tasas de crecimiento de la financiación vía participación allí incluidas, van inequívocamente dirigidas al mencionado propósito. Nos encontramos, en fin, con un sistema que elige la financiación per cápita como índice adecuado de las necesidades de gasto, y hace pivotar buena parte de la nivelación horizontal en la consecución de un «adecuado» abanico de la misma. Hay que remarcar, antes de nada, la identificación que vuelve a establecerse

entre «necesidades», «coste» y «financiación», sin que sea necesario insistir en las debilidades e insuficiencias que tal proceder comporta.

Pero el objetivo de aproximar la financiación per cápita es, en sí mismo, discutible desde la perspectiva de la nivelación horizontal, aunque se haya defendido (110) sobre la base del excesivo impacto redistributivo que se estima tuvo el sistema transitorio. Tales argumentos serían aceptables si, de nuevo, conviniésemos (111) que las diferencias existentes antes de iniciarse el proceso de traspasos de competencias eran irrelevantes. Igualar la financiación per cápita puede ser una forma razonable de *mantener* el equilibrio horizontal, pero si tal equilibrio no existe en el momento inicial, es un procedimiento que consolida las diferencias existentes (112). Señalemos por último que, pese a todo, no se observa una reducción significativa de las desigualdades en la financiación per cápita, sino que, por el contrario, en opinión de algunos autores (113), el abanico de disparidades ha aumentado.

También discutible es la elección de la población como el indicador fundamental de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. Existen ciertamente numerosos estudios que, mediante procedimientos de regresión han intentado establecer, para nuestro país, una relación funcional entre el gasto necesario para proveer un nivel estándar de servicio (en cada una de las funciones de gasto seleccionadas), y una serie de variables explicativas (114). De tales trabajos se desprende que, si bien pueden encontrarse relaciones significativas cuando se construyen índices de necesidad para cada función de gasto, la elaboración de un indicador agregado de necesidades de gasto por comunidades autónomas presenta las suficientes dificultades como para dudar de su validez (115). De la relativa arbitrariedad incorporada a estos modelos puede dar idea el rechazo que de ellos se hace por alguno de los propios defensores del método, cuando «*los resultados alcanzados en las distintas pruebas... han desaconsejado su utilización... sucesivas estimaciones... no proporcionan signo positivo a la población*» (116). En definitiva, la elección de la población como indicador de las necesidades de gasto, y la financiación per cápita como índice del nivel de prestación, así como la simplificación del gasto medio por habitante no son aceptables, en opinión de Treballe (1986), página 424, «*a menos que se quiera renunciar a las transferencias compensatorias*».

Si bien no puede afirmarse que el sistema haya renunciado a la nivelación horizontal, puede afirmarse que dicho aspecto ha estado siempre sacrificado a otros objetivos, relegándose su definitiva solución. Prueba evidente de ello es lo sucedido respecto a las subvenciones del artículo 15 de la LOFCA. Ya señalamos anteriormente (117) que la interpretación, a nuestro juicio correcta, que la doctrina ha hecho del artículo 13 de la LOFCA, implica-

ba considerar las transferencias del artículo 15 como un instrumento excepcional y transitorio de nivelación. No parece ser ésta la interpretación que se ha impuesto en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que han orientado la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado hacia la garantía de la suficiencia del sistema, dejando la nivelación horizontal en manos de las transferencias del artículo 15 de la LOFCA, y reconociendo la incapacidad de la participación, en su actual configuración, para hacer frente a los problemas de nivelación horizontal: «*En el período definitivo, la participación... no refleja el cumplimiento de dicha garantía [nivelación de los servicios mínimos]*» (118). El análisis de los niveles de prestación y de sus costes reales en cada territorio, así como el procedimiento que, a través de las subvenciones del artículo 15 de la LOFCA, permita abordar las tareas de nivelación horizontal vuelve a encargarse, en 1992, a un grupo de trabajo (119), reiterándose dicho encargo en octubre de 1993 (120), quedando de manifiesto con meridiana claridad que tal tarea niveladora no ha sido, hasta la fecha, verdaderamente acometida.

Señalemos, por último, otra cuestión controvertida, aunque quizá de menor importancia, implícita en el diseño del modelo definitivo, como son las reglas de evolución temporal de la participación en ingresos, que al ligarse a las tasas de crecimiento de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente, del producto interior bruto, y de los gastos equivalentes del Estado, pueden introducir distorsiones adicionales en función de las diferencias en la estructura del gasto público entre comunidades autónomas y entre éstas y el Estado.

Con respecto a la última modificación experimentada por la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, derivada de los acuerdos de octubre de 1993, creemos que puede ser criticable desde diversos puntos de vista.

En primer lugar, y partiendo de la base de que la responsabilidad fiscal va ineludiblemente ligada a la toma de decisiones tributarias, puede afirmarse que el «Procedimiento» de 1993 lo que instaura en realidad es una forma de *tax-sharing* o impuesto compartido sobre la base de la derivación territorializada, que sólo alcanza al ámbito del rendimiento tributario (cuotas líquidas), sin que las comunidades autónomas puedan intervenir directamente en la determinación de la cuantía de tales rendimientos (121), ni en el diseño de la política fiscal asociada a dicho tributo. No parece que éste sea un mecanismo que incremente la responsabilidad (ni tributaria ni política) de las comunidades autónomas, en tanto en cuanto las mismas no adquieren ninguna capacidad decisoria respecto al tributo cuyo rendimiento se cede parcialmente.

Esta forma de «corresponsabilidad» no supone prácticamente ningún avance hacia un aspecto fun-

damental del federalismo fiscal: que los ciudadanos establezcan la correcta conexión que existe entre los servicios públicos que presta cada nivel de gobierno y los costes (en términos tributarios) de los mismos. La ilusión fiscal asociada a un sistema en que la mayor parte de los tributos se recaudan por el gobierno central y son posteriormente repartidos entre los distintos niveles de gobierno, no parece que vaya a disminuir significativamente mediante la fórmula implantada en 1993, que seguirá siendo campo abonado para el discurso victimista y las acusaciones de insuficiencia financiera provocada por el «centro». Tanto la eficiencia en la asignación como la eficacia en la gestión de los recursos públicos, dependen en gran medida de la correcta identificación de costes y beneficios que hagan los ciudadanos-contribuyentes, así como de las vías mediante las que puedan exigir responsabilidades a los que toman decisiones políticas respecto a aquellos recursos, sin que nos parezca significativo el avance que en esa dirección pueda implicar el Acuerdo de 1993 (122).

En segundo lugar, se ha incrementado notablemente la complejidad de gestión del sistema. Si las razones administrativas y técnicas que aconsejaban unir en un solo fondo los dos subfondos de nivelación vertical y horizontal son válidas (123), la separación de la participación en dos «subtramos», sometiendo cada uno de ellos a fórmulas de determinación y evolución distintas, mientras que por otra parte es necesario no perder de vista el conjunto de recursos que proporciona cada «subtramo», para poder aplicar las reglas de modulación y condiciones de aplicación, no parece una vía de simplificar la gestión del sistema, que se hace por contra aún más complejo si se tiene en cuenta el mecanismo arbitrado para efectuar los correspondientes pagos a cuenta (124).

En tercer lugar, el carácter voluntario de este mecanismo de participación en la recaudación territorializada del rendimiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y las reglas de modulación establecidas han abierto más el abanico de la heterogeneidad de situaciones presente ya en nuestro sistema de financiación autonómica. En la actualidad, y además de las divergencias existentes entre las comunidades de régimen foral y las de régimen común, dentro de estas últimas coexisten: comunidades con competencias comunes y comunidades con competencias ampliadas (que, en relación a la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado supone tasas diferentes de gasto equivalente del Estado y, por tanto, crecimientos diferentes de la financiación vía porcentaje); comunidades que no se han incorporado a la participación territorializada del IRPF, frente a comunidades que sí lo han hecho (como se sabe, en principio no firmaron el Acuerdo de 1993 las comunidades autónomas de Extremadura, Galicia y Baleares, aunque ésta lo solicitó con posterioridad, en

virtud de lo establecido en la regla 5.<sup>a</sup> del apartado III.6 del «Procedimiento» de 1993. Posteriormente, no lo ha ratificado la Comunidad de Castilla y León, y el Parlamento Andaluz, tras las elecciones autonómicas de 1994, ha reabierto la discusión sobre su incorporación a tal sistema); dentro de estas últimas, unas tienen reconocido, en principio, el derecho a percibir el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del impuesto sobre la renta de las personas físicas declaradas en su territorio, mientras que otras sólo percibirán, de entrada, el 10 por 100 (Aragón), o el 5 por 100 (Madrid); por último, ninguna comunidad sabe realmente cuál es el porcentaje que finalmente le corresponderá, ya que las reglas de modulación financiera para 1994 y 1995, establecen unos límites a la *cuantía global* que podrán percibir las comunidades autónomas por el «subtramo IRPF», y en consecuencia dicho volumen puede representar cualquier porcentaje de las cuotas líquidas.

El inconveniente más serio que puede derivarse de una situación demasiado heterogénea en las situaciones peculiares de financiación de cada comunidad, es que se traduce en posturas cada vez más enfrentadas a la hora de lograr acuerdos *generales*, que afecten a todas las comunidades autónomas, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En la medida en que el clima consensuador se vaya debilitando en dicha institución, las importantes tareas de coordinación de las políticas presupuestarias y de endeudamiento, así como el fundamental proceso de normalización de la información contable acometido a partir de los Acuerdos de enero de 1992, pueden dificultarse, lo que en ningún caso parece conveniente.

En cuarto lugar, y quizá con menor importancia que las tres cuestiones anteriores, el «Procedimiento» de 1993 presenta deficiencias conceptuales, quizá derivadas de una redacción apresurada del texto, como por ejemplo definir con la misma letra (B.) dos relaciones totalmente diferentes (125), que complica un poco la comprensión del contenido; la incorrecta definición de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente a que nos referimos anteriormente; o el cambio de nomenclatura, sin ninguna justificación, que ha transformado lo que hasta ahora se había denominado «recaudación normativa» en una «norma recaudatoria», con connotaciones jurídicas inexistentes y que induce a la confusión al lector poco experimentado (que puede entender por «norma recaudatoria» la norma legal que determina la recaudación). En esta misma línea puede añadirse que la afirmación contenida en el «Procedimiento» de 1993, de que con anterioridad al mismo el Estado está transfiriendo a las comunidades autónomas una cantidad que «*depende del esfuerzo fiscal de cada Comunidad en el Impuesto sobre la Renta*» (126), aproximadamente equivalente al 15 por 100 de la recaudación territorializada, es sencillamente falsa. La participación de las comuni-

dades autónomas en los ingresos del Estado *no ha dependido* en absoluto del esfuerzo fiscal de cada comunidad. La participación de cada comunidad en los ingresos del Estado,  $PIE_r$ , se calcula globalmente en función de variables que no tienen nada que ver con el esfuerzo fiscal, el cual sólo entra posteriormente como variable *redistributiva* entre comunidades autónomas, siendo la suma total afectada a dicha variable igual a cero. Por consiguiente, no ha habido transferencias *del Estado* en función del esfuerzo fiscal sino, en todo caso, transferencias *entre comunidades*. Es cierto que, aritméticamente, se puede desglosar la participación en dos sumandos y que uno de ellos equivalga al 15 por 100 del IRPF, pero ello no implica en absoluto que el procedimiento de determinación de la  $PIE$  incluya una dependencia funcional entre ambos instrumentos financieros (127).

Por último, la desconfianza hacia los resultados a que puede llevar el «Procedimiento» de 1993, y la falta de unanimidad en la adopción de un acuerdo rodeado de fuerte polémica indujo, pensamos que con gran acierto, a limitar temporalmente la aplicación de dicho procedimiento. Si esto es positivo, en tanto que manifestación de una prudencia más que conveniente, rompe sin embargo con la voluntad, expresada en varias ocasiones, de dotar al sistema de financiación autonómica de instrumentos estables, que había sido uno de los logros destacables del Acuerdo de 1986. Sólo al final del período actual (diciembre de 1996), podremos apreciar con nitidez si la introducción de importantes cambios discrecionales y limitados en el tiempo, en un sistema diseñado sobre la base del automatismo y la estabilidad quinquenal, ha sido o no conveniente.

## V. CONCLUSIONES

La participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado funciona dentro de un marco general caracterizado por un escaso grado de autonomía fiscal, con la consiguiente dependencia financiera que ello comporta, acompañado de un apreciable nivel de capacidad decisoria respecto a los gastos, imponiendo todo ello limitaciones de diseño y funcionamiento de este instrumento.

Esencialmente establecido como un elemento al servicio de la suficiencia financiera y el reequilibrio vertical, la participación no ha abordado más que tangencialmente los problemas de nivelación horizontal, pese a que su configuración legal apunta inequívocamente a tal propósito.

La participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, inicialmente instaurada sobre la base del *revenue-sharing*, ha incorporado recientemente elementos de derivación impositiva territorial propios del *tax-sharing*, aumentando la complejidad de las relaciones intergubernamenta-

les, y con consecuencias impredecibles sobre la equidad y redistribución entre comunidades.

Los problemas del desequilibrio horizontal han sido insuficientemente tratados en el sistema español de financiación autonómica, que no ha entrado de lleno en la cuantificación de las diferencias interregionales en los niveles de prestación de los servicios, ni en la medida de las diferencias entre comunidades de los costes de prestación de los mismos ni, en consecuencia, en la valoración real de las necesidades de gasto de cada comunidad para prestar servicios a niveles estándar, siendo éstas, indudablemente, las fundamentales asignaturas pendientes del sistema actual.

Si el sistema quiere evolucionar hacia mayores cotas de autonomía fiscal, y abordar con seriedad la nivelación horizontal, no parece aventurado afirmar que la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado, tal como existe hoy en día, ha de sufrir una severa transformación, dadas sus actuales limitaciones.

En esa posible articulación futura quizá fuese prudente diversificar los instrumentos, descargando a la participación de tareas que pueden satisfacerse mejor por otras vías. Pese a los años transcurridos desde que uno de los principales defensores del *revenue-sharing* escribió al respecto, es posible que sus palabras sigan siendo de gran utilidad: «*La participación general en ingresos no es la respuesta, sino una de las respuestas posibles a los problemas fiscales intergubernamentales... no deberíamos buscar una única técnica fiscal "que-todo-lo-hace" sino, en su lugar, intentar conjuntar y coordinar un "paquete" de instrumentos fiscales*» (128).

## NOTAS

(1) Definición similar a la que puede encontrarse en la literatura más representativa del federalismo fiscal, MUSGRAVE (1961), MATHEWS (1980) o KING (1984).

(2) Se define la *suficiencia* como aquella situación en que los recursos financieros (tanto los que provienen de capacidades propias como los que se reciben vía subvenciones, ayudas o transferencias) obtenidos por un gobierno son cuantitativamente equivalentes a los gastos de ese nivel, mientras que por *autonomía* financiera se entiende aquella situación en que ese equilibrio se logra mediante ingresos sobre los que ese nivel de gobierno posee capacidad decisoria plena. A partir de estas definiciones, es obvio que el logro de la plena autonomía comporta tanto la suficiencia financiera como el equilibrio fiscal vertical.

(3) Un resumen de los diversos planteamientos se ofrece en LÓPEZ LABORDA (1991), págs. 39 y siguientes.

(4) Vid. MUSGRAVE (1959), capítulo 8, apartado C.

(5) MUSGRAVE (1959), *op. cit.*, pág. 189 de la versión castellana.

(6) Esencialmente el capítulo I.

(7) Este es el contenido fundamental del postulado que

OATES (1972) denomina «correspondencia perfecta», y que está en estrecha relación con el «Teorema de la Descentralización», así bautizado por el mismo autor.

(8) Vid., por ejemplo, FELDSTEIN (1975) y BOADWAY y WILDASIN (1984).

(9) OATES (1993).

(10) Como se sabe, todos los modelos que analizan el «multiplicador» de la política fiscal coinciden en señalar que el valor del mismo varía de forma inversamente proporcional al grado de apertura del sistema.

(11) Esencialmente, que los poseedores de los títulos son no-residentes de la jurisdicción emisora de los mismos, lo que implica que la amortización de la deuda supone una salida de recursos reales desde la jurisdicción emisora. Que la deuda pública subcentral se considere similar a la deuda exterior es una de las razones primordiales por las que la literatura ha establecido el principio según el cual dicha deuda sólo debería utilizarse para financiar proyectos de inversión que generen beneficios a lo largo del tiempo, tratando así de evitar la traslación de la carga hacia los futuros residentes, mediante la igualación de los flujos de beneficios derivados de tales proyectos y los costes asociados con la amortización de los títulos emitidos en su momento.

(12) Vid., por ejemplo, BRETON y SCOTT (1978).

(13) Bajo esta denominación genérica se incluyen diversas formas: *Länder*, en Alemania; *Provincias*, en Canadá; *Estados*, en Estados Unidos; *Comunidades Autónomas*, en España, etcétera.

(14) Un resumen de tales principios y sus implicaciones puede encontrarse, entre otros, en GIMÉNEZ MONTERO (1991, b), y LÓPEZ LABORDA (1991).

(15) El propio autor ha introducido pequeñas modificaciones al mismo. Vid. MUSGRAVE y MUSGRAVE (1989).

(16) Los trece criterios manejados por este autor son: 1) el volumen de la recaudación; 2) su asignación entre niveles; 3) su distribución geográfica; 4) su elasticidad; 5) los costes de administración y cumplimiento; 6) el exceso de gravamen generado por tipos impositivos uniformes; 7) el exceso de gravamen generado con tipos variables; 8) exportación de impuestos; 9) la perceptibilidad fiscal; 10) competencia impositiva; 11) el patrón distributivo; 12) las implicaciones macroeconómicas; 13) la equidad.

(17) Vid. KING (1984), pág. 200.

(18) Vid. KING (1984), pág. 241.

(19) GIMÉNEZ MONTERO (1991, b), pág. 51.

(20) Véase, por ejemplo, MCLURE (1983), BENNET (1986) o GRONENEWEGEN (1988).

(21) Es decir, calculada sobre la recaudación que esa figura obtiene en cada territorio.

(22) Vid. BIRD (1986), GIMÉNEZ MONTERO (1987) y GIMÉNEZ MONTERO y RUIZ-HUERTA (1990).

(23) Es decir, excluyendo de los gastos totales aquellos que se originan como consecuencia de las variaciones de activos y pasivos financieros.

(24) Piénsese, por ejemplo, en el caso de los regímenes forales españoles, que «transfieren» su exceso de capacidad, mediante los respectivos cupos, al nivel central, mientras que las comunidades autónomas de régimen común presentan la situación contraria.

(25) Que normalmente ceden a los niveles locales mediante subvenciones.

(26) Aparente porque, de forma similar a Canadá, el sistema de transferencias intergubernamentales vigente hace que los Estados (nivel intermedio), estén obligados a transferir una parte sustancial de ese «excedente» a los gobiernos locales.

(27) Vid. ALVAREZ CORBACHO (1992) y BIESCAS FERRER (1991).

(28) Las referencias son abundantes, pero una síntesis de la argumentación puede hallarse en BIRD (1986), cap. 8.

(29) CASTELLS (1988), pág. 73, siguiendo el razonamiento de BIRD (1986), pág. 234, señala: a) el reajuste vertical ascendente de competencias; b) el reajuste vertical descendente de bases tributarias; c) el incremento de presión fiscal sobre las bases tributarias subcentrales, y d) la reducción en el nivel de gasto de los gobiernos subcentrales (que identifica, a nuestro entender demasiado a la ligera, con la degradación en el nivel de prestación de los servicios públicos subcentrales). Como el autor señala, y compartimos, estas cuatro soluciones tienen serios inconvenientes políticos, que han reforzado el protagonismo de las subvenciones generales.

(30) Entre las que destaca la querencia hacia este tipo de subvenciones, dado su escaso coste político, que experimentan los gobernantes de los niveles subcentrales. Vid. BIRD (1986), página 234.

(31) Similar a la que puede encontrarse en KING (1984), CASTELLS (1988) o LÓPEZ LABORDA (1991).

(32) Conviene aclarar ahora las diferencias existentes entre la *participación en ingresos* y los *impuestos compartidos*. En la participación en ingresos (*revenue-sharing* en la literatura de origen anglosajón), se decide en primer lugar qué conjunto de ingresos del gobierno central van a estar «participados», y a continuación se le reconoce, a cada gobierno subcentral que vaya a entrar en este sistema, el derecho de «propiedad» sobre un porcentaje determinado del rendimiento que produzca el conjunto de ingresos previamente definido, porcentaje que puede ser fijo para un período más o menos amplio de tiempo, o variar en función de algún indicador (PIB, etc.). En los impuestos compartidos (*tax-sharing*), se fija también en primer lugar qué figura o figuras impositivas van a incluirse en este régimen, así como los gobiernos subcentrales que van a verse involucrados en tal mecanismo (que no tiene que afectar necesariamente a todos). El rendimiento que produzca el conjunto de impuestos compartidos dentro del ámbito territorial de un gobierno subcentral se repartirá entre los gobiernos «coparticipes» sobre la base de porcentajes respectivos, previamente fijados o negociados que, como en el caso anterior, pueden ser fijos durante un período o sometidos a reglas de evolución temporal. Es evidente que la diferencia esencial entre ambos sistemas radica en si se territorializa o no la recaudación obtenida de un conjunto de figuras.

(33) El lector interesado en este debate puede consultar, entre otros, los artículos incluidos en GIMÉNEZ MONTERO, A. (editor), 1979.

(34) La idea original de equilibrio horizontal aparece en BUCHANAN (1950), pág. 586.

(35) Y coincidimos plenamente con TORRES (1990), pág. 63, y LÓPEZ LABORDA (1991), pág. 253, cuando señalan que ésta es la cuestión *central* de las relaciones financieras intergubernamentales.

(36) Con el inconveniente añadido de fijar cuál es ese nivel «estándar», que puede ser el nivel medio nacional, aunque caben otras posibilidades, como las experimentadas en Canadá y Australia, seleccionando sólo un conjunto de gobiernos intermedios.

(37) Algunos ejemplos: BRADFORD, MALT y OATES (1969); BURKHEAD y HENNINGAN (1978); HEAD (1962); SHOUP (1969).

(38) Aunque BURKHEAD y HENNINGAN extienden el análisis de la prestación de servicios públicos mediante la utilización de cinco vectores: el ambiental, el de los *inputs*, el de las actividades, el de los *outputs* y el de las consecuencias, para los propósitos de este trabajo parece suficiente señalar estos tres.

(39) Aunque son obvias las interrelaciones entre los tres vectores indicados y puede aceptarse que, en general, mayores niveles de gasto suponen incrementos en los *outputs*, lo que a

su vez suele dar como resultado una mejora en los resultados finales (vector de consecuencias), la correspondencia entre ellos varía en función del tipo de servicio, de los costes unitarios de provisión del mismo, y de la eficacia y eficiencia de su prestación.

(40) MUSGRAVE y POLINSKY (1975), pág. 438, expresan claramente el tipo de relación que existe entre el gasto monetario y los niveles de prestación del servicio: «Para cualquier región y servicio público, las necesidades de gasto per cápita para proporcionar un *output* dado, es una función de los *inputs* necesarios por niveles de *output* (esto es, funciones de producción), y del coste de los *inputs*. Es evidente que los niveles observados (existentes) de gasto per cápita pueden diferir de las necesidades de gasto per cápita, bien porque difieran las funciones de producción o los costes de los *inputs*, o bien porque la demanda de servicios públicos difiera.»

(41) Es evidente que enfocar el análisis del nivel de prestación de un servicio desde la perspectiva del vector de consecuencias o resultados alcanzados, presenta una doble ventaja: situarse más cerca de lo que interesa al ciudadano, e incorporar a la cuantificación elementos de eficacia y eficiencia. Por contra, tiene serias desventajas: exigir una información mucho más elaborada, y definir previamente indicadores de resultados para cada servicio público.

(42) SHOUP (1986), pág. 116, señala que ésta es una de las razones por las que los economistas han «evadido la aplicación del concepto de equidad horizontal a los beneficios de un servicio».

(43) De tales aproximaciones interesa destacar por el momento dos: a) suponer que existe una relación funcional directa entre necesidades de gasto y población, y b) estimar económicamente las necesidades de gasto, a partir de indicadores objetivos.

(44) Con las mismas dificultades de definición del «estándar» señaladas en la nota 36.

(45) Si los niveles estándar son los medios, se cumple:

$$t^* = \frac{IA_i}{B_i}$$

(46) Como las expuestas por CASTELLS (1988), pág. 102, que explica claramente que: «El desglose en dos subfondos es interesante a efectos analíticos, aun cuando en la realidad suele utilizarse un solo fondo... No tendría sentido obrar de otra forma... Un proceso en dos fases... tal vez resultaría clarificador, pero sería administrativamente complejo e innecesario técnicamente».

(47) La expresión general de estas fórmulas es la que aparece en MATHEWS (1986), pág. 72. Un extenso desarrollo formal de las mismas puede consultarse en CASTELLS (1988), págs. 98-105, y en LÓPEZ LABORDA (1991), págs. 55-67.

(48) No menos abundante fue la producción de literatura hacedística, bien reseñada en LÓPEZ LABORDA (1991).

(49) La mejor recopilación de los antecedentes y debates de esta Ley se encuentra en *Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales* (DGCHT) (1982).

(50) Vid. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1982), pág. 18.

(51) Al margen de cualesquiera otras consideraciones, parece incoherente, aunque sólo sea desde un punto de vista estrictamente gramatical, basar la autonomía *financiera* en la capacidad de decidir sobre los *gastos*, y no en la capacidad de decisión sobre los *ingresos*.

(52) Vid. como muestra GARCÍA AÑOVEROS (1986a, 1986b).

(53) Coincidimos plenamente con LÓPEZ LABORDA (1991), página 133, en su apreciación de que tal postura, muy justificable en los primeros años de construcción del sistema autonómico, no encuentra razones suficientes para su perpetuación.

(54) Manteniendo la notación empleada en la primera parte del trabajo.

(55) Aplicable solamente a las Comunidades Autónomas de Régimen Común o general, puesto que la especial atribución tributaria de las Comunidades de Régimen Foral o especial hace inviable este procedimiento.

(56) El procedimiento, así como la definición de las líneas generales por las que debía discurrir, se establecieron en la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA.

(57) Los más significativos que quedaron al margen de este procedimiento fueron los relacionados con las competencias en materia educativa y sanitaria.

(58) Que se añadían así a otras subvenciones condicionales preexistentes, entre las que destaca la destinada a financiar el funcionamiento de los órganos de autogobierno.

(59) Todas estas afirmaciones son conjeturas difíciles de verificar estadísticamente, dada la práctica inexistencia de cifras fiables durante el período. Solamente se dispone de información adecuada para 1985 y, en mucha menor medida para 1984.

(60) Sobre este problema, vid. ARMET y CASTELLS (1983), ESCRIBANO y MARTÍN ACEBES (1983), MARTÍN ACEBES (1984) y Generalitat de Catalunya (1985).

(61) Con anterioridad a la Ley 43/84, dichos fondos constituían subvenciones directas con cargo a la sección 34 de los Presupuestos Generales del Estado, que las Comunidades Autónomas recibían para cubrir el coste efectivo, pero sin que pudieran alterar la composición presupuestaria (por capítulos) de dicho coste efectivo.

(62) La «carga neta asumida» es igual al coste efectivo menos «los ingresos públicos o privados afectados o derivados de la prestación del servicio que se transfiere», tal como establece el punto 3.10 del «Método» de febrero de 1982.

(63) Vid., como muestra, RUIZ-HUERTA y LOSCOS (1987), páginas 39-41.

(64) Vid. DGCHT (1982), pág. 230.

(65) Y recuérdese que, como señalamos en la nota 35, esta es la cuestión *fundamental* para discutir acerca de las necesidades de gasto de cada nivel gubernamental.

(66) Vid. supra, nota 60.

(67) El primer Estatuto (de las Comunidades de Régimen Común) que entró en vigor fue, el 12 de enero de 1980, el de Cataluña. Si bien los seis años se cumplían el 13 de enero de 1986, se acordó que, para un adecuado encaje del nuevo sistema en los Presupuestos Generales del Estado, su entrada en vigor debía ser el 1 de enero de 1987.

(68) Una buena recopilación de todo este proceso previo se encuentra en TANCO y TORRES (1987).

(69) Vid. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1986).

(70) Vid. CPFF (1986), pág. 11.

(71) Y remarcamos el adverbio, porque este instrumento continúa estando al servicio de la suficiencia: «*Han de permitir a éstas (Comunidades Autónomas) prestar los servicios transferidos y cubrir... adecuadamente el coste de los mismos*». Vid. *Ibid.*, página 6.

(72) *Ibid.*, pág. 7.

(73) *Ibid.*, pág. 12.

(74) Vid. CPFF (1986), pág. 15.

(75) Con notable desacuerdo lingüístico, ya que parece indicar que todo lo no incluido en este volumen se financia a través del Fondo de Compensación Interterritorial, idea totalmente errónea.

(76) El ejemplo más claro eran las competencias en materia

de instituciones penitenciarias, que sólo habían sido transferidas a Cataluña.

(77) Vid. CPFF (1986), pág. 21.

(78) Sólo revisable en los supuestos previstos por la LOFCA en su artículo 13, y reseñados por el «Método» en la pág. 27.

(79) CPFF (1986), pág. 23.

(80) *Ibíd.*, pág. 23.

(81) Vid. CPFF (1992), pág. 5.

(82) Según el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de febrero de 1990.

(83) Vid. CPFF (1992), pág. 9.

(84) Recordemos que ésta se obtuvo, a su vez, estimando el crecimiento tendencial sobre las cifras de 1984.

(85) Vid. CPFF (1992), pág. 22.

(86) *Ibíd.*, pág. 37.

(87) Y se señala, acertadamente, que las tasas de crecimiento del gasto equivalente (entendiéndose por analogía que sucede igual con las demás), se expresarán en tanto por uno, útil información que estaba ausente en el «Método» de 1986.

(88) En realidad, el debate se abrió públicamente al hilo de las consideraciones que el propio Ministerio de Economía y Hacienda había efectuado en el Anexo I del «Informe sobre la Reforma de la Imposición Personal sobre la Renta y el Patrimonio» de junio de 1990 (conocido usualmente como el «Libro Blanco del IRPF»). En dicho Anexo, titulado «La corresponsabilización fiscal de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales», la Secretaría de Estado de Hacienda abrió la puerta a algún tipo de cesión a las Comunidades Autónomas de una parte del rendimiento territorializado del IRPF, en un marco que implicaría cierta forma de compartir las responsabilidades (y costes políticos) de la tributación.

(89) Y a partir también, obviamente, de la gran cantidad de literatura hacendística producida sobre el tema durante los años 1990, 1991 y 1992, cuya reseña será siempre, por su volumen, incompleta. Esta abundancia fue, en buena parte, estimulada por el notable número de reuniones, jornadas, congresos, etc., que se fueron realizando a lo largo y ancho del país, y que por fortuna no se circunscribieron al ámbito estrictamente académico, sino que por el contrario estuvieron muy abiertos al debate político e institucional.

(90) Formalmente denominado «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas». Las citas que de este documento aparezcan en este trabajo se refieren al texto reproducido en la revista *Palau* 14, núm. 19.

(91) CPFF (1993), pág. 183.

(92) *Ibíd.*, pág. 182.

(93) *Ibíd.*, pág. 183.

(94) *Ibíd.*, pág. 184.

(95) Que se sigue equivocadamente denominando «Financiación Fuera Fondo». Vid. *ibíd.*, págs. 191-192.

(96) *Ibíd.*, pág. 191.

(97) *Ibíd.*, pág. 192.

(98) Con el fin de homogeneizar este cuadro con los 1, 2 y 3 anteriores, no se han incluido las subvenciones de intermediación gestionadas por las Comunidades Autónomas, presentando en consecuencia, este cuadro un grado de consolidación similar al de los citados.

(99) Vid. por ejemplo, TREBOLLE (1986), pág. 449; CASTELLS (1989), pág. 655, o LÓPEZ LABORDA (1991), pág. 215.

(100) Sobre la relación entre ambos instrumentos, GIMÉNEZ MONTERO (1992).

(101) Vid. *supra*, nota 46.

(102) Vid. PÉREZ GARCÍA (1987), pág. 46.

(103) Puestas recientemente de manifiesto por MAS, PÉREZ y URIEL (1993).

(104) TREBOLLE (1986), pág. 451, ha sintetizado perfectamente el problema: «*En este tipo de debate, la Administración Central propenderá a situarlo en un contexto de suma-cero, esto es, delimitando la masa de recursos disponibles para todas las Comunidades Autónomas y, a partir de aquí, cada Comunidad tratará de aumentar la ponderación de la variable que más le interese: las más pobladas tratarán de que el mayor peso recaiga sobre la población, las más extensas sobre la superficie, y las más pobres sobre la inversa de la renta. Posiciones todas ellas naturales, dado lo subjetivo de las reglas del juego, cuyo resultado final acabará siendo reflejo del poder político relativo que tenga cada uno de los contendientes, esto es, del poder político de cada Comunidad Autónoma, lo cual no es, verdaderamente, un criterio estable ni justo.*»

(105) Aunque sólo tenga valor anecdótico, las variables y ponderaciones finalmente acordadas se aplicaron en realidad a la distribución del total de financiación incondicional hipotética, y no sólo a la participación, lo cual puede ser una pista adicional de la escasa incidencia que se concedía al papel nivelador de la participación.

(106) Vid. TANGO y TORRES (1987).

(107) Recuérdesse lo dicho al respecto en la primera parte de este trabajo. Vid. *supra*, apartado 1.1.5.

(108) Vid. SOLÉ (1987), CASTELLS (1988, 1989) y LÓPEZ LABORDA (1991).

(109) Vid. CPFF (1986), pág. 12.

(110) Especialmente CASTELLS, COSTA y FRIGOLA (1988).

(111) Como se planteó en el punto 2.3 de este trabajo.

(112) LÓPEZ LABORDA (1991), pág. 252, sintetiza el problema: «*Las diferencias en la financiación per cápita... son el mero reflejo de las disparidades territoriales en el coste efectivo de los servicios transferidos... La aproximación de los ingresos por habitante no parece, desde luego, la solución más adecuada.*»

(113) HERRERO y VILLAR (1991).

(114) Entre estos trabajos destacan BOSCH y ESCRIBANO (1988), CASTELLS, COSTA, PERULLES y SICART (1988), CABRER, MAS y SANCHO (1991).

(115) PÉREZ (1991), pág. 31, señala al respecto que «*la variedad de índices que, en relación con un mismo tipo de servicio, pueden ser construidos obliga a agregarlos, y las ponderaciones de los mismos han de ser realizadas en base a criterios que ya no son neutrales sino que, por el contrario, resultan de valoraciones que pueden no ser compartidas.*»

(116) Vid. CASTELLS, COSTA, PERULLES y SICART (1988), páginas 332 y 338.

(117) Vid. *supra*, nota 99.

(118) Vid. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1986), página 34.

(119) Vid. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1992), página 45.

(120) Vid. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1993), página 199.

(121) Excepto por su colaboración, en el seno de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en los planes de inspección, información y asistencia al contribuyente.

(122) Esta cuestión se desarrolló más extensamente en GIMÉNEZ MONTERO (1990).

(123) Vid. la argumentación al final del apartado 1.1.5 de este trabajo y la nota 46.

(124) Vid. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1993), págs. 193-197.

(125) Vid. las expresiones [7] y [10], CPFF (1993), págs. 186 y 187, respectivamente.

(126) Vid. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1993), página 185.

(127) Con este mismo «razonamiento», podríamos desglosar la PIE en cuatro sumandos, igualando el valor de cada uno de ellos a un porcentaje determinado de la recaudación de los Impuestos sobre Sociedades, IVA, IRPF y Aduanas, y decir que en el sistema español los principales impuestos son «compartidos», ya que lo que se transfiere «depende» de la recaudación de dichos impuestos, lo que sería a todas luces falso.

(128) HERBER (1971), pág. 323.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español* (1981), Presidencia del Gobierno, Madrid
- ALVAREZ CORBACHO, X. (1992), «Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica», *Monografías de Hacienda Pública Española*, 1/1992, págs. 53-67.
- ARMET COMA, LL., y CASTELLS OLIVERES, A. (1983), «Aproximación crítica al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española*, núm. 80, págs. 161-173.
- BENNETT, R. J. (1986), «Distribución de impuestos en sistemas federales y descentralizados de gobierno: más allá de la teoría económica convencional», en RUIZ-HUERTA y MUÑOZ DEL BUSTILLO (eds.) (1986), págs. 162-177.
- BIESCAS FERRER, J. A. (1991), «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, número 5/1991, págs. 159-172.
- BIRD, R. M. (1986), «On measuring fiscal centralization and fiscal balance in federal states», *Environment and Planning*, vol. 4, páginas 389-404.
- (1986), *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- BOADWAY, R., y FLATTERS, F. (1982), *Equalization in a Federal State*, Economic Council of Canada, Ottawa.
- BOADWAY, R. W., y WILDASIN, D. E. (1984), *Public Sector Economics*, Little, Brown and Company, Toronto. Traducción al castellano: *Economía del sector público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.
- BOSCH, A., y ESCRIBANO, C. (1988), «Las necesidades de gastos de las Comunidades Autónomas», en BOSCH, A., y colaboradores (1988), págs. 209-270.
- BOSCH, A., y colab. (1988), *Cinco estudios sobre financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BRADFORD, D. F.; MALT, W. E., y OATES, W. E. (1969), «The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections», *National Tax Journal*, junio, págs. 185-202.
- BREAK, G. F. (1967), *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- (1980), *Financing Government in a Federal System*. Washington, the Brookings Institution.
- BRETTON, A., y SCOTT, A. (1978), *The Economic Constitution of Federal States*, University of Toronto Press.
- BUCHANAN, J. M. (1950), «Federalism and Fiscal Equity», *American Economic Review*, vol. XL, núm. 4, págs. 583-590. Traducción al castellano: «Federalismo y equidad fiscal», en MARGRAVE, R. A., y SHOUP, C. S. (eds.) (1959), págs. 106-124.
- BUCHANAN, J. M., y WAGNER, R. E. (1970), «An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization», en MARGOLIS, J. (ed.) (1970), páginas 139-158.
- BURKHEAD, J., y HENNINGAN, P. J. (1978), «Productivity Analysis: A Search for Definition and Order», *Public Administration Review*, January-February, págs. 34-40.
- CABRER, B.; MAS, M., y SANCHO, A. (1991), «Necesidades de provisión de servicios públicos en las Comunidades Autónomas», *Palau* 14, núm. 13, págs. 203-248.
- CASTELLS, A. (1988), *Hacienda Autonómica*, Ariel, Madrid.
- (1989), «La Hacienda de las Comunidades Autónomas: experiencia reciente y perspectivas», en MARTÍN RETORTILLO, S., y colaboradores (1989), págs. 585-658.
- CASTELLS, A.; COSTA, M., y FRIGOLA, R. (1988), «Financiación autonómica y distribución regional de la renta», *Papeles de Economía Española*, núm. 35, págs. 312-338.
- CASTELLS, A.; COSTA, M.; PERULLES, J. M., y SICART, F. (1988), «Revisión del sistema de financiación autonómica», en BOSCH-DOMENECH, y colaboradores (1988), págs. 271-417.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1986), *Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.
- (1992), *Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.
- (1993), *Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996*, reproducido en *Palau* 14, núm. 19, págs. 181-200.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1982), *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales*, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- (1986), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.
- (1987), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.
- (1988), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.
- (1989), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.
- (1990), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.
- (1991), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.
- (1992), *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.
- ESCRIBANO, C., y MARTÍN ACEBES, A. (1983), «Financiación de las autonomías: efectos financieros del porcentaje de participación», *Hacienda Pública Española*, núm. 80, págs. 149-160.
- FELDSTEIN, M. S. (1975), «Wealth Neutrality and Local Choice in Public Education», *American Economic Review*, vol. LXV, páginas 75-89.
- GARCÍA AÑOBEROS, J. (1986a), «Génesis y desarrollo del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas», en RUIZ-HUERTA, J., y MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (eds.) (1986), págs. 181-198.

- (1986b), «Informe sobre modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española*, núm. 101, págs. 374-403.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1985), *Libre blanc del govern de la Generalitat de Catalunya sobre el finançament autonòmic*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- GIMÉNEZ MONTERO, A. (ed.) (1979), *Financiación de las Autonomías*, Blume, Madrid.
- (1987), «¿Podemos medir la descentralización?», *Palau* 14, número 3, págs. 135-148.
- (1990), «Acerca de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas». *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española*, núm. 4/1990, págs. 17-23.
- (1991a), «Subvenciones del gobierno central y financiación de las Comunidades Autónomas en España», *Hacienda Pública Española*, núm. 118, págs. 77-104.
- (1991b), «Modelos básicos de financiación autonómica», *Palau* 14, núm. 13, págs. 3-86.
- (1992), «Corresponsabilidad fiscal, servicios mínimos y transferencias de nivelación horizontal en España», *Monografías de Hacienda Pública Española*, núm. 1/1992, págs. 93-104.
- (1993), «El proceso de descentralización fiscal en España», *Palau* 14, núm. 20, págs. 69-88.
- GIMÉNEZ MONTERO, A., y RUIZ-HUERTA, J. (1990), «On measuring decentralization and decision-making power distribution: the case of Spain», International Institute of Public Finance, 46th Congress, Brussels. Traducción al castellano: «Índices de descentralización y distribución de la capacidad de decisión: una aplicación al caso español», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, núm. 10/90.
- GRAMLICH, E. M. (1993), «A policymaker's guide to fiscal decentralization», *National Tax Journal*, vol. XLVI, núm. 2, páginas 229-235.
- GROENEWEGEN, P. D. (1988), «Taxation and decentralization: a reconsideration of the costs and benefits of a decentralized tax system», Paper prepared for presentation at International Conference on Intergovernmental Decentralization, ACIR, Washington, D.C., mimeo.
- HEAD, J. G. (1962), «Public Goods and Public Policy», *Public Finance*, vol. XVII, núm. 3, págs. 197-219. Traducción al castellano: «Bienes públicos y política pública», *Revista Española de Economía*, vol. II, núm. 1, págs. 249-272.
- HELLER, W. W. (1966), *New dimensions of Political Economy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. Traducción al castellano: *Nuevas dimensiones de la política económica*, Labor, S. A., Barcelona, 1968.
- HERBER, B. P. (1971), «Discussion», *National Tax Journal*, vol. XXIV, págs. 323-326. Traducción al castellano en GIMÉNEZ MONTERO, A. (ed.) (1979), págs. 263-272.
- HERRERO, C., y VILLAR, A. (1991), «Principios para la distribución del gasto en las Comunidades Autónomas», *Palau* 14, número 13, págs. 249-276.
- Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* (1981), Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid.
- Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas* (1981), Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1992), *Government Finance Statistics Yearbook*.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (1991), *Cuentas de las Administraciones Públicas*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.
- JOINT ECONOMIC COMMITTEE (1967), *Revenue Sharing and Its Alternatives: What Future for Fiscal Federalism?* (Hearings before the Subcommittee on Fiscal Policy, 90, Cong. 1 sess.), The Brookings Institutions, Washington, D.C.
- KING, D. (1984), *Fiscal Tiers*, George Allen & Unwin, London, 1984. Traducción al castellano: *La economía de los gobiernos multi-nivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1991), *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MARTÍN ACEBES, A. (1984), «Situación actual de la financiación autonómica. Algunas reflexiones sobre el denominado efecto financiero», *Estudios Territoriales*, núm. 15/16, págs. 39-49.
- (1986), «Situación actual de la financiación autonómica: una evolución crítica», en RUIZ-HUERTA, J., y MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (eds.) (1986), págs. 199-207.
- MARTÍN RETORTILLO, S., y colaboradores (1989), *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- MAS, M.; PÉREZ, F., y URIEL, E. (1993), «Dotaciones de capital público y su distribución regional en España», Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, *Papeles de Trabajo*, WP/EC/93-04.
- MATHEWS, R. L. (1980), *Revenue sharing in federal systems*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University Press, Canberra.
- (1983), «Tax Effectiveness and Tax Equity in Federal Countries», en McLURE (ed.) (1983), págs. 70-87.
- (1986), «Sistemas comparados de federalismo fiscal», en RUIZ-HUERTA y MUÑOZ (eds.) (1986), págs. 53-94.
- McLURE, Ch. E., Jr. (ed.) (1983), *Tax assignment in federal countries*, Centre for Research on Federal Finance Relations, The Australian National University Press, Canberra.
- MUSGRAVE, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company, Inc. Traducción al castellano: *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1968.
- (1961), «Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism», en National Bureau of Economic Research (ed.) (1961), páginas 97-122.
- (1983), «Who should tax, where, and what?», en McLURE (editor) (1983), págs. 2-23.
- MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, B. B. (1973) (1989), *Public Finance in theory and practice*, McGraw-Hill, Inc., New York. Traducción al castellano: *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, y con el mismo título, publicado por McGraw-Hill/Interamericana de España, S. A., Madrid, 1991.
- MUSGRAVE, R. A., y POLINSKY, A. M. (1970, trad. 1975), «La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos: un punto de vista crítico», *Hacienda Pública Española*, núm. 35, págs. 424-449.
- MUSGRAVE, R. A., y SHOUP, C. S. (eds.) (1959), *Readings in the Economics of Taxations*, Richard D. Irwing, Inc., Homerwood, Illinois, traducido al castellano con el título: *Ensayos sobre economía impositiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH (ed.) (1961), *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton University Press, Princeton.
- OATES, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York. Traducción al castellano: *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- (1993), «Fiscal Decentralization and Economic Development», *National Tax Journal*, vol. XLVI, núm. 2, págs. 237-243.

- OLMEDA DÍAZ, M. (1987), «Comunidades grandes versus comunidades pequeñas: el nivel mínimo de servicios públicos», *Palau* 14, núm. 3, págs. 119-134.
- PAULY, M. J. (1973), «Income Redistribution as a Local Public Good», *Journal of Public Economics*, núm. 2, págs. 35-58. Traducción al castellano: «La redistribución de la renta como bien público local», *Hacienda Pública Española*, núm. 50, páginas 375-389.
- PÉREZ GARCÍA, F. (1987), «Los sistemas LOFCA de financiación autonómica: modelos y resultados», *Palau* 14, núm. 3, páginas 27-48.
- (1991), «Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas», *Palau* 14, núm. 15, págs. 1-102.
- RIKER, W. H. (1987), *The development of American Federalism*, Kluwer, Norwell.
- RUIZ-CASTILLO, J., y SEBASTIÁN, C. (1988), «El sistema de financiación autonómica: críticas y alternativas», en BOSCH-DOMECH, y colaboradores (1988), págs. 117-204.
- RUIZ-HUERTA, J., y MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (eds.) (1986), *Estado Federal/Estado Regional: La financiación de las Comunidades Autónomas*, Diputación Provincial de Salamanca, Salamanca.
- RUIZ-HUERTA, J., y LOSCOS, J. (1987), *La financiación de las Comunidades Autónomas en España*, Fundación IESA, Madrid.
- SHOUP, C. (1969), *Public Finance*, Aldine Publishing Co., Chicago, Illinois. Traducción al castellano: *Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.
- (1986), «Distribución de los beneficios de los servicios estatales: equidad horizontal», *Hacienda Pública Española*, núm. 100, páginas 115-128.
- SMITH, B. C. (1985), *Decentralización: The territorial dimension of the State*, George Allen & Unwin, London.
- SOLÉ VILANOVA, J. (1987), «El finançament autonòmic pel període 1987-91. Anàlisi i valoració», *Revista Econòmica (Banca Catalana)*, núm. 81, págs. 17-39.
- (1988), «Regional and Local Finance in Spain», en UNITED STATES (ACIR) (1988).
- TANCO MARTÍN-CRIADO, J., y TORRES COBO, F. (1987), *Desarrollo histórico de la negociación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Secretaría de Estado de Hacienda, Documentos de Trabajo núm. 1, Madrid.
- THIRSK, W. R. (1983), *Tax assignment and revenue sharing in Canada*, en McLURE (ed.) (1983), págs. 234-250.
- TIEBOUT, C. M. (1956), «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, págs. 416-424. Traducción al castellano: «Una teoría pura del gasto público local», *Hacienda Pública Española*, núm. 50 (1978), páginas 324-331.
- TORRES COBO, F. (1990), *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis de su evolución y desarrollo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- TREBOLLE FERNÁNDEZ, J. (1986), «Pasado, presente y futuro de la financiación de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española*, núm. 101, págs. 404-466.
- UNITED STATES ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR) (1964), *The Role of Equalization in Federal Grants*, Washington, D.C.
- (1981), *Studies in Comparative Federalism: Australia, Canada, The United States and West Germany*, Washington, D.C.
- (1982), *States and Local Roles in the Federal System*, A-88, Washington, D.C.
- (1988), *Setting New Agendas for Intergovernmental Decentralization: The International Experience*, Washington, D.C.