

UNA VALORACION CRITICA DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

En noviembre de 1986, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el nuevo sistema de financiación autonómica con el fin de corregir las disfunciones y problemas observados en el período transitorio de financiación. En este artículo, **Carlos Monasterio Escudero**, al tiempo que comparte la valoración global positiva que de él se ha hecho, analiza desde una perspectiva crítica dicho sistema. En opinión del autor, el nuevo sistema de financiación autonómica supone más bien una respuesta satisfactoria a los problemas que venía arrastrando esta financiación durante el período transitorio que el paso a un modelo realmente nuevo, en el que funcionen todos los instrumentos previstos en la LOFCA. Al margen de esta valoración general, el autor considera que el nuevo sistema tiene en su haber importantes logros, pero adolece del defecto de posponer para el futuro un gran número de tareas pendientes que podrían haberse abordado con esta ocasión.

I. INTRODUCCION

LA creación de las comunidades autónomas supuso, en el campo de la hacienda pública, hacer frente a la formidable tarea de ceder a este nuevo nivel territorial de la hacienda una porción importante del gasto público asociado a las competencias transferidas.

Como consecuencia de lo anterior, tuvieron que crearse una serie de mecanismos de financiación, que quedaron regulados en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de septiembre de 1980.

Todo el proceso se llevó a cabo en una época de profundos cambios políticos y económicos, que lo complicaron por diversas razones:

1. *Indefinición política.* El modelo, conscientemente ambiguo, de la Constitución de 1978 dejó abiertas múltiples opciones. Todas las fuerzas políticas proclamaban la necesidad de la autonomía, pero cada una la entendía de diferente forma, lo cual exigió una serie de pactos que frenaron el proceso y originaron tensiones.

2. *Reforma fiscal en marcha.* El proceso de cesión de capacidades fiscales del Estado a las comunidades autónomas se hizo en una situación de incertidumbre, al estarse consolidando las nuevas figuras tributarias surgidas de la reforma fiscal de 1978.

3. *Elevados niveles de déficit público.* La necesidad de frenar los crecientes niveles de déficit supuso una mayor resistencia del Estado central a la cesión de medios financieros y su temor ante

un posible agravamiento del déficit procedente de la hacienda de las comunidades autónomas.

4. *La distinta tipología de las comunidades autónomas* (de régimen común y de régimen foral, con competencias del artículo 143 de la Constitución o del 151, uniprovinciales o pluriprovinciales) y *los diferentes ritmos de acceso a la autonomía* hicieron que en todos los momentos existiesen problemas de muy diversa índole.

5. *Base de partida insatisfactoria*, dado que la inexistencia de una contabilidad analítica en el sector público español obligó al uso de la contabilidad presupuestaria para calcular el coste de las competencias transferidas.

Pese a todos los problemas apuntados, el proceso se llevó a cabo de forma, en general, satisfactoria, en un plazo de tiempo breve y respetando bastante bien los principios de una adecuada asignación impositiva en un sistema de varios niveles de hacienda (Musgrave, 1983, págs. 10-17 y King, 1984, págs. 199-243).

Sin embargo, a la altura de 1986, la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas era una necesidad ineludible para corregir las disfunciones y problemas observados en el período transitorio de financiación (*Libro Blanco de la Generalidad*, 1985, págs. 61-64). Por otra parte, existían también motivos legales para la reforma, al cumplirse el plazo de cinco años desde la aprobación de los estatutos de gran número de comunidades. Por último, la conclusión de la reforma fiscal en el campo de la imposición indirecta, con la entrada en vigor en 1986 del impuesto sobre el valor añadido y la nueva Ley de impuestos es-

peciales, tenía también una importante repercusión en el campo de la financiación autonómica, forzando a un retoque de ésta. En efecto, la desaparición del impuesto cedido de mayor capacidad recaudatoria, que afectaba a todas las comunidades (lujo recaudado en destino) y de una serie de impuestos y recargos provinciales, que afectaba a las comunidades uniprovinciales, originaban un importante cambio en la financiación autonómica.

Por todo lo anterior, la aprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera del nuevo sistema de financiación autonómica, en noviembre de 1986, ha de considerarse de forma positiva. Resulta positivo que el nuevo sistema haya sido aceptado por la gran mayoría de las CC.AA., aunque a este resultado ha contribuido sin duda la coincidencia de signo político de gran número de comunidades con el gobierno central (García Añoveros, 1986, pág. 375), y que su diseño se haya hecho con «paz jurídica», respetando el marco de la LOFCA y los diferentes estatutos de autonomía. Hay que resaltar además que la nueva fórmula permite superar los defectos del sistema provisional en cuanto a fijación anual del porcentaje de participación (lo cual daba lugar a tensas negociaciones), incentivación a la gestión eficaz de los tributos cedidos y eliminación del carácter dual del FCI, que queda además conectado con el FEDER comunitario.

Compartiendo la valoración global positiva que se ha hecho del nuevo sistema de financiación autonómica (Zabalza, 1987, pág. 381; Medel, 1987, págs. 401-405; Castells y López Casasnovas, 1987, págs. 419-20, y Melguizo, 1987, pág. 71), el presente trabajo tiene por objeto analizar, desde

una perspectiva crítica, dicho sistema, destacando tanto las opciones globales que se han desechado en su configuración como otras cuestiones más de detalle que podrían haberse mejorado.

A continuación, procederemos a exponer, en primer lugar, las características principales del nuevo sistema de financiación, para, a continuación, pasar a las observaciones críticas y finalizar con un apartado de conclusiones.

II. RASGOS BASICOS DEL NUEVO SISTEMA

En el nuevo sistema de financiación autonómica, los recursos recibidos por las CC.AA. pueden clasificarse en dos grupos, según cual sea el grado de libertad de las CC.AA. para el empleo de los mismos.

La mayor libertad se da respecto a la llamada financiación incondicionada, que integra aquellos recursos que las CC.AA. pueden utilizar sin estar sujetos a restricciones.

En el bloque de financiación incondicionada nos encontramos con las tasas transferidas, los tributos cedidos y los ingresos recibidos vía porcentaje de participación. Respecto al período transitorio, no se registra ningún cambio en las tasas que las CC.AA. han recibido por estar conectadas a competencias asumidas por las comunidades. Dichas tasas estaban integradas en los tributos propios de las comunidades, para que, en aplicación del principio del beneficio, la administración que presta los servicios sea quien perciba las correspondientes tasas. En el ám-

bito de los tributos cedidos, se confirma la minoración de su importe iniciada en 1986 con la aplicación del IVA, que supuso la desaparición del impuesto de lujo recaudado en destino y de algunos conceptos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales. Ello supuso una minoración en los tributos cedidos de más de un 25 por 100.

El nuevo sistema de financiación confirma esta situación y pospone hasta 1990 el inicio de los estudios encaminados a una posible cesión de la fase minorista del IVA a las CC.AA. Se cede, en cambio, el impuesto sobre actos jurídicos documentados a partir de 1988. Dada la reducida recaudación de este impuesto, el resultado global sigue siendo el de una minoración neta de la recaudación procedente de los tributos cedidos.

Los cambios principales en el bloque de la financiación incondicionada se producen en el porcentaje de participación en los ingresos estatales. Ya se ha señalado la reducción experimentada en los tributos cedidos, lo cual había redundado en un aumento de la financiación recibida vía porcentaje, dado el compromiso del Estado de asegurar la financiación del coste efectivo durante el período transitorio. Pero, además, el nuevo sistema de financiación incluye en el porcentaje una serie de subvenciones, consideradas recurrentes y asociadas a la prestación de los servicios transferidos (11.741 millones); junto con las subvenciones de funcionamiento de los órganos de autogobierno de las comunidades (4.929,8 millones). También (y éste es uno de los rasgos más destacables del nuevo sistema) pasa a formar parte de la cantidad a financiar vía porcentaje un 25 por 100 del Fondo

de Compensación Interterritorial (FCI), que se integra así en la financiación incondicionada.

Dado que la restricción inicial de entrada en el nuevo modelo es que ninguna comunidad recibiera una financiación inferior a la que percibía al final del período transitorio, el importe inicial mínimo a financiar resulta de añadir el coste efectivo de los servicios traspasados, el importe de las subvenciones de autogobierno y las asociadas a los servicios asumidos por las CC.AA., más el 25 por 100 del FCI, y menos el objetivo recaudatorio de los tributos cedidos y las tasas conectadas con servicios traspasados.

La fijación del porcentaje para el período de aplicación del nuevo modelo (1987-1991) se hace en función de las variables enumeradas en el artículo 13 de la LOFCA, y no por negociación anual, como se había venido haciendo. De las variables que enumera la LOFCA se han utilizado la población, la superficie, la insularidad, un índice que recoge las unidades administrativas traspasadas, más dos variables que actúan de forma redistributiva entre comunidades, como son la pobreza relativa y el esfuerzo fiscal en el IRPF. Los porcentajes de participación de las diferentes comunidades sólo se revisarían de darse alguno de los supuestos previstos en la LOFCA. La base de aplicación del porcentaje deja de ser la recaudación del Estado por los capítulos I y II de ingresos (impuestos directos e indirectos) excluidos los tributos susceptibles de cesión a las CC.AA. y pasa a ser un concepto más amplio, que incluye también las cotizaciones a la seguridad social y por desempleo. De esta forma, las comunidades están más a salvo frente a variaciones coyunturales de la política impositiva. En

sentido dinámico, la variación de los ingresos recibidos vía porcentaje depende de la evolución de la base de aplicación, pero sobre ella se establece una horquilla, con un límite superior fijado por el crecimiento del PIB y uno inferior igual a la variación registrada en los gastos equivalentes del Estado.

Como conclusión respecto a la financiación incondicionada de las CC.AA. durante el período definitivo, remarcar que el porcentaje pasa a ser el principal instrumento de financiación y que éste pasa a ser estable en un doble sentido: por estar fijado para un período de cinco años y por estar limitada su evolución dentro de una banda.

Respecto a la financiación incondicionada, ya se ha señalado que el FCI se reduce al 75 por 100 de su cuantía, pasando por tanto de representar el 40 por 100 de la inversión civil del Estado al 30 por 100 de dicho importe. De esta forma se reduce la rigidez de la financiación autonómica. Además, el FCI se conecta con el FEDER comunitario, de forma que aquellas regiones y territorios declarados como zona asistida FEDER puede presentar proyectos al mismo hasta un 30 por 100 del importe de su respectivo FCI. Dichos proyectos serán cofinanciados con el FCI de las respectivas comunidades.

Las subvenciones finalistas gestionadas por las comunidades permanecen en la misma situación, si bien se preve que, acabado el período de implantación de los mecanismos financieros de la LODE, las subvenciones de gratuidad de la enseñanza pasarán también al bloque de financiación incondicionada.

III. LAS OPCIONES GLOBALES

1. La confirmación del coste efectivo

Como opción global, el nuevo sistema parte de la base de que ninguna comunidad reciba una financiación inferior a la que obtenía en el período provisional. Ello supone aceptar como punto de partida válido el coste efectivo, con todos los defectos inherentes a su cálculo (*Libro Blanco de la Generalidad*, 1985, págs. 38-43 y 53-54). Además de los defectos de la metodología del coste efectivo, el proceso de cesión de competencias a las comunidades autónomas supuso una cesión desigual en el sentido de que, aun computando correctamente los costes, cuando se cede una competencia, igual da que ésta se preste con suficiencia de medios materiales y personales y un adecuado despliegue territorial o no, en ambos casos se admite que «se ha cedido la competencia X». El proceso no tiene en cuenta que las comunidades que reciben los traspasos a un menor nivel han de hacer un mayor esfuerzo para lograr una adecuada prestación del servicio. El nuevo sistema no sólo ha abandonado la tarea de definir el nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales, que podría dar lugar a asignaciones especiales procedentes de los presupuestos generales del Estado, sino que (como se verá más adelante) se ha abandonado también la solución más modesta de tomar en cuenta la variable del déficit en servicios sociales e infraestructura para la fijación del porcentaje de participación. Aparte del discutible cómputo de los costes incluidos

en el coste efectivo, no parece suficientemente claro que se haya procedido a una discusión sistemática y total de las partidas de subvenciones que podrían formar parte del coste efectivo, aunque se incluyan 11.741 millones en el coste efectivo por este concepto (Secretaría de Estado de Hacienda, 1986, pág. 29).

2. Reducción de la autonomía fiscal

Una vez admitido el monto global a financiar, por aceptación de la metodología del coste efectivo, el sistema aprobado ha optado porque la vía de financiación principal fuese el porcentaje de participación y no los ingresos gestionados directamente

Veamos con más detalle en qué medida la hacienda de las comunidades autónomas permite un mayor grado de corresponsabilización y autonomía fiscal.

En el esquema de una hacienda federal, entenderemos por corresponsabilización fiscal la actuación de cada nivel de hacienda como sujeto activo de la gestión impositiva, actuando ante los contribuyentes como recaudador de los impuestos que tiene atribuidos, pero sin capacidad normativa. Es decir, sería corresponsable en la gestión, al lado de un responsable principal que gozaría de la capacidad de delimitar la estructura del impuesto. Por autonomía fiscal se entiende la capacidad de cada nivel de hacienda para *decidir por sí mismo* acerca del origen y volumen de sus ingresos.

La existencia de estas notas características es positiva, dado que ayuda al correcto funcionamiento presupuestario y a la transparencia en los procesos de elección

pública. Cada ciudadano puede hacer un juicio acerca de lo que cada nivel de hacienda le exige como pagos impositivos y compararlo con los beneficios del gasto público correspondiente.

Según las facultades que se confieren a cada nivel de hacienda podemos distinguir tres grados de autonomía y corresponsabilización fiscal dentro del modelo LOFCA.

1. Autonomía y corresponsabilización fiscal plena. Exige disponer de las facultades para establecer y exigir tributos. Comprende, por tanto, la autonomía plena, la capacidad de gestión y el derecho a la recaudación.

Para las CC.AA. estos requisitos sólo los reúnen los tributos propios, a que hacen referencia los arts. 6, 7, 8 y 9 de la LOFCA. En la práctica, son una vía de muy escasas posibilidades, dado que la inexistencia de vacíos tributarios priva de contenido esta fuente de ingresos, al exigir el art. 6.2 de la LOFCA que «los tributos que establezcan las comunidades autónomas no podrán recaer sobre hechos impositivos gravados por el Estado».

Así pues, el diseño de la financiación de las CC.AA. excluye de forma clara esta posibilidad de plena autonomía fiscal.

2. Una segunda opción es conceder al nivel de las CC.AA. la capacidad de gestión y el derecho a la recaudación, pero sin autonomía normativa, o con un grado muy limitado de autonomía normativa.

Los artículos 10, 11 y 12 de la LOFCA, junto con la Ley 30/1983, de cesión de tributos, son el soporte normativo de esta posibilidad.

En efecto, los tributos cedidos

suponen atribuir la capacidad de gestión y el derecho a la recaudación de aquellas figuras tributarias que se decida incluir en esta categoría (art. 11 y disposición transitoria tercera de la LOFCA). Sin embargo, aunque no existe, en principio, capacidad normativa alguna sobre los tributos cedidos, dado que ésta se la reserva el Estado, el art. 12 de la LOFCA, referido a los recargos, abre de hecho esta posibilidad. El tipo de gravamen es el único punto susceptible de ser modificado por las CC.AA. Así, el tipo estatal actúa como «tipo mínimo» que puede ser incrementado por la comunidad si ésta lo desea.

Por otra parte, hay que admitir que puede darse en este caso una cierta dosis de «ilusión fiscal», en el sentido de que los contribuyentes identifican al nivel de hacienda que recauda como sujeto activo del tributo, sin percibir muchos de ellos que quien gestiona no posee capacidad normativa.

Esta vía sí ha llegado a operar en la práctica, en lo que hace referencia a los tributos cedidos, con la única excepción de la Comunidad de Madrid. A este respecto, es muy importante tener en cuenta que la puerta de corresponsabilización fiscal que la LOFCA entornó en 1980 ha ido cerrándose de modo paulatino. Así, la Ley de cesión de tributos no trata de las condiciones para la cesión del IVA y obliga, ella misma, a la promulgación de una segunda Ley de cesión si se quiere hacer efectiva esta posibilidad (disposición adicional segunda 2). El nuevo sistema de financiación autonómica mantiene en suspenso esta posibilidad.

3. En un último nivel tendríamos el caso del derecho a la re-

caudación, pero sin capacidad de gestión ni autonomía normativa.

Un supuesto de esta clase se daría si se cediese a las CC.AA. la recaudación del IVA en fase minorista correspondiente a su territorio, pero sin cederles la gestión.

De este modo, se evitarían los complejos problemas de gestión y los mayores costes administrativos que surgirían de otro modo, dado que en este caso lo que se cede no es un impuesto, sino una fase de un impuesto que debe gestionarse de forma integrada. Admitiendo los problemas asociados a la cesión del IVA, no puede dejar de mencionarse que las «dificultades técnicas, que impidieron la cesión de la fase minorista del IVA a las comunidades de régimen común, no impidieron que se cediese a las de régimen foral la cesión de todas las fases.

La opción elegida ha reducido al mínimo la capacidad de autonomía y corresponsabilización fiscal de las CC.AA., lo cual distorsiona el proceso de elección pública (King, 1984, págs. 229-230; Boch y Escribano, 1986, págs. 19-20).

Por tanto, con la entrada en vigor del IVA, no sólo no se ha dado ningún paso para su cesión, sino que, al desaparecer el impuesto de lujo, el ámbito de los tributos cedidos se ha recortado de forma muy importante. En el mismo sentido, la nueva Ley de impuestos especiales, de diciembre de 1985, configura a estos impuestos de consumos específicos como tributos indirectos que recaen en una sola fase, siendo esta la primera fase de fabricación, elaboración o importación de los productos sometidos a gravamen. Así, al cederse «los

impuestos sobre consumos específicos en fase minorista», se cede a las CC.AA. el conjunto vacío. La cesión a las CC.AA. del impuesto sobre actos jurídicos documentados a partir de 1988 no supone una mejora significativa en este sentido.

Por tanto, no parece justificado pedir desde el Estado central a las CC.AA. mayor corresponsabilización fiscal cuando la evolución del sistema fiscal estatal se ha hecho de forma que las posibilidades de corresponsabilización fuesen paulatinamente cercenadas.

3. El bloqueo de los recargos

La capacidad normativa limitada referente a los tipos de gravamen, que puede instrumentarse vía recargos, requiere un análisis aparte.

La LOFCA, en su artículo 12, indica claramente cuáles son los requisitos para el establecimiento de los recargos autonómicos.

1. No ser deducibles de los impuestos estatales, para no minorar la recaudación del Estado.

2. Respetar la naturaleza del impuesto sobre el que se establecen. Es decir, la magnitud elegida para aplicar sobre ella el tipo del recargo debe recoger las características del impuesto objeto de recargo.

Con los requisitos establecidos en la LOFCA, debe concretarse, en primer lugar, la base de aplicación de los recargos, que no tiene por qué coincidir con base imponible del tributo correspondiente. En el caso del IRPF, que debe reunir las características de personificación del gravamen y

progresividad, no podría aplicarse el recargo sobre la base imponible, puesto que no se respetaría la progresividad del impuesto (a menos que el recargo se aplicara mediante una escala de tipos crecientes), ni se tendrían en cuenta las circunstancias personales del contribuyente. Si se optara por aplicar el recargo sobre la cuota íntegra, la solución tampoco sería válida, dado que se estaría dejando al margen la personalización del gravamen, aunque en este caso sí se tendría en cuenta la progresividad. Por tanto, la única magnitud adecuada para la aplicación de un recargo sobre el IRPF sería la cuota líquida, pues sólo de este modo se respetaría la naturaleza del impuesto.

En el impuesto sobre el patrimonio, que la Ley define como directo y de naturaleza personal, la base liquidable aparece como la magnitud más adecuada para la imposición de posibles recargos. En el resto de tributos cedidos no se plantean mayores problemas para la articulación de los recargos.

Indudablemente, decidir la implantación de recargos requiere arrostrar una profunda dosis de impopularidad, dado que:

- Al implantarse en una época de presión fiscal fuertemente creciente, como la iniciada en 1978, la sensibilización ciudadana en contra es notable.

- Los precedentes conocidos han deteriorado su imagen (caso del fallido intento de la Comunidad de Madrid y de los recargos municipales declarados inconstitucionales).

- Por último, su propia semántica resulta negativa, pues parece conectar ya con un «pecado ori-

CUADRO N.º 1
EFFECTO FINANCIERO EN 1986
 (Cifras en millones)

COMUNIDAD	Total financiación	Efecto financiero	Efecto financiero como porcentaje de la financiación total
Andalucía	170.664,0	5.828,9	3,41
Asturias	8.089,4	40,3	0,49
Cantabria	4.226,3	77,8	1,84
La Rioja	2.974,4	48,5	1,63
Murcia	5.585,9	24,4	0,43
C. Valenciana	79.347,9	2.059,7	2,59
Aragón	16.758,0	247,6	1,47
Castilla-La Mancha	20.883,2	585,3	2,80
Canarias	44.639,7	1.493,5	3,34
Extremadura	11.765,3	335,3	2,84
Baleares	4.260,8	20,7	0,48
Madrid	30.287,5	1.143,0	3,77
Castilla y León	34.342,8	865,9	2,52

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 1986 y elaboración propia.

ginal» de injusticia, agravando la cuota impositiva «justa» o «normal» con un «recargo» que supera ese límite contributivo normal.

Por último, en el orden de gestión no parece haber tampoco especiales problemas, dado que todos los tributos susceptibles de recargo, salvo el IRPF, son tributos cedidos, por lo cual la propia comunidad autónoma, que gestiona el tributo, gestionaría igualmente el recargo. En el caso del IRPF, no parece que, en el marco de la proclamada coordinación entre la hacienda estatal y la autonómica, deban presentarse obstáculos a que, para minimizar los costes de administración y cumplimiento, la hacienda central recaude el recargo y ceda luego su producto a las CC.AA., al igual que en su día se hizo con los recargos municipales.

Sin embargo, en el nuevo sistema de financiación se pospone para el futuro la concreción del procedimiento que facilite la gestión y recaudación de los recar-

gos que las comunidades puedan establecer sobre la cuota líquida del IRPF (Secretaría de Estado de Hacienda, 1986, pág. 33. Consejo de Política Fiscal y Financiera, 1986, pág. 45) lo cual supone un bloqueo de esta vía. Sumado lo anterior a la no cesión del IVA minorista, que, al no ser impuesto cedido, no es susceptible de recargo, lleva a reducir al mínimo el grado de autonomía y corresponsabilización fiscal de las CC.AA. Ello ha convertido al porcentaje de participación en el eje sobre el cual pivota la financiación autonómica, máxime al haberse incluido en el porcentaje un 25 por 100 del FCI.

4. El caso de las comunidades uniprovinciales

Otra de las opciones tomadas fue la de considerar sólo como tipologías diferentes, de cara a la financiación, la de las comunidades del artículo 143 (asunción de competencias comunes) y la

de las del artículo 151 (competencias comunes más educación, principalmente). Un tercer caso, no contemplado como tal en el diseño del nuevo sistema de financiación, es el de las comunidades autónomas uniprovinciales.

Como es sabido, la peculiaridad en materia de financiación de las comunidades uniprovinciales deriva del hecho de que su presupuesto resulta de la consolidación del presupuesto resultante de las competencias asumidas como tal comunidad autónoma con el derivado de las competencias procedentes de la extinguida Diputación provincial. De la doble procedencia de sus fuentes de ingresos se han derivado dos graves problemas para las comunidades uniprovinciales.

1. En cuanto comunidades autónomas, para ellas el coste efectivo de las competencias asumidas ha estado más cercano al rendimiento de los tributos cedidos que en el resto de comunidades. Ello ha motivado que para

las comunidades uniprovinciales el efecto financiero haya sido menor que para las pluriprovinciales, (con excepción de Aragón), salvo en el caso aparte de la Comunidad de Madrid, en la cual no opera la cesión de tributos, tal como se desprende de las cifras del cuadro n.º 1.

2. La entrada en vigor del impuesto sobre el valor añadido, a comienzos de 1986, suprimió, entre otros, una serie de tributos provinciales, como el recargo provincial del ITE.

El comportamiento dinámico de este recargo, que suponía una importante fuente de ingresos para las diputaciones provinciales, contrasta con la congelación, desde 1986, de las compensaciones estatales por su supresión (1).

Evidentemente, admitir como caso aparte el de las comunidades uniprovinciales exigiría, para evitar un agravio comparativo, el acometer simultáneamente la reforma de las haciendas locales. Una solución como la apuntada en el último proyecto de reforma de la financiación local (2) permitiría unir el porcentaje de participación de la comunidad con el de la Diputación y racionalizar el esquema de ingresos de las comunidades uniprovinciales.

5. Las asignaciones para asegurar un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos esenciales

El diseño de la financiación autonómica que se hizo en la LOFCA contemplaba dos mecanismos de solidaridad entre regiones. Uno de ellos estaba destinado a nivelar las diferencias de

renta y desarrollo económico entre las distintas regiones, y se instrumentó a través del FCI, aprobado por la Ley 7/1984 de 31 de marzo. Las disfunciones derivadas del FCI (García Añoveros, 1986, págs. 384-385) tratan de corregirse en el nuevo sistema con el traspaso del 25 por 100 de su importe hacia la financiación incondicionada recibida vía porcentaje.

Un segundo mecanismo de solidaridad, que no llegó a funcionar en absoluto durante el período transitorio, fueron las asignaciones especiales, procedentes de los presupuestos generales del Estado, destinadas a asegurar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos esenciales. Para hacer operativo este instrumento financiero es necesario, en primer lugar, definir cuáles son los servicios públicos que se consideran esenciales. Esta tarea no se ha realizado todavía, aunque existen algunas propuestas sobre ese punto (Trebolle, 1986, pág. 461).

En segundo lugar, si por el nivel mínimo de prestación de los servicios se entiende, como dice la LOFCA, «el nivel medio de los mismos en el territorio nacional», nos encontraremos con que, salvo que se dé una coincidencia de valores sobre la media, este instrumento de financiación tendría que funcionar permanentemente. Por ello, lo razonable parece referir el nivel medio a un momento dado y fijar una norma en este sentido, al igual que se hace para los tributos cedidos. En períodos amplios de tiempo, podría revisarse el nivel de prestación de los servicios fijado como norma.

IV. ANALISIS CRITICO DEL NUEVO SISTEMA

1. La definición de las variables del porcentaje de participación

El resultado global del nuevo sistema de financiación autonómica es un incremento de 52.121 millones en los fondos recibidos por las quince comunidades de régimen común, vía porcentaje de participación.

Una forma de interpretar este resultado es considerar óptimo-paretiano al nuevo sistema, en el sentido de que todas las comunidades reciben algo más que con el antiguo sistema, no viendo ninguna de ellas disminuidos sus ingresos. Otra perspectiva, igualmente válida, es indagar qué comunidades son las más beneficiadas por el nuevo sistema. Dado que una de las premisas de partida del modelo es que ninguna comunidad vea reducidos sus fondos, el ejercicio se convierte ahora en indagar cuáles van a ser las variables que determinen el porcentaje de participación, que es el principal mecanismo del nuevo sistema de financiación. Según qué variables sean las elegidas, será una u otra comunidad la principal beneficiaria del nuevo aporte de fondos. Obviamente, la perspectiva ya no es óptimo-paretiana, sino la de un juego de suma cero, en el que aparecen ganadores (y perdedores), que serán, respectivamente, las comunidades que logren que se recoja con fuerte peso (o no) aquellas variables en cuyo *ranking* están bien situadas.

El artículo 13 de la LOFCA regula, de forma genérica, el porcentaje de financiación en el pe-

río definitivo, dejando un amplísimo margen de maniobra.

Con arreglo a él, en la negociación del porcentaje debe decidirse:

1. Las variables elegidas, puesto que, además de las expresamente enumeradas, se admite que puede haber otras.

2. El índice concreto para medir cada una de las variables.

3. El peso otorgado a cada una de ellas, es decir, su ponderación a la hora de determinar la financiación total recibida vía porcentaje.

En este punto, hay que señalar que, de los seis criterios que la LOFCA menciona para la fijación del porcentaje de participación:

- Coeficiente de población.
- Coeficiente de esfuerzo fiscal en el IRPF.
- Aportación de la comunidad a las cargas generales del Estado.
- Relación inversa de la renta de la comunidad respecto al resto de España.
- Índice de déficit de servicios sociales e infraestructuras de la comunidad.
- Relación de los costes por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la comunidad autónoma y para el conjunto del Estado.

De estos índices, repetimos, sólo tres han sido recogidos para la determinación del porcentaje de participación en el nuevo sistema de financiación autonómica (relación inversa de la renta y esfuerzo fiscal en el IRPF).

Además, a ellos han sido añadidas otras variables no mencio-

nadas en la LOFCA, tales como las unidades administrativas (asignando a esta variable un valor 0,5 por provincia y por comunidad autónoma), la superficie y la insularidad. En el caso de las comunidades del artículo 151, la financiación de las competencias de educación se hace en función de las mismas variables (excluyendo las unidades administrativas) referidas a las comunidades de ese grupo.

Nos encontramos con que, de las nuevas variables añadidas para determinar el porcentaje de participación, en el caso de las competencias comunes, dos de ellas son redundantes con las variables utilizadas para el reparto del Fondo de Compensación Interterritorial (superficie e insularidad).

Con ello, y si tenemos en cuenta que la inversa de la renta de la comunidad entra también en el reparto del FCI, se está potenciando la correlación entre ambas vías de financiación, lo cual

resulta especialmente ventajoso para ciertas comunidades.

De otro lado, tener en cuenta conjuntamente la superficie y la insularidad significa admitir que la mera extensión territorial en kilómetros cuadrados no es un indicador satisfactorio para medir los costes de prestación de ciertos servicios transferidos. Sin embargo, hay que echar en falta en este punto la presencia de otras características orográficas que inciden también de forma notable en el coste de los servicios. Si se toma la superficie según estratos de pendiente de ciertas comunidades, tales como Galicia, Asturias o Cantabria, se puede comprobar fácilmente que, por su orografía accidentada, los servicios de infraestructura y comunicaciones han de tener en ellas un mayor coste. El olvido de esta variable resulta especialmente lamentable si tenemos en cuenta que no está recogida entre las variables del FCI, careciendo, por tanto, de peso en otros mecanismos de financiación.

CUADRO N.º 2

**FACTOR DE LA DISPERSION DE LA POBLACION
EN LAS CC.AA. DE ESPAÑA**

COMUNIDAD	Superficie (Km ²)	N.º entidades de población	Entidades por cada 100 Km ²
Andalucía	87.268	3.327	3
Aragón	47.650	1.495	3
Asturias	10.565	5.897	65
Baleares	5.014	264	5
Canarias	7.242	916	12
Cantabria	5.289	973	18
Castilla-La Mancha	79.230	1.571	1
Castilla y León	94.193	5.014	5
Cataluña	31.930	3.296	10
Extremadura	41.602	642	1
Galicia	29.434	31.894	108
Madrid	7.995	437	5
Murcia	11.317	1.191	10
C. Valenciana	23.305	1.316	5
La Rioja	5.034	256	5

Otro factor a considerar, no recogido, sería el de la dispersión de la población, debido a los mayores costes que surgen en la prestación de servicios a una población diseminada. El cuadro número 2 recoge el número de entidades de población por kilómetro cuadrado, y muestra las amplias disparidades existentes, no recogidas en el modelo.

Nótese que una racionalización económica de la LOFCA daría cabida perfectamente a estas variables, puesto que la orografía, al igual que el factor de dispersión de la población y la insularidad, son índices válidos para tener en cuenta las diferencias de coste en la prestación de servicios. De mucho más difícil justificación resulta el índice de unidades administrativas, no conectado de forma clara con ninguna de las variables recogidas en la LOFCA, ni suficientemente argumentada su inclusión. La razón puede estribar en que esta variable guarda una estrecha correlación con el coste efectivo, especialmente en el caso de las competencias comunes, con lo cual su inclusión posibilita el minimizar el incremento de financiación del nuevo sistema, respetando el artículo 13 de la LOFCA.

Capítulo aparte merecen las observaciones críticas que cabe formular sobre la variable «esfuerzo fiscal en el IRPF». En este caso, no sería la variable en sí el objeto de la crítica, sino el peculiar índice de medida elegido. En el nuevo sistema de financiación, el esfuerzo fiscal se define como la diferencia entre la aportación porcentual de la comunidad a la cuota líquida del IRPF (IR_i/IR_t) y el porcentaje del PIB regional sobre el total (PIB_i/PIB_t).

La primera columna del cuadro número 3 recoge los valores del

CUADRO N.º 3

INDICES DE ESFUERZO FISCAL EN EL IRPF

COMUNIDAD	$(IR_i/IR_t) - (PIB_i/PIB_t)$	IR_i/PIB_i IR_t/PIB_t	IR_i/PIN_i IR_t/PIN_t
Cataluña	0,007057	1,033	1,039
Galicia	-0,013494	0,805	0,807
Andalucía	-0,026594	0,815	0,807
Asturias	0,005310	1,159	1,195
Cantabria	0,000610	1,040	1,040
La Rioja	-0,001905	0,785	0,778
Murcia	-0,007212	0,723	0,720
C. Valenciana	-0,014776	0,860	0,852
Aragón	0,005711	1,155	1,174
Castilla-La Mancha	-0,012194	0,682	0,694
Canarias	-0,006250	0,838	0,826
Extremadura	-0,005125	0,725	0,728
Baleares	-0,003545	0,853	0,848
Madrid	0,077780	1,474	1,466
Castilla y León	-0,005374	0,921	0,932

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Anexo I del documento *Propuesta de método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el período 1987-1991*. Consejo de Política Fiscal y Financiera, 4 de noviembre de 1986 y *Renta Nacional de España 1983 y su distribución provincial*, Banco de Bilbao, 1986.

esfuerzo fiscal así definido para las distintas comunidades. Dada la definición de la variable, su papel dentro del sistema pasa a ser el de redistribuir una parte de la financiación total (el 5 por 100 para las competencias del artículo 143, el 1,7 por 100 para las del 151 y el 3,08 por 100 de la financiación total), siendo aportantes las comunidades en que toma valores negativos y beneficiarias aquéllas en que tiene signo positivo.

Frente a este índice de medida del esfuerzo fiscal en el IRPF, sería mucho más correcto utilizar, como expresión del esfuerzo fiscal, el resultado del cociente de la carga fiscal regional y la presión fiscal nacional (Mathews y Sweeny, 1977, págs. 94-96), tomadas sobre el valor del PIB (segunda columna del cuadro n.º 3) o, mejor aún, sobre los respectivos PIN (tercera columna del cuadro número 3).

Es claro que el definir el es-

fuerzo fiscal según la expresión (IR_i/PIN_i) presenta una serie de ventajas sobre las medidas alternativas, como son:

1. Utilizar una medida más correcta teóricamente, al estar conectada al PIN, que se acerca más a la base del IRPF, que sería la renta personal. El uso del PIB distorsiona la comparación, al incluir la depreciación, que no forma parte de la base imponible del impuesto de renta.

Con todo, el empleo del PIB podría ser quizá admisible si no discriminara en contra de aquellas comunidades en las que el sector industrial tiene un mayor peso, siendo mayor en ellas la diferencia entre producto regional bruto y neto.

2. Los índices de las columnas segunda y tercera evitan el error de salto que se produce en la expresión $(IR_i/IR_t) - (PIB_i/PIB_t)$

al pasar de valores positivos a negativos, lo cual convierte a las CC.AA. de receptores en aportantes de fondos. Los otros dos índices gradúan de forma más adecuada la recepción de fondos, y al ser más cerrado el abanico de valores, permitirían dar mayor relevancia a esta variable, y colocarla en el lugar que la sitúa la LOFCA. (Recuérdese a este respecto que, si bien no es obligado respetar el orden en que las variables vienen enumeradas en la LOFCA, esto fue lo que se hizo para el reparto del FCI).

El dar mayor relevancia a esta variable podría permitir que la mayor o menor sinceridad fiscal de los contribuyentes de cada región tuviese alguna repercusión en los mayores o menores ingresos de la misma.

3. Por último, los índices de las columnas segunda y tercera son fácilmente interpretables, pues según que sean mayores o menores que la unidad nos indican en qué proporción la respectiva comunidad está gravada por encima o por debajo de la presión fiscal nacional.

Como resumen de la discusión anterior, y a título ilustrativo, el cuadro n.º 4 ofrece una comparación entre el incremento de financiación resultante del nuevo sistema de financiación autonómica y el que se derivaría de una propuesta alternativa, que repartiese el incremento de financiación inyectado al sistema utilizando las ponderaciones empleadas para el reparto del FCI y las siguientes variables:

	%
— Población	70
— Esfuerzo fiscal IRPF, medido por la expresión: $\frac{IR_i/PIN_i}{IR_i/PIN_i}$	20

CUADRO N.º 4

FINANCIACION EN 1987

COMUNIDAD	NUEVO SISTEMA		PROPUESTA ALTERNATIVA	
	Incremento absoluto	Incremento porcentual	Incremento absoluto	Incremento porcentual
Cataluña	25.118,8	15,04	7.239,4	4,33
Galicia	30,4	0,03	4.788,0	4,39
Andalucía	3.315,1	1,24	7.876,0	2,94
Asturias	1.698,4	13,48	2.783,6	22,09
Cantabria	808,1	11,62	1.526,7	21,95
La Rioja	566,0	13,45	927,0	22,02
Murcia	1.637,1	16,62	1.710,6	17,36
C. Valenciana	8.661,4	7,93	4.639,0	4,24
Aragón	124,1	0,57	2.408,4	10,99
Castilla-La Mancha	2.021,3	5,85	2.664,0	7,7
Canarias	1.238,3	1,94	2.224,0	3,48
Extremadura	517,8	1,92	1.885,5	6,99
Baleares	183,9	2,58	1.398,5	19,59
Madrid	6.193,9	14,76	6.124,3	14,59
Castilla y León	64,0	0,01	392,6	7,47
	52.121,0		52.121,0	

	%
— Dispersión de la población	5
— Superficie	5

2. La evolución de la financiación vía porcentaje

El análisis anterior hace referencia a los factores que determinan el porcentaje de participación inicial de cada comunidad. Salvo que se den los supuestos excepcionales previstos en la LOFCA (asunción de nuevas competencias, modificaciones sustanciales en el sistema fiscal estatal o cesión de nuevos tributos), dicho porcentaje permanecerá fijo durante un período de cinco años, al cabo del cual será revisable. Por tanto, la evolución durante dicho período de los recursos recibidos vía porcentaje dependerá de la base de aplicación. En este punto, el nuevo sistema de financiación rompe con

la práctica anterior, y la base de aplicación dejan de ser los impuestos estatales directos e indirectos excluidos los susceptibles de cesión.

Se define como nueva base un concepto más amplio, denominado ingresos tributarios ajustados estructuralmente (ITAE, en adelante). ITAE es el resultado de agregar a los impuestos estatales no susceptibles de cesión (excluidos los recursos de la CEE), las cotizaciones a la seguridad social y las cotizaciones por desempleo. Esta sustitución merece un juicio positivo, puesto que los ITAE tienen en cuenta la financiación del sector público tomada en su conjunto. En efecto, un agente cada vez más importante de las administraciones públicas, como es la seguridad social, tiene una financiación específica, a cargo de las cotizaciones sociales, recibiendo el resto de sus ingresos vía aportaciones estatales.

El intento de fomentar el empleo y la competitividad exterior de nuestros productos, reduciendo las cotizaciones y aumentando las transferencias estatales, que proceden de los impuestos, llevaría a que parte de los aumentos recaudatorios, procedentes de impuestos, se desviasen hacia las comunidades autónomas. Por el contrario, si la política de financiación del sector público elegida fuese la opuesta (aumentar las cotizaciones y reducir los impuestos), las comunidades sufrirían una merma en sus ingresos vía porcentaje.

La fórmula ITAE recoge de forma edecuada la sustituibilidad que existe entre impuestos y cotizaciones, y deja a salvo la financiación autonómica de la opción fiscal elegida para financiar la seguridad social.

Por tanto, ITAE asegura, en sentido dinámico, un marco más estable para la financiación autonómica (3). La estabilidad de la fórmula ITAE se refuerza aún más al establecerse topes de crecimiento de ITAE. Por un lado, si el crecimiento de ITAE supera el crecimiento del PIB, la financiación vía porcentaje crecerá, como máximo, a la misma tasa que la del incremento del PIB.

Por otro lado, si el incremento de ITAE está por debajo del incremento de los llamados «gastos equivalentes del Estado» (Secretaría de Estado de Hacienda, 1986, págs. 22-23), se asegura que el crecimiento de la financiación vía porcentaje será igual al de los gastos equivalentes del estado. Con todas las salvaguardias mencionadas, no parecen existir temores acerca de futuros «efectos financieros» en ningún sentido.

3. Solidaridad y financiación incondicionada

Como ya se ha mencionado, entre las variables socioeconómicas utilizadas para la negociación del porcentaje de participación existen dos que actúan de forma redistributiva, dada la formulación concreta elegida. Una de ellas es el esfuerzo fiscal (ya estudiado) y otras es el índice de pobreza relativa, definido como la diferencia entre cocientes ($N_i/N_i - \text{PIB}_i/\text{PIB}_i$), donde N_i y N_i representan la población de la respectiva comunidad y la población total, y PIB_i y PIB_i tienen el significado ya visto en el índice de presión fiscal.

Cabe preguntarse cuál es la razón para introducir, en el reparto de la financiación incondicionada, dos variables que no distri-

buyen fondos entre CC.AA., sino que redistribuyen una parte de los fondos totales entre comunidades.

Dicha razón puede descansar en el deseo de dar entrada al principio de solidaridad entre regiones a la hora de distribuir la financiación incondicionada.

Esta es la opinión de Zabalza, que refiriéndose al índice de esfuerzo fiscal y al de pobreza relativa, considera que «estos elementos, que a primera vista podrán 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» (Zabalza, 1987, pág. 377).

Una objeción de principio a esta medida viene dada por el hecho de conferir un carácter dual a la financiación vía porcentaje,

CUADRO N.º 5

RESULTADO NETO DE LOS INDICES REDISTRIBUTIVOS EN EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA (Cifras en millones)

COMUNIDAD	Recibido (aportado según riqueza relativa)	Recibido (aportado según esfuerzo fiscal)	Resultado neto
Cataluña	-8.156,61	2.449,35	-5.707,26
Galicia	2.318,13	-9.230,28	-2.365,38
Andalucía	8.858,89	-9.230,28	-371,39
Asturias	-263,93	987,81	750,88
Cantabria	-98,09	113,47	15,38
La Rioja	-302,76	-354,38	-657,14
Murcia	287,86	-1.341,64	-1.053,78
C. Valenciana	-295,86	-5.128,47	-5.424,33
Aragón	-506,12	1.062,41	556,29
Castilla-La Mancha	1.592,51	-2.268,43	-675,92
Canarias	163,37	-2.169,25	-2.005,88
Extremadura	2.200,50	-953,39	1.247,11
Baleares	-1.033,00	-659,47	-1.692,47
Madrid	-5.411,93	14.469,34	9.057,41
Castilla y León	950,37	-999,72	-49,35

Fuente: Elaboración propia, a partir de las ecuaciones y los datos del documento *Propuesta de método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el período 1987-1991*.

al encomendársele el logro de la suficiencia y la solidaridad. Trasladaríamos así de sitio un problema que antes aparecía en el Fondo de Compensación Interterritorial. Con todo, el problema carecería de importancia si la aplicación de las variables produjese un resultado aceptable, en términos de solidaridad.

Curiosamente, los dos índices citados operan en dirección contraria para la mayoría de CC.AA., con lo cual el resultado final neto de su aplicación es el que aparece en el cuadro n.º 5. Dicho resultado no resulta fácil de explicar en términos de solidaridad, dado que es la Comunidad de Madrid la que aparece, con clara diferencia, entre las regiones receptoras netas de fondos (9.057 millones). Por el lado contrario, nos encontramos que como aportantes netos aparecen Galicia (2.365 millones), Castilla-La Mancha (675 millones) y Andalucía (371 millones), lo que es igualmente difícil de explicar desde un punto de vista solidario.

CONCLUSIONES

El nuevo sistema de financiación autonómica supone más bien una respuesta satisfactoria a los problemas que venía arrasando la financiación autonómica durante el período transitorio que el paso a un modelo realmente nuevo, en el que funcionan todos los instrumentos previstos en la LOFCA.

En su haber debe de anotarse, por tanto, el haber eliminado los siguientes problemas:

1. Se acaba la época de los «porcentajes deslizantes» y de los «efectos financieros», y se alcanza la estabilidad en la participa-

ción en los tributos no cedidos, lográndose también una flexibilidad dinámica merced a topes fijados a la evolución del ITAE.

2. Se confirma la norma recaudatoria respecto a los tributos cedidos, permitiendo a las comunidades disfrutar de los mayores recursos procedentes de una buena gestión tributaria.

3. Desaparece la dualidad y rigidez del FCI, al pasar a financiación incondicionada el 25 por 100 de su importe. También mejora su eficacia merced a su conexión con el FEDER.

4. Se racionaliza la marcha del proceso autonómico, al haber entrado a la vez todas las comunidades de régimen común en el nuevo sistema.

Junto a estos indudables logros, el nuevo sistema adolece del defecto de dejar para el futuro un gran número de tareas pendientes, que podrían haberse abordado, como son:

A) Dotar de mayor contenido a la autonomía financiera de las CC.AA. En este sentido, no sólo no se ha avanzado, sino que incluso se ha retrocedido respecto a la situación anterior. Se ha recortado de forma importante el ámbito de los tributos cedidos, con la supresión del impuesto de lujo y de algunos conceptos de transmisiones patrimoniales. El recorte es aún mayor en las comunidades uniprovinciales, en las que hay que añadir el recargo del ITE y el canon de energía eléctrica. A lo anterior se añade que no sólo se posponen a 1990 los estudios para la cesión de la fase minorista del IVA, sino que se bloquean los recargos sobre dicha figura impositiva, al igual que el del IRPF, en espera del desarrollo de una normativa estatal previa.

B) Se aplaza, una vez más, sin fecha de compromiso, el inicio de los estudios necesarios para la puesta en funcionamiento de las asignaciones especiales encomendadas a asegurar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales. La tarea que la disposición adicional 3.ª 1 de la LOFCA encomendaba (en 1980) al INE para que, en coordinación con los órganos competentes de las comunidades autónomas, proporcionase datos sobre la dotación a nivel provincial de los servicios públicos fundamentales, ha quedado sin realizar.

C) Conectado con lo anterior está el hecho de omitir, entre los criterios utilizados para la fijación del porcentaje de participación, los déficit de servicios sociales e infraestructuras existentes en las distintas comunidades, las diferencias de coste en la prestación de los servicios y la aportación proporcional de cada comunidad a las cargas generales del Estado. De nuevo nos encontramos aquí con que lo que el profesor Fuentes Quintana denominó, con acierto, «el oscuro espejo de las estadísticas españolas» dificulta la discusión y búsqueda de soluciones.

Por último, y para finalizar este apartado de conclusiones, vamos a hacer algunas reflexiones sobre dos aspectos que se ha argumentado que constituyen algunas de las principales ventajas del nuevo sistema. Estos dos aspectos son que el nuevo sistema asegura a todas las comunidades el mantenimiento de, al menos, una financiación igual a la que recibían en el período anterior y que el resultado del nuevo sistema es positivo, dado que reduce el abanico en los valores de la financiación *per capita* entregada a las distintas comunidades.

Respecto al primero de ellos, la restricción de entrada en el nuevo sistema, su resultado es echar siete llaves sobre el coste efectivo, colocando en situación de ventaja a aquellas CC.AA. en las que concurre alguna de las siguientes circunstancias.

- Que hubiesen negociado mejor el coste efectivo durante el proceso de cesión de competencias (dado que las insuficiencias de la contabilidad presupuestaria hicieron que el coste efectivo fuese más bien «negociado» que «determinado» con arreglo a reglas claras de cálculo.

- Que hubiesen recibido las competencias traspasadas en mejores condiciones de dotación de medios y de despliegue territorial de éstos.

Ya se ha hecho anteriormente mención a que la cesión de competencias supuso un proceso de cesión de lo desigual, en el sentido de que cederles la misma competencia a dos comunidades autónomas no supone transferirles algo equivalente. Si a esto unimos que los mecanismos de nivelación de servicios públicos no han funcionado en el pasado y tampoco van a hacerlo con el nuevo sistema, la conclusión es que, con el nuevo sistema, se retrocede en el aspecto de la solidaridad regional (Medel, 1987, pág. 403).

Respecto al acercamiento en la financiación *per capita*, este dato, por sí mismo, no indica que en las distintas comunidades el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos vaya a guardar la misma relación.

En cuanto a los demandantes de los servicios públicos, los ciudadanos de cada región, al tener el carácter de bienes mixtos (y no bienes públicos puros) la ma-

CUADRO N.º 6

FINANCIACION Y RENTA *PER CAPITA* EN LAS CC.AA. DE REGIMEN COMUN

COMUNIDAD	Fin. per capita	PIB per capita
Cataluña	35.803	679.420
Galicia	40.594	479.066
Andalucía	46.581	430.109
C. Valenciana	34.618	561.622
Canarias	48.980	543.534
Med. comunid. Art. 151	40.601	541.316
Asturias	14.021	575.999
Cantabria	14.858	573.922
La Rioja	19.339	676.239
Murcia	12.941	523.669
Aragón	19.354	597.930
Castilla-La Mancha	24.235	454.430
Extremadura	28.764	341.173
Baleares	11.360	715.902
Madrid	10.772	671.919
Castilla y León	21.574	516.154
Med. comunid. Art. 143	16.862	572.162

Fuente: Elaboración propia. Los datos de población y de PIB corresponden a 1983 y proceden del INE. Los datos de financiación autonómica proceden de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, y se refieren a la previsión para 1987.

yoría de los servicios prestados por las comunidades, los distintos niveles de renta *per capita* posibilitan un diferente acceso a ellos, por la mayor disponibilidad de los de renta más elevada para adquirirlos en el mercado. El cuadro n.º 6 muestra cómo las diferencias entre el PIB *per capita* son más amplias que las existentes en la financiación *per capita*. Así, Cataluña, que goza de un PIB *per capita* superior en un 25 por 100 a la media de las comunidades del artículo 151, tiene una financiación inferior a la media en menos del 12 por 100, mientras que Andalucía tiene un PIB *per capita* inferior a la media en más del 20 por 100 y su financiación *per capita* excede a la media en menos del 15 por 100. Incluso se da el caso anómalo de Galicia, que, con un PIB *per capita* inferior en un 11,5 por 100 a la media, recibe una financiación *per capita*

ligeramente inferior a la media de su grupo (99,98 por 100), o de Canarias, que tiene un PIB y una financiación por encima de la media. Aunque las cifras de financiación *per capita* corresponden al año 1987 y las del PIB al año 1983, los datos posteriores disponibles apuntan hacia una agudización de las diferencias regionales de renta (4).

Por el lado de la oferta de los servicios públicos a cargo de las CC.AA., no se tienen en cuenta los diferentes costes en la prestación de los servicios, que pueden ser mayores en regiones con geografía accidentada que reciben financiación por debajo de la media (Galicia, Cantabria y Asturias).

Desgraciadamente, y como ya se ha mencionado, no se dispone de datos para efectuar una comparación en este sentido.

NOTAS

(1) Los artículos 56.6 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 y 59.6 de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, disponen la congelación de la compensación a las diputaciones por los tributos suprimidos por el IVA.

(2) Artículos 120 y 133 del anteproyecto de ley de financiación de las entidades locales, Madrid, febrero, 1987.

(3) Hay que señalar que la fórmula ITAE procede de la reformulación de la propuesta inicial de la Administración central, que proponía un concepto más amplio para aplicar el porcentaje, designado como Ingresos Tributarios Ajustados Temporal y Estructuralmente (ITATE) que sería:

$$\text{ITATE} = I - (\text{ASS} + \text{AD}) + (\text{D} - \text{CF})$$

I = Ingresos tributarios del Estado, excluida la aportación de España a la Comunidad Europea.

ASS = Aportación del Estado a la seguridad social.

AD = Aportación estatal al desempleo.

D = Déficit del ejercicio.

CF = Cargas financieras del ejercicio, derivadas de la financiación de déficit anteriores.

El uso de ITATE hubiese representado un claro perjuicio para las comunidades, puesto que, por lo que respecta al ajuste temporal (D-CF), deberían sufrir la merma derivada de las cargas financieras procedentes de déficit anteriores, que en su día no se incluyeron en la base de aplicación del porcentaje. Todo ello, además, en un momento en el cual un objetivo central de la política económica es la reducción del déficit público, por lo cual la cantidad a agregar por este concepto será cada vez menor.

Además, se hace participes forzosas a las

CC.AA. de la forma de financiar los déficit de periodos anteriores, puesto que si el mecanismo de financiación hubiese sido la emisión de dinero, no se hubiesen derivado de aquéllos cargas financieras.

Por lo que respecta a los elementos de ajuste estructural (ASS + AD), su evolución previsible futura apunta también a un decrecimiento de la base de aplicación del porcentaje. Como es sabido, los crecientes costes del desempleo, y las crecientes aportaciones estatales a la seguridad social, para no incrementar las cotizaciones y penalizar el empleo (que constituyen un eje no desmentido de la política económica) arrojan una resultante de disminución de la base del porcentaje.

Por último, señalar que la fórmula ITATE cambia lo dispuesto en la LOFCA, puesto que supone más bien una participación en la capacidad de gasto del Estado que en los tributos estatales.

(4) (Véase «Estimación del crecimiento del PIB por comunidades autónomas. Año 1986», Anexo 1a, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 32, 1987)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSCH, A., y ESCRIBANO, C. (1986): «Necesidad y Capacidad». Ponencia presentada al Seminario sobre Financiación de las Comunidades Autónomas. Fundación Ortega y Gasset, Oviedo, julio.

CASTELLS, A., y LÓPEZ CASANOVAS, G. (1987): «La Hacienda de las Comunidades Autónomas en la perspectiva del proceso autonómico» PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 30-31.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1986): *Propuesta para el sistema definitivo de*

financiación autonómica. Madrid, 10 de octubre.

GARCÍA AÑOEROS, J. (1986): «Informe sobre modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas». *Hacienda Pública Española*, n.º 101.

GENERALIDAD DE CATALUÑA (1985): Departamento de Economía y Finanzas. *Libro Blanco del Gobierno de la Generalidad de Cataluña sobre la Financiación Autonómica*. Barcelona.

KING, D. (1984): *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*. George Allen & Unwin, Londres.

MATHEWS, R., y SWEENEY, T. (1977): «Concepts and measures of taxable capacity and tax effort», en Mathews, R. (ed), *State and Local taxation*, Australian National University Press, Camberra.

MEDEL, B. (1987): «La financiación autonómica: Análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo». PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 30-31.

MELGUIZO SÁNCHEZ, A. (1987): «El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas». *Economistas*, n.º 23.

MUSGRAVE, R. (1983): «Who Should Tax, where and what?», en Charles Mc Lure (Ed.) *Tax Assignment in Federal Countries*, Ed. ANU Press, Canberra.

SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA (1986): *Propuesta de método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el periodo 1987-1991*. Madrid, 4 de noviembre.

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

ZABALZA, A. (1987): «El nuevo sistema de Financiación Autonómica». PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 30-31.