

LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: BALANCE Y PROPUESTAS DE REFORMA

Carlos MONASTERIO
Ignacio ZUBIRI

I. INTRODUCCIÓN

A principios de la década de los ochenta, España comenzó un proceso de descentralización que, en poco más de quince años, ha transferido a las comunidades autónomas (CC.AA.) una parte sustancial de las competencias de gasto. En la actualidad, si bien aún quedan pendientes algunas transferencias (1), las CC.AA. realizan algo más del 25 por 100 del gasto público total (2), equivalente a un 10 por 100 del PIB.

A lo largo de este proceso, sin embargo, lo político ha primado sobre lo económico, y desde el comienzo se han buscado acuerdos, no sobre principios, sino sobre cantidades o cuotas de poder. Ciertamente, este mecanismo ha permitido descentralizar en poco tiempo, y sin tensiones graves, un porcentaje elevado del sector público. Sin embargo, en el camino se han creado inequidades considerables y se ha renunciado a muchos principios económicos básicos como la eficiencia, la transparencia y, en opinión de muchos, la equidad horizontal y vertical. Como resultado de estas limitaciones, especialmente de las de equidad, el modelo de descentralización ha sido cuestionado permanentemente, y a esta inestabilidad sólo se ha respondido con retoques marginales que no han conseguido resolver los problemas de base.

Por ello, no es extraño que hoy, quince años después del inicio de

la descentralización, el debate sobre cómo debe ser el modelo de descentralización en España continúe, e incluso el propio Consejo de Política Fiscal y Financiera quiera abrir un proceso de reflexión. En realidad, sin embargo, las cosas son conceptualmente bastante simples, porque las cuestiones que se deben resolver son básicamente las mismas que se evitaron al comienzo, y el abanico de soluciones alternativas entre las que hay que escoger es similar. Sin embargo, no cabe ser demasiado optimista sobre que estas soluciones se adopten, porque el paso del tiempo ha consolidado situaciones y privilegios de hecho que, en la práctica, dificultan, si no imposibilitan, las reformas sustanciales del sistema.

En este trabajo, lo que vamos a hacer es revisar cómo se ha producido la descentralización en España, qué problemas se han puesto de manifiesto en este proceso y cuáles serían los principios de reforma a los que se debería ajustar cualquier modificación cuyo objetivo fuera sentar unas bases sólidas para el futuro. Para ello, comenzaremos recordando los rasgos básicos del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas. A continuación, analizaremos los problemas más importantes que tiene este sistema. En tercer lugar, nos ocuparemos de los principios que, en nuestra opinión, deben inspirar cualquier proceso de reforma (3).

II. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN

1. Evolución histórica

En España, la creación del Estado de las autonomías comienza a principios de la década de los ochenta. Exceptuando, quizá, a las CC.AA. de régimen foral, se partía de una situación de cero, en la que, en lo esencial, no existían condicionantes previos. Esta situación era, por tanto, adecuada para, con base en, por un lado, las reflexiones de la teoría económica y, por otro, la experiencia acumulada por otros países, diseñar un modelo de descentralización que tuviera las propiedades adecuadas desde el punto de vista económico, y respondiera a una concepción consensuada y explícita de equidad interregional. Esto hubiera garantizado un modelo estable de descentralización (4). La vía adoptada fue, sin embargo diferente. Debido, probablemente, a las circunstancias políticas imperantes, la urgencia de lo inmediato primó sobre el análisis a medio y largo plazo, y en vez de establecer un modelo global de descentralización, se fueron estableciendo acuerdos puntuales con cada comunidad autónoma que, si bien permitieron avanzar el proceso con bastante rapidez y sin crear tensiones sociales, no establecieron unas bases sólidas para el futuro.

Desde el comienzo, el sistema de descentralización estableció diferencias entre las CC.AA. La más importante estaba relacionada con el sistema de financiación, y dividía a las CC.AA. en comunidades de régimen común (todas menos el País Vasco y Navarra) y comunidades de régimen foral (el País Vasco y Navarra). En las primeras, las de régimen común, se estableció que el gasto se financiaría básicamente mediante

transferencias, en tanto en las segundas se previó una financiación mediante impuestos, para lo que se les transfirieron la gestión, recaudación y, sujeto a ciertas restricciones armonizadoras, el diseño de las figuras básicas del sistema fiscal.

A) Comunidades de régimen común

En el caso de las CC.AA. de régimen común, el punto de partida de la descentralización en España fue el denominado método del coste efectivo de provisión (5). Según este sistema, cada comunidad autónoma recibía unas transferencias aproximadamente iguales a lo que el gobierno central se gastaba en dicha comunidad en las competencias que se transferían. Este método, aparte de basarse en la dudosa premisa de que la distribución espacial del gasto del gobierno central antes de la descentralización tenía alguna virtud de optimalidad, establecía como fuente fundamental de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común un sistema de transferencias del Estado sin base territorial. Esto es, lo que recibía cada comunidad autónoma dependía no de los impuestos que pagaban los residentes en ella, sino de una noción difusa de necesidad tal y como ésta se reflejaba en la distribución espacial del gasto del Estado antes de las transferencias.

El método del coste efectivo era una fórmula sencilla de descentralización, que presentaba, al menos, tres ventajas. *Primero*, garantizaba que, sin alterar la presión fiscal global, no habría variaciones significativas en el corto plazo en los niveles de provisión de las competencias transferidas. *Segundo*, evitaba que se produjeran duplicidades. *Tercero*, aportaba a las CC.AA. recursos cuantiosos mediante transferen-

cias, lo que, desde la perspectiva de estas comunidades, era un método altamente conveniente porque las transferencias son recursos seguros y sin complicaciones de gestión. Evidentemente, sin embargo, este método no podía ser una solución satisfactoria de largo plazo, porque, incluso dejando al margen los numerosos problemas de cálculo del verdadero coste efectivo de provisión, su punto de partida, la optimalidad de la distribución espacial del gasto que realizaba el Estado, era altamente cuestionable. Más aún, este método conllevaba implícita una definición de solidaridad entre regiones que se derivaba, no del acuerdo explícito de las CC.AA., sino de cómo gastaba el gobierno central antes de la descentralización.

A partir de 1986, las transferencias según el coste efectivo de provisión fueron sustituidas por otras transferencias cuya cuantía, al menos formalmente, dejaba de depender de este coste y pasaba a ser función de indicadores objetivos de necesidad tales como la población, la superficie, etcétera (6). Sin embargo, es más que dudoso que esta fórmula midiera realmente la necesidad de las CC.AA., porque la elección de los indicadores y, sobre todo, de los pesos asignados a cada uno de estos indicadores no se basó en ningún estudio de los determinantes de la necesidad, o de las necesidades relativas de las comunidades, sino, simplemente, en el consenso. En realidad, dado que los resultados de aplicar esta fórmula replicaban básicamente los que derivaban del método del coste efectivo de provisión, es probable que la única razón subyacente a la elección de indicadores y ponderaciones fuese que no alteraba demasiado el *statu-quo*, lo que hacía que fuera políticamente aceptable para todas las comunidades. En úl-

tima instancia, sin embargo, lo único que se lograba es que la financiación de las CC.AA. y, por ende, el concepto de solidaridad que se aplicaba siguiera dependiendo indirectamente del coste efectivo de provisión y, consecuentemente, de la distribución espacial del gasto que realizaba el gobierno central antes de las transferencias.

La revisión, en 1992, de los criterios de distribución de la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado, si bien altera los pesos relativos, en lo esencial mantiene las variables utilizadas en la distribución (7). Nuevamente, sin embargo, la lógica económica subyacente a esta alteración de ponderaciones no está clara, ya que, ciertamente, no se deriva de ningún estudio previo de necesidad, sino, probablemente, otra vez de la búsqueda de un consenso basado en no alterar demasiado la situación previa.

En 1993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera introdujo una nueva modificación del sistema de financiación de las CC.AA., consistente en la cesión a éstas del 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF recaudada en sus jurisdicciones. En principio, la idea era que, al igual que ocurre con los restantes tributos cedidos, el ingreso adicional que obtuviera cada comunidad fuera el 15 por 100 de lo que se recaudara por encima de una cierta cantidad normativa (8). En última instancia, esto era equivalente a que cada comunidad se quedara con el 15 por 100 de la progresividad del IRPF por encima de una cierta cantidad. Sin embargo, las protestas de las más pobres lograron que se introdujeran limitaciones fuertes a los ingresos adicionales que podían obtener las comunidades autónomas de esta cesión, y que se limitara el alcance temporal del acuerdo. Esto, de facto,

ha traducido esta cesión en poco más que en un aumento casi equiproporcional y de poco alcance en la financiación incondicionada (9). En todo caso, la cesión del 15 por 100 del IRPF no implica ninguna variación sustantiva de los incentivos o de la corresponsabilidad de las CC.AA. (10) y, en su estado actual, debido a los toques de variación, ni siquiera de su nivel de ingresos.

¿Por qué, entonces, ha resultado tan polémica la cesión del 15 por 100 del IRPF? Existe una doble razón. *Primera*, porque los toques de variación son el resultado de la negociación subsiguiente a la propuesta inicial. *Segunda*, y más importante, porque dado que la cesión no introduce más que variaciones formales en el sistema de financiación de las CC.AA., su única justificación es comenzar una vía que, en última instancia, canalice los aumentos de financiación autonómica a través de la territorialización del IRPF, con lo que, con base en unas supuestas ganancias de corresponsabilidad, quienes obtendrían más de los aumentos futuros de financiación serían las CC.AA. más ricas. No es, por tanto, extraño que las más pobres vean en la cesión del IRPF un caballo de Troya de las más ricas: esto es, una reforma aparentemente inocua a corto plazo que, sin embargo, sesga los acuerdos a largo plazo en favor de las comunidades más ricas.

B) *Comunidades de régimen foral* (11)

En las CC.AA. de régimen foral, el sistema de financiación ha presentado una estabilidad mucho mayor que en el caso de las de régimen común. En lo esencial, estas comunidades recaudan en su territorio los impuestos más importantes y transfieren una parte de lo recaudado al gobierno central como pago de lo que el Estado gasta en la comu-

nidad foral, y como contribución a la solidaridad. Estas cantidades son el cupo, en el caso del País Vasco, y la aportación, en el caso de Navarra.

En el País Vasco, entre 1981 y 1986, se aplicó una metodología provisional para determinar lo que la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) aportaba en concepto de cupo. Según esta metodología, la cantidad a pagar se definía básicamente como la diferencia entre lo que el gobierno central se gastaba en la CAPV y lo que recaudaba en ella, neto del déficit (12). A partir de 1987, se estableció un método definitivo que, con los ajustes adecuados a las nuevas transferencias y a las reformas de la fiscalidad (introducción del IVA, esencialmente) replicaba el método provisional.

En Navarra, hasta 1990, se mantuvo el sistema tradicional de convenio basado en unos pagos fijos al gobierno central por la cesión de los impuestos. A partir de 1990, sin embargo, se hizo una reforma del convenio que implicó una definición de la aportación esencialmente idéntica a la del cupo del País Vasco.

2. El modelo actual de descentralización

Como ya hemos señalado antes, el modelo de descentralización vigente es el resultado de un proceso de negociación. En este proceso, aquellas comunidades que, por razones políticas, contaban con un mayor poder negociador han sido capaces de obtener acuerdos más favorables. De esta forma, se han creado inequidades horizontales considerables que afectan al grado competencial y, como veremos, a los recursos disponibles incluso dentro del mismo marco competencial. En

última instancia, esto se ha traducido en que, hablando estrictamente, en España no haya un modelo de descentralización, sino, como pone de manifiesto el esquema 1, haya casi tantos modelos de descentralización como comunidades autónomas.

Según se sigue de este esquema, existen diferencias en, por un lado, las competencias de gasto asumidas y, por otro, las competencias de ingreso. En última instancia, estas diferencias se traducen en modelos y niveles de financiación radicalmente diferentes.

En cuanto al gasto, existen dos grandes bloques: las CC.AA. de techo amplio y las de competencias reducidas. Básicamente, las de techo amplio tienen las mismas competencias que las de techo bajo más educación y sanidad. Dentro de cada grupo, no obstante, existen también diferencias entre prácticamente todas las comunidades. Así, por ejemplo, el País Vasco y Navarra pueden diseñar el sistema de financiación de sus municipios —es decir, el nivel y la distribución de la participación de los municipios en los ingresos impositivos generales—, en tanto las restantes CC.AA. de techo amplio deben limitarse a gestionar los criterios de distribución establecidos por el gobierno central. De igual forma, algunas comunidades autónomas de techo bajo gestionan la financiación municipal, en tanto otras no lo hacen. Existen también CC.AA. con competencias específicas en obras hidráulicas, en instituciones penitenciarias y en policía.

En el lado del ingreso, aparte del caso específico de Canarias, existen dos grandes grupos: las comunidades de régimen foral y las de régimen común.

El *régimen común* se asienta en dos principios:

ESQUEMA 1
NIVELES COMPETENCIALES
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Características del Sistema de Financiación	Comunidad Autónoma	Competencias de Gasto
FORAL	Concierto + Cupo + Relaciones internas Hacienda Vasca + Financiación municipal	PAÍS VASCO (3)	AMPLIAS + Financiación municipal
	Convenio + Aportación + Financiación municipal	NAVARRA	
COMÚN	Sistema LOFCA + Financiación de sanidad + Gestión financiera local	ANDALUCÍA CATALUÑA (1,2) GALICIA C. VALENCIANA	AMPLIAS (Comunes + educación + sanidad)
	Sistema LOFCA + Financiación de sanidad + Imposición indirec. propia	CANARIAS (2)	
	Sistema LOFCA	ARAGÓN CASTILLA Y LEÓN EXTREMADURA BALEARES (2,4)	REDUCIDAS (Comunes)
	Sistema LOFCA + Gestión financiera local	CASTILLA-LA MANCHA	
	Sistema LOFCA + Hacienda provincial	ASTURIAS MADRID MURCIA LA RIOJA	
	Sistema LOFCA + Hacienda provincial + Gestión financiera local	CANTABRIA	

(1) Tiene además la competencia en instituciones penitenciarias
(2) Tiene además la competencia en obras hidráulicas
(3) Tiene además (desarrollada) la competencia en policía
(4) No tienen la competencia en protección de menores
Fuente: Zubiri (1995b), elaborado con base en Monasterio (1994)

tema fiscal. La potestad tributaria de las CC.AA. se limita, aparte de a la gestión de algunos impuestos menores —los impuestos cedidos (que, como es bien sabido, son patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y la tasa de juego)—, a establecer impuestos nuevos y recargos sobre impuestos estatales.

b) *Segundo*, la financiación de las CC.AA. se basa en el principio de necesidad. Simplemente, el gobierno central transfiere a cada comunidad autónoma una parte de lo que recauda, y la participación de cada comunidad depende de una cierta estimación, más o menos correcta —de hecho, como veremos, menos que más— de la necesidad de cada una de ellas. Esta estimación de la necesidad se basa en factores tales como la población, la superficie, la insularidad, etc. Con este sistema de cálculo de las subvenciones, de facto, cada comunidad de régimen común aporta a la financiación del gobierno central y a la solidaridad entre regiones la diferencia entre lo que pagan en impuestos sus residentes y su necesidad estimada.

El *modelo foral*, por su parte, aunque conceptualmente no tenía por qué ser así, tal y como finalmente se ha diseñado, ha quedado configurado con base en dos principios:

a) *Primero*, permitir una cierta diferenciación impositiva entre regiones. Para ello, se transfiere a las comunidades forales la gestión, recaudación y, sujeto a ciertas restricciones armonizadoras, el diseño de los impuestos básicos del sistema fiscal.

b) *Segundo*, la capacidad financiera de las comunidades forales se basa en el principio de territorialidad. Es decir, los ingre-

a) *Primero*, garantizar la uniformidad impositiva, encomendando al gobierno central la ges-

tión y recaudación en todas las comunidades autónomas de todos los impuestos básicos del sis-

Los de las comunidades forales no dependen, como ocurre en el régimen común, de su necesidad, sino de los impuestos que pagan sus residentes. Esto es, de su capacidad fiscal. Ciertamente, como hemos visto, las comunidades forales pagan una cierta cantidad al gobierno central como compensación por la transferencia de la soberanía recaudatoria. Sin embargo, tal y como se han definido, en lo esencial estas cantidades dependen exclusivamente de lo que se estima que el gobierno central gasta en cada comunidad foral. De esta forma, el remanente para la comunidad foral —esto es, la diferencia entre lo que recauda y lo que paga al gobierno central— depende de su capacidad fiscal, y no de su necesidad.

El primer resultado de esta dualidad de sistemas de financiación es, tal y como revela el cuadro número 1, unas estructuras de financiación radicalmente diferentes en las comunidades de régimen común y en las comunidades forales.

En el caso de las CC.AA. de régimen común, las subvenciones suponen un 80 por 100 de los ingresos no financieros, en tanto básicamente los tributos cedidos y las tasas aportan el restante 20

por 100. En el caso de las CC.AA. forales, por el contrario, el 90 por 100 de ingresos no financieros proviene de impuestos recaudados por la propia comunidad autónoma.

No obstante, más allá de estas diferencias en la estructura de ingresos y en la capacidad normativa y de gestión de impuestos, la principal diferencia entre los sistemas foral y común, y la que, de hecho, confiere a los sistemas forales una capacidad financiera mucho más elevada, radica en la base territorial de los ingresos. Esta base territorial implica que, a diferencia de lo que ocurre en las CC.AA. de régimen común más ricas, las comunidades forales no tienen que aportar a los ingresos generales del Estado y a la solidaridad entre regiones la diferencia entre su capacidad fiscal y su necesidad. Esto genera un excedente que, como veremos, en unión con otros elementos, confiere a las comunidades forales una capacidad financiera considerablemente mayor que la que tienen las de régimen común.

En cualquier caso, lo dicho hasta el momento pone de manifiesto que en España coexisten múltiples modelos de descentralización. La cuestión inmediata, es, entonces: ¿Es racional económicamente

que existan estas diferencias competenciales entre CC.AA.? La respuesta es, obviamente, no. Y la razón es simple. Desde el punto de vista económico, la descentralización de un gasto depende sólo de dos factores. *Primero*, del tamaño del gobierno subcentral, que debe ser suficiente para agotar los rendimientos a escala en la provisión. *Segundo*, de que el bien no produzca efectos externos a otras regiones. Bajo estas premisas, es imposible justificar económicamente que, por ejemplo, Navarra o Galicia tengan competencias de las que carecen Castilla-La Mancha o Aragón.

En el lado del ingreso, ocurre exactamente lo mismo con las diferencias entre los sistemas forales y el sistema común. Ciertamente, puede haber quien piense, con más o menos razón, que hay argumentos históricos que las justifican. Sin embargo, lo que está claro es que no existe ninguna base económica para esta diferenciación. Simplemente sí, por ejemplo, tras un análisis detallado se llegara a la conclusión de que el sistema foral es más razonable económicamente, todas las CC.AA. deberían guiarse por sistemas forales. Y si la conclusión fuera la contraria, todas deberían tener el sistema común. Pero no hay demasiados argumentos, ni en la teoría ni en la experiencia internacional comparada, que puedan servir de base a estas diferencias.

III. BALANCE DE LA EXPERIENCIA AUTONÓMICA Y PROBLEMAS PENDIENTES

Considerado desde una perspectiva global, el proceso de descentralización hacia las comunidades autónomas debe consi-

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1991)

	Común	Foral (*)
Ingresos no financieros.....	85,8	89,4
Ingresos propios	19,9	89,6
Transferencias	80,1	10,4
Ingresos financieros	14,2	10,6
TOTAL	100,0	100,0

(*) Incluye Diputaciones Forales.
Fuente: ZUBIRI (1995b).

derarse como un logro positivo, puesto que en poco más de una década se ha traspasado un gran número de competencias sin crear tensiones importantes sobre el gasto, se ha mejorado el nivel de prestación de los servicios y las CC.AA. han consolidado su papel como administraciones públicas.

El método del coste efectivo, con todos sus defectos, ha sido una forma operativa de hacer cuadrar el importe del gasto que se daba de baja en la Administración central con la financiación entregada a las CC.AA., sin crear duplicidades.

Con todo, debe reconocerse que en el desarrollo del proceso descentralizador ha surgido una serie de problemas que, en parte, han sido resueltos, aunque aún quedan otros pendientes de respuesta. Los principales problemas pendientes pueden sintetizarse en los puntos siguientes.

1. Ausencia de corresponsabilidad fiscal

El cuadro n.º 2 muestra claramente cómo a lo largo del proceso de descentralización en España se ha estancado, desde mediados de los ochenta, la cesión impositiva hacia las comunidades autónomas, mientras que éstas continuaban recibiendo competencias.

En el cuadro n.º 2 puede apreciarse cómo, en el momento anterior al surgimiento de las comunidades autónomas, el grado de descentralización era bajo en España, puesto que, sobre el gasto total de la Administración central, las corporaciones locales suponían poco más del 11 por 100, mientras que la participación en los ingresos fiscales se situaba tres puntos por debajo. A partir de los años ochenta, el desarrollo

del proceso autonómico profundizó de forma notable el proceso descentralizador, si bien se agrandó en gran medida la diferencia entre la descentralización fiscal y la del gasto. El resultado fue una dependencia financiera creciente de la Administración central, dependencia que, inevitablemente, aumentará en el futuro, a medida que se vayan completando los traspasos de educación y sanidad.

Las consecuencias de la falta de corresponsabilidad fiscal se traducen en problemas de asignación, falta de transparencia en los procesos de decisión pública y un sesgo hacia el endeudamiento. Si partimos del inicio del proceso descentralizador y consideramos en qué situación se encuentra una comunidad que, en respuesta a las preferencias de sus residentes, desea variar el nivel de provisión de los servicios públicos asumidos respecto al recibido de la Administración central, podemos encontrarnos ante dos supuestos. Si la comunidad pretende aumentar el nivel de provisión sobre el inicial, las restricciones que impone el sistema de financiación impiden financiar el incremento del gasto vía transferencias, porque ya hemos visto que éstas, procedan de la participación en los ingresos del Estado

(PIE) o del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), funcionan de forma reglada y no pueden ser alteradas. El reducido campo de autonomía fiscal al alcance de las CC.AA. hace muy difícil la financiación impositiva, especialmente en el caso de las comunidades de elevado nivel competencial. Resta, por tanto, el recurso al endeudamiento como único instrumento de financiación que puede manejarse con flexibilidad, lo cual produce el efecto indeseable de la acumulación de deuda.

Caso de que la opción elegida sea la contraria, de preferir un nivel de prestación de servicios inferior, nos encontramos en la misma situación de invariabilidad respecto de las transferencias, y si una comunidad quisiera devolver renta a los contribuyentes (ya que éstos desean menos servicios), la única forma que tendría de hacerlo sería mediante una política de gestión e inspección laxa de los tributos cedidos, ya que su normativa no puede ser alterada. Obviamente, esta política no parece adecuada, y repercutiría además en problemas de equidad y mayores niveles de fraude. La solución sería que las comunidades autónomas dispusieran de una serie de impuestos de gestión propia, con capacidad

CUADRO N.º 2

DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

A Ñ O S	Porcentaje de descentralización gasto	Porcentaje de descentralización fiscal
1979.....	11,28	8,25
1983.....	23,95	14,89
1987.....	32,91	15,63
1989.....	39,70	16,77
1991.....	41,14	17,53
1993.....	40,92	10,99

Fuente: Ministerio para las Administraciones Públicas.

normativa para variar el tipo de gravamen en cualquier dirección, de modo que la carga fiscal sobre sus contribuyentes variara de acuerdo con el nivel de servicios demandado. La diversidad de preferencias sobre bienes y servicios públicos locales no puede manifestarse, y tener una respuesta satisfactoria, a causa de deficiencias del sistema de financiación.

Por último, señalar que, en materia de corresponsabilidad fiscal, la pasividad y el mantenimiento del actual sistema conducirá inexorablemente a una reducción del nivel de corresponsabilidad a medida que se vaya completando el proceso de cesión de las competencias pendientes, asunto que se expone a continuación.

2. Diversidad competencial y financiación sanitaria

Al ser el proceso de descentralización un proceso aún abierto en España, ello complica el diseño del sistema de financiación, porque es difícil poder dar una respuesta satisfactoria a las necesidades financieras de regiones que difieren fuertemente en sus necesidades de gasto. Por otro lado, los hechos diferenciales en materia competencial han impulsado, a su vez, las particularidades en materia de financiación. El caso más importante es el de la sanidad, para la cual se ha creado un mecanismo de financiación específico, al margen de la LOFCA.

De cara al futuro, el proceso ya en marcha de asunción de las competencias de educación por parte de las CC.AA. del 143 (13), que previsiblemente se completará en un plazo no dilatado, y la posterior cesión a este mismo grupo de comunidades de las competencias sanitarias del

INSALUD, conducirá a una homologación, en lo esencial, de las competencias autonómicas. Es importante subrayar, desde esta perspectiva, que, cuando dicho proceso descentralizador llegue a su término, se producirán dos importantes repercusiones sobre el sistema de financiación.

1) La homologación de los techos competenciales facilitará la aplicación de un sistema de financiación único, que pueda proporcionar a todas las CC.AA. un grado bastante similar de corresponsabilidad, al eliminarse en gran parte las actuales diferencias en necesidades de gasto per cápita, que son fruto de la disparidad competencial. En este sentido, si se plantea simultáneamente en el medio plazo (1996-1998) la cesión de las competencias pendientes con la negociación del sistema de financiación de las comunidades de régimen común para el quinquenio 1997-2001, podría aprovecharse una buena oportunidad para simplificar el sistema y dar respuesta a algunos de los problemas pendientes.

2) En el momento en que se produzca la cesión generalizada de las competencias sanitarias del INSALUD, este hecho provocará, por sí mismo, la necesidad de reformar el sistema de financiación, porque el sistema vigente de ceder a las comunidades que reciben esta competencia un porcentaje del presupuesto del INSALUD equivalente a su población relativa carecerá de sentido. En efecto, desde el momento en que deje de existir el INSALUD no transferido, el mantenimiento del actual esquema de financiación de la sanidad llevaría al absurdo de que, quien ya no tiene la competencia (Administración central) pueda fijar el presupuesto de dicho organismo y, como consecuencia de ello, la financiación que reciban quienes han asumido la gestión sanitaria.

3. Procesos negociadores e inestabilidad del sistema

Los procesos de negociación recurrentes para acordar el funcionamiento del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común y el procedimiento seguido para alcanzar los acuerdos suponen un fuerte incentivo para la inestabilidad del sistema. En primer lugar, la existencia de procesos negociadores recurrentes (fijación quinquenal del PPI) y, sobre todo, la cláusula de salvaguardia establecida de que, a consecuencia de los diversos acuerdos, ninguna comunidad vería reducida su financiación por debajo de la que disfrutaba previamente al acuerdo supone, para el conjunto de CC.AA., un potente incentivo para multiplicar los procesos negociadores. Al fin y al cabo, el resultado del acuerdo no puede ser otro que la obtención de un determinado porcentaje de los recursos adicionales inyectados en el sistema. Si repasamos brevemente la historia del sistema de financiación autonómica, podemos constatar que tanto en el acuerdo del CPFF, de noviembre de 1986, como en el de enero de 1992, se partió de la mecánica negociadora de asegurar a las CC.AA., como mínimo, el volumen de recursos que venían disfrutando. Del mismo modo, la reforma del FCI, en 1990, no supuso ninguna pérdida de recursos para las comunidades que quedaron excluidas del mismo, debido a la creación de la compensación transitoria. Finalmente, y en el mismo sentido, el acuerdo de 1993, de participación de las CC.AA. en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF, no supuso para las comunidades que lo aceptaron la asunción de ningún riesgo recaudatorio, al tener garantizado, en cualquier caso, un incremento mínimo de recursos. En el mismo sentido, el retoque de la financiación de la sanidad autonómica en

1994 supuso también un aumento de recursos.

Debido a que, por la ausencia de corresponsabilidad fiscal, la mayoría de los recursos financieros de las CC.AA. proceden de la Administración central, la esencia del proceso negociador se convierte para aquéllas en un ejercicio de maximización en dos etapas. En primer lugar, se trata de obtener de la Administración central un volumen global de transferencias tan elevado como sea posible. Nótese que, debido a este rasgo, se hace depender la suficiencia de las haciendas autonómicas de recursos transferidos por el nivel de gobierno superior, con lo cual nos encontramos ante la situación paradójica de que a un nivel de gobierno en situación de déficit creciente, como es el caso de la hacienda central, se le pide que actúe como garante de la suficiencia de otro que depende de él.

En segundo lugar, y una vez fijado el montante global de las transferencias, se establece un juego estratégico en el que cada comunidad, para mejorar su situación, trata de introducir en la fórmula de reparto aquellas variables en las cuales figura a la cabeza del *ranking*, para maximizar su participación. Por parte de la Administración central, el conjunto de variables preferido es aquel que mejor se ajusta a la situación de partida, para así poder cumplir, a un coste mínimo, la restricción de que ninguna comunidad pierda. Como la fórmula distributiva resultante es producto de la fuerza ejercida en un proceso de negociación política, el resultado suele producir diferencias de financiación difícilmente justificables, que abren la puerta al agravio comparativo y a nuevas peticiones de revisión del sistema. Otros factores, como el grado de suficiencia relativa del conjunto de CC.AA. o los distintos recursos

que proporcionan los sistemas común y foral, contribuyen también a la inestabilidad del sistema (Pérez, 1991, páginas 167-176).

La lógica de este mecanismo perverso hace que el resultado del proceso descentralizador no sea un diálogo entre los gobiernos autonómicos y sus residentes, para decidir el nivel de servicios públicos locales deseado y la carga fiscal a soportar, sino una petición continua de mayores niveles de servicio por parte de los gobiernos autonómicos, unida al lamento de no poder ofrecer dichos niveles de prestación por culpa de la Administración central, que, con su cicatería, impide atender las demandas de los ciudadanos.

4. Niveles competenciales y sistema de financiación

Como se señala en el epígrafe II.2, el modelo de descentralización que se aplica en España comporta un entramado complejo de situaciones diferenciales y, probablemente, inequitativas. De los factores que originan la complejidad del sistema de financiación autonómica español, sólo cabe esperar que desaparezca el conectado con la financiación específica de la sanidad, porque en el momento en que se generalice el traspaso del INSALUD a todo el territorio, desaparecerá esta fuente de diferencias, y la financiación sanitaria tendrá que integrarse en el modelo general aplicable (común o foral). En cambio, subsistirán las diferencias entre comunidades forales y comunes, las de Canarias respecto al resto de comunidades de régimen común o las de las CC.AA. uniprovinciales respecto a las pluriprovinciales.

Las razones de la complejidad del sistema de financiación no re-

sultan fáciles de explicar desde una perspectiva lógica, porque nos encontramos con las siguientes paradojas:

1) Para comunidades del mismo nivel competencial, como son las forales y las comunes del artículo 151, existen dos modelos de financiación distintos.

2) Por el contrario, en comunidades de techo competencial muy distinto, como son las CC.AA. de régimen común con competencias del 143 (reducidas) y del 151 (amplias), se aplica el mismo sistema de financiación.

3) Algún factor específico como es el de la insularidad, que es motivo para diferenciar el régimen económico y fiscal de algunas comunidades (Canarias), no se admite como tal en el caso de otras con las mismas características (Baleares).

4) Aunque sea una diferencia de orden menor, Baleares es una excepción respecto al resto de comunidades uniprovinciales, porque, al no haber absorbido los cabildos insulares, no consolida la hacienda provincial.

5) Por último, señalar que las diferencias en el sistema de financiación tampoco son debidas al nivel de desarrollo económico de las distintas regiones o nacionalidades, porque la financiación para los servicios públicos transferidos opera igual en todas ellas, siendo la aplicación selectiva del FCI nacional o de algunos fondos estructurales europeos lo que discrimina en favor de las menos desarrolladas.

Los problemas de la existencia de un sistema de financiación tan complejo se traducen en la dificultad de buscar una respuesta única a los problemas pendientes, y en la petición de las comunidades autónomas, en cualquier proceso negociador, de que se

les aplique la «cláusula de región más favorecida».

5. Endeudamiento autonómico y convergencia de la economía española

En los inicios del proceso autonómico, las CC.AA. surgieron como nuevo nivel de gobierno creado *ex novo*, y nacieron prácticamente libres de deuda (14).

La regulación que del endeudamiento se hizo en la LOFCA, especialmente al establecer el límite del 25 por 100 sobre ingresos corrientes para la carga de la deuda, ignora la situación de partida y permite un margen muy amplio para el endeudamiento. A ello hay que unir que la continua asunción de competencias en los años ochenta implicaba un correlativo incremento en los ingresos corrientes y, por tanto, un margen de endeudamiento creciente. Por último, hemos de referirnos de nuevo a que la rigidez del sistema

de financiación y la ausencia de corresponsabilidad suponen otros tantos incentivos para hacer uso del amplio margen de endeudamiento disponible.

Como muestra el cuadro n.º 3, las CC.AA. han recurrido más intensamente a la financiación deficitaria a partir de 1989, fecha en la que se inicia un período de déficit y endeudamiento creciente.

Coinciden en el tiempo el momento en que las CC.AA. han dispuesto de su amplia capacidad de endeudamiento y los años en que España debe ajustar su política presupuestaria a los requerimientos exigidos para formar parte del grupo de países que participen de la tercera fase de la unión económica y monetaria.

El problema que plantea la regulación de la LOFCA es que ésta, con todos sus defectos, está pensada para salvaguardar el equilibrio financiero interno de las comunidades autónomas, pero resulta mucho menos útil para lograr la colaboración de éstas en

la consecución de los objetivos de política económica que actúan a manera de «restricciones externas» para el sector público español en su conjunto. Si se anteponen, como en nuestra opinión debería hacerse, el cumplimiento de las condiciones de Maastricht y la coordinación de la política de endeudamiento a los restantes límites de la LOFCA (destino de la deuda a gastos de inversión y carga financiera máxima del 25 por 100), entonces la coordinación de la política presupuestaria y el respeto a los topes de déficit y deuda fijados a cada nivel de gobierno se convierte en el objetivo principal. Como consecuencia de ello, si queda fijado un límite máximo al endeudamiento, y además tenemos un sistema de transferencias estable por quinquenios, se refuerza la necesidad de dotar de mayor autonomía fiscal a las comunidades autónomas. De no ser así, quedaría coartada también la autonomía de gasto, al quedar bloqueados todos los instrumentos de financiación.

Por el contrario, de existir corresponsabilidad fiscal, sería compatible la coordinación del endeudamiento con el respeto a la autonomía, porque las comunidades serían plenamente libres de fijar el volumen y la composición del gasto, y aunque tengan vedado el acceso a la financiación deficitaria por encima de un determinado importe (el acordado en su respectivo Escenario de Consolidación Presupuestaria), dispondrían del suficiente margen de autonomía fiscal como para financiar el nivel de gasto elegido.

6. Equidad del sistema

Ciertamente, desde que se diseñaron unos estatutos de autonomía que diferenciaban entre comunidades, competencias y sistemas de financiación, estuvo cla-

CUADRO N.º 3

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA AUTONÓMICA (Miles de millones)

A Ñ O S	Deuda CC.AA. (Administración general)	Deuda organismos, entes y empresas dependientes	Deuda autonómica total
1984	123,2	59,7	182,9
1985	210,1	80,1	290,2
1986	332,0	90,9	423,0
1987	372,6	100,5	473,1
1988	425,1	82,4	507,5
1989	629,4	96,0	725,4
1990	945,4	107,6	1.052,9
1991	1.467,2	157,3	1.624,5
1992	2.124,8	201,2	2.326,0
1993	2.746,0	283,6	3.029,6
1994	3.475,0	329,1	3.804,1
1995 (*)	3.763,6	313,1	4.076,6

(*) Avance a 30/6/95.
Fuente: Banco de España.

ro que la equidad no era un objetivo prioritario del sistema. Pero, incluso más allá de las diferencias competenciales, la equidad del sistema está socavada porque crea disparidades de capacidades financieras que son difíciles de justificar, comporta aportaciones a la solidaridad muy diferentes, incluso entre regiones aparentemente iguales, utiliza una fórmula de igualación de recursos que carece de justificación y, además, no se basa en ninguna concepción explícitamente consensuada de solidaridad entre regiones.

El primero de estos problemas, la disparidad de capacidades fi-

nancieras, es aparente en el cuadro n.º 4.

Es conveniente realizar varias precisiones en relación con este cuadro.

1) En sus primeras columnas, se incluyen indicadores de capacidad financiera de las comunidades autónomas. Las dos últimas incluyen una estimación muy provisional y simplificada de qué porcentaje de los impuestos que pagan los residentes en cada comunidad autónoma se dedica a financiar las cargas comunes y la solidaridad entre regiones. Obviamente, debido a los diferentes ni-

veles competenciales, las cifras entre CC.AA. del artículo 151 y del 143 no son directamente comparables. Estas cifras deben cualificarse también por el hecho de que no todas las CC.AA. han asumido su techo competencial.

2) Los datos que se han utilizado para calcular la capacidad financiera de las CC.AA. son el total de ingresos no financieros liquidados por cada comunidad. Las columnas de aportación se basan, por el contrario, en las cuantificaciones del ministerio de los recursos totales puestos a disposición de las comunidades autónomas.

CUADRO N.º 4

CAPACIDAD FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1990) Y APORTACIÓN A LAS CARGAS NO ASUMIDAS Y A LA SOLIDARIDAD (1992)

COMUNIDAD	Índice VABcf pc 1991	FINANCIACIÓN CC.AA.		FINANCIACIÓN CC.AA. + PARTICIPACION ENTES LOCALES		APORTACIÓN CARGAS NO ASUMIDAS Y SOLIDARIDAD	
		Per cápita	Porcentaje VAB	Per cápita	Porcentaje VAB	Con cotizaciones	Sin cotizaciones
Artículo 143 Pluriprovinciales.	93	52.036	5,00	76.299	7,23	87,0	79,5
Aragón	114	45.928	3,48	71.666	5,42	90,5	84,5
Baleares (*)	127	36.485	2,47	58.779	3,97	94,9	92,6
Castilla y León	90	50.524	4,65	75.921	6,98	86,7	78,8
Castilla-La Mancha	86	52.538	5,15	74.290	7,28	82,6	72,4
Extremadura	69	74.703	9,25	100.839	12,48	77,8	63,0
Artículo 143 Uniprovinciales ..	113	41.156	3,36	66.226	5,36	93,3	89,2
Asturias	97	36.076	3,20	59.082	5,25	90,0	83,6
Cantabria	96	44.736	3,86	65.472	5,65	91,7	86,8
Madrid	123	37.525	2,52	76.504	5,15	94,6	91,4
Murcia	93	36.953	3,25	57.411	5,05	89,9	83,5
La Rioja	107	50.490	3,99	72.660	5,74	84,8	75,8
Artículo 151 Pluriprovinciales.	95	128.697	11,80	147.967	13,59	63,7	41,0
Andalucía	77	147.348	16,58	167.184	18,81	52,1	21,8
Canarias	98	131.482	11,17	141.839	12,05	65,0	26,9
Cataluña	121	148.333	10,40	172.442	12,09	73,0	56,7
Galicia	78	90.235	9,84	111.207	12,13	53,7	26,3
Comunidad Valenciana	98	126.084	11,03	147.165	12,88	66,3	45,9
Comunidades Forales	118	ND	ND	298.563	20,17	ND	ND
Navarra	126	ND	ND	326.910	21,22	ND	ND
Pais Vasco	116	ND	ND	270.215	19,13	ND	ND

Notas: Los ingresos que se consideran son la suma de los derechos liquidados por capítulos I a VII. En 1990, Canarias, Galicia y Navarra no habían asumido competencias en materia de Insalud.

Fuentes: ZUBIRI (1995b). Elaborado con base en: Población y VAB: Contabilidad Regional; Ingresos; Liquidación de presupuestos de las CC.AA. (1990); MEH (varios años) y Cuentas de las Administraciones Públicas. Para la CAPV, Cuentas del Sector Público Vasco (EUSTAT).

3) A fin de lograr una cierta homogeneidad que facilite algunas comparaciones, en la financiación de las CC.AA., donde procedía, se han excluido la gestión financiera local y la participación de las provincias en los ingresos del Estado.

4) Esto, sin embargo, no es suficiente para realizar las comparaciones entre los sistemas forales y el sistema común, por una doble razón. *Primera*, porque las competencias del gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) —el Gobierno Vasco (GOVA)— no son comparables con las de los restantes gobiernos autónomos, debido a que parte de las competencias que en otras CC.AA. realiza el gobierno de la comunidad, en el País Vasco son realizadas por las diputaciones. *Segunda*, porque en el caso de las comunidades forales, en lo esencial, la financiación de los municipios proviene de ingresos de la propia comunidad, que, además, determina libremente el nivel y distribución de esta financiación. En las restantes CC.AA., por el contrario, esta financiación proviene del gobierno central.

Por ello, y a fin de poder realizar una comparación entre las comunidades forales y las de régimen común, se ha calculado la capacidad financiera conjunta de los gobiernos autónomos y de los gobiernos locales; esto es, diputaciones y ayuntamientos. También se han realizado algunos otros ajustes homogeneizadores, como, por ejemplo, descontar de los recursos de las comunidades forales el cupo y la aportación o el coste de la policía autónoma (15).

Con estas cualificaciones en mente, el cuadro n.º 4 permite extraer varias conclusiones acerca de la equidad del sistema de financiación de las comunidades autónomas.

1) Entre las CC.AA. de régimen común, existen amplias disparidades de financiación. Incluso con niveles competenciales similares, estas diferencias pueden llegar a ser de 2 a 1 en términos per cápita, y de 2,5 a 1 en términos del PIB. Como reflejo de esto, el porcentaje de impuestos pagados por residentes que se aporta al gobierno central y a la solidaridad también varía notablemente, pudiendo llegar a ser incluso de 30 puntos. En general, como cabía esperar de la fórmula que determina la distribución de la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado, donde coinciden extensión y riqueza los recursos son mayores. En todo caso, Andalucía y Extremadura aparecen como las mayores beneficiarias del sistema. En el otro extremo, Baleares y Madrid son de las que parecen pagar un precio mayor.

2) En segundo lugar, existen diferencias de difícil justificación entre CC.AA. similares. Así, por ejemplo, la razón económica subyacente a que Cantabria tenga un 25 por 100 más de capacidad financiera que Asturias, o que Castilla-La Mancha —por muy extensa que sea— reciba un 45 por 100 más que Murcia, es oscura.

De igual forma, que La Rioja, a pesar de ser una de las comunidades más ricas, obtenga un 30 por 100 más que las restantes comunidades autónomas uniprovinciales, o que, a pesar de posibles diferencias en los niveles competenciales, Madrid y Baleares obtengan recursos considerablemente inferiores al resto, es también difícil de entender económicamente.

3) En tercer lugar, en general, el sistema establece una relación inversa entre capacidad financiera per cápita y riqueza regional. Esta relación inversa se extiende

también al porcentaje de aportación de impuestos regionalizados. Existen, sin embargo, algunas excepciones. Por un lado, Cataluña, que tiene una capacidad financiera comparable o superior a la de regiones más pobres como Andalucía y Valencia, y por otro, La Rioja, que tiene recursos muy elevados en relación a otras comunidades de nivel de desarrollo y competencial similar. Cataluña, no obstante, aporta un porcentaje de impuestos regionales considerablemente superior al de las restantes comunidades de techo alto. Estas diferencias de tratamiento entre CC.AA. ricas (en relación a las pobres) introduce un nuevo elemento de inequidad.

En todo caso, merece la pena señalar que hay quien piensa que las diferencias de capacidad financiera entre CC.AA. según su riqueza, que pueden llegar de 2,5 a 1, van más allá de lo aceptable y, por lo tanto, deberían reducirse. Si bien, como veremos más adelante, existe una cierta base para estas quejas, este tipo de afirmaciones es discutible en la medida en que las nociones de equidad, tanto a escala personal como regional, tienen un elevado componente subjetivo.

4) En cuanto a la comparación entre el régimen común y el foral, como resulta obvio a partir de este cuadro, el régimen foral proporciona recursos mucho más elevados que el régimen común. Excluyendo a Galicia y a Canarias, que en el año 1990 no habían recibido aún las transferencias completas en materia de seguridad social, el cuadro n.º 4 sugiere que los sistemas forales proporcionan en torno a un 70 por 100 más de recursos per cápita que el sistema común. No obstante, dentro de los sistemas forales también existen diferencias, ya que Navarra, incluso sin haber asumido el INSALUD, tenía en 1990 una financiación per cápita

superior en 55.000 pesetas a la del País Vasco. Si se incluyera el INSALUD, esta diferencia sobrepasaría ampliamente las 100.000 pesetas, equivalente a casi un 40 por 100 más de financiación per cápita.

No obstante lo anterior, el cuadro n.º 4 pone también de manifiesto que, al menos en algunos casos, las diferencias son menores en términos del VAB generado en cada comunidad que el gobierno autónomo correspondiente retiene para financiar sus gastos. Así, por ejemplo, en porcentaje del VAB regional, Andalucía tienen una financiación similar a la del País Vasco.

¿A qué se deben estas diferencias de recursos entre los regímenes común y foral? La razón básica es que, como se ha señalado antes, el sistema foral garantiza a las comunidades forales una financiación que tiene base territorial, en tanto que la financiación garantizada por el sistema común se basa en la necesidad. Es decir, que las comunidades forales se benefician del exceso de su capacidad sobre su necesidad.

En todo caso, parece claro que el sistema de financiación de las CC.AA. introduce inequidades considerables que no están justificadas desde el punto de vista económico. Así, por un lado, existen comunidades similares que tienen financiaciones muy distinta; por otro, favorece a las comunidades forales sobre las de régimen común y, dentro de éste, a las pluriprovinciales sobre las uniprovinciales y, probablemente, a las de techo alto en relación a las de techo bajo. Además, para muchos, el grado de redistribución implícita entre CC.AA. es demasiado elevado.

El que la financiación per cápita difiera entre CC.AA. de régi-

men común es el resultado de varios factores.

Un *primer factor* que incide en estas diferencias, aunque bien es cierto que de forma menor, es el abanico de ganancias diferenciales debido a los tributos cedidos y tasas. Como es bien sabido, las comunidades autónomas no se quedan con la totalidad de los tributos cedidos y tasas, ya que la recaudación que obtienen se resta de la participación en los ingresos del Estado. Sin embargo, lo que en realidad se resta de la financiación incondicionada no es la recaudación efectiva de cada comunidad, sino una determinada cantidad a la que se denomina recaudación normativa. De esta forma, lo que en la práctica las comunidades autónomas obtienen neto de la recaudación por tributos cedidos y tasas es la diferencia entre la recaudación normativa y la efectiva. La justificación para este proceder es que si se les restara la recaudación efectiva, en vez de la normativa, se eliminarían los incentivos a una buena gestión, por parte de las comunidades, de los tributos cedidos, ya que cada peseta recaudada daría lugar a una reducción de una peseta en la financiación incondicionada.

Este argumento de eficiencia puede parecer razonable. Sin embargo, tiene un coste en términos de equidad porque, tanto en términos per cápita como en porcentajes, el excedente por tributos y tasas cedidas varía considerablemente entre CC.AA. Así, por ejemplo, en 1989 la recaudación real en Cantabria superaba a la normativa en sólo un 14 por 100, frente al 84 por 100 de Baleares. En términos per cápita, este diferencial oscilaba desde las 1.800 pesetas en Galicia hasta las 8.200 en Baleares. Como regla general, el excedente suele estar relacionado directamente

con el nivel de riqueza, introduciendo de esta forma un elemento de regresividad.

Estas diferencias de unas a otras CC.AA. entre la recaudación real y la normativa son tan elevadas que parece difícil justificarlas con base en diferencias de gestión. En realidad, parecen más bien el resultado de un cálculo inadecuado de la recaudación normativa, que, por su sesgo, compensa a las comunidades más ricas de otras diferencias. En cualquier caso, y cualquiera que sea la causa, parece natural que se mejore el método de cálculo y actualización de las recaudaciones normativas.

Segundo, la existencia de transferencias condicionales, como el FCI o el FEDER, destinadas a financiar inversiones en las regiones menos desarrolladas.

Tercero, la regla de distribución de la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado. Esta participación es una transferencia incondicional que se distribuye no en proporción a la población, sino utilizando una fórmula en la que intervienen otros factores, tales como la superficie, la insularidad, la riqueza relativa, etc. En un principio, el objetivo de incluir factores adicionales a la población en la fórmula de distribución podría reflejar las diferencias entre comunidades en el coste de provisión de los servicios públicos o en la necesidad de servicios públicos. Así, por ejemplo, se podría argumentar que proveer de servicios públicos a una población dispersa espacialmente es más caro que proveer de ellos a otra concentrada, y esto justificaría introducir la superficie como criterio de reparto.

Este tipo de razonamiento podría parecer sensato, pero, en realidad, presenta problemas conceptuales y prácticos.

a) A un nivel conceptual, el problema es que, al tratarse de subvenciones incondicionales, no está claro a qué coste de provisión se puede estar haciendo referencia, ya que cada comunidad autónoma gastará este dinero en cosas diferentes. Además, también es cuestionable que esta fórmula incluya, como lo hace, elementos redistributivos. La razón es sencilla. Si la redistribución se hace para favorecer el desarrollo de las regiones más atrasadas, lo natural es que esta redistribución se haga a través de subvenciones condicionales destinadas a inversión. Por otro lado, si se trata de redistribuir entre personas, el lugar adecuado no es la financiación de las CC.AA.; después de todo, ¿por qué una persona que gana cinco millones en una región rica va a tener menos servicios públicos que otra que gana lo mismo (y por ello paga los mismos impuestos) en una región pobre?

b) A un nivel práctico, el problema es que se pueden pensar muchas variables que influyen en el coste de provisión, pero que, sin embargo, no están incluidas en la fórmula de reparto. De igual forma, algunas variables, como la riqueza o el esfuerzo relativo, son cuestionables. Más aún, el problema no es sólo de variables, sino también de coeficientes de ponderación. Por ejemplo, incluso si se está de acuerdo en que la superficie es una variable que aumenta el coste ¿por qué su coeficiente es el 16 por 100, y no el, digamos, 25 por 100?

En realidad, no merece la pena discutir demasiado si la fórmula de reparto de la PIE refleja las diferencias en el coste de provisión. La respuesta es *no*, porque esta fórmula no se deriva de ningún estudio de costes de provisión, sino de que tiene la propiedad de que produce un resultado aceptable para todas las partes

implicadas. Por ello, las diferencias a que da lugar no tienen base económica, sino política.

En conclusión, por tanto, se puede decir que las diferencias de financiación per cápita según necesidad o coste de provisión pueden ser, bajo ciertas condiciones, legítimas. Pero este no es el caso cuando, como ocurre con la PIE, se trata de subvenciones incondicionales y, además, las diferencias se derivan de la negociación y no del análisis de posibles diferencias de costes. En todo caso, merece la pena señalar que las dificultades de medir las diferencias de necesidad son tan considerables que, en última instancia, muchos piensan que, incluso cuando se trata de tomarlas en cuenta legítimamente, el único criterio operativo es el de igualdad per cápita. De hecho, hay quien sugiere incluso que, como para determinados bienes la necesidad es mayor para las comunidades de renta baja, en tanto que para otros es mayor para las de renta alta, al final se acaban compensando, y el criterio de igualdad de financiación per cápita estaría justificado incluso desde la perspectiva de la necesidad.

La cuestión de si la financiación per cápita debe ser igual o no entre CC.AA. entronca con el último de los problemas de equidad del sistema de financiación de las CC.AA. que se va a analizar. A diferencia de lo que ocurre en otros países, el sistema no tiene un objetivo explícito que reúna un consenso de todas las comunidades, sino que se deriva de unos condicionantes históricos previos: básicamente, del método del coste efectivo de provisión y, en última instancia, de la distribución espacial del gasto que realizaba el sector público antes de la descentralización. La inexistencia de este acuerdo explícito acerca del objetivo de equidad subyace, como de hecho hemos visto an-

tes, a muchas de las polémicas del sistema de financiación. La estabilidad del sistema exige, entonces, el desarrollo consensuado del concepto de solidaridad que se desea aplicar.

Este consenso puede desarrollarse en torno a la igualdad de financiación per cápita, excepto, obviamente, en los recursos que obtenga cada comunidad mediante impuestos o recargos propios. Quizás esto pueda parecer demasiado igualitarista y, simplemente, se quiera limitar las diferencias de financiación per cápita. Alemania, por ejemplo, establece que el *Land* más pobre debe tener, por lo menos, unos recursos iguales al 95 por 100 de la media. Otra posibilidad sería limitar la igualación a los recursos necesarios para proveer unos determinados niveles básicos de servicios públicos. En realidad, el objetivo concreto que se adopte no es lo más importante para lograr la estabilidad del sistema de financiación de las CC.AA. Lo realmente relevante es que este objetivo se explicita y sea aceptado por todas las comunidades.

7. Transparencia

El último aspecto del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas al que se va a hacer referencia es la transparencia. Y, ciertamente, ésta no es una de las virtudes del sistema actual. En primer lugar, es muy difícil evaluar cuántos recursos públicos recibe cada comunidad autónoma realmente y realizar comparaciones entre ellas. Así, por ejemplo, no existen marcos competenciales uniformes, y no están claros los criterios que determinan la distribución espacial de una gran cantidad de recursos públicos, tales como los fondos europeos o el propio gasto del gobierno central. De hecho, hay

quien piensa que a través de la distribución espacial del gasto del propio gobierno central se buscan «compensaciones» que contrapesan determinadas pautas resultantes del sistema de financiación de las CC.AA. Por ello, sería deseable explicitar todos los elementos que inciden sobre el gasto público en las regiones y, en determinados casos, incluso relacionarlos.

Un segundo problema de transparencia es que el sistema no permite relacionar con claridad cuánto pagan los residentes de cada comunidad y cuánto reciben las CC.AA. Esto es, cuál es la aportación real a la solidaridad que realiza cada región. Esto se traduce en que, realmente, no se pueda evaluar quién está realizando esfuerzos significativos de solidaridad, e incluso cuál es el criterio real de solidaridad que se está aplicando. La territorialización de la financiación incondicionada de las CC.AA. sería un avance significativo en esta dirección que, si se combinara con la aplicación separada de unos fondos de solidaridad, no tendría, además, costes de equidad.

IV. LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Hasta el momento, hemos revisado los principales problemas a los que se enfrenta el sistema de financiación de las comunidades autónomas. Solventar estos problemas no es, sin embargo, sencillo, por una razón fundamentalmente. Una reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas se puede hacer tan radical y compleja como se desee. Al final, sin embargo, una vez que se toman en cuenta todos los elementos de la

reforma y se calculan los recursos que obtiene cada comunidad, si la presión fiscal que soportan los contribuyentes no ha aumentado, sólo hay dos posibilidades: primera, que los fondos destinados a las CC.AA. no hayan variado; segunda que hayan aumentado, con lo que la participación del gobierno central habrá, consecuentemente, disminuido.

La primera alternativa —que, globalmente, las CC.AA. sigan manteniendo los mismos recursos— implica que la reforma, por sofisticada que pueda parecer, es simplemente una redistribución de los recursos actuales entre comunidades. Por lo tanto, algunas comunidades ganarán a expensas de otras. Quiénes sean las ganadoras y quiénes las perdedoras dependerá, en última instancia, del criterio de solidaridad que se aplique. El problema es que las comunidades perdedoras intentarán bloquear el acuerdo dificultando la reforma.

Por ello, cualquier reforma aceptable sin tensiones graves pasa por un aumento de la dotación global destinada a las comunidades autónomas. Pero incluso estas reformas tienen dos problemas. *Primero*, que, dada una presión fiscal, el aumento de recursos para las CC.AA. implica una reducción de recursos para el gobierno central. Y no es probable que el gobierno central esté dispuesto a renunciar a cantidades significativas de ingresos en beneficio de las CC.AA. *Segundo*, que incluso si ninguna comunidad pierde, es poco probable que haya consenso sobre cómo repartir las ganancias. Así, por ejemplo, es dudoso que una comunidad autónoma acepte recibir una cantidad pequeña de los nuevos recursos globales con base en el argumento de que ya está recibiendo demasiados recursos con los fondos actuales.

Todo lo anterior implica que las reformas sin alteración de la presión fiscal plantean problemas considerables de aceptabilidad. Aumentar la presión fiscal no parece, sin embargo, una alternativa aceptable, al menos en el corto y medio plazo. Por un lado, tras el aumento experimentado en los últimos quince años, el sistema fiscal del gobierno central parece haber agotado los márgenes de incremento aceptables por los contribuyentes. Por otro, las comunidades autónomas han mostrado de forma clara que no están dispuestas a aumentar la presión fiscal sobre sus contribuyentes para aumentar sus ingresos.

En suma, por tanto, cualquier proceso de reforma se enfrenta a problemas de aceptabilidad que pueden limitar su alcance y, en todo caso, la reforma debe derivar de un proceso transparente, consensuado y que produzca efectos en el medio plazo.

Con estas cualificaciones en mente, ¿cuál sería una reforma que razonablemente pudiera mejorar la eficiencia, racionalidad, transparencia y estabilidad del sistema de financiación de las comunidades autónomas? En nuestra opinión, esta reforma debe apoyarse en los siguiente principios:

1. *Igualar los niveles competenciales entre comunidades autónomas.*

Como ya hemos señalado, la heterogeneidad competencial, aparte de crear problemas de eficiencia y equidad horizontal difícilmente justificables, dificulta el diseño de un modelo global de financiación de las CC.AA. y limita la transparencia del sistema.

2. *Tal y como ocurre ahora, debe separarse el objetivo de financiación de las competencias asumidas por las CC.AA. del objetivo de la reducción en los nive-*

les de desarrollo de las regiones.

El objetivo de la reducción en el desarrollo económico de las regiones debe seguir articulándose a través de transferencias condicionales ligadas a proyectos de inversión pública que puedan fomentar el crecimiento de las rentas privadas. En todo caso, sería deseable relacionar todos los fondos destinados al desarrollo, tales como el FCI, los fondos europeos e, incluso, los proyectos de desarrollo competencial del gobierno central.

3. *El objetivo de la financiación de las competencias asumidas debería articularse en dos bloques: uno de financiación básica, que tendría base territorial, y otro de solidaridad.*

a) *El bloque basado en la territorialidad de los ingresos tendría como objetivo introducir la corresponsabilidad en la financiación de las CC.AA. de régimen común. Se trataría simplemente de que cada comunidad fuera responsable ante sus ciudadanos de los impuestos necesarios para financiar su nivel de gasto. Esto, a su vez, tendería a reducir el gasto, reduciría la ilusión fiscal y, probablemente, limitaría el endeudamiento.*

Este bloque podría instrumentarse de diversas formas que, a su vez, comportarían grados distintos de corresponsabilidad. En un extremo, tal y como se sugiere en el *Libro Blanco para la reforma de la financiación de las comunidades autónomas*, éstas y el gobierno central podrían compartir todas las figuras básicas del sistema fiscal (excepto el Impuesto de Sociedades). De esta forma, todos los impuestos tendrían un tipo central y un tipo autonómico (que sería determinado libremente por las CC.AA.) y las comunidades se involucrarían

efectivamente en la gestión y recaudación del impuesto. Este esquema se explicita en detalle en el apéndice a este trabajo.

Alternativamente, la territorialidad se podría implementar mediante un esquema de participaciones territorializadas (16) complementado con recargos en el IRPF. Este esquema introduciría una corresponsabilidad algo menor que el anterior. A cambio, sin embargo, simplificaría la gestión y garantizaría una uniformidad básica en las figuras impositivas susceptibles de generar mayores distorsiones asignativas. Además, en la medida en que implica una modificación no demasiado radical del sistema actual, podría ser más aceptable para las partes implicadas. En cierto sentido, sería una situación intermedia entre el sistema actual y la compartición propuesta en el *Libro Blanco*. Sobre los detalles de este sistema y su comparación con la propuesta del *Libro Blanco*, puede consultarse Zubiri (1995a y 1995b).

b) *El bloque de solidaridad debería ser el encargado de lograr el objetivo de equidad que se establezca para la financiación incondicional. Y, a este respecto, el aspecto clave es explicitar un criterio de solidaridad regional para, a partir de él, articular los mecanismos de nivelación necesarios para su consecución.*

Esto se podría hacer de diversas formas. Por ejemplo, partiendo del principio general de que comunidades del mismo techo competencial que realizan el mismo esfuerzo fiscal deben disfrutar de un volumen de recursos equivalente; el *Libro Blanco* sobre la financiación autonómica propone un esquema de solidaridad regional (17) en el que las transferencias de nivelación que obtendría cada comunidad vendrían dadas por la expresión

$$S_i = G_i - T_i$$

siendo G_i el volumen de gasto garantizado a la comunidad i , de acuerdo con el nivel competencial; T_i la recaudación procedente de la financiación básica con base territorial, y S_i la transferencia de nivelación resultante para la comunidad considerada.

Hay que destacar que la puesta en marcha de las transferencias de nivelación arranca de la adopción de *dos decisiones políticas fundamentales*. La primera de ellas es la determinación del total de gasto garantizado, G_i , o, dicho en otros términos, del grado de suficiencia relativa del sistema. La segunda elección es la definición explícita de un criterio de equidad, que conducirá a la participación de cada comunidad en el total de gasto garantizado G_i/G_i . En este sentido, el *Libro Blanco* propone cuatro criterios alternativos de equidad, que serían, respectivamente:

G1) Igualdad de capacidad de gasto por habitante.

G2) Igualdad de capacidad de gasto por usuario.

G3) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente.

G4) Igualdad de capacidad de gasto por usuario, teniendo en cuenta las diferencias de coste unitario.

El primero de los criterios es el más sencillo y el menos manipulable, y supone admitir que, para un disfrute equivalente de los servicios descentralizados, hay que incurrir en igual gasto per cápita (18). Hay que subrayar que este primer criterio es fuertemente redistributivo, porque las regiones de menor renta recibirán, por aplicación de este criterio, mayores transferencias per cápita. Los criterios segundo y tercero introducen ciertos factores diferenciales

que actúan por el lado de la demanda. En concreto, la consideración de los usuarios (en vez de los habitantes) supone admitir que la demanda de ciertos servicios públicos no procede del conjunto de la población, sino de ciertos grupos específicos (19). Los usuarios equivalentes aparecen en aquellos servicios en los que, para un mismo nivel de prestación, una determinada clase de individuos obliga a incurrir en costes más elevados (20).

Por el lado de la oferta de los bienes y servicios descentralizados, la producción de una unidad de *output* puede suponer mayores costes en las comunidades en que concurren ciertas circunstancias específicas. En este sentido, la superficie y la orografía impondrán mayores costes en materias de infraestructuras y comunicaciones, lo mismo que la insularidad, por lo cual deberán ser tenidas en cuenta.

El esquema de transferencias de nivelación (21) propuesto facilita a todas las CC.AA. la capacidad de gasto necesaria para cumplir el criterio de equidad elegido, por lo cual desaparece la necesidad de un mecanismo de nivelación excepcional, como el previsto en el artículo 15 de la LOFCA. Al mismo tiempo, tras la territorialización de la financiación básica, y redefiniendo el sistema de transferencias, de modo que quede acomodado al esquema de transferencias de nivelación, la anterior multiplicidad de canales de transferencias para financiar la prestación de servicios públicos transferidos quedaría reducida a este único instrumento.

Respecto a la conexión entre las transferencias de nivelación y los fondos destinados a fomentar el desarrollo regional, como ya hemos señalado, y también se refleja en el *Libro Blanco*, ambos mecanismos de transferencia se

orientan hacia finalidades distintas (aunque complementarias entre sí). Por ello, como sugiere el *Libro Blanco*, aunque deben ser coordinados en su funcionamiento, no debe plantearse una compensación entre ambos fondos y, por tanto, no cabe restar los fondos de desarrollo de las transferencias a recibir por una comunidad.

Por último, en lo que respecta a la relación entre las transferencias de nivelación y otras transferencias condicionadas para financiar servicios públicos, como son los convenios de inversión, contratos-programa o subvenciones gestionadas, sería necesario restringir el empleo de estas últimas al caso de competencias compartidas o de servicios que generan efectos externos. De otro modo, no tendría sentido haber discutido en detalle el diseño de las transferencias de nivelación para permitir a continuación que un uso arbitrario de otros fondos pudiera alterar el patrón de equidad elegido. Para ello, el Consejo de Política Fiscal y Financiera debería establecer, con carácter general, los supuestos de aplicación y criterios de reparto de los convenios de inversión y otros fondos similares, acabando con la práctica de su reparto bilateral.

4. *Deben establecerse los mecanismos adecuados de coordinación.*

Como la consecuencia del proceso descentralizador es que una parte creciente de los gastos e ingresos públicos queda fuera del ámbito de decisión de la Administración central, nos encontramos con que ésta, al ser la titular de las competencias de política económica general, es la responsable de la resultante final de la actuación económica del sector público español en su conjunto, aunque su parcela de decisión directa se ve cada vez más reducida. En es-

te contexto, las necesidades de coordinación se plantean en tres campos principales (22).

En primer lugar, si se estableciera un esquema de impuestos compartidos, la hacienda central y las autonómicas obtendrían la mayoría de sus recursos tributarios de los mismos contribuyentes, y actuando sobre las mismas bases imponibles, por lo cual la creación de una agencia tributaria integrada se revela como un elemento clave para minimizar los costes de administración y de cumplimiento, y para resolver los problemas de intercambio de información tributaria. Obviamente, con un esquema de participación territorializada y recargos, la necesidad de esta coordinación se reduciría drásticamente.

En segundo lugar, al no estar separadas de modo completo y nítido las competencias de cada nivel de gobierno, se hace necesario coordinar también las políticas de gasto, especialmente en el caso de competencias compartidas y para la realización conjunta de programas de inversión.

Sin embargo, donde las necesidades de coordinación son mayores es en el campo de la política de estabilización. La resultante de las políticas presupuestarias de las CC.AA. tendrá efecto sobre el déficit (superávit) total y sobre los niveles de deuda, lo cual obliga a la Administración central a tenerlas en cuenta a la hora de planear la política de estabilización global. Es evidente que una hacienda central menos reguladora y tuteladora de las comunidades autónomas necesita de mecanismos de coordinación adecuados para conducir la política económica.

El objetivo central de la coordinación por motivos de estabilización sería el de conseguir una adecuada cooperación de las co-

munidades autónomas con la Administración central para la consecución de los objetivos generales de política económica fijados por esta última. Sin embargo, es necesario aclarar que como no debe concebirse la coordinación es como un último recurso de la Administración central para retener una parte de su poder.

Una cuestión importante a señalar, en relación con la coordinación por razón de estabilidad, es el posible conflicto de objetivos que puede producirse entre este aspecto de la coordinación y el ejercicio de la autonomía por parte de las comunidades autónomas.

La cuestión puede ser resuelta sin menoscabar la autonomía de las comunidades, porque las exigencias de la coordinación afectan a la resultante de la política presupuestaria de las CC.AA., en términos de déficit y endeudamiento, pero no tienen por qué condicionar las decisiones sobre volumen y composición del gasto de éstas. Las comunidades disponen, por lo tanto, de plena autonomía para decidir el nivel de provisión de los servicios de su competencia, y sólo están restringidas respecto al uso de la financiación deficitaria. No debe olvidarse, además, que en el nuevo marco de autonomía fiscal el grueso de los ingresos autonómicos provendrá de los impuestos compartidos.

En un futuro a medio plazo, es claro que el principal objetivo de política económica es el de situar al sector público español en la senda de cumplimiento de las condiciones de Maastricht. En cuanto a los instrumentos para alcanzar el objetivo, el principal sería el cumplimiento de los escenarios de consolidación presupuestaria, que fijan a cada una de las administraciones autonómicas y a la Administración central los límites má-

ximos permitidos al déficit y al endeudamiento.

Un elemento clave para el éxito de la política de coordinación es la potenciación del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), que, como órgano general de relación que tiene atribuida la coordinación de las inversiones, el endeudamiento y la política presupuestaria, es la instancia adecuada para tratar estos temas. Dos aspectos de la actividad del CPFF parecen claves para la buena marcha de la actividad de coordinación. El primero sería el de reforzar la transparencia y la multilateralidad en la decisión de temas tales como el reparto de los fondos de convenios de inversión y la fijación de los escenarios de consolidación presupuestaria. Habría que pasar de la situación actual de negociaciones bilaterales a otra de fijación por el CPFF de criterios generales de decisión sobre estas materias.

El segundo aspecto sería el de reforzar el papel jugado por el Consejo, pasando de su configuración actual como órgano de negociación puntual a su consideración como órgano de coordinación permanente, dotando de valor vinculante a algunas de sus decisiones y dejando de ser exclusivamente un órgano consultivo y de deliberación.

5. *Establecer medidas efectivas del cumplimiento de los niveles de endeudamiento establecidos en la LOFCA.*

Esto implica, en particular, establecer mecanismos de control adecuados del nivel real de endeudamiento y de sanción en caso de incumplimiento. Al mismo tiempo, sería deseable que las comunidades autónomas recibieran claramente la idea de que el que se endeude en exceso deberá afrontar por sí solo las conse-

cuencias de dicho endeudamiento. Para esto, por ejemplo, se podría establecer algún tipo de restricción a que el gobierno central se haga cargo del endeudamiento de las comunidades autónomas.

NOTAS:

(1) El caso más importante es la cesión de las competencias educativas y la sanidad a las diez CC.AA. del 143. De todas formas, en otras CC.AA. existen diferencias acerca de hasta dónde llega realmente el marco competencial previsto por el estatuto o, incluso, si dicho marco debe ampliarse hasta incluir, por ejemplo, las pensiones.

(2) Excluidas pensiones y gastos por variación de pasivos financieros.

(3) Lo que sigue se basa en MONASTERIO y SUÁREZ (1993), MONASTERIO (1994), MONASTERIO y otros (1995), ZUBIRI (1995a y 1995b), y ZUBIRI y VALLEJO (1995), donde pueden encontrarse detalles adicionales.

(4) Sobre las propiedades que, desde el punto de vista económico, debería cumplir un sistema de descentralización, se pueden consultar, por ejemplo, ZUBIRI (1987 y 1988), y ALBI, CONTRERAS, GONZÁLEZ-PÁRAMO y ZUBIRI (1994).

(5) En MONASTERIO y SUÁREZ (1993) se puede encontrar una revisión de la evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas.

(6) De forma más precisa, las variables utilizadas para la distribución de fondos destinados a competencias comunes eran población (con una ponderación del 59 por 100), insularidad (0,7 por 100), superficie (16 por 100), unidades administrativas (24,3 por 100), pobreza relativa (4,2 por 100) y esfuerzo fiscal (5 por 100). Para las competencias comunes, las variables eran las mismas (excepto por la no inclusión de las unidades administrativas), aunque con ponderaciones diferentes.

(7) Por ejemplo, para CC.AA. con competencias comunes exclusivamente, las nuevas ponderaciones en el reparto son población (64 por 100), insularidad (0,4 por 100), superficie (16,6 por 100), unidades administrativas (17 por 100), pobreza relativa (2,7 por 100), esfuerzo fiscal (1,82 por 100) y una ponderación del 25 para una nueva variable denominada dispersión.

(8) No todas las CC.AA. reciben una participación del 15 por 100, ya que, en algunos casos, esto podría suponer cantidades desproporcionadamente elevadas en relación a su nivel competencial. Por ello, la participación de Aragón y Baleares se fijó en el 10 por 100, y la de Madrid en el 5 por 100.

(9) Véase, por ejemplo, ZABALZA (1994).

(10) Véanse, por ejemplo, ZUBIRI (1995a) y MONASTERIO (1995).

(11) Para detalles adicionales, véase ZUBIRI y VALLEJO (1995).

(12) Estas cantidades, no obstante, se computaban no mediante un cálculo preciso de lo efectivamente recaudado y gastado, sino imputando a la CAPV un porcentaje fijo (el 6,24 por 100) de lo que el gobierno central se gastaba en toda España en competencias no transferidas y recaudaba en impuestos no transferidos.

(13) Algunas de estas comunidades —como Asturias, Extremadura, Castilla y León, Madrid y Murcia— ya han asumido las competencias en materia de universidades; el resto la están negociando, y posteriormente seguirán las de los restantes niveles del sistema educativo.

(14) Salvo la deuda que heredaron las comunidades autónomas uniprovinciales de las diputaciones, a las que absorbieron.

(15) Sobre la distribución de competencias e ingresos en la CAPV, puede consultarse ZUBIRI (1994).

(16) Este sistema de participaciones territorializadas es el que se aplica en, por ejemplo, Alemania.

(17) *Libro Blanco* (1995), capítulo 7, páginas 167-235.

(18) Este criterio, además de en el *Libro Blanco*, se encuentra propuesto anteriormente en CALSAMIGLIA y ESTEBAN (1991).

(19) En este sentido, el *Libro Blanco* propone distinguir los casos de la educación (en el que los usuarios serían la población menor de 25 años) y vivienda y servicios sociales, en los que sería población usuaria la de

baja renta (tomando como tal la situada en los dos cuartiles más bajos de renta).

(20) Aparece aquí el caso de la sanidad, en el cual, aunque toda la población es usuaria, los individuos ancianos obligan a incurrir en un mayor coste médico y farmacéutico para mantener su estado de salud, por lo cual se les otorga una ponderación mayor.

(21) Las transferencias de nivelación a recibir por cada comunidad se calcularían en el momento inicial y se revisarían cada cierto tiempo (podría ser en periodos quinquenales, como se viene haciendo con la PIE), evolucionando en el intermedio según la tasa de variación del PIB español.

(22) *Libro Blanco* (1995), capítulo 8, páginas 257-280.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZALEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I. (1994), *Teoría de la Hacienda Pública* (2.ª edición modificada y ampliada), Ed. Ariel, Barcelona.

CALSAMIGLIA, X., y ESTEBAN, J. (1991), «Criterios para la reforma de la financiación de las comunidades autónomas»; en CALSAMIGLIA (ed.), *La financiación de las comunidades autónomas: evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*, Generalidad de Cataluña.

MONASTERIO, C. (1994), «La evolución reciente de la hacienda pública», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 59, págs. 240-246.

— (1995), «El sistema de financiación de las CC.AA.: Perspectivas de futuro», *ZER-*

GAK, Gaceta Tributaria del País Vasco, 2/1995, págs. 123-134.

— y SUÁREZ, J. (1993), *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal*, Fundación BBV.

MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J., y SOLÉ, J. (1995), *Informe sobre la financiación autonómica y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales.

PÉREZ, F. (1991), «La inestabilidad del sistema de financiación autonómica», *De Economía Pública*, n.º 12, págs. 161-185.

ZABALZA, A. (1994), «Un mecanismo de corresponsabilidad fiscal para el sistema de financiación autonómica», *Revista Española de Economía*.

ZUBIRI, I. (1987), «Sobre la distribución de recursos en un sistema federal», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 30/31, páginas 426-437.

— (1988), «Sobre la asignación de gastos en un sistema federal», *De Economía Pública*, 1, págs. 67-79.

— (1994), «El sector público del País Vasco», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 59, págs. 423-443.

— (1995a), «Financiación de las CC.AA. de régimen común: solidaridad y corresponsabilidad», *ZERGAK, Gaceta Tributaria del País Vasco*, 1/1995, págs. 175-187.

— (1995b), «Financiación de las CC.AA.: Un balance», ponencia presentada en los Cursos de Verano de San Sebastián (mimeo).

— y VALLEJO, M. (1995), *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Fundación BBV.

APÉNDICE

LA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DEL LIBRO BLANCO

El objetivo central de las propuestas de descentralización fiscal es el de conseguir que la financiación de las CC.AA. provenga fundamentalmente de recursos fiscales de gestión propia, sobre los cuales tengan también un margen de actuación normativa.

Como fórmula para aumentar la corresponsabilidad fiscal, no puede pensarse en la creación de impuestos propios por parte de las CC.AA., porque las limitaciones a que éstos están sujetos no permiten producir el necesario vuelco en la financiación autonómica. Por la lógica que ha seguido el proceso de descentralización en España, lo más adecuado parece retomar la tarea de trasvasar capacidad fiscal de la hacienda central hacia las haciendas autonómicas.

Para aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. de régimen común, el *Libro Blanco* (1995) sobre la reforma de la financiación autonómica propone continuar la línea de descentralización fiscal que la LOFCA inicia con los tributos

cedidos, mediante la fórmula de *tributos compartidos*.

La propuesta de los tributos compartidos parte de considerar que el desarrollo lógico del proceso de descentralización del sector público, que ha avanzado considerablemente por el lado del gasto, debe ser completado por el lado de los ingresos, respetando las siguientes premisas de partida.

1) Mantener la unidad básica del sistema fiscal español, de modo que tanto la hacienda central como las autonómicas actúen sobre el mismo conjunto de impuestos.

2) Separar nitidamente las decisiones fiscales de cada nivel de hacienda, concediendo a las CC.AA. la capacidad para fijar (al alza o a la baja) el tipo de gravamen de IRPF, IVA e impuestos especiales, que serían los principales impuestos compartidos.

3) Mantener el mismo nivel de presión fiscal que existe actualmente en los impuestos compartidos. La recaudación procedente del tipo básico inicial que las

comunidades aplicasen en los tributos compartidos se restaría de su respectivo porcentaje de participación, con lo cual, en el momento inicial, aumentarían los ingresos fiscales y disminuirían las transferencias, manteniendo invariable el total de financiación. Paralelamente, se reduciría el tipo de gravamen aplicado por la hacienda central, de modo que el contribuyente, tras la escisión de tipos, estuviera gravado por la misma tarifa, que pasaría a ser compartida por ambas haciendas.

4) Los tipos de gravamen autonómicos iniciales estarían calculados de modo que las CC.AA. de mayor nivel de renta obtuvieran, mediante impuestos compartidos, la mayoría de sus ingresos, en la cantidad más cercana a sus necesidades de gastos, pero sin llegar a producir transferencias negativas o cupos para las CC.AA. de régimen común.

La propuesta de impuestos compartidos, de la que se han comentado los rasgos básicos, cambia la situación actual en dos aspectos fundamentales:

1) Amplía y flexibiliza la capacidad fiscal que ahora permite la LOFCA. Por un lado, se amplía al abarcar la capacidad de decisión de las CC.AA. al impuesto de renta personal, el IVA y los especiales, que no figuran entre los impuestos cedidos. Por otro, se flexibiliza, porque el mecanismo de cesión más recargo de la LOFCA permite actuar sobre los tipos de gravamen únicamente al alza, mientras que en los impuestos compartidos sería posible tanto incrementar como reducir tipos.

2) Acerca la situación fiscal de las comunidades de régimen común a la de las comunidades forales, que gozan de un elevado grado de autonomía fiscal. Aunque la situación de los impuestos compartidos dista de poder compararse con la de los impuestos concertados de normativa foral, y se excluye de la propuesta al Impuesto de Sociedades, el acercamiento se produce debido a que se aproxima notablemente el ámbito de los tributos compartidos al de los concertados, aunque subsisten diferencias en cuanto a la capacidad normativa de uno y otro tipo de haciendas.

Expuesta más en detalle, la estructura de los impuestos compartidos sería la siguiente.

Por lo que respecta al IRPF, la cuestión clave es la elección de la magnitud sobre la que van a operar las haciendas autonómicas. Actuar sobre la definición de rendimientos netos, previos a la base liquidable, no parece la magnitud adecuada, porque permitir la definición de los rendimientos netos de forma diferenciada puede plantear problemas de competencia fiscal y equidad. En efecto, si las CC.AA. dispusieran de capacidad normativa para definir rendimientos netos, podrían entablarse procesos de competencia fiscal, definiendo de manera más generosa los gastos deducibles para determinar los rendimientos de actividades empresariales y rentas del capital mobiliario, en un intento de atraer la localización de los factores productivos más móviles.

Tampoco parece una buena fórmula la aplicación de un recargo sobre la cuota líquida, solución ésta que es la recogida actualmente en la LOFCA, para aplicar los recargos. El problema que surgiría entonces sería el del parasitismo fiscal, porque las decisiones de la hacienda central sobre la tarifa de gravamen o el cuadro de deducciones a aplicar repercutirían también sobre la recaudación autonómica, sin que las haciendas autonómicas hubiesen adoptado decisión alguna al respecto. Debido a las anteriores razones, la propuesta del *Libro Blanco* para compartir el impuesto de renta personal consiste en aplicar, por parte de las CC.AA., un tipo único sobre la base liquidable del impuesto. Dicho tipo sería igual para todas las comunidades en el momento inicial, y posteriormente tendrían libertad para moverlo al alza o a la baja.

Al ser la base liquidable la magnitud más estable del impuesto, no cabe esperar que existieran oscilaciones que repercutieran de forma notable en la recaudación autonómica. La capacidad normativa sobre la base liquidable seguiría en manos de la hacienda central, que pondría previamente en conocimiento de las CC.AA. los proyectos de ley que incidieran sobre dicha magnitud, mediante comunicación al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que emitiría un informe consultivo sobre la materia.

Por último, señalar que esta fórmula permite actuar con independencia a ambas haciendas (central y autonómica) para ejercer su autonomía fiscal, no aumenta la carga fiscal del impuesto (la actual tarifa progresiva estatal se reduciría, en todos los tramos, en el valor del tipo autonómico aplicado inicialmente) y preserva las competencias de redistribución para la hacienda central, que es quien decide la tarifa progresiva y la política de deducciones de la cuota íntegra.

Aunque la fórmula elegida es la del tipo fijo sobre base liquidable, podrían considerarse como opciones de aplicación el escindir en dos tarifas progresivas (una de la hacienda central y otra autonómica) la actual tarifa progresiva del IRPF, y también el permitir a las CC.AA. fijar algunas deducciones propias, pero exclusivamente dentro de las de tipo personal, deducciones que en todo caso minorarían la recaudación autonómica. Argumento en contra de la tarifa autonómica progresiva sería el que la progresividad amplifica las diferencias recaudatorias entre comunidades ricas y pobres, y por tanto obliga después a instrumentar transferencias de nivelación interregionales de mayor amplitud.

En cuanto al IVA minorista, el punto clave para instrumentarlo como impuesto compartido es el de especificar cómo debe entenderse el rendimiento correspondiente a la fase minorista.

La fórmula elegida para articular el IVA como tributo compartido arranca también de dividir el tipo de gravamen aplicado sobre las rentas de los minoristas para derivar parte de la recaudación hacia las CC.AA. La referencia de la LOFCA se entiende, por lo tanto, no al gravamen del valor añadido generado en fase minorista (que sería la diferencia entre IVA repercutido y soportado en dicha fase), sino a una parte del impuesto cobrado por los minoristas a los consumidores finales (una parte del IVA repercutido). De este modo, se respeta el principio fundamental de no exportación tributaria, porque los consumidores finales serán fundamentalmente residentes en la respectiva comunidad.

Una vez explicitado el punto de partida, los dos aspectos fundamentales a analizar respecto al IVA como tributo compartido serían los siguientes:

1) Instrumentación de la propuesta, a partir del sistema actual de gestión del impuesto. Habría que deslindar a los minoristas del resto de sujetos pasivos sometidos al impuesto, utilizando el criterio de considerar como tales a quienes obtienen la mayor parte de sus ingresos directamente de consumidores finales (contribuyentes sin derecho a deducir las cuotas soportadas). Se plantea, además, el caso de los minoristas que no están en el régimen normal del impuesto, sino en el régimen simplificado o en el del recargo de equivalencia. En el régimen simplificado, es el mayorista el que adelanta, mediante el recargo, la recaudación del minorista. Según la distribución de tipos acordada y el domicilio fiscal del minorista, el mayorista ingresaría una parte del impuesto en la correspondiente hacienda autonómica. Por lo que respecta al régimen simplificado, la primera tarea sería determinar, en razón de la naturaleza de la actividad, qué actividades de las incluidas en el régimen se entienden como minoristas. Posteriormente, al obtenerse las cuotas en este régimen por aplicación de una serie de índices y módulos, habría que aplicar, respecto al valor de los índices y módulos del régimen simplificado, la misma proporcionalidad existente entre los tipos de gravamen estatal y autonómico.

2) Manejo de los tipos de gravamen. El proceso de armonización fiscal en la Unión Europea, tras la armonización de la base imponible del IVA, se encuentra en la fase de armonización de los tipos de gravamen. La Directiva 92/77/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, establece que cada estado miembro podrá aplicar, además del tipo normal, uno o dos tipos reducidos. Como mecanismo para evitar procesos de reducciones fiscales falseadores de la competencia, al pasar del principio de destino al de origen, se establecen valores mínimos para los tipos de gravamen, que se fijan en el 15 por 100 para el tipo normal y en el 5 por 100 para el tipo reducido. Las restricciones derivadas de la armonización fiscal en Europa obligan a gravar igualmente a todos los productos vendidos en cada mercado, y a respetar el umbral mínimo de tributación acordado. Dichas restricciones no impiden el funcionamiento del IVA minorista como impuesto compartido, pero sí limitan la capacidad de las CC.AA. para reducir el tipo de gravamen, porque en todo momento debe cumplirse que el tipo final aplicado (estatal + autonómico) esté por encima del mínimo. Dado el valor actual de los tipos, se deduce que, en un futuro próximo, los tipos autonómicos podrían mantenerse en el valor fijado inicialmente o subir, porque apenas existe margen para las reducciones de tipos.

El esquema de imposición indirecta aplicado en España se apoya en un impuesto general (IVA), al cual se añade un sobregravamen para ciertas clases de pro-

ductos (los gravados por los impuestos especiales).

La inclusión de los impuestos especiales entre los tributos compartidos no puede operar de igual forma que en el IVA, porque la mayoría se aplican en la primera fase de fabricación e importación. En efecto, del conjunto de impuestos especiales vigentes en España, nos encontramos con un impuesto especial con carácter de «peculiaridad nacional», como es el impuesto de matriculación. Este impuesto grava a la persona que matricula un vehículo, y al actuar en fase minorista puede ser cedido a las CC.AA. o utilizado como impuesto compartido sin mayores problemas.

Distinto es el caso, sin embargo, de los impuestos especiales que gravan el alcohol y las bebidas alcohólicas, los hidrocarburos y el tabaco. Estos tributos entran dentro del grupo de impuestos de consumo específicos (accisas) armonizados a escala europea, estando obligado cada país miembro al gravamen de este tipo de productos, debiendo además aplicar sobre ellos una carga fiscal mínima. No obliga la normativa europea a aplicar estos impuestos en ninguna fase (fabricante, mayorista o minorista).

Según la configuración vigente de estos impuestos en España, se aplican en la primera fase de importación o fabricación, lo cual impide que puedan ser utilizados como impuestos compartidos, por los problemas de traslación impositiva a otras regiones. Como es obvio, si se cambiara su configuración legal para aplicarlos en fase

minorista, el inconveniente desaparecería y podrían pasar a ser tributos compartidos, mediante un mecanismo similar al aplicado en el caso del IVA. Incluso, para facilitar la gestión, podría instrumentarse un régimen similar al del recargo de equivalencia, que sería fácilmente aplicable en el caso de los hidrocarburos y el tabaco, de modo que el número de sujetos pasivos de los que se obtuviera la recaudación fuese más reducido.

Una solución intermedia podría ser actuar en los impuestos especiales de fabricación mediante participaciones territorializadas en una primera etapa y, una vez identificados y resueltos los problemas de gestión, pasar a aplicarlos en fase minorista y utilizarlos como impuestos cedidos posteriormente.

Los mecanismos de descentralización fiscal contenidos en el *Libro Blanco* se complementan con la propuesta de creación de una agencia tributaria integrada (ATI), en la cual estarían separados los órganos de dirección política (con un director nombrado de común acuerdo por la Administración central y la respectiva comunidad, para el ámbito de esta última) y el nivel profesional de gestión.

Dicha agencia podría aprovechar las economías de escala que existen en la gestión tributaria y aplicar más eficazmente tributos de base amplia, como el IRPF, o que requieren el cruce de información (caso del IVA en sus distintas fases, o la comprobación cruzada IRPF-Impuesto de Patrimonio).

Además de reducir los costes de administración del sistema fiscal, la creación de la ATI permitiría también reducir los costes de cumplimiento, evitando a los sujetos pasivos tener que presentar una doble declaración en el caso de los impuestos compartidos.

Como conclusión, podemos señalar que la propuesta de descentralización fiscal desarrollada en el *Libro Blanco* sobre la financiación autonómica permite actuar a las comunidades autónomas como sujetos activos de la política impositiva, respetando la unidad básica del sistema fiscal. Las decisiones de cada nivel de hacienda quedarían nitidamente separadas de las del resto, y la fórmula, aunque supone una revisión del actual marco normativo de la LOFCA, podría aplicarse de modo gradual. En una primera etapa, los impuestos compartidos podrían ser gestionados por la actual Agencia Estatal de Administración Tributaria, para pasar luego a la agencia tributaria integrada.

En cuanto al vuelco que podría producir en la estructura de la financiación autonómica, considerando el caso de homologación competencial al nivel elevado (es decir, una vez transferidas las competencias de educación y sanidad a las diez CC.AA. del 143), con un tipo autonómico sobre base liquidable del IRPF del 6 por 100, dos puntos porcentuales del IVA como tipo autonómico y el 80 por 100 de participación territorializada en la recaudación de los impuestos especiales, la recaudación tributaria cubriría, como media, el 75 por 100 de los gastos de las CC.AA. de régimen común.

Resumen

En este trabajo, se realiza una revisión de la evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de los problemas que se han puesto de manifiesto. A continuación, se proponen los principios generales que deben inspirar una reforma del sistema que aspire a mejorar la eficiencia y la equidad del sistema actual dotándolo, al mismo tiempo, de una estabilidad. Se sugiere que esta reforma debería apoyarse en dos principios básicos. *Primero*, separar el objetivo de financiación de las competencias del de reducción de las diferencias de desarrollo. *Segundo*, separar la financiación competencial en dos bloques: uno primario, destinado a la eficiencia, con base territorial y otro redistributivo destinado a la equidad. Este último se debería diseñar a partir de una definición explícita y consensuada de equidad. Además de lo anterior, se señala que la revisión debería incluir una igualación en las competencias, un aumento en la coordinación y unos mecanismos más efectivos de control del endeudamiento. El trabajo explicita en qué tipo de medidas alternativas podrían plasmarse estos objetivos e incluye como apéndice el sistema propuesto en el *Libro Blanco*.

Palabras clave: comunidades autónomas, financiación, evolución, reforma.

Abstract

This paper reviews the evolution of the financial system of Spain's autonomous communities and the problems which have aroused. It also suggests which are the general principles that should inspire a reform of such a system, so it will seek to improve the existing efficiency and equity, providing, at the same time, stability. It suggests that this reform should be based upon two basic principles. First, to differentiate the competence financing objective from that of closing up the development gap. Second, to divide the competence financing in two blocks; a primary one, focused of efficiency, within a local base, and a redistributive one focused on equity. The latter should be based on an explicit and widely accepted definition of equity. Moreover, it proposes that the reform would have to include an equalization in their competences, a co-ordination improvement and some more effective ways to control deficits. The paper shows in what sort of alternative measures these objectives would be accomplish and includes, as an appendix, the system proposed by the *Libro Blanco* (White Book).

Key words: autonomous communities, financing evolution, reform.

JEL Classification: H720.