

# LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: CONTEXTO Y RETOS DE UNA NUEVA ETAPA

Miguel ROIG ALONSO (\*)

## INTRODUCCION

**E**L 31 de diciembre de 1991 concluye la vigencia de la actual etapa de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Es éste un momento oportuno para:

A) Analizar los principales problemas surgidos durante dicha etapa.

B) Plantear la posible revisión, actualización y perfeccionamiento del presente sistema de financiación de dicho nivel de administraciones públicas, en un contexto condicionado, entre otros factores, por:

a) Los problemas económicos generales del país.

b) Los problemas financieros específicos del sector público español.

c) La reforma del sistema fiscal estatal que entrará en vigor el 1 de enero de 1992.

d) La armonización fiscal de la imposición indirecta, la liberalización total de los movimientos intracomunitarios de capitales y la creación del mercado único de servicios financieros.

Tras aludir brevemente a las anteriores cuestiones, marco de obligada referencia para plantear una actuación correctora del sector público, se presenta un ejercicio de simulación basado en un modelo de perceptibilidad y corresponsabilidad fiscales máximas, apuntándose posteriormente las líneas de acción pública que se consideran prioritarias en un nuevo contexto de creciente competitividad internacional y de progresiva integración comunitaria de la economía española.

## PROBLEMAS DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN DURANTE LA ETAPA ACTUAL

Durante el período transitorio (1980-1986) de financiación de las nuevas comunidades autónomas (amparadas por la Constitución de 1978), se puso de manifiesto un conjunto de problemas ampliamente discutidos y analizados por diversos autores (1).

El acuerdo alcanzado el 7 de noviembre de 1986 en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (2), que sentó las bases de financiación de las comunidades autónomas de régimen común para el período posterior (1987-1991), permitió corregir, en parte, algunas de las anomalías de la etapa transitoria, al comportar modificaciones como las siguientes:

A) Ligero incremento del volumen total de recursos financieros puestos a disposición de las comunidades autónomas.

B) Transformación de parte de las subvenciones específicas o condicionadas en fondos incondicionados.

C) Cesión de nuevos conceptos tributarios desde el gobierno central a las comunidades autónomas.

D) Cambio de un sistema de financiación basado en el coste efectivo de prestación de los servicios traspasados, propio de la fase transitoria, a un sistema fundado en el artículo 13 de la LOFCA.

E) Aprobación de una fórmula para calcular el porcentaje de parti-

cipación de cada comunidad autónoma de régimen común en los impuestos no cedidos por la Administración Central del Estado.

F) Reasignación del 25 por 100 de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (fondos condicionados) al volumen general de recursos incondicionados a transferir a las comunidades autónomas.

G) Establecimiento de límites máximos y mínimos a las participaciones impositivas de las comunidades autónomas de régimen común en los impuestos no cedidos por el gobierno central.

Con ello, una parte de las anomalías observadas a lo largo del período transitorio pudo subsanarse durante el quinquenio 1987-1991, si bien entre las que subsistieron figuran:

A') Una escasa capacidad impositiva propia para las comunidades autónomas, acentuada por las dificultades existentes de hecho para el empleo de recargos autonómicos sobre impuestos estatales no cedidos.

B') Una insuficiente responsabilidad fiscal de las administraciones autonómicas frente al contribuyente, en la medida en que una gran parte de los recursos de aquéllas continúa procediendo de impuestos estatales no cedidos.

C') Una falta de unidad de gestión en el sistema fiscal español, al quedar parte de tal gestión bajo el control de las administraciones autonómicas y no coordinarse éstas suficientemente con la Administración tributaria central.

Por otra parte, y desde un punto de vista jurídico, pueden alegarse observaciones como las siguientes:

A) El artículo 13 de la LOFCA no se ha cumplido estrictamente o desarrollado hasta el presente, al no haberse incorporado a las fórmulas determinantes del reparto de fondos estatales incondicionados los índices de déficit relativo —o necesidad— y los costes diferenciales en servicios sociales y administrativos, y en infraestructura.

B) No se han aplicado los criterios contenidos en algunos estatutos de autonomía para el reparto de los fondos incondicionados de la Administración Central del Estado.

C) Las ponderaciones de las distintas variables que figuran en las fórmulas de reparto de los fondos estatales incondicionados han sido negociadas políticamente, y sus cuantías han venido condicionadas, sobre todo, por la inercia del coste efectivo del período transitorio, no teniendo en cuenta criterios objetivos de necesidad territorial de niveles mínimos o estándares de servicios públicos.

D) Se han introducido variables poco justificadas para el reparto de los fondos incondicionados, tales como el número de unidades administrativas o provincias, factor no contemplado en la LOFCA de forma expresa (3).

E) Los límites máximos y mínimos determinados por el juego de las tasas de crecimiento de la recaudación en los impuestos no cedidos por el Estado, del producto interior bruto del país y de los gastos públicos equivalentes si bien han contribuido a garantizar un cierto equilibrio financiero entre administraciones públicas, constituyen un mecanismo extraño a la filosofía y a la literalidad de la LOFCA.

Otros problemas, en relación con el sistema de financiación de las comunidades autónomas durante el período 1987-1991, hacen referencia a:

A') Las posibles diferencias de tratamiento fiscal entre comunidades autónomas de régimen común y de régimen foral.

B') El endeudamiento creciente —y, desde un punto de vista económico, heterodoxo— de las comunidades autónomas (4), al destinarse parte de los recursos obtenidos por esta vía a financiar gastos públicos de autopromoción política.

Durante el quinquenio 1987-1991 han tenido lugar, además, cambios normativos que afectan de forma directa o indirecta a las comunidades

autónomas, entre los que cabe destacar:

A) La Ley 19/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

B) La Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.

C) La Ley 8/1991, de 25 de marzo, por la que se aprueba el arbitrio sobre la producción y la importación en las ciudades de Ceuta y Melilla.

D) La Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

E) La Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

F) La Ley 2/1990, de 8 de junio, de Adaptación del Concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Ley de Tasas y Precios Públicos.

### **CONTEXTO PARA LA REVISIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN**

La posible revisión y perfeccionamiento del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, vigente hasta 31 de diciembre de 1991, se plantea en un contexto nacional e internacional dominado por tres tipos de problemas: los económicos, los jurídicos y los políticos.

Desde un punto de vista económico, el Estado español afronta en estos momentos los siguientes retos, cuya importancia resulta decisiva a la hora tanto de diseñar una estrategia adecuada de acciones públicas generales como de instrumentar cualquier medida de política fiscal en particular:

A') Una tasa de inflación superior a la media de la Comunidad Económica Europea (5).

B') Un nivel de presión fiscal (6) que se hace preciso poner en relación con nuestra renta *per capita*, inferior a la media de la CEE, y que ha crecido rápidamente a partir de la reforma fiscal que se inició en 1979.

C') Un alto volumen —en términos absolutos y relativos— de fraude fiscal, centrado, sobre todo, en el IRPF, el IVA y las cotizaciones a la seguridad social (7), pero sensible también en otros tributos estatales y locales.

D') Un elevado nivel de endeudamiento público (8), que no sólo ha venido creciendo a lo largo del tiempo a mayor ritmo que en el conjunto de países de nuestro entorno económico, sino que, lo que es más grave, con frecuencia se ha utilizado por diferentes gobiernos para financiar parcialmente, y de forma encubierta, gastos relacionados con el ciclo electoral, así como acontecimientos de dudosa o mejorable rentabilidad social (Roig, 1987).

E') Un persistente déficit público (9), que tiene fuertes componentes de carácter estructural.

F') Un déficit importante de la balanza de pagos por cuenta corriente (10), que amenaza con acentuarse con la constitución del mercado único europeo de bienes y servicios.

G') Tipos de interés superiores a los de nuestros vecinos comunitarios (11).

H') Un alto índice de paro en términos absolutos (12), asimismo superior a la media de los países comunitarios.

I') Voluminosas necesidades de gasto público en capital físico social y en capital humano.

J') Fuertes e inaplazables presiones de gasto público para 1992, como consecuencia de compromisos adquiridos por motivos políticos de prestigio internacional (Olim-

piada de Barcelona, Exposición Universal de Sevilla, etcétera).

K') Armonización fiscal a la baja de la tributación estatal directa, impuesta por la creciente competitividad fiscal internacional.

L') Limitadas posibilidades de incremento de la imposición indirecta estatal, derivadas de la prioridad de la lucha contra la inflación.

M') Liberalización total de los movimientos internacionales de capitales, en cumplimiento de los compromisos comunitarios.

N') Creciente competitividad interterritorial en todos los ámbitos —locales, regionales, estatales—, dentro y fuera de la CEE, para atraer inversiones directamente productivas con fines de desarrollo o crecimiento de tales territorios, con independencia del origen o procedencia nacional o territorial de los capitales inversores.

Desde el punto de vista *jurídico*, ha de tenerse presente que:

A) El marco legal básico actual con trascendencia, directa o indirecta, sobre la posición financiera de las comunidades autónomas está formado, entre otras normas, por:

a) La Constitución Española de 1978.

b) La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980.

c) Las leyes orgánicas que aprueban los estatutos de las 17 comunidades autónomas.

d) La Ley de 1981 del Concierto Económico con el País Vasco, y sus sucesivas adaptaciones y desarrollos.

e) La Ley de 1983 reguladora de la cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas, y las leyes posteriores mediante las cuales se concretan tales cesiones a favor de los respectivos gobiernos regionales.

f) La Ley de 1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local.

g) La Ley de 1988 Reguladora de las Haciendas Locales.

h) La Ley de 1990 del Fondo de Compensación Interterritorial.

i) La Ley de 1990 de aprobación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

j) La Ley de 1990 por la que se aprueba el arbitrio sobre la producción y la importación en las plazas del Norte de Africa.

k) La Ley de 1991 de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

B) El anterior marco legal, así como las normas reglamentarias que lo desarrollan y complementan, y las directivas comunitarias que con él se relacionan, han de constituir un sistema jurídico armónico, para lo cual sería conveniente:

a) Identificar y eliminar aquellas disposiciones que resultan contradictorias entre sí.

b) Suprimir, igualmente, las normas que carecen de virtualidad o efectividad.

c) Desarrollar las disposiciones que han de servir para:

a') Definir con mayor objetividad y precisión que hasta el presente los niveles mínimos o estándares de cobertura de necesidades públicas a satisfacer por los múltiples niveles de administraciones públicas territoriales.

b') Extinguir el déficit público de naturaleza estructural.

c') Controlar la racionalidad y la ortodoxia económica del endeudamiento público.

d') Permitir que las administraciones públicas subcentrales puedan hacer uso efectivo y responsable de la figura de los recargos sobre los impuestos estatales o recaudados por niveles superiores de gobierno.

d) Modificar, flexibilizándolo, el artículo decimoprimer de la LOFCA,

para posibilitar la cesión parcial —con fines de perceptibilidad y corresponsabilidad fiscales, y sin perjuicio de la unidad de gestión del sistema fiscal español— del IRPF a las comunidades autónomas de régimen común, en consonancia con el modelo de financiación al que se alude seguidamente.

Desde un punto de vista *político*, los problemas que se plantean en estos momentos pueden resumirse constatando algo tan obvio como la pugna permanente —encubierta o explícita, según los casos— por el reparto de los poderes político y económico entre:

A) El gobierno central y los gobiernos autonómicos.

B) Los gobiernos autonómicos entre sí.

C) Los gobiernos autonómicos y los gobiernos locales.

A ello cabría añadir la resistencia de los gobiernos estatales comunitarios a ceder parcelas de poder a los órganos de la CEE.

Si bien los artículos del título VIII de la Constitución Española delimitan inicialmente las esferas de competencia —y, por lo tanto, de gastos para el ejercicio efectivo de tales responsabilidades— de los agentes que componen la organización territorial del Estado, existen y se generan constantemente importantes áreas o esferas a las que afectan simultáneamente los intereses de diversos niveles de administraciones públicas. Dados los costes de todo tipo que originan los conflictos, se hace preciso prevenir su desencadenamiento, en la medida de lo posible, por la vía de un consenso político que sirva para avanzar en la definición y cuantificación de:

- Necesidades y poder de gasto autónomo y compartido.

- Capacidades y poder de ingreso autónomo y compartido.

La importancia de los acuerdos políticos como base de partida para la búsqueda y aplicación de muchas soluciones económicas y jurídicas re-

sulta evidente para quienes afrontan diariamente, desde un punto de vista técnico, los problemas de las relaciones financieras intergubernamentales.

### APLICACION SIMULADA DE UN MODELO PARA COFINANCIAR RESPONSABLEMENTE VARIOS NIVELES DE GOBIERNO

Teóricamente, resulta posible diseñar un modelo general de cofinanciación de los múltiples niveles de gobierno de un país a partir de un sistema tributario común a todos ellos, sin perjuicio de los subsistemas fiscales propios y respectivos de tales niveles de administraciones públicas (13). Con el fin de lograr una perceptibilidad y una responsabilidad fiscales máximas, tal modelo recurre a la utilización de impuestos personales de amplia base y autoliquidables, cuyas respectivas cuotas tributarias hayan de desglosarse por el contribuyente en el momento del pago —y en las proporciones que en el modelo se determinan— en tantas porciones o subcuotas como niveles de administraciones públicas provean servicios a tal contribuyente-electo.

Este modelo puede ser convenientemente adaptado para la revisión y perfeccionamiento del presente sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Para ello, pueden transformarse las actuales participaciones de éstas en los impuestos no cedidos por el Estado (privadas inherentemente de las propiedades de perceptibilidad y responsabilidad fiscales) por participaciones en el IRPF recaudado en los respectivos territorios de las comunidades autónomas, de manera tal que la cuota tributaria autoliquidada en cada caso por el contribuyente sea desglosada por éste en dos partes, a saber:

A) La subcuota destinada al gobierno autonómico para financiar servicios a proveer por dicha autoridad.

B) La subcuota destinada al go-

bierno estatal para financiar servicios de provisión general a todo el país.

El siguiente ejercicio de simulación, basado en cifras presupuestarias para 1991 de la Dirección General de Presupuestos, del Ministerio de Economía y Hacienda, puede ilustrar sobre la aplicación al caso español de este modelo. Este ejercicio se limita inicialmente al caso de las comunidades autónomas de régimen común en cuanto a sus actuales participaciones en recursos incondicionados, dejando fuera de su ámbito las transferencias del sistema de seguridad social, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras transferencias, corrientes y de capital, condicionadas.

Actualmente, los recursos que cada comunidad autónoma ha de recibir se obtienen a partir de la aplicación de los porcentajes de participación y de un índice de evolución prevalectante sobre los ITAE revisados de 1986. La prevalencia de tal índice resulta de la comparación entre los índices de incremento del PIB,

ITAE y gastos equivalentes para el Estado y las administraciones autonómicas, tal como se definen en el acuerdo de 7 de noviembre de 1986 del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Para 1991, ejercicio de nuestra simulación, el índice prevalectante de entre los tres posibles es el del gasto equivalente, cuyo valor, con respecto a 1986, es de 1,835 para las comunidades autónomas del artículo 151 de la Constitución, y de 1,721 para las comunidades autónomas del artículo 143. Mensualmente, se efectúan pagos a cuenta de la liquidación definitiva, por doceavas partes, hasta alcanzar el valor del 95 por 100 de la previsión reflejada en la sección 32, programa 911B, de los Presupuestos Generales del Estado para 1991. Para este año, las dotaciones presupuestarias por comunidades autónomas para atender los pagos a cuenta, más el crédito ampliable de 66.684 millones de pesetas en concepto de liquidación definitiva estimada del ejercicio de 1990, son, según estimaciones propias, las que se recogen en el cuadro n.º 1.

CUADRO N.º 1

#### PARTICIPACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO EN 1991 (CARACTER INCONDICIONADO)

<i>Comunidades autónomas</i>	<i>[1] Millones de pesetas</i>
Cataluña .....	181.317
Galicia .....	146.590
Andalucía .....	333.291
Asturias .....	5.685
Cantabria .....	6.134
La Rioja .....	4.008
Murcia .....	4.953
Valencia .....	113.273
Aragón .....	12.896
Castilla-La Mancha .....	33.035
Canarias .....	83.402
Extremadura .....	23.058
Baleares .....	1.822
Madrid .....	7.252
Castilla y León .....	45.289
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.002.005</b>

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de la Dirección General de Presupuestos.

CUADRO N.º 2

**RECAUDACIONES PREVISTAS PARA 1991 POR IRPF EN LOS TERRITORIOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN**

<i>Comunidades autónomas</i>	<i>Porcentajes</i>	<i>[2] Millones de pesetas</i>
Cataluña .....	19,45	795.318
Galicia .....	4,37	178.691
Andalucía .....	9,04	369.649
Asturias .....	2,89	118.173
Cantabria .....	1,49	60.926
La Rioja .....	0,52	21.263
Murcia .....	1,12	45.797
Valencia .....	7,40	302.589
Aragón .....	2,99	122.262
Castilla-La Mancha .....	1,83	74.829
Canarias .....	2,75	112.448
Extremadura .....	1,03	42.117
Baleares .....	1,86	76.056
Madrid .....	29,68	1.213.627
Castilla y León .....	4,62	188.913
<b>Totales imputados territorialmente .....</b>	<b>91,04</b>	<b>3.722.658</b>
Ceuta, Melilla, Dirección General del Tesoro y cantidades no imputadas territorialmente .....	8,96	366.378
<b>TOTALES GENERALES .....</b>	<b>100,00</b>	<b>4.089.036</b>

*Fuente:* Estimaciones propias a partir de datos de la Dirección General de Presupuestos y de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda.

Las recaudaciones previstas para 1991 por IRPF en los territorios de las diversas comunidades autónomas de régimen común son, según estimaciones propias basadas en datos de la Dirección General de Presupuestos y de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda, las que refleja el cuadro número 2.

A su vez, el cuadro n.º 3, basado en los cuadros n.º 1 y 2, brinda los porcentajes estimados de participación para 1991 (y, en su caso, para los años del período 1992-1996) por cada comunidad autónoma de régimen común y por la Administración Central del Estado en las recaudaciones obtenidas en la jurisdicción territorial de aquella por IRPF. Los porcentajes expresados en las columnas [3] y [4] del cuadro n.º 3, que deberían facilitarse en los impresos

de declaración tributaria, serían precisamente los que todos los contribuyentes residentes en una misma comunidad autónoma habrían de aplicar, al efectuar la autoliquidación del impuesto, sobre sus cuotas tributarias respectivas para desglosar éstas en las subcuotas destinadas, respectivamente, a su comunidad autónoma y al Estado.

Por tanto, y según este ejercicio de simulación, la financiación incondicionada que las comunidades autónomas de régimen común podrían obtener durante el quinquenio 1992-1996 por participación en el IRPF requeriría la aplicación, diferenciada espacialmente, de un abanico de porcentajes que oscila entre un 0,60 por 100 para la Comunidad Autónoma de Madrid y un 90,16 por 100 para Andalucía. La media no ponderada de dicha participación se situa-

ría, aproximadamente, en un 32,50 por 100.

Tales porcentajes deberían revisarse al alza o a la baja cada vez que una comunidad autónoma en particular asumiese nuevas competencias o renunciase a alguna de las antiguas, se produjesen cesiones o retrocesiones de impuestos estatales, etcétera. Por otra parte, dichos porcentajes podrían modificarse, en su caso, en base a acuerdos políticos entre los niveles implicados de administraciones públicas, en virtud de los cuales se profundizase en el grado de descentralización de poderes políticos y económicos.

De cualquier modo, el problema de la falta actual de corresponsabilidad de las comunidades autónomas de régimen común (proveedoras de servicios cuyos costes no recaudan directamente en su totalidad) ante el contribuyente consumidor de dichos servicios quedaría resuelto mediante el mecanismo del desglose, en el momento de la autoliquidación, de la cuota tributaria del IRPF en dos subcuotas destinadas a los dos niveles de agentes públicos implicados: Estado y comunidades autónomas.

Tal mecanismo puede hacerse extensivo igualmente a los gobiernos provinciales e insulares, de una parte, y a los municipales, de otra, sustituyéndose la financiación incondicionada que reciben anualmente, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, por porcentajes de participación en la recaudación del IRPF pagado por los residentes en las respectivas demarcaciones territoriales de dichas corporaciones locales, porcentajes que podrían revisarse quinquenalmente.

**LINEAS PRIORITARIAS DE ACTUACION PUBLICA PARA EL QUINQUENIO 1992-1996**

Frente a los problemas enumerados anteriormente, y en el nuevo contexto de creciente competitividad fiscal internacional, progresiva integración de la economía española en el mercado comunitario y posible revi-

CUADRO N.º 3

**PORCENTAJES ESTIMADOS DE PARTICIPACION POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN Y POR LA ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO EN EL IRPF**

Comunidades autónomas	[3] = $\frac{[1]}{[2]} \times 100$ Porcentajes para comunidades autónomas de régimen común	[4] Porcentajes para el Estado	[5] = [3] + [4] Porcentajes totales
Cataluña .....	22,80	77,20	100,00
Galicia .....	82,04	17,96	100,00
Andalucía .....	90,16	9,84	100,00
Asturias .....	4,81	95,19	100,00
Cantabria .....	10,07	89,93	100,00
La Rioja .....	18,85	81,15	100,00
Murcia .....	10,82	89,18	100,00
Valencia .....	37,43	62,57	100,00
Aragón .....	10,55	89,45	100,00
Castilla-La Mancha .....	44,15	55,85	100,00
Canarias .....	74,17	25,83	100,00
Extremadura .....	54,75	45,25	100,00
Baleares .....	2,40	97,60	100,00
Madrid .....	0,60	99,40	100,00
Castilla y León .....	23,97	76,03	100,00

Fuente: Estimaciones propias en base a los cuadros n.ºs 1 y 2.

sión, actualización y mejora del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, las siguientes líneas de actuación pública parecen preferentes o prioritarias para el quinquenio 1992-1996:

*Primera.* Reducción paulatina de la inflación en, al menos, tres puntos, de manera que se alcance una tasa anual inferior al 3 por 100.

*Segunda.* Disminución, hasta su completa eliminación, del déficit estructural del conjunto de las administraciones públicas, sobre la base de:

a) Controlar el volumen y la asignación eficiente del gasto público, así como la calidad y la eficacia de los servicios que con él se proveen.

b) Rebajar los actuales niveles de fraude fiscal.

*Tercera.* Reforzamiento del grado de control sobre el endeudamiento público, tanto en la Administración pública central (llamada a convertirse en una Administración es-

tatal más de una futura federación o confederación europea) como en las administraciones públicas subcentrales (14).

*Cuarta.* Priorización de los gastos públicos corrientes y de capital que contribuyan a reducir los costes de las empresas —españolas o no— situadas o que se sitúen en el territorio español, tales como los destinados a la ampliación y mejora de las redes de autovías, ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, etc., así como a formación y reciclaje de personal.

*Quinta.* Incremento de la imposición indirecta estatal en el menor grado posible compatible con los acuerdos comunitarios de armonización, con objeto de limitar al máximo las repercusiones no deseables de aquélla sobre la inflación, el fraude fiscal y la distribución personal de la renta (por el lado de los usos de ésta).

*Sexta.* Reforma del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas de régimen co-

mún, dotándolo de mecanismos que, preservando la unidad de gestión del sistema fiscal del Estado, permitan la máxima perceptibilidad por el contribuyente del coste que supone la provisión de los servicios públicos regionales y, por consiguiente, la mayor responsabilidad ante aquél de los gobiernos territoriales respectivos.

*Séptima.* Extensión futura de los mecanismos de corresponsabilización fiscal a las corporaciones locales, sustituyendo la financiación incondicionada que anualmente reciben con cargo a los Presupuestos Generales del Estado por porcentajes de participación (determinados en función de los niveles mínimos o estándares de servicios que, según sus tamaños y características, deban prestar) en impuestos personales estatales autoliquidables, de manera similar al sistema aquí propuesto para la financiación de las comunidades autónomas de régimen común.

*Octava.* Perfeccionamiento, desde un punto de vista técnico, del sistema normativo vigente relativo a

las relaciones financieras intergubernamentales, identificando y eliminando sus posibles incoherencias internas, y facilitando la concreción de niveles mínimos o estándares de servicios públicos de provisión propia de cada tipo de administración pública, y la aplicación de recargos impositivos con perceptibilidad y responsabilidad fiscales sobre tributos estatales y autonómicos.

El fin de todas estas medidas es el de hacer converger al país, a medio plazo, y cuando menos, con la renta *per capita* de la CEE; convergencia que, en todo caso, exige a la economía española una tasa real de desarrollo sostenido —sin inflación ni desequilibrios en los sectores público y exterior— superior al promedio de nuestros vecinos comunitarios. Una tasa de crecimiento acumulativo del PIB español no inferior al 4 por 100, sin desequilibrios, puede ser un objetivo mínimo anual para avanzar en la reducción del desempleo y, simultáneamente, hacer converger nuestra economía hacia el nivel medio de vida europeo. En tales circunstancias, la mayor eficiencia y racionalidad en la organización, en la financiación y en el gasto del sector público constituye un requisito inexcusable, y susceptible de ser alcanzado a partir de líneas prioritarias de actuación pública como las que aquí se sugieren.

#### NOTAS

(\*) Esta colaboración es un resumen de la ponencia que, con el título «La financiación de las comunidades autónomas españolas ante el mercado único europeo: contexto y retos de una nueva etapa», fue presentada en el seminario *El sector público español ante el mercado único europeo*, celebrado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, de Santander, durante los días 22 a 26 de julio de 1991.

(1) Véase, por ejemplo, SOLÉ VILANOVA, J., «El finançament autonòmic pel període 1987-1991. Anàlisi i valoració», *Revista Econòmica de Banca Catalana*, n.º 81, marzo-junio 1987, páginas 17 y siguientes.

(2) *Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el período 1987-1991*, acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, noviembre de 1986. Dicho acuerdo figura como apéndice en CULLELL, J. M., *El finançament autonòmic de Catalunya. Història d'una negociació*, Curial, Barcelona, 1987.

(3) Aunque sí, quizá, de forma implícita en el apartado e) de su artículo 13, donde, de forma general, se establecen «otros criterios».

(4) Véase ROIG (1987), págs. 155 y siguientes.

(5) La inflación subyacente fue del 6,5 por 100 en 1990, determinada, sobre todo, por la ya conocida presión de los precios de los servicios, y el deflactor del PIB alcanzó un 7,3 por 100 en dicho año. En febrero de 1991, el diferencial de precios respecto a Alemania y Francia se situaba en casi tres puntos, y con relación al conjunto de países industriales en el SME era de un punto.

(6) La presión fiscal real, medida por el vo-

lumen de ingresos fiscales en porcentaje del PIB, se situaba, en 1989, en el 34,93 por 100, según estimaciones provisionales de la Intervención General de la Administración del Estado (1990, pág. 43).

(7) Véanse:

a) CARBAJO VASCO, F., «El fraude fiscal en los seguros de prima única», *Documentos de Trabajo de la Secretaría de Estado de Hacienda*, número 18, Instituto de Estudios Fiscales, noviembre de 1989.

b) DIAZ, C.; DE LA FUENTE, A., y HERRERA, C., «Evaluación del fraude en el Impuesto sobre el Valor Añadido», *Documentos de Trabajo*, n.º 8, Instituto de Estudios Fiscales, octubre de 1990.

c) ESTEVE JAQUOTOT, N., «Análisis del fraude fiscal procedente de las pólizas de seguros de prima única y las cesiones de crédito», *Documentos de Trabajo de la Secretaría de Estado de Hacienda*, n.º 20, julio de 1990.

d) ROIG ALONSO, M., «La evasión fiscal en España: causas, características e implicaciones económicas, políticas e institucionales (primera parte)», *Quaderns de Treball* de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales, Universitat de València, n.º 189, septiembre de 1990.

(8) La deuda viva de las administraciones públicas españolas alcanzaba, a 31 de diciembre de 1990, el 46,2 por 100 del PIB (incluyendo los pagarés forales). Véase Banco de España (1991), pág. 66.

(9) La necesidad de financiación del conjunto de las administraciones públicas para 1990 se estima por el Banco de España (1991, pág. 63) en el 2,8 por 100 del PIB. El déficit de la Administración central se sitúa alrededor del 2 por 100 del PIB, y el de las administraciones territoriales, en torno del 0,8 por 100, lo que supone para éstas un aumento considerable del desequilibrio financiero en que incurrieron durante 1989.

(10) Cifrado en 1.625 miles de millones de pesetas por el Banco de España (1991, pág. 72) para 1990.

(11) En particular, Alemania, Francia y Reino Unido. Véase *The Spanish Economy. Recent developments and prospects*, marzo 1991, Dirección General de Previsión y Coyuntura del Ministerio de Economía y Hacienda, pág. 5, para una evolución de las diferencias entre dichos tipos de interés.

(12) Cifrado, en 1990, alrededor del 16,25 por 100 de la población activa, según datos de la *Encuesta de Población Activa* del Instituto Nacional de Estadística. Véase *Situación. Suplemento de Coyuntura*, del Banco de Bilbao, número 2, correspondiente a febrero de 1991, página 11.

(13) Véase «A model for financing local and regional government levels in Europe», presentado por ROIG ALONSO, M., como apéndice a la ponencia «La financiación de las comunidades autónomas españolas ante el mercado único europeo: contexto y retos de una nueva etapa», seminario *El sector público español ante el mercado único europeo*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Santander, 22 a 26 de julio de 1991.

(14) Con medidas similares a las propuestas en el apartado V de ROIG (1987), págs. 168 a 170.

## BIBLIOGRAFIA

ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (1989), *Significant Features of Fiscal Federalism. 1989 Edition*, M-163-II, ACIR, Washington, D.C., agosto.

BANCO DE ESPAÑA (1991), *Informe Anual 1990*, Banco de España, Madrid.

BENNET, R. J. (1987), «Tax assignment in multi-level systems of government a political economic approach and the case of Spain», *Environment and planning C: Government and policy*, 5.

CARR, R. (1980), «The regional problems in Spain», en J. C. BOOGMAN y G. N. VAN DER PLAAT (eds.), *Federalism, history, and current significance of a form of government*, Martinus Nijhoff, The Hague.

CASTELLS, A. (1987), «Financing regional government in Spain: main trends and a comparative perspective», *Environment and planning C: Government and policy*, 5.

— (1991), *Descentralización y gasto público (un estudio empírico de diez países)*, Instituto de Estudios Fiscales, monografía n.º 94, Madrid.

DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS (1990), *El Presupuesto para 1991*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

DIRECCIÓN GENERAL DE PREVISIÓN Y COYUNTURA (1991), *Síntesis mensual de indicadores económicos*, Ministerio de Economía y Hacienda, junio.

FISHER, R. C. (1988), *State and local public finance*, Scott, Foresman and Co., Glenview Illinois.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (1990), *Government finance statistics yearbook*, vol. XIV.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (1990), *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas 1989*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

KING, D. (1984), *Fiscal tiers: The economics of multilevel government*, Allen and Unwin, Londres.

McLURE, C. E., Jr. (ed.) (1983), *Tax assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra.

MUSGRAVE, R. A. (1983), «Who should tax, where, and what?», en C. E. McLURE, Jr. (ed.), *Tax assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra.

ROIG ALONSO, M. (1985), «La financiación de las autonomías y la solidaridad entre las administraciones públicas», *Hacienda Pública Española*, n.º 95.

— (1986), «Bases para un nuevo sistema de financiación de los municipios españoles», *Hacienda Pública Española*, n.º 101.

— (1987), «El endeudamiento de los distintos niveles de las administraciones públicas españolas», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 33.

— (1990), *The 1990 single european market*, Tirant lo Blanch, Valencia.

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1989), *Estadísticas presupuestarias y fiscales 1986*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

SOLÉ VILANOVA, J. (1990), «Regional and local finance in Spain: is fiscal responsibility the missing element?», en Robert J. BENNETT (ed.), *Decentralization, local governments, and markets*, Clarendon Press, Oxford.