

EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA (*)

En este artículo, **Antonio Zabalza Martí** describe las líneas fundamentales del nuevo sistema de financiación autonómica acordado por la Administración central y las comunidades autónomas, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el día 14 de noviembre de 1986. Para ello considera cuáles son los tipos de gasto que el nuevo sistema cubre, la naturaleza de los instrumentos de financiación previstos, el volumen de financiación transferida, los criterios de reparto de esta financiación y, finalmente, su evolución temporal. El artículo hace asimismo algunas consideraciones acerca del grado de corresponsabilización fiscal que el nuevo sistema asigna a las comunidades autónomas. Se concluye que el acuerdo alcanzado aumenta de forma significativa la participación de la financiación de naturaleza incondicionada, que mejora la suficiencia del sistema para cubrir el coste de los servicios transferidos y que introduce un grado de automatismo mucho más elevado que el existente hasta ahora.

I. INTRODUCCION

La financiación autonómica es frecuentemente percibida por el público como un problema complejo, que suscita prolongadas discusiones y negociaciones, que tardará mucho en resolverse y sobre el que no se avanza en absoluto. De estas cuatro impresiones, las tres primeras contienen un cierto grado de razón, aunque a menudo se exagera sobre ellas. La cuarta, en cambio —la de que no se avanza en absoluto— es una impresión fundamentalmente falsa. El nivel de descentralización en España, y el mecanismo que permite su financiación, es hoy vastamente distinto a lo que era hace tan sólo cuatro años. Que se haya avanzado tanto, y de forma tan expedita, es algo que debe ser explícitamente señalado.

Es importante comenzar este tra-

bajo con esta consideración, porque realmente es mucho lo que se ha hecho y muy poco el tiempo que se ha empleado en hacerlo. En 1983, el primer año con un número significativo de transferencias realizadas, el volumen de recursos transferidos desde el Estado a las comunidades autónomas era de 184,8 miles de millones de pesetas. En 1985 esta cifra se había elevado a 942,2 miles de millones de pesetas. En términos relativos, el volumen de recursos transferidos pasó de representar el 4,2 por 100 de los gastos no financieros del Estado liquidados en 1983 a representar el 15,8 por 100 en 1985. No hay muchos ejemplos en el mundo de un cambio de tal envergadura. Descentralizar en sólo tres ejercicios más del 10 por 100 del Presupuesto del Estado es una tarea enorme y difícilísima que España ha sabido llevar a buen término, al tiempo que iban consolidándose los órganos de autogobierno y los aparatos ad-

ministrativos de cada una de las comunidades autónomas. Conviene recordar estos extremos, porque a menudo las dificultades, que evidentemente existen, nos hacen olvidar lo mucho ya conseguido.

Como se acaba de mencionar, existen dificultades. Por ello, antes de entrar en el objeto central de este trabajo —que se dedicará a la descripción del nuevo sistema de financiación autonómica acordado por la Administración central y las comunidades autónomas, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el día 14 de noviembre de 1986— es oportuno hacer un breve repaso a las principales dificultades puestas de manifiesto durante el período transitorio (1).

II. DIFICULTADES IDENTIFICADAS DURANTE EL PERIODO TRANSITORIO

Sería sorprendente que el proceso de descentralización al que se acaba de aludir no hubiera puesto en evidencia ninguna dificultad. Las ha habido, y es precisamente teniendo en cuenta estas dificultades como el sistema definitivo podrá beneficiarse de la experiencia brindada por este período transitorio.

Un primer problema es el que ha planteado la relación entre la recaudación por tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado. Durante el período transitorio, la Administración central cubría, a través del porcentaje de participación, la diferencia entre el coste efectivo y la recaudación real por tributos cedidos. Este procedimiento, como es natural, creaba un desincentivo a la buena gestión porque, fuera cual fuese la

recaudación por estos tributos, la financiación recibida por las comunidades autónomas iba a ser siempre la misma. De hecho, este problema ha sido ya superado en los Presupuestos de 1986, al fijar para los tributos cedidos una norma independiente de la recaudación realmente obtenida por cada comunidad. Con este nuevo procedimiento se introduce un incentivo a superar esa norma, pues tanto el exceso como el defecto con respecto a ella lo asumen las comunidades.

Un segundo problema ha sido la persistente dificultad encontrada para salvaguardar el equilibrio financiero de las administraciones públicas a consecuencia del distinto ritmo de crecimiento de los ingresos impositivos del Estado y de los gastos de las comunidades autónomas. Este problema se ha intentado resolver con el denominado método del porcentaje deslizante, pero esta solución no es totalmente satisfactoria, dada la negociación anual que comporta, y se ha estimado que no debería ser trasladada al período definitivo.

Un tercer problema es la ausencia de una normativa clara que desarrolle la competencia tributaria de las comunidades autónomas para fijar recargos sobre ciertos impuestos estatales y sobre la correspondiente gestión de los mismos.

Un cuarto y último problema es el constituido por los desajustes en la financiación de la inversión nueva asociada a las competencias transferidas, que, más que instrumentarse a través de los canales destinados a la financiación de las competencias transferidas, se ha instrumentado a través del Fondo de Compensación Interterritorial. Esta situación ha creado un evidente problema, porque los

criterios de reparto de este Fondo no se corresponden necesariamente con las competencias transferidas, sino que más bien son de carácter compensatorio y se hallan dirigidos a conseguir un desarrollo regional equilibrado. Debido a esto, el Fondo de Compensación Interterritorial ha tenido que desempeñar a la vez el papel de instrumento de solidaridad y el de instrumento de suficiencia financiera, sin que, desafortunadamente, haya quedado claro en qué medida ha satisfecho cada uno de ellos.

III. EL SISTEMA DEFINITIVO

El sistema definitivo ha tenido en cuenta estos problemas y, en la medida de lo posible, ha tratado de solucionarlos. Esta es precisamente la dirección en la que va encaminado el acuerdo obtenido entre la Administración central y las comunidades autónomas en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del día 14 de noviembre de 1986, que a continuación se va a tratar de describir.

Posiblemente la mejor manera de exponer el sistema acordado, o por lo menos las partes más importantes del mismo, sea a través de la respuesta a las seis preguntas siguientes:

1. ¿Qué tipo de gastos quedan cubiertos por el sistema definitivo de financiación?
2. ¿Cuál es la naturaleza de los instrumentos de financiación utilizados para cubrir estos gastos?
3. ¿Con qué criterios se reparten los recursos transferidos?
4. ¿Cuál es el volumen total de recursos que el sistema transfiere?

5. ¿Cómo evoluciona la financiación resultante?

6. ¿Que grado de correspondencia fiscal asigna el nuevo sistema de financiación?

1. ¿Qué tipo de gastos quedan cubiertos por el sistema definitivo de financiación?

Esta es la pregunta más fácil de contestar. El sistema acordado sigue cubriendo los cinco tipos de gastos que ya venían cubriéndose en el sistema anterior, a saber:

- a) gastos de mantenimiento y funcionamiento de los servicios transferidos;
- b) gastos de ampliación de estos servicios;
- c) gastos de solidaridad interterritorial;
- d) gastos de instituciones de autogobierno; y
- e) gastos relacionados con subvenciones actualmente gestionadas por las comunidades.

Quizás el punto más problemático es el que hace referencia a las subvenciones. El sistema acordado incorpora dentro del sistema de financiación a aquellas subvenciones que tienen carácter recurrente y vocación de permanencia, que están ligadas a la prestación del servicio transferido y sobre las cuales las comunidades autónomas tienen plena disposición porque no existe normativa estatal que sea de aplicación. La cuantía de estas subvenciones, de tipo cultural y de asistencia social, ascendía a unos 11.700 millones de pesetas en 1986. Adicionalmente, también se propone que las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza (de un importe de unos 81.600 millones de pesetas en 1987) entren a formar parte

del sistema de financiación, aunque, como se precisa más abajo, en forma distinta a como lo hacen las otras subvenciones.

2. ¿Cuál es la naturaleza de los instrumentos de financiación utilizados para cubrir estos gastos?

Esta es una cuestión más controvertida que la anterior. La razón estriba en la estrecha relación que existe entre la respuesta que se dé a la misma y el grado de autonomía de gestión que como consecuencia se está confiriendo a las comunidades autónomas.

En esencia, cabe distinguir dos tipos de instrumentos de financiación. Los que transfieren financiación incondicionada y los que transfieren financiación finalista. Los primeros son utilizables para cualquier competencia dentro de las comprendidas en el ámbito traspasado y, dentro de cada competencia, tanto para gastos corrientes como para gastos de inversión. La utilización de los segundos, en cambio, se halla restringida a la finalidad específica que previamente se haya acordado. En el sistema anterior, de los cinco tipos de gasto enumerados, sólo el primero (mantenimiento y funcionamiento de los servicios) se financió a través de transferencias incondicionadas. Todos los demás quedaron cubiertos por recursos totalmente afectados a la finalidad específica para la que habían sido transferidos.

La diferenciación entre estos dos tipos de financiación en el sistema anterior creó sin duda rigideces que se han intentado mitigar en el sistema definitivo. Este es un problema importante, porque las discrepancias de opinión

que existen alrededor de la naturaleza, incondicionada o finalista, de la financiación tienen todas ellas su origen en concepciones distintas acerca de lo que debería entenderse por autonomía de gestión.

Como se ha señalado en la sección II de este trabajo, en el período transitorio este problema se presentó de forma muy acusada en lo referente a la inversión nueva. Dado el carácter finalista de esta inversión, y dada la separación de criterios de reparto entre tal inversión y las competencias asociadas, el procedimiento transitorio llevó a desviaciones preocupantes de la relación entre gastos corrientes y gastos de capital con respecto a la que debería guardarse dadas las características técnico-económicas del servicio en cuestión.

Este es un punto clave en la configuración del sistema definitivo. La decisión incorporada en el mismo contempla una sustancial reordenación de la naturaleza incondicionada o finalista de la financiación transferida. Un 25 por 100 de los recursos que hasta ahora habían sido repartidos a través del Fondo de Compensación Interterritorial (financiación finalista) pasan ahora a repartirse a través de la participación en ingresos (financiación incondicionada). Por otra parte, las subvenciones de autogobierno y un grupo importante de subvenciones finalistas gestionadas por las comunidades pasan también a formar parte de la financiación incondicionada. Finalmente, para 1989 se prevé asimismo la posible incorporación a este bloque de financiación incondicionada de las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza.

Ya para el primer año de vigencia del nuevo sistema, el resultado global de esta reordenación su-

pondrá un aumento del peso relativo de la financiación incondicionada desde un 72 por 100 en 1986 a un 81 por 100 en 1987 (2). Para 1989, si se incorporan las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza, este aumento podría llegar a casi un 89 por 100. Esta es la medida de la mejora en la autonomía de gestión que el nuevo sistema implica.

3. ¿Con qué criterios se reparten los recursos transferidos?

Las respuestas a las dos anteriores preguntas han determinado qué tipos de gastos quedan englobados dentro del sistema de financiación y cuál es la naturaleza de los instrumentos que deben financiarlos. Queda por decidir el sistema de financiación propiamente dicho. Es decir, el sistema que establezca cuál es el volumen total de recursos a transferir y cómo este total se ha de repartir entre las comunidades. Esta sección aborda la segunda de estas cuestiones, y la sección III.4 precisa en qué forma el volumen total de recursos transferidos ha sido determinado.

Jurídicamente, el punto de partida obvio para determinar los criterios de reparto era la LOFCA. Políticamente también, porque algunos de sus preceptos, en particular los mecanismos de financiación y el artículo 13, están recogidos en los estatutos de autonomía y su cambio habría exigido un referéndum.

Es pues importante preguntarse si la LOFCA, y en concreto su artículo 13, constituyen una base adecuada sobre la que desarrollar el sistema definitivo de financiación. La respuesta implícita en el sistema acordado es afirmativa.

Es más; es fácil demostrar que existe una racionalización económica inmediata que, en lo esencial, justifica los criterios de reparto avanzados por esta norma.

Este es un punto importante que a menudo ha pasado inadvertido. La LOFCA no propone un criterio de reparto exclusivamente basado en indicadores de necesidad, sino que además introduce dos elementos adicionales: un elemento compensador, recogido por un índice de esfuerzo fiscal, y un elemento redistributivo, recogido por un índice de pobreza relativa. Estos elementos, que a primera vista podrían parecer ajenos al reparto de recursos destinados a cubrir el coste de los servicios transferidos, están sin embargo plenamente justificados en un sistema de financiación de carácter solidario, en el que el Estado asigna los recursos fiscales territorializables de acuerdo con la recaudación en cada comunidad y el resto de los recursos públicos de acuerdo con las necesidades de cada comunidad, y en el que cada comunidad contribuye a la financiación de los servicios no transferidos de acuerdo con sus posibilidades.

Más concretamente, si se supone como hipótesis de trabajo que las comunidades podrían tener derecho a su recaudación territorial por el IRPF y a una participación, según un índice de necesidad relativa, del resto de la capacidad de gasto del sistema, y que deberían tener la obligación de participar en la financiación de las cargas generales del Estado según un índice de capacidad relativa, resulta que la financiación neta que cada comunidad recibe es igual a una parte del total de recursos transferidos, que depende del índice de necesidad de esta comunidad, de su pobreza relativa y de su esfuerzo fiscal. Es decir,

si se aceptan los supuestos anteriores como razonables, la financiación que resulta para cada comunidad obedece a criterios que son esencialmente los criterios avanzados por la LOFCA (3).

Estas consideraciones no serían de gran valor si los resultados que de ellas surgieran fueran poco razonables. Pero éste no es el caso. El sistema tiene sentido económico y además lleva a resultados empíricos muy satisfactorios. Para obtenerlos, además del modelo aquí esbozado, que esencialmente lo que da es una regla de reparto de la financiación fuera Fondo (4), se debe también especificar el total de recursos a repartir, que es el objeto de la siguiente sección. Antes de entrar en esta cuestión, sin embargo, es interesante acabar de describir los criterios utilizados para el reparto de la financiación canalizada a través de dos fondos específicos de carácter finalista: el Fondo de Compensación Interterritorial y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Por lo que respecta al reparto de estos recursos, los criterios del Fondo de Compensación Interterritorial se siguen manteniendo, pero, para algunas comunidades, hasta un 30 por 100 del mismo puede ser utilizado para cofinanciar proyectos de inversión junto con recursos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Este es también un cambio en la dirección correcta, porque identifica al Fondo de Compensación Interterritorial como un instrumento de desarrollo regional de una forma mucho más clara y directa que en el sistema anterior.

4. ¿Cuál es el volumen total de recursos que el sistema transfiere?

En este punto, la LOFCA es mucho menos precisa que en lo relativo a los criterios de reparto. La única referencia que la legislación hace al volumen total de recursos se encuentra en la regulación del período transitorio, al estipular que durante el mismo el Estado deberá garantizar la financiación del coste efectivo de los servicios transferidos. De este requerimiento puede deducirse que la LOFCA establece un criterio de mínimos para el total de la financiación inicial, determinado a partir de la actual distribución territorial del gasto. Esta es la interpretación adoptada por el sistema acordado y la que está en la base de utilizar la financiación actualmente recibida fuera del Fondo de Compensación Interterritorial como simplemente una distribución de mínimos sobre la que fijar la distribución final resultante del sistema.

Así pues, mientras que la financiación recibida durante el período transitorio fue determinada por el coste de provisión de los servicios transferidos, el sistema definitivo toma esta financiación como punto de partida y establece que para ninguna comunidad la financiación resultante puede ser menor que su financiación transitoria. El volumen total de recursos, por tanto, es aquel que resulta de cumplir, por una parte, el criterio de reparto descrito más arriba con unas determinadas ponderaciones y, por la otra, el requerimiento de no perjudicar a ninguna comunidad. En pesetas de 1986, esto supone un volumen total de financiación de 987.210 millones, 52.121 millones por encima de la financiación anterior.

El criterio de reparto finalmente adoptado se expresa en forma de una función lineal que hace depender la financiación fuera Fondo de un conjunto de variables, entre las cuales la población es la que toma la mayor ponderación. Con ello se logra cerrar en alguna medida la considerable divergencia en la financiación *per capita* que había prevalecido durante el periodo transitorio.

Concretamente, del total de financiación fuera Fondo destinada a financiar las competencias comunes, y aplicable por tanto a las quince comunidades de régimen común, un 59 por 100 se reparte según la población, un 24,3 por 100 según un índice del despliegue territorial de la administración autonómica, un 16 por 100 según la superficie y un 0,7 por 100 según un índice de insularidad. Además se utilizan dos índices de suma cero que redistribuyen financiación entre las comunidades: uno de esfuerzo fiscal, que redistribuye un 5 por 100 de la financiación, y otro de pobreza relativa, que redistribuye un 4,2 por 100 (5).

Del total de financiación fuera Fondo destinada a financiar las competencias de educación, y aplicable sólo a Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias, un 84,4 por 100 se reparte según la población, un 15 por 100 según la superficie, un 3,10 por 100 según un índice de insularidad y un *menos* 2,5 por 100 según una constante. Además, el índice de esfuerzo fiscal redistribuye entre estas cinco comunidades el 1,7 por 100 de la financiación y el índice de pobreza relativa el 0,4 por 100.

5. ¿Cómo evoluciona la financiación resultante?

Las cuestiones analizadas hasta aquí hacen todas ellas referencia a la determinación de la financiación inicial, no a la forma en que esta financiación inicial debe evolucionar a lo largo del tiempo. Es importante insistir en esta cuestión, porque alrededor de la misma han existido con frecuencia opiniones dispares. A ello puede haber contribuido la redacción del artículo 13 de la LOFCA, al abordar conjuntamente la forma de asignar recursos entre las comunidades en un momento inicial y la evolución posterior de esta financiación. La financiación de las comunidades debería inevitablemente estar referida a sus necesidades de gasto en este momento inicial y a la capacidad global de gasto del sistema. La evolución de esta financiación a lo largo del tiempo, en cambio, puede fijarse de acuerdo con un sistema de criterios alternativos.

El sistema acordado, y por un periodo de cinco años, hace evolucionar la financiación inicial según la marcha de una cantidad de referencia constituida por los ingresos del Estado por tributos no susceptibles de cesión, menos los recursos de la CEE y más las cotizaciones totales a la seguridad social y al desempleo. Esta cantidad de referencia recibe el nombre de Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAE).

Esta ampliación de los ingresos tributarios logra aislar el criterio de evolución de posibles cambios en la estructura de los ingresos estatales, y con ello otorga un mayor grado de seguridad a la financiación autonómica. Sin embargo, dada la estrecha dependencia de las cotizaciones sociales

con el nivel de actividad económica, introduce también una mayor sensibilidad de dicho criterio al ciclo. En efecto, las cotizaciones tanto a la seguridad social como al desempleo dependen estrechamente del número de ocupados, y éstos, a su vez, están muy correlacionados con el nivel de actividad de la economía. Por ello, el criterio de evolución propuesto en el sistema definitivo añade, por un lado, un techo máximo igual al crecimiento del PIB y, por el otro, una garantía, operativa en todo caso, de que la financiación autonómica nunca podrá crecer por debajo del crecimiento de los gastos equivalentes en la Administración central.

Los gastos equivalentes son los gastos de personal (capítulo I) compra de bienes y servicios (capítulo II) e inversiones reales (capítulo VI) realizados por aquellos departamentos del Estado y por aquellos organismos autónomos que hayan efectuado transferencias significativas a las comunidades autónomas. Además, dado el reciente cambio estructural experimentado por el capítulo VI a raíz de la entrada de España en la CEE, se consideran no sólo las inversiones propias, sino también la parte de cofinanciación española de las inversiones conjuntas España-CEE.

Finalmente, la tasa de crecimiento de estos gastos se ajusta a efectos de que refleje en qué medida los mismos hubieran crecido si la composición por capítulos fuera la misma que la que tienen las comunidades autónomas. Con ello se logra que la garantía de mínimos actúe de tal forma que las comunidades tengan suficiente dinero para aumentar cada uno de sus capítulos de gasto al mismo ritmo que el experimentado por dichos capítulos en la Administración central.

CUADRO N.º 1

PREVISION DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN 1987

(En millones de pesetas)

	Financiación por P.P.I. 1	Tasas 2	Tributos cedidos 3	Total Financiación incondicionada 4=1+2+3	Subvenciones educación 5	Total Financiación fuera Fondo 6=4+5	F.C.I. 1987 7	F.E.D.E.R. 1987 8	Financiación Total 9=6+7+8
2 Cataluña	116.167,5	4.652,8	51.573,5	172.393,8	32.501,7	204.895,5	10.044,7		214.940,2
3 Galicia	79.774,9	2.112,2	12.025,0	93.912,1	7.077,0	100.989,1	13.492,7	4.047,8	118.529,6
4 Andalucía	197.857,1	6.584,3	32.289,5	236.730,9	23.195,9	259.926,8	35.771,4	10.731,4	306.429,6
5 Asturias	5.287,4	1.121,6	6.385,4	12.794,4		12.794,4	2.638,3	791,5	16.224,2
6 Cantabria	4.667,2	393,6	2.181,8	7.242,6		7.242,6	1.003,6		8.246,2
7 La Rioja	2.847,7	132,4	1.833,0	4.813,1		4.813,1	397,7		5.210,8
8 Murcia	4.512,5	487,3	4.786,2	9.786,0		9.786,0	2.292,4	687,7	12.766,1
9 Valencia	70.961,6	1.915,1	32.385,7	105.262,4	15.311,8	120.574,2	8.026,0		128.600,2
10 Aragón	10.095,4	908,7	9.689,7	20.693,8		20.693,8	2.343,9	703,2	23.740,9
11 Castilla-Macha	21.726,3	1.316,3	6.744,9	29.787,5		29.787,5	8.079,4	2.423,8	40.290,7
12 Canarias	50.385,8	1.200,0	10.179,0	61.764,8	3.534,5	65.299,3	6.901,1	2.070,3	74.270,7
14 Extremadura	14.766,7	749,7	3.444,5	18.960,9		18.960,9	9.548,1	2.864,4	31.373,4
15 Baleares	2.734,5	411,9	3.599,7	6.746,1		6.746,1	988,3		7.734,4
16 Madrid	40.620,2	4.599,5	45.219,7	45.219,7		45.219,7	6.575,9		51.795,6
17 Castilla-León	29.251,2	2.101,9	13.328,8	44.681,9		44.681,9	9.640,6	2.892,2	57.214,7
TOTAL	651.655,9	28.687,3	190.446,7	870.789,9	81.620,9	952.410,8	117.744,1	27.212,3	1.097.367,2

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Ministerio de Economía y Hacienda.

Esta garantía de mínimos actúa de forma distinta para las comunidades del artículo 143 (competencias comunes) que para las del artículo 151 (competencias comunes y de educación). Para las primeras, la tasa relevante de crecimiento es la de los gastos equivalentes en competencias comunes, mientras que para las segundas la tasa relevante es un promedio ponderado de los gastos equivalentes en competencias comunes y de educación, con ponderaciones iguales a la media para las cinco comunidades del artículo 151.

Para 1987, la aplicación de este criterio de evolución resulta en un crecimiento sobre 1986 del 10,9 por 100 para las diez comunidades del artículo 143 y del 12,2 por 100 para las cinco comunidades del artículo 151, como consecuencia de la entrada en operación de la

garantía de mínimos descrita más arriba.

Estas tasas de crecimiento, aplicadas a la participación en los ingresos del Estado de 1986 según el nuevo sistema, resulta en un total de recursos previstos para 1987 por este concepto de 651.656 millones de pesetas. Estos recursos, más la norma recaudatoria por tasas y tributos cedidos (219.134 millones), suman los 870.790 millones de pesetas que en 1987 se van a transferir como financiación incondicionada. Finalmente, sumando a esta financiación incondicionada los tres elementos de financiación finalista (subvenciones de educación, por 81.621 millones; Fondo de Compensación Interterritorial, por 117.744 millones; y un máximo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por 27.212 millones) obtenemos los 1.097.367 millones de

pesetas que constituyen la financiación total que se prevé transferir a las comunidades autónomas en 1987. El cuadro n.º 1 detalla el reparto de estas cantidades por comunidades autónomas.

En resumen, podríamos caracterizar el criterio de evolución adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera como uno que desarrolla las pautas contenidas en la LOFCA, salvaguardando en todo momento el automatismo del procedimiento, otorgando una mayor estabilidad a la financiación de las comunidades y garantizando, por último, que los recursos autonómicos nunca queden por debajo de los destinados a la financiación de servicios equivalentes en la Administración central.

6. ¿Qué grado de corresponsabilidad fiscal asigna el nuevo sistema de financiación?

Esta es probablemente la cuestión más delicada de todas las que hemos formulado hasta ahora, y sobre la que probablemente se centran las cuestiones esenciales del sistema de financiación. Es una cuestión también de actualidad, porque recientemente se han producido cambios importantes en la estructura fiscal del país, que han afectado de forma significativa a las comunidades autónomas. En particular, la implantación del impuesto sobre el valor añadido (IVA), aparte de suponer una reestructuración significativa en la financiación por tributos cedidos (se estima que ha reducido la capacidad fiscal cedida en cerca de una tercera parte, con el consiguiente aumento de la participación en los ingresos del Estado), ha vuelto a poner sobre la mesa la cuestión de la cesión de este impuesto en su fase minorista.

Por todo ello, es interesante proceder con cautela en este punto, y anticipar que en estas cuestiones es necesario tener en cuenta, no sólo cuestiones de principio, sino también posibilidades prácticas.

Existe un amplio consenso sobre la conveniencia de corresponsabilizar fiscalmente a las comunidades autónomas. Ahora bien, no siempre quienes hablan de corresponsabilización parecen tener en mente el mismo significado de esta palabra. Una cosa es la corresponsabilización fiscal y otra la autonomía financiera. Un aumento en la corresponsabilización fiscal lleva necesariamente a una mayor autonomía financiera; sin embargo, puede conseguirse un

mayor nivel de autonomía financiera sin necesidad de elevar la corresponsabilización fiscal. Por ejemplo, un mayor número de tributos cedidos, junto con el sistema de incentivación mencionado en la sección II de este trabajo, eleva el nivel de autonomía financiera en la medida en que las comunidades pueden, con una buena gestión de los tributos cedidos, aumentar el volumen de recursos a su disposición. Pero esto deja inalterado el grado de corresponsabilización fiscal. Corresponsabilizar fiscalmente quiere decir dar poderes normativos. Si éstos no se dan, es difícil que el contribuyente acabe identificando a la comunidad con el poder decisorio sobre el impuesto. El decisor, el responsable, no es quien gestiona la recaudación del impuesto. El decisor es quien opta por subir o bajar el impuesto.

Por ello, no debería confundirse la elevación del grado de corresponsabilización de las comunidades frente al contribuyente con la cesión de un mayor número de tributos. Ningún contribuyente critica a su comunidad por los tipos hoy vigentes en el impuesto de sucesiones. O cuando se oyen críticas que ponen en duda la necesidad del impuesto sobre el patrimonio, nunca se ha visto que estas críticas vayan dirigidas a otro sitio que a la Administración central. Y lo que es verdad para estos impuestos sin duda también lo sería para el IVA o para el impuesto sobre la renta (IRPF).

La posibilidad de corresponsabilizar fiscalmente a las comunidades de forma genuina es, pues, escasa. Excluida por poco realista la alternativa de ceder la normativa global de un impuesto, queda únicamente la vía de los recargos. Para el IRPF esta opción ha estado en principio abierta desde hace ya varios años, pero es evidente

que la misma necesita ser regulada de forma más precisa a fin de allanar los obstáculos jurídicos y las incertidumbres que al respecto parecen existir. El acuerdo alcanzado incluye el compromiso de avanzar en breve en esta dirección.

Obsérvese que, una vez operativa, la vía de los recargos podría aumentar la financiación alcanzada, no sólo a través de la obtención directa de recursos fiscales, sino también de forma indirecta a través del aumento del índice de esfuerzo fiscal en el criterio de reparto de la financiación incondicionada. La opción de los recargos se presenta, pues, como una alternativa razonable y factible para aumentar a corto plazo la autonomía financiera de aquellas comunidades que quieran ofrecer un nivel de calidad de los servicios transferidos por encima de la media que el actual nivel de financiación justifica. A más largo plazo, los recargos podrían jugar un papel importante en la misma configuración de la estructura financiera de los recursos autonómicos y contribuir a aumentar de forma significativa el grado de corresponsabilización. Esto, sin embargo, es algo que evidentemente dependerá, no sólo de la voluntad de las comunidades, sino también del marco general de la política fiscal estatal en que estas decisiones deban ser tomadas.

Hasta aquí se han señalado algunas de las cuestiones de principio que abogan por mantener el *statu quo* por lo que a un verdadero incremento de corresponsabilización fiscal se refiere. Existen otras, no menos importantes, de orden práctico, que también sugieren esta estrategia. El sistema fiscal español es un sistema joven y en proceso de desarrollo. En muchos sentidos puede afirmarse que no está todavía arraigado. Ne-

cesita tiempo y estabilidad para ir consolidándose dentro del marco institucional que limita el comportamiento económico de los sujetos pasivos, y necesita todavía de un grado mucho mayor de aceptación que el que ahora disfruta. Dados estos requerimientos, la introducción de cambios sustanciales en el marco institucional que define al sistema fiscal español podría ser extremadamente problemática. No sólo por lo que respecta a conceder una mayor descentralización en la capacidad normativa, sino también, y preponderantemente, por el retroceso que podría suponer en el actual proceso de desarrollo de la Administración tributaria española.

Por otra parte, y en lo relativo al IVA, la posibilidad de su cesión en la fase minorista queda de momento detenida, dada la vigencia del régimen especial de tasa de equivalencia para la mayoría de sujetos pasivos en esta fase. Por razones de operatividad, será difícil poder prescindir de este régimen en los próximos años y plantearse, por tanto, la cesión inmediata de la gestión de la fase minorista del IVA. El acuerdo alcanzado contiene la decisión de iniciar en el cuarto año de operación del sistema los estudios necesarios para evaluar la posible cesión de esta fase.

Por lo que respecta a la cesión de otros tributos y al engarce de éstos con el sistema de financiación, el aspecto más importante del acuerdo es la consolidación del mecanismo de incentivación a la buena gestión de los tributos cedidos, incluido por primera vez en el Presupuesto de 1986. Este mecanismo fija para dichos tributos una norma recaudatoria independiente de la recaudación realmente obtenida por cada comunidad. Con ello se introduce un incentivo a superar dicha norma,

dado que la comunidad en cuestión asume tanto el exceso como el defecto obtenido con respecto a la norma. Asimismo, y para 1988, se prevé la cesión del impuesto sobre actos jurídicos documentados. Ambas son decisiones que evidentemente van en la dirección de aumentar la autonomía financiera de las comunidades y que, en este aspecto, deberían suponer un cambio significativo en comparación con el sistema transitorio.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Las seis preguntas que acabamos de responder cubren con bastante fidelidad los aspectos fundamentales del acuerdo sobre el sistema definitivo de financiación alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 14 de noviembre de 1986. Existen otras cuestiones, como las referentes a la creación del mecanismo nivelador de servicios mínimos previsto en la LOFCA, que también son importantes, pero cuyo tratamiento no afecta a la naturaleza básica del sistema y que, de momento, no han sido todavía abordadas.

Debería enfatizarse que, en muchos aspectos, éste es un sistema de financiación continuista con respecto a la situación que ha caracterizado al proceso transitorio. Lo es en lo relativo a la financiación inicial, que toma como punto de partida el coste efectivo de los servicios transferidos; lo es en lo relativo al sistema de financiación, que sigue escrupulosamente las directrices contenidas en la LOFCA, y lo es, incluso, en el método de evolución, que sigue iniciando la financiación a los ingresos tributarios del Estado, aun-

que ajustados por razones que parecen totalmente justificadas.

El marco general adoptado para el sistema definitivo de financiación es posiblemente sólo uno de los muchos que podrían haberse considerado. En su favor, sin embargo, existen tres ventajas que es oportuno recopilar a modo de conclusión:

a) es un sistema que respeta las pautas contenidas en la normativa vigente y que, por tanto, ha podido aplicarse con una gran economía legislativa;

b) es un sistema que aborda frontalmente algunos de los problemas fundamentales detectados en el período transitorio, y que, por tanto, podría abrir un largo período de normalidad en las relaciones entre la Administración central y las CCAA, y

c) es un sistema internamente consistente, que no perjudica a ninguna comunidad, y cuyo coste es relativamente pequeño.

Es probablemente prematuro aventurar en qué medida el nuevo sistema funcionará, o cuáles serán los problemas que el mismo pondrá de manifiesto una vez enfrentado a la realidad. Para hacer esta valoración es necesaria una perspectiva mayor que la concedida por los pocos meses de que data el acuerdo. Sin embargo, si es posible avanzar la convicción de que éste es un acuerdo razonable y de que su materialización representa un paso importante en el proceso de construcción del Estado de las Autonomías. Y ello, no tanto por las cualidades intrínsecas que el nuevo modelo pueda tener como por el hecho de que es fruto de una larga, tenaz y laboriosa negociación en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en la que se han considerado todos los puntos de vista,

en donde ha existido un contraste riguroso de las ideas propuestas y en donde se ha buscado con afán el punto de convergencia más aceptable.

NOTAS

(*) Este artículo es una revisión actualizada de la conferencia pronunciada en Santander el día 16 de julio de 1986, dentro del seminario «Opciones Fiscales de los Años 80» de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

(1) A lo largo de todo este trabajo, por comunidades autónomas se entenderán exclusivamente las quince comunidades de régimen común. Las dos comunidades restantes, Navarra y el País Vasco, siguen manteniendo su propio sistema de financiación.

(2) A efectos de realizar una comparación homogénea, en 1987 no se tiene en cuenta la financiación procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que es de carácter finalista. Teniendo en cuenta dicha financiación, el porcentaje de financiación incondicionada en 1987 se situará en el 79,4 por 100.

(3) En el Anexo a este artículo se presenta el modelo que lleva a estos resultados.

(4) Por financiación fuera Fondo se entiende aquella que no se canaliza ni a través del Fondo de Compensación Interterritorial ni a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. En 1987 no toda la financiación fuera Fondo será incondicionada, dado que la misma incluye las subvenciones de educación, que son finalistas. Como se ha apuntado más arriba, si estas subvenciones pasan a ser no finalistas en 1989, entonces la financiación fuera Fondo y la financiación incondicionada serán términos equivalentes. En 1987, aun a pesar de no ser financiación incondicionada, estas subvenciones se incluyen en el criterio de reparto a fin de homogeneizar entre las distintas comunidades los costes de los servicios transferidos, independientemente de la elección de cada una de ellas en lo que respecta a su estructura entre educación pública y privada.

(5) La forma concreta que toman los índices de esfuerzo fiscal y pobreza relativa, así como su fundamentación teórica, se encuentran en el Anexo a este artículo.

ANEXO

UN MARCO ANALITICO PARA EL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

A.1. Introducción

El modelo que se presenta en este Anexo, y que ha servido de base formal para el diseño del sistema de financiación, es fruto de un trabajo en equipo. En su desarrollo, además del autor de este artículo, han intervenido el Secretario de Estado de Hacienda, José Borrell Fontelles, el Director General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Enrique Martínez Robles y el Subdirector General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, Francisco Torres Cobo. En la aplicación empírica del mismo han participado José Tanco Martín-Criado, Subdirector General de Estudios y Planificación, Miguel Angel Lasheras Merino, Consejero Técnico del Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda y Sergio Barba-Romero Casillas, Profesor Titular de la Universidad de Alcalá de Henares (1).

El propósito de este Anexo es justificar desde un punto de vista teórico la inclusión de dos índices, uno de pobreza relativa y otro de esfuerzo fiscal, dentro de los criterios de reparto de la financiación transferida. El modelo que se desarrolla en las páginas siguientes demuestra que tales criterios surgen del carácter solidario del sistema de financiación, en donde, en esencia, las comunidades aportan recursos según sus posibilidades y los reciben según sus necesidades, y que dicho sistema puede también perfectamente acomodar el mecanismo de incentivos a la buena gestión de los tributos cedidos contenido en el acuerdo definitivo.

A.2. La restricción global del sistema

El sistema constituido por la Administración central y las comunidades debe siempre verificar la siguiente restricción presupuestaria:

$$GT + GG = IR + OI + \bar{IC} + D \quad [1]$$

donde GT es el volumen total de *gastos transferidos*, GG es el total de *gastos generales*, que definimos como aquellos que redundan en beneficio de los habitantes de todas las comunidades pero que no se han territorializado y siguen gestionados por la Administración central; IR es la recaudación total del *impuesto sobre la renta*; OI son *otros ingresos del Estado* (impositivos o no); \bar{IC} , una estimación normativa del total de impuestos cedidos a las comunidades; y D, el déficit del Estado.

En realidad, ésta es la restricción presupuestaria del Estado. Si se quiere, puede expresarse como:

$$(GT - \bar{IC}) + GG = IR + OI + D \quad [2]$$

donde $(GT - \bar{IC})$ es la parte del gasto transferido a las comunidades que, al no ser cubierta por la capacidad fiscal cedida, debe ser financiada por transferencias del Estado. Se especifica esta capacidad fiscal como una norma, más que como una magnitud realizada, porque, como se verá más abajo, se introduce así un mecanismo incentivador a la buena gestión de los tributos cedidos.

A.3. Determinación de la financiación de cada comunidad.

Ingresos asignados

Supóngase que se establece que la comunidad, para financiar sus necesi-

dades de gasto, tiene derecho a la recaudación del impuesto sobre la renta de sus residentes y a una participación en el resto de la capacidad de gasto del conjunto del sistema. La justificación de este supuesto es la siguiente. El impuesto sobre la renta queda separado del resto de la asignación porque se supone que es el más fácilmente territorializable y por la referencia que a él hace la LOFCA en el artículo 13. Los demás impuestos, en cambio, son todos ellos fácilmente trasladables y los ingresos no impositivos del Estado no pueden territorializarse en absoluto. En términos algebraicos, esta asignación de ingresos puede escribirse como sigue:

$$I_i = \alpha_i (OI + \bar{IC} + D), \quad [3]$$

donde α_i debe entenderse como un *índice de necesidad* de cada comunidad, y donde $\sum \alpha_i = 1$.

La expresión [3] constituiría la asignación de ingresos a la comunidad si ésta no tuviera ninguna capacidad fiscal cedida. Ahora bien, como sea que la comunidad tiene cedida una determinada capacidad fiscal, cuyo rendimiento se estima en \bar{IC}_i , los ingresos netos que el Estado debe transferir a la comunidad i (I_i), son:

$$I_i = IR_i + \alpha_i (OI + \bar{IC} + D) - \bar{IC}_i \quad [4]$$

Gastos asignados

Si el Estado asignara I_i a cada comunidad y no recibiera nada de ellas, agotaría todos sus recursos y no podría por tanto financiar sus gastos generales GG (gastos que la Administración central sigue gestionando porque no se han transferido). Por ello, a la vez que unos ingresos, se asigna también una obligación a cada comunidad de contribuir a las cargas generales del Estado. Esta obligación (G_i se define como una participación en GG de la siguiente forma:

$$G_i = \beta_i GG, \quad [5]$$

donde β_i debe entenderse como un *índice de capacidad* económica, y donde $\sum \beta_i = 1$

Financiación neta recibida del Estado

La financiación neta recibida del Estado por cada comunidad (FE_i) es simplemente $I_i - G_i$. Es decir,

$$FE_i = I_i - G_i$$

o, utilizando [4] y [5],

$$FE_i = IR_i + \alpha_i (OI + \bar{IC} + D) - \bar{IC}_i - \beta_i GG$$

Luego utilizando [1], obtenemos que la financiación neta recibida del Estado por la comunidad i es

$$FE_i = \alpha_i GT + (\alpha_i - \beta_i) (GG - IR) + [(IR_i/IR) - \beta_i] IR - \bar{IC}_i \quad [6]$$

Es decir, cada comunidad recibe recursos para financiar las competencias que ha asumido, definiendo éstos como una participación, según su índice de necesidad, del total de gastos transferidos. Este es el término $\alpha_i GT$.

La comunidad, además, recibe una cantidad $(\alpha_i - \beta_i) (GG - IR)$ que es positiva o negativa según α_i sea mayor o menor que β_i (2). Este término representa un elemento redistributivo del sistema. Nótese que la suma de este término para todas las comunidades es cero,

$$\sum (\alpha_i - \beta_i) (GG - IR) = 0$$

Para las comunidades relativamente ricas $\alpha_i - \beta_i < 0$, y por tanto este elemento supone una detracción de recursos. Para las relativamente pobres, $\alpha_i - \beta_i > 0$, y este elemento supone un incremento de recursos. El término $(\alpha_i - \beta_i)$, por tanto, puede ser interpretado como un índice de pobreza relativa.

El tercer término $[(IR_i/IR) - \beta_i]$ es una medida del esfuerzo fiscal de la comunidad i , referida al impuesto sobre la renta recaudado en su territorio. Este término representa un premio a las comunidades cuya recaudación por unidad de producto es mayor y, por tanto, una compensación con respecto al término redistributivo acabado de comentar. Como en el caso del anterior término, la suma de éste para todas las comunidades es cero.

$$\sum [(IR_i/IR) - \beta_i] IR = 0$$

Financiación total de la comunidad

La expresión [6] representa el flujo de recursos entre el Estado y la comunidad en cuestión. La comunidad, sin embargo, dispone también del rendimiento real de la capacidad fiscal cedida, IC_i . Así pues, la financiación total de la comunidad i (F_i) (3) es:

$$F_i = \alpha_i GT + (\alpha_i - \beta_i) (GG - IR) + [(IR_i/IR) - \beta_i] IR + (IC_i - \bar{IC}_i) \quad [7]$$

Los tres primeros términos ya han sido interpretados. El tercero, $(IC_i - \bar{IC}_i)$, representa *el mecanismo de incentivación a la buena gestión de los tributos cedidos*. Si la gestión es buena e IC_i supera a \bar{IC}_i , la diferencia juega a favor de la comunidad. En caso contrario, la diferencia minora el total de recursos a disposición de la comunidad.

A.4. Los criterios de reparto

En su versión más simple, el modelo puede hacerse operativo parametrizando la expresión [6]. Dicha expresión representa la financiación neta recibida del Estado. El criterio de reparto, sin embargo, se define sobre la financiación bruta; esto es, incluyendo la norma recaudatoria de tributos cedidos, que luego es detraída de la financiación resultante. Esta financiación

bruta corresponde a lo que en el sistema acordado recibe el nombre de financiación fuera Fondo (FFF) (4), que para la comunidad i es

$$FFF_i = \alpha_i GT + (\alpha_i - \beta_i) (GG - IR) + [(IR_i/IR) - \beta_i] IR \quad [8]$$

Parametrizando la expresión de forma que

$$\begin{aligned} GT &= a, \\ GG - IR &= b, \\ IR &= c, \end{aligned}$$

obtenemos la expresión,

$$FFF_i = a\alpha_i + b(\alpha_i - \beta_i) + c[(IR_i/IR) - \beta_i] \quad [9]$$

que muestra la esencia del criterio de reparto subyacente en el modelo. Un criterio dependiente de un índice de necesidad, α_i , que determina el volumen de los recursos transferidos, y de dos índices de suma cero que redistribuyen parte de estos recursos, uno en función de la pobreza relativa de la comunidad ($\alpha_i - \beta_i$), y otro en función de su esfuerzo fiscal en el impuesto sobre la renta $[(IR_i/IR) - \beta_i]$.

El modelo acordado define α_i como la población relativa de cada comunidad, (N_i/N) , y β_i como su PIB relativo (PIB_i/PIB) . Utilizando estas definiciones en [9] tenemos,

$$FFF_i = a' N_i b [(N_i/N) - (PIB_i/PIB)] + c[(IR_i/IR) - (PIB_i/PIB)]$$

donde $a' = a/N$, y donde las expresiones entre corchetes son las definiciones empíricas utilizadas en el modelo acordado. Este modelo, además, introduce variables adicionales para tener en cuenta el distinto coste de satisfacer una determinada competencia según las características geográficas de la comunidad. Las variables concretas utilizadas son: un término constante,

un índice de despliegue territorial administrativo, la superficie y un índice de insularidad. Finalmente, la determinación empírica de los parámetros del modelo se obtuvo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, siguiendo los criterios apuntados en el texto, de no perjudicar a ninguna comunidad y a la vez tratar de reducir la dispersión global de la financiación *per capita* que había prevalecido durante el período transitorio.

NOTAS

(1) Los autores del modelo agradecen asimismo los comentarios y sugerencias de A. Martín Acebes, M. Martín Fernández, J. Russinés Torregrosa y C. Sebastián Gascón a versiones preliminares del mismo.

(2) Se supone, como de hecho ocurre en la realidad, que GG, los gastos generales del Estado, son siempre mayores que IR, la recaudación por el impuesto sobre la renta.

(3) En realidad existen otras fuentes de recursos para las comunidades; en particular, participación en otros fondos del Estado, tributos propios, recargos y endeudamiento. Pero ninguna de ellas afecta a este tramo básico de financiación y, por tanto, en aras a la simplicidad, pueden ser ignoradas.

(4) $FFF_i = FE_i + \bar{IC}_i$.