

### AUTONOMÍA DE GASTO Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL

LA configuración del Estado de las autonomías a partir de la vigente Constitución es, posiblemente, el acaecimiento de mayor trasfondo político y económico que se ha producido en nuestro país en los últimos cincuenta años. El paso hacia un Estado descentralizado, en el que los gobiernos autonómicos y locales asumen la realización de tareas que tradicionalmente venía desempeñando el Estado, supone no sólo un esfuerzo de reorganización de la vida nacional, sino también un cambio de mentalidad pública y el abandono de muchas ideas que se habían enraizado en la sociedad española, que obliga a adoptar nuevos puntos de vista si de verdad se quiere que la idea que la autonomía supone tenga vitalidad y se consolide plenamente en la vida nacional.

Naturalmente, ese cambio se produce de modo progresivo y comprende una amplia pluralidad de facetas. Una de ellas, singularmente importante, es la relativa a la organización de la financiación de los entes públicos que institucionalizan la idea autonómica.

Los trabajos que desde 1978 hasta la actualidad se han ocupado de la financiación autonómica forman ya un importante acervo, y de ellos y de la experiencia real se van desglosando problemas concretos que requieren especial atención. Uno de ellos es justamente el que motiva este número de PAPELES: la corresponsabilidad fiscal, la exigencia de que quien ha de tomar decisiones de gasto se implique también en decidir la forma en que han de obtenerse los ingresos necesarios para su financiación.

La formulación de esta idea, sencilla en su apariencia y que no parece que pueda suscitar graves contradicciones, tiene, sin embargo, un conjunto de implicaciones que invitan a una reflexión más profunda. A ella se dedica el conjunto de trabajos que integran este número.

LOS FUNDAMENTOS  
DE LA  
CORRESPONSABILIDAD  
Y LA EXPERIENCIA  
FORÁNEA

La financiación de los gobiernos subcentrales no es un problema específico español. Por ello, este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA inicia su contenido con una presentación de los diversos modelos que la práctica internacional ha diseñado, realizada por el catedrático de la Universidad de Valencia **Antonio Giménez Montero**.

El análisis económico considera «federalismo fiscal» todo sistema de organización del Estado en que existe alguna distribución de poder político y financiero entre diversos ámbitos territoriales, y usualmente distingue tres niveles de gobierno: el federal, el regional y el local, con independencia de las denominaciones que en cada sistema positivo se les dé.

Una breve nota de la profesora **Galán Sánchez**, que acompaña al artículo del profesor **Giménez Montero**, sirve para clarificar, en clave político-jurídica, las distintas formas de organización descentralizada del Estado, tratando de subrayar las notas definitorias típicas de lo que es una confederación, un Estado federal y un Estado descentralizado, regional o de las autonomías. Sólo partiendo de ideas claras en este aspecto puede abordarse, con rigor, el debate que en este número de PAPELES se plantea, especialmente si tenemos en cuenta la variedad de modelos existentes en el mundo real en cuanto a los poderes y facultades que a cada nivel de gobierno afectan.

Ahora bien, en todo caso, esta distribución del poder supone, asimismo, una asignación de responsabilidades, y cuando el poder se comparte o se toman decisiones conjuntamente, puede hablarse de «corresponsabilidad».

Si trasladamos esta idea al ámbito tributario, podemos perfilar algo más, determinando los aspectos del poder que son susceptibles de distinguirse. Básicamente, puede diferenciarse el poder normativo —es decir, de elaborar las normas legales que regulan el tributo— y las potestades de gestión (gestión en sentido estricto, inspección y recaudación). Todos ellos pueden estar atribuidos a los distintos entes territoriales de forma más o menos amplia, lo que proporciona una tipología compleja de los diferentes sistemas.

Se abre así un amplio abanico de problemas que plantea, entre otras, algunas preguntas fundamentales:

- ¿Debe haber una separación de las fuentes tributarias que suponga una atribución específica a cada nivel de gobierno, o es preferible un sistema de participación en dichas fuentes? ¿Cómo articular esta participación?
- En caso de que se considere que deben cederse impuestos desde el Estado a otros niveles territoriales, ¿cuáles son los que han de elegirse?
- ¿Cómo puede instrumentarse la descentralización? ¿Deben todas las entidades tener un mismo grado de autonomía? ¿Hasta dónde puede y debe llegar ésta?

- ¿Cómo organizar institucionalmente la descentralización? ¿Qué órganos deben intervenir en la adopción de decisiones?

Las respuestas a estas preguntas —y a muchas otras— condicionan la articulación de los distintos sistemas que ofrece la realidad.

En su artículo «Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales», el profesor **Giménez Montero** nos ofrece la descripción de cinco sistemas distintos: los de la República Federal de Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos y Suiza.

Dejando al margen el análisis concreto de cada uno de estos sistemas, parece ahora oportuno subrayar los diversos mecanismos que en todos estos países, de amplia tradición democrática, son utilizados para la adopción de las decisiones fiscales que afectan a los diversos niveles de gobierno. Así, en el caso de Alemania, aunque, como señala el autor, una interpretación superficial pudiera hacer pensar que el poder de los *Länder* es reducido, su representación en el Senado y el papel decisivo que éste desempeña en la aprobación de las leyes tributarias hace que cambie esta perspectiva. Asimismo, su alto grado de participación en la gestión tributaria muestra un resultado positivo en la eficiencia del sistema.

En cuando a Australia, lo más significativo es, posiblemente, que sin perjuicio de la apreciable centralización de poder fiscal en manos de la Federación, la vía para la corresponsabilidad se abre a través de la Commonwealth Grant Commission, foro en el que estados y Federación deciden conjuntamente la práctica totalidad de las cuestiones que afectan a las transferencias federales.

En Canadá, por el contrario, la elevada autonomía fiscal de las provincias también se matiza a través de los acuerdos fiscales entre éstas y la Federación, de carácter voluntario, y que tienen por objetivo armonizar la fiscalidad, simplificar la gestión de los tributos, reducir los costes de cumplimiento para los contribuyentes y hacer más transparente la responsabilidad fiscal de cada nivel de gobierno.

Es también peculiar el sistema de los Estados Unidos, en el que las transferencias intergubernamentales tienen un importante peso en los ingresos de los estados y de las entidades locales. Igualmente, ha de observarse que, aunque los estados pueden ejercer, constitucionalmente, su poder en todos los ámbitos no reservados al nivel federal, se ha producido, de hecho, una especialización en el uso de las fuentes tributarias que ha desembocado en que el gobierno federal obtiene el 70 por 100 de sus ingresos del impuesto personal sobre la renta y que los estados, en conjunto, consiguen casi la mitad de sus ingresos fiscales a través de la imposición sobre las ventas. Los gobiernos locales, por su parte, han gravitado hacia la imposición sobre la propiedad inmobiliaria, que les supone el 50 por 100 de sus ingresos.

Por último, Suiza se caracteriza por la amplitud de los poderes de los cantones, hasta el extremo de que más bien debe hablarse de varios sistemas tributarios —los cantonales—, y ha de reconocerse, asimismo, un importante grado de capacidad tributaria a los municipios.

Las principales enseñanzas que podemos obtener de este análisis comparativo son dos. En primer lugar, la heterogeneidad de los sistemas; no hay un modelo unitario de financiación en países federales. Cada uno, de acuerdo con su tradición histórica, su extensión y sus instituciones ha arbitrado distintas soluciones a un mismo problema. Pero, en segundo lugar, ha de destacarse una enseñanza que puede resultar especialmente válida para España: la articulación de sistemas institucionalizados para dar soluciones a los problemas que plantea la coexistencia de diferentes niveles de gobierno en materia tributaria.

En este sentido, y para el caso de España, no es en realidad novedoso pedir un mayor protagonismo del Senado, como cámara territorial en la que puedan debatirse los problemas de las haciendas autonómicas y locales. Como tampoco lo es la aspiración a que el Consejo de Política Fiscal y Financiera asuma en la legalidad lo que en la práctica viene, al menos parcialmente, representando.

#### LA FINANCIACIÓN SUBCENTRAL: DOS CUESTIONES INICIALES

No es frecuente, y sin embargo parece absolutamente necesario, hacer un examen global de la forma en que ha discurrido en España el conjunto de la financiación subcentral, es decir, tanto de las comunidades autónomas como de las entidades locales. A este empeño dedica su esfuerzo el profesor **Monasterio** en su trabajo sobre «La financiación subcentral en España: principios y desarrollo», poniendo de manifiesto las recíprocas influencias en la conformación de los sistemas de financiación autonómica y local.

No deja de resultar reveladora la observación del profesor asturiano en cuanto a dos puntos esenciales. El primero es que la falta de experiencia previa en cuanto a la financiación de las autonomías hizo que se tomara, en sus rasgos esenciales, como modelo el ya conocido de las haciendas locales, dotándolo, eso sí, de una capacidad normativa más amplia —al menos aparentemente— que la propia de esas entidades. Y se dice aparentemente porque la posibilidad de que los municipios gradúen el tipo de gravamen en sus impuestos más significativos los dota de mayor flexibilidad que la conseguida a través de la cesión de tributos a las comunidades autónomas, en un primer momento sin facultades normativas.

El segundo punto es el relativo al cambio de trayectoria que se deduce de la comparación entre las reglas fijadas en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la que parecía preverse que serían los impuestos sobre el consumo en su fase minorista los que habrían de representar el mayor volumen de ingresos para las distintas

comunidades, y la realidad posterior, que ha girado hacia el Impuesto sobre la Renta. Realidad que puede volver a experimentar otro cambio si, en un futuro no muy lejano, el IVA y los impuestos especiales se incorporan al elenco de los tributos cedidos. También dedica el profesor **Monasterio** una atención especial a los efectos de los escenarios de consolidación presupuestaria sobre los objetivos globales de saneamiento de las finanzas públicas fijados en el Plan de Convergencia de 1992, que se evalúan positivamente, y cuya experiencia se ha utilizado recientemente para la regulación de la deuda local.

Una segunda cuestión de partida es el tema de las «balanzas fiscales», esto es, de cuánto aporta y cuánto recibe cada comunidad autónoma, que aparece con frecuencia en el discurso de los políticos. El profesor **Castells** se ocupa, en su artículo sobre «Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica», de racionalizar una discusión que, con frecuencia, aparece cargada de sentimientos reivindicativos pasionales.

Ante todo, parece necesario precisar que una cosa es conseguir un grado aceptable de equidad en la provisión de servicios públicos y su financiación y otra distinta impulsar el desarrollo regional para acentuar la convergencia territorial. La confusión interesada de estas dos cuestiones lleva a conclusiones erróneas.

El profesor **Castells** parte, en su trabajo, de dos consideraciones fundamentales. La primera es que la redistribución de la renta tiene un fundamento estrictamente individual, con lo que la redistribución interregional se produce al aplicar el principio de prestar servicios similares a todas las personas que se encuentran en situaciones similares y aplicar una presión fiscal similar a quienes gozan de una capacidad fiscal similar. La existencia de una comunidad política conduce a la redistribución de renta entre individuos y, como resultado, entre territorios. En segundo lugar, la aplicación de un cierto principio de igualdad no supone que los gobiernos subcentrales no puedan gozar de un grado de autonomía tan amplio como se desee. La solidaridad interterritorial no es incompatible con la autonomía financiera.

Sobre estas bases, y examinada la financiación autonómica española, observa que ésta garantiza un elevado grado de igualdad (excluyendo el autor a las haciendas forales) y, por tanto, de solidaridad interterritorial, pero ofrece, en cambio, niveles muy reducidos de autonomía tributaria.

Trata de aportar elementos para la construcción de un marco analítico estableciendo la relación entre el grado de solidaridad y la estructura de la Hacienda autonómica (tributos más subvenciones), y muestra que las subvenciones garantizan la solidaridad y permiten alcanzar un objetivo de igualdad. Pero no todos los sistemas de subvenciones conducen al mismo resultado, pronunciándose a favor de las «subvenciones de igualación» como las que considera más aptas para alcanzar los objetivos deseables.

LA EVOLUCIÓN  
DE LA FINANCIACIÓN  
AUTONÓMICA  
Y EL PRINCIPIO DE  
CORRESPONSABILIDAD

Así pues, disparidad de sistemas en la experiencia internacional y la posibilidad de encontrar un sistema de equilibrio en el que convivan solidaridad y autonomía parecen dos útiles puntos de partida para cualquier reflexión sobre corresponsabilidad.

La importancia del papel que el Consejo de Política Fiscal y Financiera juega en cuanto a la financiación de las comunidades autónomas está fuera de toda duda, hasta el punto de que, como señalan los profesores **Ramallo** y **Zornoza** en el artículo que lleva por título «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las comunidades autónomas», en la realidad de las cosas ese papel se corresponde mal con su parca regulación como órgano consultivo y de deliberación.

Y ello porque, como órgano intergubernamental que ha de coexistir con las comisiones mixtas —órganos de relación bilateral entre el Estado y cada comunidad autónoma— da lugar a un entramado complejo de relaciones que los autores tratan de explicar y de evaluar, desde la perspectiva jurídica, fijando la naturaleza de los acuerdos que se adoptan en cada caso y su eficacia dentro de nuestro ordenamiento.

No son pocas las cuestiones que con este planteamiento se desvelan, y que hacen pensar, como ya propusiera el *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, de 1995, en la necesidad de una profunda revisión del papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que, obviamente, habría de coordinarse con la que se apunta como necesaria reforma del Senado, en cuanto auténtica cámara territorial.

Partiendo del análisis de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de septiembre de 1996 y de abril de 1998, el profesor **Pedraja**, en su artículo sobre «Presente y futuro de la financiación autonómica común», procede a su evaluación en función de los principios de autonomía, solidaridad y coordinación.

En cuanto al primero de ellos, la efectividad de su implantación exige renunciar a que la financiación autonómica se base esencialmente en transferencias. Los gobiernos subcentrales han de contar con impuestos de incidencia general (en su ámbito territorial) sobre los que posean capacidad normativa en algunos de sus elementos esenciales, y cuyo ejercicio sea perceptible por los ciudadanos. El avance que han supuesto en este ámbito las últimas reformas ha de completarse actuando también en la imposición sobre el consumo.

Para dar realidad al principio de solidaridad, el autor reclama el establecimiento de subvenciones de nivelación, consensuando un criterio explícito de equidad, que es, a su juicio, la gran cuestión pendiente de la financiación autonómica.

En cuanto a la coordinación, de los tres aspectos que abarca —tributos, gastos y política de estabilización— es el último el que debe considerarse prioritario, y para abordarlo es preciso perfeccionar los escenarios de consolidación presupuestaria en un triple frente: establecer criterios que justifiquen los límites de déficit y endeudamiento de las comunidades autónomas, disponer de información fiable del grado de cumplimiento y especificar la autoridad que ha de verificarlo, diseñando el oportuno sistema de sanciones en su caso.

El profesor **Ruiz-Huerta** analiza, en su trabajo «Corresponsabilidad fiscal: responsabilidad y límites», si el sistema español de financiación autonómica ha avanzado, en términos de responsabilidad, desde su implantación, poniendo de manifiesto los principales límites al crecimiento de la autonomía financiera a lo largo del tiempo.

En la primera etapa de desarrollo del sistema de financiación autonómica, la cesión de la gestión de los impuestos cedidos generaba un incentivo positivo, y así lo muestra el crecimiento de la recaudación de estos tributos. Sin embargo, este efecto positivo se vio compensado por el llamado «efecto financiero», provocado por la participación en los ingresos del Estado. La limitación de la imposición propia y la no aplicación de recursos, entre otras causas, permiten afirmar que el sistema, en su primera fase, era claramente deficitario en términos de autonomía.

Esta situación no cambia en su esencia hasta 1993, momento en el que se desdobra la PIE (participación en los ingresos del Estado), con la participación en el 15 por 100 del IRPF recaudado en cada territorio. Aunque acepta la irrelevancia del sistema a efectos de corresponsabilidad, el autor le atribuye la virtud de romper inercias anteriores, al ser el primer intento de territorializar la principal fuente tributaria de nuestro sistema fiscal.

Las reformas de 1996 suponen un importante paso en el desarrollo de la autonomía financiera de las comunidades autónomas de régimen común. Aunque el nuevo sistema haya sido objeto de críticas basadas en la presunción de quiebra del principio de unidad fiscal, en los riesgos de la competencia entre comunidades, en los costes de administración y cumplimiento, y en las exigencias de coordinación tributaria y de la política fiscal, el autor afirma su consistencia con el principio de corresponsabilidad. El artículo finaliza con un conjunto de posibles recomendaciones para el desarrollo futuro del sistema.

El artículo del profesor **Pérez García**, «Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional», aborda un tema polémico: la existencia en nuestro sistema de un grado apreciable y suficiente de solidaridad interregional. Con buen criterio, el autor señala que, realmente, las desigualdades contra las que se debe luchar son las interindividuales, aunque la atención de los políticos se centre en las que separan a unas regiones de otras. Recuerda, además, que cuando se abordan problemas de nivelación in-

terregional no es suficiente tener en cuenta las diferencias de renta monetaria disponible, porque una parte relevante de esa nivelación depende de la prestación de servicios públicos que significan una renta en especie no despreciable. En todo caso, el mecanismo utilizado con generalidad para combatir desigualdades no deseables es el que representan las transferencias intergubernamentales. Dedicar, por ello, su atención a la forma que éstas pueden asumir, realizando una comparación de las utilizadas en diez países.

Señala, asimismo, cómo en la base de los actuales desequilibrios se encuentran dos problemas: el primero es el de su origen. El criterio del coste efectivo de los servicios tras pasados a las comunidades autónomas marcó diferencias de principio, puesto que no todas las comunidades estaban igualmente dotadas. El segundo, consecuencia del primero, es que tampoco se adoptó desde el principio un criterio de equidad satisfactorio en el ámbito autonómico. Nos encontramos, pues, con problemas ya viejos, que vienen siendo arrastrados por el sistema, sin que hasta el momento se haya conseguido darles una solución satisfactoria.

El profundo cambio normativo que ha supuesto la Ley 14/1996 es analizado por el profesor **Falcón**, en el artículo «Los tributos cedidos y las competencias normativas de las comunidades autónomas», desde una perspectiva específica: la importancia que reviste la regulación de los distintos puntos de conexión de los tributos cedidos, habida cuenta de las especialidades que cada comunidad autónoma podrá incluir en la normativa de aquellos impuestos en los que tiene capacidad normativa. Tras atender de modo singular al análisis de la residencia como punto de conexión en el IRPF, extiende su trabajo a los demás tributos cedidos, y apunta los posibles problemas que pueden surgir, a la vista de la jurisprudencia comunitaria europea, en relación con el tratamiento tributario de los no residentes.

No podía estar ausente en este repaso de cuestiones el caso singular de los regímenes fiscales del País Vasco y Navarra, que se analizan por el profesor **Zubiri**, catedrático de Hacienda en la Universidad del País Vasco, en el trabajo titulado «La capacidad normativa de las comunidades forales. Su extensión al resto de las comunidades autónomas». Básicamente, el objeto de su trabajo consiste en determinar si, por las condiciones de su aplicación, puede considerarse que la presión fiscal es muy diferente de la que soportan los contribuyentes que residen en comunidades de régimen común, de forma tal que pueda pensarse que es un régimen privilegiado.

Partiendo de la sustancial igualdad entre el régimen de concierto (País Vasco) y el de convenio (Navarra), se subraya que la diferencia esencial entre uno y otro estriba en que los titulares reales del poder financiero en el País Vasco son los territorios históricos (Guipúzcoa, Vizcaya y Alava). Dejando al margen los problemas técnico-jurídicos que esta situa-

ción implica —los territorios históricos no tienen capacidad «legislativa» en sentido estricto, pues ésta corresponde a la comunidad autónoma y, en consecuencia, no pueden dictar «leyes», sino «normas forales», lo que supone una singularidad desde el punto de vista del principio constitucional de legalidad tributaria—, los efectos más inmediatos son dos: el primero, que cada territorio histórico puede regular los impuestos de modo distinto, aunque de hecho la actuación del Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi haya limado de forma sustancial tales diferencias; el segundo es que las discrepancias entre el Concierto y las normas forales han de ser resueltas, en la vía judicial, por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

El análisis del profesor **Zubiri** muestra cuáles son las peculiaridades reales de estos regímenes y las incertidumbres que, desde el punto de vista de su aplicación, plantean al carecerse de normas objetivas que permitan enjuiciar con certeza las posibles extralimitaciones en el uso del poder fiscal. En este aspecto, pone de manifiesto la gran diferencia de conflictividad existente entre el País Vasco y Navarra, y alude al reciente Pacto Fiscal de la primera de estas comunidades con el Estado.

Rechaza rotundamente la posibilidad de extender estos regímenes a las demás comunidades autónomas y propone, alternativamente, un sistema de financiación basado en transferencias y un recargo del Impuesto sobre la Renta. Las razones en que fundamenta esa posición, aparte de las puramente históricas, son de orden conceptual y económico. En primer término, la aplicación generalizada del sistema supondría un giro copernicano respecto de la situación actual, pues habrían de producirse, con carácter general, transferencias de las comunidades al Estado para la financiación de este último. Además, el sistema supondría la creación de tantas administraciones tributarias como comunidades autónomas, cada una con su propia normativa, lo que generaría importantes problemas de armonización fiscal y un claro aumento de la presión fiscal indirecta, y posiblemente conduciría a asignaciones de recursos especialmente ineficientes y plantearía problemas de equidad fiscal.

Dos veces al año, en virtud de la aplicación del protocolo sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, los países de la Unión Europea deben enviar a la Comisión y al BCE estadísticas relativas al déficit de las administraciones públicas y a la deuda pública. En el caso de España, estas estadísticas las elaboran, respectivamente, la Intervención General de la Administración del Estado y el Banco de España. Entre la información que este último publica regularmente sobre la deuda pública se encuentra la relativa al endeudamiento de las comunidades autónomas.

**Asunción Rubio y Beatriz Sanz**, en su artículo «El endeudamiento autonómico. Las estadísticas del Banco de España», analizan el endeuda-

## ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO Y LOCAL

miento de las comunidades autónomas y los aspectos más destacables de su evolución, así como la información que a este respecto suministra el Banco de España.

Puesto que el nivel acotado que alcance la deuda pública en un país es uno de los principales criterios para acceder a la UEM y una exigencia para los que ya forman parte de ella, resulta de gran importancia definir con exactitud el término deuda o endeudamiento. A la vista de esto, las autoras han creído conveniente comenzar su artículo con una exposición de los principales conceptos de deuda que se manejan, haciendo referencia al ámbito al que están referidos. Así, distinguen entre pasivos totales, que es el concepto que recogen las Cuentas Financieras del Banco de España; endeudamiento en valores y créditos no comerciales, más restringido que el anterior, y que recoge el *Boletín Estadístico* mensual del Banco de España, y, por último, el endeudamiento según criterio del Protocolo PDE, que está definido según normas homogéneas de obligado cumplimiento para todos los países de la Unión Europea.

La definición de endeudamiento según el Protocolo PDE está regulada por el Reglamento (CE) n.º 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, al que las autoras dedican un epígrafe de su trabajo. En él repasan los conceptos de sector administraciones públicas, deuda pública y producto interior bruto según el SEC/95, al que remite el propio Reglamento, y apuntan la aplicación de la normativa del SEC al caso español.

Centrándose ya en las estadísticas trimestrales que elabora el Banco de España, llevan a cabo un exhaustivo repaso de la metodología, los instrumentos y las fuentes estadísticas empleadas para su elaboración. Presentan la ventaja, en el caso de la información relativa a las comunidades autónomas, de que el concepto de deuda que utilizan —deuda en valores y créditos no comerciales— coincide prácticamente con el del Protocolo PDE, que, por basarse en normas homogéneas, es el que se utiliza en el análisis de los países de la UE. Además, son las únicas estadísticas existentes que facilitan el seguimiento regular y el análisis pormenorizado de la deuda pública. Todo ello ha hecho que aumente su valor.

El trabajo finaliza con un análisis de la evolución del endeudamiento de las comunidades autónomas desde 1984, en la que destacan tres características: éste ha supuesto una proporción reducida de la deuda de las administraciones públicas y bastante estable, sobre todo a partir de 1994; en casi todas las comunidades autónomas, los ritmos de crecimiento de la deuda se han moderado bastante desde 1992-93, debido, en gran parte, a los términos recogidos en el Tratado de Maastricht; y, por último, se ha producido una disminución de la *ratio* deuda/PIB en 1998.

El profesor **Alfonso Utrilla**, de la Universidad Complutense, estudia, en su trabajo «Consolidación fiscal y endeudamiento regional: evolución y perspectivas», la política presupuestaria seguida en los últimos años por

las comunidades autónomas, tratando de derivar alguna relación entre ésta y la deuda acumulada por los gobiernos regionales.

Su trabajo comienza con una exposición de la evolución de las principales operaciones financieras y no financieras de las comunidades autónomas en la década de los noventa. A este respecto, hay que señalar que se ha producido un fuerte aumento del ahorro bruto y una reducción muy significativa de la necesidad de financiación de las comunidades autónomas, lo que ha llevado a conseguir que, desde 1996, el ahorro supere a la necesidad de financiación. También las operaciones financieras han experimentado una mejora, aunque no tan marcada como la descrita para las no financieras.

Otro aspecto a destacar del endeudamiento autonómico es que, a pesar de su evolución diferencial en las distintas comunidades autónomas, existe un rasgo común en esta evolución, que cada vez está adquiriendo más relevancia, y es que el endeudamiento de todas ellas es mucho más moderado que el experimentado por los organismos autónomos y empresas dependientes de las administraciones regionales, cuyo número se ha incrementado mucho en los últimos años. Se trata de un mecanismo que permite a las administraciones regionales desviar parte de su endeudamiento hacia estos entes, encontrando así una vía de escape a las restricciones a su endeudamiento.

A la vista de todos estos datos, el profesor **Utrilla** identifica una tendencia muy acentuada en el comportamiento presupuestario de las comunidades autónomas hacia la consolidación presupuestaria, por una parte, y hacia la reconducción de su endeudamiento hacia estos entes dependientes, por otra. Así, se está produciendo un saneamiento de las cuentas de las administraciones centralizadas al tiempo que está creciendo el endeudamiento de su sector público empresarial.

Un segundo trabajo de **Alfonso Utrilla**, ahora en colaboración con **Rosa María Urbanos**, sobre la «Incidencia del traspaso de competencias sanitarias en los recursos autonómicos: una simulación de escenarios alternativos de financiación», lleva a cabo un análisis de las consecuencias financieras del traspaso de las competencias sanitarias a las comunidades autónomas, competencias que tienen gran importancia tanto por la magnitud absoluta del gasto sanitario público como por su relevancia en comparación con el resto de las partidas de gasto autonómico.

Los autores realizan un breve repaso de las reformas que ha experimentado en los últimos años en nuestro país el sistema de financiación sanitaria, en el que se han ido sucediendo distintos mecanismos de financiación, tales como el coste histórico de los servicios como criterio de reparto o de territorialización del gasto sanitario; el criterio de población protegida, que se acompañó con un criterio de suficiencia dinámica, y, por último, el vigente en la actualidad, que introduce dos novedades respecto al anterior: aumento del volumen a distribuir entre las regiones

y creación de un fondo finalista de atenciones especiales. A continuación, estudian con mayor profundidad este último, que estará vigente hasta 2001.

A pesar de estas reformas, el sistema de financiación sanitaria sigue sin garantizar los principios de equidad territorial y de suficiencia, lo que ha llevado a plantear dos líneas de reforma: la «línea de gasto», que consiste en estimar el gasto necesario para costear la prestación de los servicios transferidos y repartir los ingresos precisos para su financiación, y que implica considerar como criterio de reparto la población ajustada, y la «línea de ingreso» o «espacio fiscal», en la que una financiación estatal básica garantizada, derivada de la participación de las regiones en ciertos impuestos, se complementaría con el esfuerzo fiscal propio de las comunidades autónomas.

A la vista de esto, y tratando de determinar cuál de estos mecanismos sería más recomendable para dar cumplimiento a los citados principios, los autores llevan a cabo un análisis en el que se simula la distribución territorial completa de las competencias sanitarias y se estudian sus efectos económicos sobre los recursos autonómicos, comparando la situación actual de no integración con la integración en el sistema de financiación general. Este análisis se realiza a partir de tres hipótesis de territorialización del gasto: distribución en función del coste efectivo, de los porcentajes de población protegida y de la población ajustada, y en él se contemplan dos quinquenios: 1997-2001, que es el actual, y 2002-2006.

Como conclusiones más importantes de este análisis cabe destacar las siguientes: resulta preferible integrar la sanidad en el sistema general de financiación autonómica que mantener el modelo diferenciado actual, ya que la primera alternativa permitiría generar más recursos económicos a las comunidades autónomas, con independencia del criterio de distribución escogido; es necesario, además, incorporar medidas que permitan a las comunidades autónomas complementar los recursos estatales con un esfuerzo fiscal propio; por último, convendría cambiar la financiación condicionada de la sanidad por una financiación incondicionada dentro del sistema general de financiación.

Junto a las comunidades autónomas, las entidades locales constituyen los otros entes territoriales con base en los cuales la Constitución articula la organización territorial del Estado. En consecuencia, el análisis de la medida en que opera en ellas el principio de corresponsabilidad resultaba ineludible. De su tratamiento se ha hecho cargo el profesor **Suárez Pandiello** en el estudio que lleva por título «La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales». De su trabajo deben destacarse algunos aspectos básicos.

En primer lugar, señala que el proceso de descentralización del gasto local está resultando más lento que el del autonómico, y queda todavía

lejos del objetivo del 25 por 100 sobre el total del gasto (50 por 100, Estado, y otro 25 por 100, comunidades autónomas), sobre el que parecería existir un cierto consenso implícito. El peso de las corporaciones locales apenas alcanza el 15 por 100, y es, por tanto, razonable pensar que habrán de ampliarse en el futuro las competencias municipales y provinciales.

De manera inversa al proceder de las comunidades autónomas, las entidades locales han hecho uso de los poderes que les ha concedido la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 1988 para la fijación de tipos de gravamen, o de coeficientes multiplicadores, incrementándolos incluso hasta los máximos admisibles, lo que constituye, quizá, la mejor prueba de que se han implicado, consciente y voluntariamente, en conseguir aumentos recaudatorios basados en sus poderes.

Quedan, sin embargo, importantes problemas por resolver, corrigiendo defectos que han sido reiteradamente denunciados, como ocurre, por ejemplo, con el efecto que producen beneficios fiscales concedidos a través de leyes estatales, sin la adecuada compensación.

También **Ignacio Ezquiaga** inicia su trabajo, «Condicionantes de la sostenibilidad financiera de las corporaciones locales 1990-1999», poniendo de manifiesto que el peso local en el gasto total se ha reducido, entre 1990 y 1999, del 14 por 100 al 12,7 por 100, en tanto que las comunidades autónomas ascienden del 20 por 100 al 25,8 por 100. Según el autor, uno de los factores explicativos de esta situación es la presión de la posición financiera de las corporaciones locales, en un contexto de escaso desarrollo de la capacidad de gestión económica en todas las actividades y de raquitismo en los ingresos tributarios.

En el campo del endeudamiento, la restricción más importante para las corporaciones locales viene dada por la llamada «regla de oro»: sólo pueden endeudarse a largo plazo para financiar gastos de inversión o sustituir operaciones preexistentes. Sin embargo, esta regla no permite garantizar la capacidad de un ente local para hacer frente en el tiempo a sus obligaciones como prestatario. Para ello, tendrá que haber un excedente de los ingresos corrientes sobre los gastos corrientes (excluidos los intereses de la deuda). Así, la capacidad de endeudamiento sólo puede mejorarse limitando el monto de la deuda viva, aumentando el ahorro bruto o alargando el plazo medio del endeudamiento. A un análisis detallado de estas tres variables se dedica el artículo comentado.

Parecía obligado dar ocasión de manifestar sus opiniones y preocupaciones a quienes más directamente se encuentran implicados en la solución de los problemas que se plantean a las haciendas autonómicas. Invitados los consejeros responsables de todas nuestras comunidades autónomas, han enviado sus respuestas, con una sola excepción. Las preguntas han sido contestadas con plena libertad y, una vez más, la

UNA ENCUESTA  
A LOS RESPONSABLES  
DE LAS HACIENDAS  
AUTONÓMICAS

Fundación de las Cajas de Ahorros quiere mostrar su agradecimiento, en nombre propio y en el de los lectores de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, a todos los que han tenido la gentileza de colaborar con este esfuerzo, adicional a sus ya pesadas tareas, en beneficio de la mayor transparencia de un debate de primera importancia para la vida nacional. Los lectores encontrarán recogido en este número el texto íntegro de las respuestas enviadas a un conjunto de cuestiones que les fueron propuestas de forma indicativa, y que trataban de abarcar los principales temas de la financiación autonómica: su efectividad para hacer operativo el principio de corresponsabilidad, la conveniencia o la posibilidad de extender a todas las comunidades los sistemas de cupo propios de las haciendas forales, el funcionamiento real de la mayor atribución de capacidad normativa, la situación actual de los tributos propios y cedidos, y su experiencia en la gestión tributaria.

**CONCLUSIÓN** ¿Qué enseñanzas cabe obtener del amplio conjunto de reflexiones que anteceden?

Quizá la más importante sea destacar que no se está ante un tema cerrado. Queda todavía un largo camino por recorrer hasta que se consiga —si ello es humanamente posible— diseñar un sistema de financiación autonómica que dé cobertura a las necesidades de nuestras comunidades autónomas y entidades locales.

Para recorrer con seguridad este camino, se imponen dos condicionantes esenciales. Por un lado, el acuerdo entre Estado y entes territoriales, evitando divergencias y un recurso continuo a los tribunales de justicia para resolver discrepancias. El pacto es la única vía sensata para la resolución de tales discrepancias. Para ello, habrá que revisar profundamente el papel que las actuales instituciones han de desempeñar. Dos de ellas parece que son las idóneas para esa labor: el Senado, que debería convertirse en una auténtica cámara territorial, y el Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuyo papel meramente asesor en su consideración legal ya ha sido desvirtuado por su importancia y por su actuación en la realidad.

En tercer lugar, han de buscarse los criterios de equidad que deben utilizarse para hacer efectiva la redistribución de rentas, personal y territorialmente, sin que tal redistribución suponga ni una sobreestimación de necesidades ni una limitación seriamente restrictiva de las facultades de cada comunidad integrante de ese todo que representa el conjunto del Estado. Las asignaciones de nivelación, como resaltan los autores que han colaborado en este número, continúan sin haber sido objeto del análisis y de la reflexión que merecen.

Asimismo, existe un acuerdo generalizado tanto en que las especialidades forales, basadas en derechos históricos, han de respetarse, sin perjuicio de que se adapten a las circunstancias que el tiempo de cada

momento marca, como en que no son extensibles a las comunidades de régimen común. Éstas ha de continuar y perfeccionar su trayectoria por las vías ya emprendidas, atribuyéndoles mayor capacidad para decidir sus estructuras tributarias. Y, reiterémoslo, las entidades locales no pueden ser abandonadas en los planteamientos generales que habrán necesariamente de hacerse en el futuro.

Ideas, reflexiones y sugerencias que tratan de dar un nuevo paso en el conocimiento de la realidad financiera autonómica y local, y en la línea de avanzar en un camino socialmente deseado y que hay que ir haciendo al andar, debido a la falta de experiencia.