

# AUTONOMÍA Y SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Antoni CASTELLS (\*)

## I. INTRODUCCIÓN: SALDOS FISCALES, SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL Y FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

**E**L debate sobre los saldos fiscales entre los distintos territorios ha vuelto a cobrar recientemente una cierta actualidad. De hecho, se trata de un debate permanentemente presente en la vida pública que, de vez en cuando y por distintas razones, aflora a la superficie con una carga polémica muy considerable. No es extraño que así sea, porque se trata de cuestiones que tocan muy de cerca, por un lado, los intereses de los ciudadanos (cuánto pagan y qué reciben del sector público) y, por otro, los sentimientos de pertenencia nacional. De hecho, podemos constatar cómo la cuestión de los flujos fiscales interterritoriales ha dado lugar a polémicas que se han situado en el primer plano de la actualidad en distintos países y ámbitos geográficos. En España, por supuesto, pero también en Alemania y, ya en otro contexto, en la Unión Europea.

En todos estos casos, los términos del debate suelen ser los mismos. Naturalmente, la cuestión es planteada por los países, o regiones, que creen que pagan demasiado. Los que tienen un saldo fiscal, o presupuestario, positivo no acostumbran a quejarse y más bien, si pueden, hablan poco del tema. En cambio, aquellos que realizan una contribución elevada, o que ellos piensan que lo es, suelen poner reservas. En España, esta cuestión suele entremezclarse, además, con la de la financiación autonómica. De manera que, antes de entrar en el fondo de lo que constituye propiamente el objeto de este trabajo, podría ser conveniente realizar dos breves consideraciones iniciales.

La *primera* es en relación con la propia existencia de los saldos fiscales. La acción del sector público genera siempre, inevitablemente, flujos de renta interregionales. Y ello ocurre por la simple razón de que el patrón distributivo de los gastos y el de los impuestos no tienen por qué coincidir. De manera que las regiones (o territorios) cuya partici-

pación en el total del gasto público es superior que su participación en el total de impuestos tienen un saldo fiscal favorable, y las otras, desfavorable. Si los impuestos se obtienen aproximadamente en proporción a la renta (que es un buen indicador de capacidad fiscal) y los gastos se distribuyen en función de la población (que es un buen indicador de las necesidades que tratan de cubrir los servicios públicos), entonces los flujos de renta tienen un carácter redistributivo de signo progresivo, y se dirigen de las regiones ricas a las regiones pobres, puesto que en las primeras, en las que la renta o el PIB per cápita es superior a la media, por definición la participación en la renta (o el PIB) es superior que en la población, mientras que en las segundas, en las que la renta o el PIB es inferior a la media, sucede exactamente lo contrario (1).

Esta redistribución interregional de renta no se produce como consecuencia de una determinada opción de política territorial del gobierno. No obedece a una voluntad explícita de redistribución de renta de las regiones ricas a las regiones pobres, sino que es el resultado de una cierta lógica, que puede tener un fundamento estrictamente individual, sobre cómo han de distribuirse los impuestos y los servicios públicos entre los individuos. La redistribución interregional de renta se produce como resultado de aplicar el principio, que parece razonable, de prestar un nivel de servicios similar a todas las personas en circunstancias similares y aplicar una presión fiscal similar a todas las personas con capacidad fiscal similar.

En definitiva, la existencia de un marco de derechos y deberes común a todos los individuos que integran una comunidad política conduce a una redistribución de renta entre los individuos y, como resultado de ello, entre los territorios, en la medida en que estos derechos y deberes se extienden al terreno de la fiscalidad y de los servicios públicos. Cuando se cuestiona la existencia de los saldos fiscales, se está poniendo en cuestión, en el fondo, la propia existencia de la acción de los poderes públicos. La pertenencia a una comunidad política implica, pues, la existencia de unos determinados saldos fiscales. Por esto, en algunas ocasiones, cabe preguntarse si este debate no esconde en realidad un debate más de fondo, no realizado, o realizado inadecuadamente, sobre la fortaleza de esta comunidad política. Es decir, sobre el grado de identificación de los ciudadanos con la comunidad y con los otros ciudadanos (al que podemos llamar, si así los deseamos, grado de identificación nacional), que está en la base de las relaciones de solidaridad que comportan estos flujos de renta.

Cumplido este requisito, resulta aconsejable que el debate sobre los saldos fiscales se realice sobre las reglas del juego y no sobre las cifras. Es decir, sobre los criterios más adecuados para la distribución de los impuestos y los gastos (entre los individuos y entre los territorios). Cuando el debate se realiza directamente sobre las cifras, conduce a un callejón sin salida y a la radicalización de las posiciones, porque no hay verdaderas razones para aceptar una cifra y no otra un poco, o mucho, más reducida, o más elevada, y finalmente el mensaje implícito que se extiende es el de que, en el fondo, cualquier déficit fiscal es excesivo (es, en sí mismo, una concesión), y que el objetivo deseable debería ser el de un déficit fiscal cero. Pero con ello se debilitan los lazos constitutivos de una comunidad política y, lo que es más grave aún, la propia lógica de la actuación de los poderes públicos.

La *segunda* consideración tiene que ver con la financiación autonómica, y con ello aterrizamos más concretamente en el objeto de este trabajo. Antes se ha señalado que los saldos fiscales se producen como resultado de la aplicación de un cierto principio de igualdad en el pago de los impuestos y la prestación de los servicios públicos en una comunidad política. La aplicación de este principio no es incompatible con la existencia de un sistema político descentralizado, en el que los gobiernos intermedios (estatales, en los países federales), y eventualmente los gobiernos locales, puedan gozar de un grado de autonomía tan amplio como se desee. Se trata de introducir el concepto de igualdad potencial, o *ex ante*, y no de igualdad de resultados. Es decir, aquí la igualdad cabría entenderla como igualdad de posibilidades. Los ciudadanos de los distintos territorios deberían estar en condiciones de recibir, si así lo desearan (por medio de su voluntad expresada a través de sus gobiernos intermedios y locales) un mismo nivel de servicios aplicando, si así lo desearan (por el mismo procedimiento), la misma presión fiscal.

Muy a menudo se produce una confusión entre la problemática de los saldos fiscales interterritoriales y la de la financiación autonómica. En especial, quisiera referirme a dos tipos de errores que se manifiestan con cierta frecuencia. El primero consiste en considerar que la corrección de un excesivo déficit fiscal debiera dar lugar a una mejor (en el sentido de más cuantiosa) financiación autonómica. Sin duda, la balanza fiscal y la financiación autonómica están íntimamente relacionadas (un mayor volumen de recursos del gobierno autonómico irá aparejado, normalmente, a un menor déficit fiscal), pero se trata de cuestiones distintas. Puede ocurrir que el déficit fiscal sea excesivo y que, en cambio,

no existan problemas de financiación autonómica. Por ejemplo, porque el problema resida en un insuficiente nivel de gasto directo del gobierno central. Es pues, preciso, para analizar correctamente esta cuestión, tener presente que el saldo fiscal es el resultado conjunto, en realidad, del circuito fiscal del gobierno central y del circuito fiscal autonómico. El segundo error consiste en suponer que un determinado grado de solidaridad interterritorial (que es, en definitiva, lo que reflejan los saldos fiscales) sólo puede ser garantizado, en realidad, por el gobierno central, y que cualquier sistema de financiación que atribuya un elevado grado de autonomía tributaria a los gobiernos autonómicos va en detrimento, en última instancia, de una mayor solidaridad.

Estos dos errores, formulados desde posiciones opuestas, vienen, en el fondo, a afirmar lo mismo: que la solidaridad interterritorial es incompatible con la autonomía financiera y que, en última instancia, un sistema de financiación autonómica digno de este nombre (es decir, basado en un elevado grado de responsabilidad fiscal) no permite alcanzar niveles aceptables de solidaridad interterritorial. Mi propósito, a lo largo de este trabajo, será el de tratar de demostrar lo equivocado de esta afirmación. En primer lugar, intentaré poner de manifiesto el insuficiente grado de autonomía fiscal de que adolece nuestro sistema de financiación autonómica, y las graves consecuencias que se derivan de la falta de responsabilidad fiscal. En segundo lugar, trataré de argumentar que no existe una incompatibilidad básica entre autonomía y solidaridad, y que diseñando adecuadamente los sistemas de subvenciones es posible disponer de un modelo que garantice el grado de autonomía fiscal que se considere deseable sin por ello disminuir el grado de solidaridad interterritorial que queramos alcanzar.

## II. AUTONOMÍA E IGUALDAD: ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN EN ESPAÑA?

### 1. Consideraciones introductorias

Autonomía e igualdad son, a mi entender, los dos pilares sobre los que debe asentarse el sistema de financiación autonómica y, por consiguiente, examinar hasta qué punto son o no objetivos compatibles, analizar las implicaciones concretas que puede tener traducirlos en instrumentos de la hacienda autonómica y profundizar en esta discusión no es perder el tiempo, sino entrar de lleno en el corazón mismo de la problemática del sistema de financiación. Es más, ésta es probablemente la cuestión central del desarrollo del Estado de las au-

tonomías y, más allá, de los sistemas políticos descentralizados, en los que finalmente de lo que se trata es de hacer compatible el reconocimiento del auto-gobierno de las realidades que lo integran con la igualdad básica de derechos y deberes que es consubstancial con el hecho de pertenecer a una misma comunidad política.

Naturalmente, resolver esta cuestión no es tarea fácil porque, en alguna medida, entre autonomía e igualdad existe un cierto grado de incompatibilidad. La autonomía llevada a su extremo implica la independencia (la libertad ilimitada para decidir por uno mismo) y, por lo tanto, la negación de la comunidad política más amplia; y la igualdad llevada a su último extremo (es decir, a asegurar la igualdad de resultados) sólo puede ser garantizada por un único gobierno central que decida en todo el territorio. Por ello, es inevitable tratar de encontrar, en el fondo, un equilibrio entre estos objetivos. Equilibrio que es, y no puede ser de otro modo, el resultado de una cierta transacción, de la renuncia a mayores niveles de uno de ellos para asegurar niveles aceptables del otro; y que se fundamenta, inevitablemente, en alguna forma de acuerdo político. El federalismo, político y fiscal, nos aporta algunas respuestas cuando tratamos de abordar esta cuestión, pero también nos traslada incertidumbres y, en ocasiones, problemas sin resolver. Y ya no digamos cuando todo ello tiene lugar en el marco de una realidad política plurinacional, o llámesele como se quiera, pero en la que, finalmente, el grado de identificación «nacional» de las diferentes comunidades territoriales es marcadamente distinto.

Quisiera hacer una reflexión adicional, que tiene una validez tal vez algo más general. Muchas veces, al abordar esta cuestión (y otras parecidas) nos encontramos con dos tipos de problemas diferentes. Uno es un problema político. Entiendo por tal un problema en el que es preciso elegir, optar, entre objetivos alternativos. No quiero decir con ello que la solución deba de ser blanco o negro, uno u otro; autonomía o igualdad, por ejemplo. En el terreno de la política, las soluciones no son nunca binarias. Se trata de encontrar una ponderación entre los dos objetivos sabiendo que entre ellos existen zonas de incompatibilidad (hay un cierto *trade-off*). Y sabiendo, sobre todo, que el equilibrio que escojamos (es decir, tanto de uno y tanto de otro) será inevitablemente fruto de una decisión política, no técnica. De una decisión en la que prevalecerá nuestra ordenación de los valores y las prioridades (y aquí existe un componente histórico evidente) y la relación de fuerzas de las partes que intervienen en la negociación. Es el tipo de decisión

que corresponde tomar respecto a cuestiones como el grado y la calidad de la autonomía tributaria que queremos que tenga nuestro sistema, el nivel de responsabilidad fiscal que deseamos o estamos dispuestos a aceptar que tengan las comunidades autónomas (CCAA) y el grado de igualdad que consideramos necesario.

El otro es un problema técnico. Es decir, un problema de adaptación de los medios de que disponemos a los objetivos que nos hayamos propuesto. Aquí el problema es técnico en el sentido de que no es un problema de principios, de discusión entre objetivos. Una vez decidida la combinación de objetivos, lo que habría que hacer es encontrar la mejor alternativa (la que maximizara la obtención de los objetivos minimizando los costes), que no debería estar sujeta a discusión. Es, si se quiere, el terreno de los técnicos, de los expertos, que deberían de actuar con la única y exclusiva motivación que acabo de señalar. ¡Atención!, que sea un problema técnico no quiere decir que sea sencillo, puede ser enormemente complejo y difícil de resolver. Y ya no digamos cuando en el diseño de las soluciones técnicas se producen interferencias de la política, lo que resulta inevitable, si hay la ocasión para ello, porque está claro que diferentes alternativas técnicas obedecen (casi siempre) a opciones políticas diferentes. De manera que cuando el debate político de fondo no ha tenido lugar ni en el momento, ni en el lugar, ni por las personas apropiadas, éste tiene lugar por las personas y en los lugares inadecuados. Quiere ello decir que el técnico no debería decidir ni el grado de autonomía tributaria, ni el nivel de igualdad, sino aportar las diferentes alternativas (con sus ventajas e inconvenientes) para alcanzar los que, a nivel político, se hubieran fijado como objetivos. Sin embargo, cuando estos objetivos no han sido previamente establecidos de forma explícita, resulta inevitable, o como mínimo muy probable, que las distintas alternativas «técnicas» que se proponen conduzcan a resultados (u objetivos) distintos.

Es, pues, relativamente importante clarificar este doble nivel: el político y el técnico, el de los problemas políticos y el de los problemas técnicos. Los problemas políticos admiten múltiples soluciones. Las alternativas son abiertas y han de expresarse abierta y libremente. Es, si se quiere, el espacio de la libertad, en el sentido de que podemos escoger entre diferentes alternativas y responsabilizarnos de aquello que hemos decidido. Los problemas técnicos, por contra, no admiten múltiples, sino sólo limitadas, soluciones. Es evidente que siempre hay un margen de maniobra, pero es un campo acotado y limitado. Indicadme cuál es la alternativa polí-

tica que hemos escogido y os diré cuál es la mejor solución técnica.

Cuando estos dos espacios no son adecuadamente separados y tratados independientemente, se producen numerosos problemas. Al menos en cuatro direcciones. Primero, porque al ocultar el debate político de fondo, se priva a la sociedad de la posibilidad de manifestarse sobre las grandes opciones políticas. Segundo, porque entonces este debate lo llevan a cabo, inevitablemente, los técnicos, que ni están preparados para realizarlo, ni son las personas en quien la sociedad ha depositado la misión de hacerlo. Tercero, porque entonces las soluciones «técnicas» tampoco son las adecuadas, acaban resultando inevitablemente contaminadas por la falta de objetivos políticos precisos, y son muchas veces una mezcla de medidas contradictorias (lo que en el terreno político es un equilibrio deseable, en el de la técnica deviene una solución ineficiente). Y cuarto, finalmente, porque permite, de hecho, la invasión de la técnica (en su desviación tecnocrática) en el terreno de la política, en el que tratan de imponerse soluciones «únicas» (de nuevo, no sólo comprensibles, sino muchas veces deseables en el terreno de la técnica, e inaceptables y falsas en el de la política).

La solidaridad tiene mucho que ver con todo lo que estamos hablando. La solidaridad interterritorial significa la existencia de flujos fiscales interterritoriales de las regiones relativamente ricas a las regiones relativamente pobres. Nos hemos referido a ello en la sección precedente. Sólo quisiera añadir, en este punto, dos consideraciones:

a) La primera es que, por lo que se refiere al sistema de financiación autonómica, la solidaridad debe ser el resultado de la aplicación de este objetivo de igualdad. La igualdad de ingresos potenciales por habitante (por utilizar un indicador relativamente obvio de necesidades) implica la solidaridad interregional (puesto que las regiones ricas pagan más impuestos de lo que reciben como ingresos autonómicos, mientras que las regiones pobres reciben más ingresos de los impuestos que pagan). Éste es el grado de solidaridad deseable que podemos pedir al sistema de financiación autonómica. Pero no más que ésta; no aquella que podría conducir a que las comunidades pobres acabaran teniendo un nivel de ingresos por habitante más elevado que las ricas (*over-compensation* u *over-equalization*, que es la razón que ha conducido a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de la RFA, obligando a revisar el sistema de subvenciones de nivelación).

b) Este pronunciamiento constitucional es la demostración del alcance político de esta cuestión. Y ésta es la segunda consideración. La solidaridad sólo es eficaz, finalmente, si se apoya en unas sólidas bases políticas. No es una cuestión técnica, ni estrictamente «objetiva» (en el sentido de responder a razones de hecho). Si miramos a nuestro alrededor, veremos que hay países en los que se producen importantes flujos de solidaridad interterritorial, sin que ello parezca suficiente para garantizar una real cohesión. Y otros en los que hay fuertes desequilibrios sin que, para corregirlos, se apliquen mecanismos redistributivos potentes. De manera que ni la potencia de los flujos redistributivos parece estar estrictamente relacionada con los desequilibrios de renta subyacentes, ni la existencia de niveles elevados de solidaridad es condición suficiente para asegurar la cohesión interterritorial. Para que la solidaridad produzca los resultados deseados, es necesario que se cumplan algunos requisitos políticos. Sin entrar a fondo en ellos, sólo dejándolos insinuados, yo apuntaría tres. El primero es el sentido de pertenencia a la comunidad política en cuyo seno tiene lugar la solidaridad, y que crea estos vínculos invisibles que permiten que, finalmente, unos ciudadanos estén dispuestos a pagar más impuestos para que otros reciban los mismos servicios. El segundo es la transparencia. Muchos de los conflictos interterritoriales en torno a esta cuestión están originados por el desconocimiento de la realidad. No querría caer en la ingenuidad de pretender que el conocimiento es la solución de la relación entre las personas, pero tampoco hay que caer en el cinismo de pensar que la ignorancia es la garantía de la tranquilidad. Más bien creo que personas bien informadas (y formadas) suelen ser más razonables para encontrar acuerdos y entender las razones de los otros. Pero, en este caso, el argumento en favor de la transparencia es aún más inmediato: la falta de ella no ha arreglado nada y ha creado muchos problemas. Finalmente, el tercer requisito (base política) de la solidaridad es la confianza en el Estado, que es el instrumento que realiza la redistribución. Los ciudadanos (los que reciben y los que pagan) deben saber que los impuestos son exigidos con la misma severidad en todas partes, y que su dinero es utilizado correctamente en lo que debe serlo, y que no es empleado en alimentar una burocracia ineficiente ni en favorecer redes clientelares.

## 2. Descentralización presupuestaria y dependencia financiera

Como es sabido, en España se ha producido, en un período de tiempo relativamente corto desde

una perspectiva histórica, un importante proceso de descentralización del sector público. Entre 1979 y 1997 la participación del gobierno central en el gasto público total consolidado ha pasado del 88,0 por 100 al 63,8 por 100 del total (cuadro n.º 1), en beneficio, sobre todo, de los gobiernos autonómicos, que han surgido como una nueva realidad de gobierno y que ahora representan poco menos del 25 por 100 del total (el 23,9 por 100, en concreto). Cuando culmine el traspaso de competencias de sanidad y educación a todas las CCAA (es decir, en la hipótesis de que las CCAA del art. 143 tuvieran un nivel de gasto similar al que tienen actualmente las del art. 151), las CCAA podrían alcanzar un porcentaje del orden del 30 por 100, y el gobierno central del 58 por 100.

El grado de descentralización presupuestaria alcanzado en España es comparable al de los países federales, en los que también existe un nivel de gobierno intermedio (estados, *Länder*, provincias o cantones) con capacidad de autogobierno político

(cuadro n.º 2). En Australia y Canadá alcanzan el 40 por 100; en Estados Unidos y la República Federal de Alemania sólo sobrepasan por poco el 20 por 100, y en Suiza representan el 27,7 por 100. Por su parte, en promedio también, el peso del gobierno central es más reducido que en España (sólo está un poco por encima del 50 por 100), debido a que, en conjunto, son más fuertes presupuestariamente los gobiernos locales: en Estados Unidos y Suiza suponen más del 20 por 100 del conjunto del sector público, y en Canadá y la RFA están sólo un poco por debajo de esta cifra. En España, en cambio, apenas superan el 12 por 100. Ahí, en la debilidad presupuestaria de los gobiernos locales, reside probablemente, desde el punto de vista de la estructura presupuestaria del sector público español, su rasgo más característico si lo comparamos con otros países que nos podrían servir de referencia, como son los federales.

Desde el punto de vista de la descentralización presupuestaria, podemos considerar, pues, que el

CUADRO N.º 1

**ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO EN ESPAÑA**  
(En porcentaje del gasto público total consolidado)

	Gobierno central	Gobiernos autonómicos	Gobiernos locales	Total
1979 .....	88,0	0,1	11,9	100,0
1985 .....	76,6	12,6	12,8	100,0
1990 .....	67,5	19,2	13,3	100,0
1995 .....	67,0	21,5	11,5	100,0
1996 .....	65,5	22,6	11,9	100,0
1997 .....	63,8	23,9	12,3	100,0

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

CUADRO N.º 2

**ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO EN DISTINTOS PAÍSES FEDERALES**  
(En porcentaje del gasto público total consolidado)

	Gobierno central	Gobiernos intermedios	Gobiernos locales	Total
Australia (1996) .....	53,5	40,6	5,9	100,0
Canadá (1991) .....	40,4	40,8	18,8	100,0
Estados Unidos (1995).....	54,4	21,6	24,0	100,0
RFA (1996).....	62,1	20,7	17,2	100,0
Suiza (1995).....	51,5	27,7	20,8	100,0
Media sin ponderar .....	52,4	30,3	17,3	100,0

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook, International Monetary Fund.

proceso autonómico ha alcanzado ya niveles muy satisfactorios. Los gobiernos autonómicos administran una parte del conjunto del sector público similar a la de los países más descentralizados, y son los responsables de la gestión de parcelas de la actividad pública tan sensibles al bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos como la educación y la sanidad. En CCAA como las forales, muy especialmente, y las del art. 151, el gasto público autonómico supone, en relación con el PIB, porcentajes similares a los que pueda mostrar el de los gobiernos estatales en Illinois o California en Estados Unidos, o el de los gobiernos de los *Länder* de Renania del Norte-Westfalia o Baviera en la RFA.

Sin embargo, el grado de descentralización del gasto público (o, más precisamente, de la gestión presupuestaria) no ha ido acompañado de progresos similares por el lado del sistema de financiación. Ahí subsisten deficiencias importantes en distintos campos, y muy en particular en dos en especial: por una parte, los ingresos de las CCAA dependen en exceso de las subvenciones procedentes del gobierno central y, por otra parte, el sistema no garantiza adecuadamente una igualdad básica entre los ingresos de las CCAA para hacer frente a las responsabilidades que tienen atribuidas. Nos encontramos así con que, hasta el momento, la ha-

cienda de las CCAA ha hallado dificultades apreciables para encontrar el equilibrio adecuado entre los objetivos de autonomía e igualdad, que son, como se ha señalado, los dos objetivos fundamentales en que se debe inspirar el sistema de financiación autonómica.

Mientras que, desde el punto de vista de la descentralización presupuestaria, la situación existente en España es perfectamente comparable a la de otros países, no ocurre ya lo mismo cuando examinamos la estructura de la hacienda de los gobiernos intermedios. En España depende en mucho mayor medida que en otras partes de las subvenciones procedentes del gobierno central y, en cambio, es muy inferior el peso de los ingresos tributarios, procedentes directamente de los impuestos pagados por los ciudadanos residentes en el territorio.

En efecto, la financiación de los gobiernos autonómicos procede fundamentalmente de dos grandes fuentes: los ingresos tributarios y las transferencias (básicamente, del gobierno central). Los *ingresos tributarios* representan el 25,90 por 100 del total de los recursos autonómicos (2), y están integrados fundamentalmente por tres grandes tipos de tributos (cuadro n.º 3):

CUADRO N.º 3

**ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (CCAA) ESPAÑOLAS  
DE RÉGIMEN COMÚN (1998)**  
(En miles de millones de pesetas)

	CCAA art. 151	Porcentaje s/total	CCAA art. 143	Porcentaje s/total	Total CCAA	Porcentaje s/total
INGRESOS TRIBUTARIOS .....	1.568,2	25,90	1.051,6	45,45	2.619,8	31,31
Tributos propios y tasas .....	243,6	4,02	166,7	7,21	410,3	4,90
Tributos cedidos .....	635,7	10,50	436,8	18,88	1.072,5	12,82
Tramo autonómico IRPF .....	352,6	5,82	340,9	14,73	693,5	8,29
Participación territorial IRPF .....	336,3	5,56	107,2	4,63	443,5	5,30
TRANSFERENCIAS .....	4.408,0	72,80	1.162,4	50,24	5.570,4	66,56
Del gobierno central .....	3.841,7	63,44	494,7	21,38	4.336,4	51,82
De carácter general (PIE) .....	1.302,2	21,50	212,0	9,16	1.514,2	18,09
Seguridad social .....	2.186,0	36,10	47,9	2,07	2.233,9	26,69
FCI .....	93,6	1,55	43,3	1,87	136,9	1,64
Otras .....	259,9	4,29	191,5	8,28	451,4	5,40
De la Unión Europea .....	520,5	8,60	643,7	27,82	1.164,2	13,91
Otras .....	45,8	0,76	24,0	1,04	69,8	0,83
OTROS INGRESOS .....	79,0	1,30	99,6	4,31	178,6	2,13
<b>TOTAL .....</b>	<b>6.055,2</b>	<b>100,00</b>	<b>2.313,6</b>	<b>100,00</b>	<b>8.368,8</b>	<b>100,00</b>

Fuente: ESCARDÓ (1999).

- Impuestos propios y tasas (4,02 por 100 del total), sobre los cuales los gobiernos autonómicos tienen toda la capacidad de decisión.

- Impuestos cedidos (10,50 por 100), que son un conjunto de impuestos estatales (impuesto sobre el patrimonio, sucesiones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y tasa sobre el juego) cuyo rendimiento es atribuido a los gobiernos autonómicos. Éstos tienen atribuida la administración tributaria y disponen de una cierta capacidad normativa para decidir algunos elementos de los impuestos.

- Participación en el IRPF (11,38 por 100). Las CCAA reciben un 30 por 100 del IRPF (a través de dos componentes: el tramo autonómico y la participación en la cuota líquida). Además, tienen la posibilidad de intervenir, dentro de un intervalo limitado, en la fijación del tipo, y de decidir determinadas deducciones.

Por su parte, las *transferencias* significan el 72,80 por 100 del conjunto de los ingresos de los gobiernos autonómicos, y en su mayor parte (el 63,44 por 100) proceden del gobierno central (cuadro n.º 3). Las más importantes son las siguientes:

- Subvención de carácter general (21,50 por 100 del total de recursos autonómicos). Aunque se considera formalmente una participación en los ingresos del Estado (PIE), en realidad se trata de una subvención de carácter general, cuya cuantía se negocia cada cinco años. Se calcula la cantidad correspondiente a cada gobierno autonómico distribuyendo el conjunto de los ingresos de carácter general (esta subvención más los tributos cedidos y la participación en el IRPF), según una fórmula en la que el peso fundamental corresponde a la población.

- Subvención destinada a la financiación de los servicios de sanidad y servicios sociales (36,10 por 100), que es una subvención condicionada que se distribuye entre los gobiernos autonómicos, básicamente según la población.

- Fondo de Compensación Interterritorial (1,55 por 100). Se trata también de una subvención condicionada destinada a la financiación de proyectos de inversión en las regiones más pobres (menos del 75 por 100 de la media de la Unión Europea).

- Fondos Europeos (8,60 por 100). Son subvenciones condicionadas procedentes de la Unión Europea. La más importante es el FEDER, destinado a financiar proyectos de inversión en las regiones más pobres (menos del 75 por 100 de la media europea).

En España, pues, tenemos una situación caracterizada por el fuerte peso de las subvenciones en la financiación de los gobiernos autonómicos. En cambio, en los otros países considerados, la situación se invierte completamente. Los ingresos tributarios significan en torno del 75 por 100 de los ingresos de los gobiernos intermedios (el 86,5 por 100 en la RFA, el 81,3 por 100 en Estados Unidos, el 76,0 por 100 en Suiza y el 49,6 por 100 en Australia, donde tienen un peso muy inferior que en los otros países), mientras que las subvenciones representan alrededor del 25 por 100 (cuadro n.º 4). De todas maneras, y a este propósito, es conveniente apuntar dos matizaciones importantes. La primera es que las recientes reformas han introducido en España unos ciertos grados, aún insuficientes pero no despreciables, de responsabilidad fiscal, tanto en el ámbito de los tributos cedidos (en el que a las competencias ya existentes en el terreno administrativo se han añadido atribuciones normativas en determinados campos) como en el del tramo autonómico del IRPF, en el que las CCAA tienen capacidad normativa para variar, dentro de unos límites, el tipo impositivo, así como para establecer ciertas desgravaciones sobre la cuota. La segunda es que tampoco en otros países estas competencias son ilimitadas ni, por supuesto, iguales en todos ellos. De hecho, podríamos hallar situaciones sumamente diversas. En algunos, como Estados Unidos o Suiza, los gobiernos estatales tienen amplias facultades tributarias en el terreno normativo; mientras que, en cambio, en otros, como en la RFA, éstas son más bien limitadas. Todo ello no ensombrece, sin embargo, la conclusión básica a la que queríamos llegar: el grado de autonomía tributaria (en cantidad y calidad) es muy superior en los países descentralizados que deberían servirnos de referencia que en España. Y el de dependencia financiera respecto al gobierno central, lógicamente, muy inferior.

### 3. Financiación autonómica e igualdad de ingresos entre las comunidades autónomas

En el equilibrio entre los objetivos de autonomía e igualdad, el sistema de financiación autonómica parece, en España, claramente inclinado por el lado de la igualdad. Mientras que el nivel de autonomía tributaria y de responsabilidad fiscal, como se ha visto en el anterior apartado, es claramente insuficiente, en cambio el sistema proporciona un importante grado de igualación (si se deja al margen la situación de las haciendas forales). Ha pesado

CUADRO N.º 4

**ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS EN ESPAÑA Y OTROS PAÍSES**  
(En porcentaje de los ingresos totales) (a)

	<i>Australia</i> (1990)	<i>Canadá</i> (1988)	<i>Estados Unidos</i> (1990)	<i>RFA</i> (1992)	<i>Suiza</i> (1989)	<i>España</i> (1998) (b)
Ingresos tributarios.....	49,6	76,0	81,3	86,5	72,9	28,0
Ingresos impositivos.....	38,9	53,4	64,7	70,3	53,4	21,9
Tasas y otros ingresos .....	10,7	22,6	16,6	16,2	19,5	6,1 (c)
Transferencias procedentes del gobierno central .....	50,4	24,0	18,7	13,5	27,1	72,0 (d)
TOTAL .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Notas*

(a) Excluyendo el endeudamiento.

(b) Se refiere exclusivamente a las CCAA del art. 151. Para más detalle, *vid.* cuadro n.º 3. Las diferencias entre los porcentajes de ambos cuadros obedecen a que en éste, por razones de homogeneidad con los otros países, se han incluido dentro del concepto ingresos tributarios diversas modalidades de ingresos (*vid.* nota c).

(c) Incluye tributos propios y tasas, otras transferencias y otros ingresos (ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales y variación de activos financieros).

(d) Incluye las transferencias procedentes de la Unión Europea.

*Fuentes:* Para España, ESCARDÓ (1999); para el resto de países, CASTELLS (1996), con datos procedentes de diversas fuentes.

más el temor a debilitar la solidaridad interterritorial que la voluntad de garantizar que los gobiernos autonómicos gozaran de un nivel de autonomía financiera elevado. El gobierno central se ha reservado la decisión final de la financiación autonómica por medio de dos procedimientos: 1) a través de los sistemas de subvenciones, y 2) mediante la limitación de las responsabilidades normativas y de administración tributaria en los ingresos tributarios de los gobiernos autónomos; ello ha comportado una importante dependencia financiera.

Más en concreto, es conveniente subrayar los siguientes puntos:

1) Los mecanismos de subvenciones existentes son de dos tipos: unos persiguen un objetivo claramente igualitario de los ingresos por habitante entre las CCAA —la subvención de carácter general y la destinada a la financiación de la sanidad—, aunque la primera incorpore también algún componente redistributivo a favor de las CCAA pobres; otros están exclusivamente destinados a las CCAA más pobres: el Fondo de Compensación Interterritorial y los fondos europeos. El resultado de los dos es, pues, fuertemente redistributivo.

2) El sistema de financiación no produce desigualdades apreciables entre las CCAA que aplican el sistema de financiación general. Entre las del artículo 151, la relación entre los ingresos por habitante oscilan entre 1,0847 (Galicia) y 0,9663 (Andalucía) y entre 1,2084 (Canarias) y 0,9523 (Andalucía), si se consideran los ingresos procedentes

del régimen especial canario (cuadro n.º 5). Las diferencias son algo más acusadas entre las del artículo 143: oscilan entre 1,3247 (Baleares) y 0,6590 (Murcia), aunque ahí las características competenciales hacen que la igualación por habitante tenga menos sentido, y existe la dificultad de depurar los ingresos de los gobiernos provinciales, por lo que hay que restar significatividad a las cifras.

3) En cualquier caso, no se aprecia de ninguna manera una relación significativa entre los ingresos autonómicos por habitante y el nivel de renta (PIB per cápita). Las regiones más ricas no tienen un nivel más elevado de recursos. El cuadro n.º 5, donde se comparan los índices de ingresos por habitante y de PIB per cápita, no permite apreciar relación significativa entre ambas variables. Finalmente, el cuadro n.º 6 presenta los resultados obtenidos al regresionar los ingresos por habitante (variable dependiente) con el PIB per cápita (variable explicativa) de las CCAA. Ninguno de los estadísticos obtenidos indica una relación significativa entre ambas variables (existe, en todo caso, una relación de signo negativo, pero no significativa). Cuando incluimos los recursos procedentes de fondos europeos, sí se aprecia una relación claramente significativa y de signo negativo: al disminuir el PIB per cápita en un 10 por 100, los ingresos autonómicos aumentan en un 33 por 100 gracias al efecto de estos fondos (cuadro n.º 6).

4) Existen, en cambio, diferencias muy apreciables entre los ingresos por habitante de las CCAA del artículo 151 de régimen común y las CCAA forales,

CUADRO N.º 5

## INGRESOS DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS Y NIVEL DE RENTA (1998)

	INGRESOS AUTONÓMICOS PER CÁPITA (a)		INGRESOS AUTONÓMICOS (INCLUYENDO FONDOS EUROPEOS) PER CÁPITA		PIB PER CÁPITA	
	(En pesetas)	Índice (media = 100)	(En pesetas)	Índice (media = 100)	(En pesetas)	Índice (media = 100)
CCAA art. 151						
Andalucía .....	241.569	0,9663	292.684	1,0687	1.662.807	0,7298
Canarias (b) .....	257.654	1,0306	274.073	1,0007	2.244.096	0,9849
Cataluña .....	253.848	1,0154	256.857	0,9379	2.845.089	1,2486
Galicia .....	271.167	1,0847	294.041	1,0737	1.942.136	0,8523
Comunidad Valenciana .....	241.914	0,9676	252.267	0,9211	2.295.223	1,0073
MEDIA .....	250.003	1,0000	273.868	1,0000		
CCAA art. 143						
Aragón .....	114.698	1,0689	189.985	1,2727	2.504.889	1,0993
Asturias .....	108.265	1,0089	124.895	0,8367	1.964.694	0,8622
Baleares .....	142.154	1,3247	148.182	0,9927	3.554.649	1,5600
Cantabria .....	109.164 (c)	1,0173	141.484	0,9478	2.138.849	0,9387
Castilla-La Mancha .....	93.557	0,8718	193.258	1,2947	1.840.467	0,8077
Castilla y León .....	108.810	1,0140	178.660	1,1969	2.109.499	0,9258
Extremadura .....	125.200	1,1667	227.425	1,5236	1.685.843	0,7399
Madrid .....	108.266 (c)	1,0089	112.822	0,7558	2.911.311	1,2777
Murcia .....	70.718	0,6590	101.759	0,6817	1.839.837	0,8075
La Rioja .....	100.603	0,9375	112.230	0,7518	2.583.943	1,1340
MEDIA .....	107.310	1,0000	149.272	1,0000		

## Notas:

(a) No se incluyen los ingresos procedentes del endeudamiento ni, en las comunidades uniprovinciales, los propios de la diputación provincial.

(b) No se incluyen los ingresos específicos del régimen especial de Canarias. Si se toman en consideración, los ingresos por habitante de Canarias pasan a ser de 306.557 pesetas (322.976 pesetas incluyendo los fondos europeos) y los de la media de la CCAA del art. 151 de 253.680 pesetas (277.545 pesetas incluyendo los fondos europeos).

(c) Incluye la participación provincial en los ingresos del Estado.

Fuentes: ESCARDÓ (1999) y FUNDACIÓN BBV (1999).

que están en una proporción de 1,82 a 1. Estas diferencias no se justifican ni por la existencia de un mayor esfuerzo fiscal ni por tener que atender un mayor nivel de responsabilidades, que son las dos razones que lo podrían justificar en términos económicos. Tampoco por razones legales o constitucionales: el hecho de disponer de un sistema distinto, el concierto, que tiene unas características propias, no tiene por qué suponer la no aplicación de un principio de igualdad que también está consagrado constitucionalmente. Preservando siempre, naturalmente, la posibilidad de que las comunidades forales dispongan de un mayor nivel de recursos si realizan un mayor esfuerzo fiscal, para lo cual disponen de unos márgenes de autonomía tributaria que no tienen otras CCAA, y que no se pueden discutir porque son consubstanciales al sistema de concierto. Si se quiere, de los dos objetivos de autonomía e igualdad que están en la base del sistema de financiación, las CCAA forales pueden te-

ner un trato distinto en el primero, pero no en el segundo.

5) El elevado nivel de igualdad alcanzado entre las CCAA de régimen común se ha obtenido sin que exista un mecanismo específicamente diseñado con esta finalidad. La subvención de carácter general (PIE) se le aproxima bastante, pero su diseño no responde de forma rigurosa a este objetivo; de manera que los indicadores, sus ponderaciones y los criterios de actualización de la cuantía adolecen de defectos, que conducen a situaciones de desigualdad que, aunque no son graves, no parecen demasiado justificables. Por estas razones, pues, conviene reformar esta subvención en la línea de un mecanismo típico de subvenciones de igualdad. Ello permitiría, además, hacer más evidente la necesidad de incorporar las CCAA forales al objetivo global de igualdad, lo que no ocurre actualmente, obviamente, con su contribución a la financiación del Fondo de Compensación Interterritorial.

CUADRO N.º 6

## INGRESOS AUTONÓMICOS Y NIVEL DE RENTA (a, b)

Variable dependiente	Término constante	Variable independiente: ln PIB p/cápita	R <sup>2</sup> (c)	F	N
ln R.....	5,6147** (13,3054)	-0,0109 (0,1998)	0,3063 (-0,0736)	0,0399	15
ln R' .....	0,0754** (14,4766)	-0,3283** (2,8126)	0,9983 (0,9981)	7.547	15

## Notas:

(a) Definición de las variables:

R: ingresos autonómicos per cápita (para las CCAA del art. 143 se realiza una estimación suponiendo que han asumido las competencias propias de las CCAA del art. 151).

R': R + fondos europeos incluidos en los presupuestos autonómicos.

(b) El cuadro muestra el valor de los coeficientes de regresión; entre paréntesis figura el valor del estadístico «t» (\*\* = significatividad para un intervalo de confianza del 95 por 100).

(c) Entre paréntesis, coeficiente de correlación ajustado por los grados de libertad.

CUADRO N.º 7

SALDOS FISCALES INTERREGIONALES DE LAS CCAA (1998)  
(En porcentaje sobre PIB regional)

Comunidades autónomas	Saldo fiscal total SPC (a) (SFT)	Saldo fiscal autonómico (b) (SFA)
Andalucía .....	9,55	4,01
Aragón .....	-2,15	-1,40
Asturias .....	10,05	0,07
Baleares .....	-8,50	-1,32
Canarias .....	5,70	3,17
Cantabria .....	3,70	0,01
Castilla-La Mancha.....	7,50	3,22
Castilla y León .....	4,30	1,04
Cataluña .....	-8,35	-2,70
Comunidad Valenciana .....	-3,65	-0,23
Extremadura.....	18,35	6,05
Galicia .....	7,55	3,43
Madrid .....	-6,70	-3,46
Murcia.....	3,10	2,00
La Rioja .....	-1,55	-0,48
País Vasco .....	-1,65	—
Navarra.....	-3,35	—

## Notas:

(a) Fuente: CASTELLS *et. al.* (2000). Saldo fiscal originado por el conjunto del sector público central (gastos del SPC menos impuestos del SPC imputables a la CA), excluyendo los flujos causados por el presupuesto comunitario. Los porcentajes corresponden a la media obtenida aplicando el criterio del beneficio y el criterio del flujo de pagos, en caso de presupuesto equilibrado para el año 1996 (último para el que existen estimaciones disponibles). El saldo fiscal total comprende el saldo fiscal autonómico.(b) Se considera que los ingresos tributarios y el gasto autonómico se internalizan plenamente (*vid.* epígrafe III.2 y fórmulas [6] a [8]). El saldo fiscal corresponde, pues, a la diferencia entre las transferencias recibidas y la contribución a su financiación (calculada según el coeficiente de inputación de los impuestos estatales) (*vid.* fórmula [8]). A las CCAA que no tienen atribuidos rendimientos del IRPF, o que no los tienen atribuidos totalmente, se les imputan las cantidades correspondientes. Por otra parte, y con la finalidad de homogeneizar los resultados obtenidos, se estiman los ingresos de las CCAA del art. 143, considerando que hayan asumido competencias en educación y sanidad (suponiendo igualdad de ingresos por habitante con las del art. 151, lo que comportaría unas mayores transferencias del Estado). En general, para las cifras de base, fuente: ESCARDÓ (1999).

6) La financiación autonómica contribuye de forma significativa a la reducción de las disparidades de renta interregionales (3). En concreto, la desigualdad en la distribución regional del PIB per cápita

se reduce, en la media sin ponderar de los distintos índices utilizados, en un 10,74 por 100 a consecuencia de la financiación autonómica (columna D del cuadro n.º 8). Si tuviéramos en cuenta los

CUADRO N.º 8

## EFECTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES INTERREGIONALES (1998)

INDICADORES	(A) PIB p/cápita	(B) (a) (A)+ SFT (d)		(C) (B) + FE (b)		(D) (c) (A) + SFA (d)		(E) (D) + FE	
			Porcentaje variación		Porcentaje variación		Porcentaje variación		Porcentaje variación
Coefficiente variación .....	0,2254	0,1649	-26,84	0,1542	-31,59	0,2083	-7,59	0,2024	-10,20
Índice Gini .....	0,1267	0,0831	-34,41	0,0630	-50,28	0,1112	-12,23	0,0902	-28,81
Índice Williamson .....	0,2286	0,1597	-30,14	0,1535	-32,85	0,2029	-11,24	0,1950	-14,70
Índice Kuznets .....	0,1027	0,0716	-30,28	0,0668	-34,96	0,0905	-11,88	0,0863	-15,97
MEDIA SIN PONDERAR ....			-30,42		-37,42		-10,74		-17,42

## Notas:

(a) Renta final per cápita: PIB per cápita más saldo fiscal producido por la actuación del conjunto del sector público central (SFT = saldo fiscal total).

(b) FE: fondos europeos.

(c) SFA: transferencias netas producidas por el sector público autonómico (saldo fiscal autonómico).

(d) SFT y SFA, *vid.* cuadro n.º 7.

fondos europeos incluidos en los presupuestos autonómicos, entonces la reducción sería aún más significativa y alcanzaría el 17,42 por 100 (columna E del cuadro n.º 8). Las desigualdades de PIB per cápita «antes» y «después» de la financiación autonómica (que se obtiene añadiendo al PIB inicial el saldo fiscal autonómico) se reducen, pues, apreciablemente.

Esta redistribución tiene, como se ha indicado, un carácter progresivo: cuanto más elevada es la renta inicial, menor es la variación de renta que se produce a consecuencia de la financiación autonómica o, lo que es lo mismo, cuando aumenta la renta inicial, la renta final lo hace también pero en una proporción inferior (4). Los resultados obtenidos confirman estas hipótesis: existe una relación significativa y de signo positivo entre renta inicial y renta final, pero la elasticidad es inferior a la unidad. La renta final aumenta sólo en un 90,72 por 100 del aumento experimentado por la renta inicial, y el resto se canaliza hacia otras CCAA (línea 3 del cuadro n.º 9), o, lo que es lo mismo, la *ratio* renta final/renta inicial, disminuye al aumentar la renta inicial. Este efecto redistributivo queda claramente potenciado cuando la renta final la calculamos incluyendo los fondos europeos, y pasa a ser del 85,32 por 100 (línea 4 del cuadro n.º 9), lo que indica que cerca de un 15 por 100 de las variaciones de renta se canalizan hacia otras regiones. Como puede observarse, ambas magnitudes (10 por 100 y 15 por 100) están en clara consonancia con las que obteníamos al examinar la reducción de los índices de desigualdad.

7) Finalmente, es conveniente señalar que la reducción de las desigualdades es más acentuada si consideramos el saldo fiscal total producido por la acción del sector público central, y no exclusivamente el saldo fiscal autonómico. Ahora, la reducción del índice de desigualdad es del 30,42 por 100 (columna A del cuadro n.º 8) en lugar del 10,74 por 100 obtenido antes, y sería del 37,42 por 100 (columna C del cuadro n.º 8), en lugar del 17,42 por 100, si consideráramos los fondos europeos incluidos en los presupuestos autonómicos. Esto indica que la reducción de las desigualdades interterritoriales producida por la actuación directa del gobierno central (al margen de las transferencias a las CCAA) es del orden del 20 por 100, el doble, pues, aproximadamente, que la originada por la financiación autonómica.

Resultados parecidos obtenemos al examinar la relación entre renta final (PIB más saldo fiscal total) y renta inicial. El coeficiente de regresión es de 0,7037 (línea 1 del cuadro n.º 9), y sería de 0,6538 considerando los fondos europeos (línea 2 del cuadro n.º 9). Cada aumento de renta inicial canaliza una parte apreciable (30 por 100 ó 35 por 100) hacia las otras regiones a consecuencia de los saldos fiscales originados por la acción de los poderes públicos.

CUADRO N.º 9

## GRADO DE PROGRESIVIDAD DE LA ACTUACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (1998) (a, b)

Variable dependiente	Término constante	Variable independiente: ln PIB p/cápita	R <sup>2</sup> (c)	F	N
1 ln YF1.....	0,2621** (8,4179)	0,7037** (19,2801)	0,9612 (0,9586)	371,72	17
2 lnYF2.....	0,3190** (8,9019)	0,6538** (15,5586)	0,9416 (0,9378)	242,07	17
3 ln YF3.....	0,0842** (5,6686)	0,9072** (52,0973)	0,9945 (0,9941)	2.714,13	17
4 ln YF4.....	0,1452** (6,5864)	0,8532** (33,0142)	0,9864 (0,9855)	1.089,84	17

## Notas:

(a) Definición de las variables:

YF1 = PIB + SFT (vid. cuadros n.º 7 y 8).

YF2 = YF1 + FE (vid. cuadro n.º 8).

YF3 = PIB + SFA (vid. cuadros n.º 7 y 8).

YF4 = YF3 + FE (vid. cuadro n.º 8).

(b) Vid. nota (b) del cuadro n.º 6.

(c) Vid. nota (c) del cuadro n.º 6.

#### 4. Las consecuencias de la falta de responsabilidad fiscal

La falta de responsabilidad fiscal tiene efectos negativos desde muchos y muy diversos puntos de vista. En primer lugar, traduce, de hecho, un déficit de autonomía tributaria de los gobiernos autonómicos, y por lo tanto supone una seria limitación a su capacidad de decisión en un ámbito tan sensible y caracterizador de la acción de los poderes públicos como es el tributario. Siendo evidente que esta capacidad de decisión difícilmente puede ser ilimitada, la autonomía de ingresos de los gobiernos autonómicos debería ser, sin embargo, suficiente como para que éstos pudieran gozar de una real capacidad para decidir políticas propias en este terreno (cuántos ingresos tener y de qué procedencia).

En segundo lugar, la falta de responsabilidad fiscal genera comportamientos presupuestarios sumamente perturbadores al romper, o debilitar fuertemente, el vínculo que debe existir entre los beneficios que se reciben del sector público y el precio que se paga por ellos. Para ser mínimamente eficiente, la conducta de los agentes económicos debe tener una cierta restricción presupuestaria, en el sentido de oponer lo que se obtiene al coste que supone obtenerlo. Para que las cosas funcionen adecuadamente en el terreno político, esta restricción presupuestaria debe afectar tanto a los votantes como a los gobernantes. Los votantes deben saber que recibir más servicios del sector público

implica pagar más impuestos. Los gobernantes, que prestar más servicios comporta pedir más impuestos. Todo beneficio (en términos económicos o políticos) tiene un cierto precio. Esta es una regla fundamental, porque ordena las conductas de los distintos agentes e introduce una cierta racionalidad en su comportamiento. Sin esta restricción, el juego político-presupuestario padece de un defecto de origen e induce a conductas económicamente ineficientes y a la inestabilidad política.

La ausencia de un grado apreciable de responsabilidad fiscal tiene, y éste es el problema, efectos nefastos sobre esta restricción. Por un lado, sobre los gobernantes, en la medida en que sus recursos no proceden de los impuestos pagados por los ciudadanos, sino de las subvenciones otorgadas por el gobierno central. Ante cualquier demanda que se le plantea, el gobierno autonómico, en lugar de tener que decidir (pedir más impuestos y atender la demanda, o no subirlos y no atenderla) y de responsabilizarse de ello ante sus ciudadanos, tiene un poderoso incentivo para trasladar la cuestión al gobierno central que es, en definitiva, de quien depende financieramente. Ello le resulta, además, sumamente rentable políticamente, especialmente si el color político del gobierno central es distinto que el suyo, tanto si obtiene una respuesta satisfactoria a sus peticiones, en cuyo caso puede esgrimir el resultado como un éxito político, como si no la obtiene, en cuyo caso puede presentar la negativa del gobierno central como un agravio a la comunidad. También se debilita esta restricción por el lado de

los electores, para los que se hace poco transparente la relación entre los servicios que reciben y el coste, en forma de impuestos, que tienen estos servicios, por lo que tienden a ser poco exigentes a la hora de fiscalizar la acción de un gobierno.

El debilitamiento de la restricción presupuestaria, tanto por el lado de los gobernantes como de los ciudadanos, tiende, pues, a generar conductas presupuestarias ineficientes que, en general, conducirán a que se gaste demasiado y, probablemente, a que se gaste mal. Es decir, a que el gasto público sea excesivo (puesto que tanto el precio político que pagan los gobernantes, como el precio fiscal que soportan los ciudadanos, están artificialmente subvalorados) y a que además no se localice en las funciones de gasto más apropiadas (puesto que el precio relativo entre ellas aparecerá distorsionado).

Pero, además, la línea divisoria del terreno de juego político se desplaza imperceptiblemente del contrato democrático que deben establecer gobernantes y gobernados hacia la confrontación entre el gobierno central y el gobierno autonómico. La falta de responsabilidad fiscal se convierte, de esta forma, en un problema central, no ya del sistema de financiación autonómico, sino del conjunto del desarrollo del Estado de las autonomías. Acaba desvirtuando la lógica misma de este proceso como un sistema de autogobierno.

En lugar de ser la expresión del autogobierno democrático —es decir, un gobierno que expresa la voluntad mayoritaria de sus ciudadanos y rinde cuentas ante ellos—, el gobierno autonómico se convierte más bien en el abanderado, el portavoz de esta comunidad frente al gobierno central. Las relaciones entre gobierno autonómico y gobierno central se convierten además, fundamentalmente, en unas relaciones de conflicto. El conflicto resulta, por sí mismo, rentable políticamente. Esto es negativo y perjudicial para el funcionamiento del sistema. No porque el conflicto no deba existir. El conflicto entre niveles de gobierno (y, por tanto, entre gobierno central y gobierno autonómico) es lógico e inevitable en un sistema descentralizado en el que siempre existirán conflictos de intereses derivados de las ubicaciones objetivas que cada uno de ellos ocupa y de la posibilidad de que existan puntos de vista divergentes frente a los mismos problemas. Ello ocurre en el terreno competencial, en el financiero y en tantos otros. Lo importante es establecer mecanismos institucionales de negociación que permitan convertir este conflicto en una fuerza dinamizadora; es decir, mecanismos que hagan posible que el conflicto sea resuelto mediante

la negociación, que la negociación conduzca a acuerdos (nuevos equilibrios, si se quiere) y que estos acuerdos permitan transformar la realidad, superando en alguna medida los problemas que dieron origen al conflicto. Lo realmente grave es que el curso de las cosas no conduzca a este nuevo punto de equilibrio, siempre inestable, por supuesto, sino a la exacerbación del conflicto inicial, el enquistamiento de los problemas y, en definitiva, a un círculo vicioso de retroalimentación del conflicto a causa de su rentabilidad política. No hay que caer, ciertamente, en la ingenuidad de pensar que la cooperación puede siempre evitar el conflicto. Pero, en cambio, hay que evitar que a la ausencia de este tipo de mecanismos institucionales se añada la posibilidad, como ocurre hoy, de convertir el conflicto en un incentivo político de primer orden.

La falta de responsabilidad fiscal es, pues, por sí misma un factor de inestabilidad política y está en la base de lógicas muy poderosas que conducen a la ausencia de los contrapesos precisos para que funcione adecuadamente el sistema político del Estado de las autonomías, lógicas que afectan tanto a las relaciones entre los gobiernos autonómicos y sus ciudadanos como a las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos.

Responsabilidad y autonomía son las dos caras de una misma moneda, de la misma forma que lo son dependencia e irresponsabilidad. Un sistema basado en la dependencia genera irresponsabilidad política; en la actitud de los ciudadanos respecto a sus gobernantes, y en la de los gobernantes y los gobiernos entre sí. Un sistema basado en la autonomía genera, en cambio, responsabilidad. Autonomía quiere decir autogobierno de los distintos territorios; es decir, capacidad de los gobiernos democráticamente elegidos para decidir por ellos mismos y responsabilizarse de sus decisiones ante sus ciudadanos. Hay que confiar en que son los propios ciudadanos, y no otros gobiernos, los que están mejor emplazados para fiscalizar y corregir, si es necesario, los errores de los gobiernos autonómicos. Todo lo que sea potenciar los mecanismos de autonomía y responsabilización de estos gobiernos contribuirá a asentar y hacer funcionar adecuadamente el Estado de las autonomías. Y ahí el sistema de financiación debe jugar un papel relevante.

### III. RESPONSABILIDAD FISCAL Y SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL

#### 1. Introducción

Anteriormente he señalado que el sistema de financiación debe perseguir, a mi juicio, dos objetivos básicos: la autonomía (que es el reverso de la moneda, es decir, la misma moneda, de la responsabilidad fiscal) y la igualdad entre los ingresos por habitante de las comunidades autónomas. Cada uno de estos dos objetivos debe alcanzarse a través del instrumento apropiado. La autonomía, mediante los ingresos tributarios. Consideraremos que un sistema goza de tanta más autonomía cuanto mayor sea el peso de los ingresos tributarios dentro del conjunto de sus recursos. Naturalmente, aquí cabría la posibilidad de ponderar adecuadamente la «calidad», en términos de autonomía, de los distintos ingresos tributarios, según cuál fuera el grado de responsabilidad normativa y administrativa de que dispusiera la comunidad autónoma. La igualdad debe alcanzarse a través del adecuado sistema de subvenciones de nivelación. La igualdad de recursos por habitante implica un cierto grado de transferencias de renta interregionales (puesto que las comunidades pagarán en proporción a su capacidad fiscal y recibirán recursos en proporción a su población), y por lo tanto de solidaridad interregional, en el sentido de una distribución interregional de la renta de signo progresivo.

Obsérvese que la solidaridad es un concepto más amplio que la igualdad. La solidaridad incluye la igualdad; siempre que exista igualdad habrá solidaridad, pero no siempre que exista solidaridad habrá igualdad (5). Para que exista solidaridad, basta con que se produzca redistribución progresiva de la renta. Será solidario todo sistema que dé como resultado una participación de las comunidades ricas en el total de recursos inferior a su participación en la capacidad fiscal (la renta, por ejemplo), y al revés en las comunidades pobres. Es decir, siempre que las primeras reciban menos de lo que pagan y las segundas reciban más de lo que pagan. Y ello podría ocurrir tanto en un sistema moderadamente progresivo, en el que los ingresos por habitante de las más ricas fueran más elevados que los de las más pobres, como en otro fuertemente progresivo en el que los ingresos por habitante de las más pobres fueran más elevados que los de las más ricas (es decir, en el que se produjera una «sobre-nivelación»). En ambos casos, el sistema de financiación corregiría la redistribución inicial de la renta en un sentido progresivo, pero no llevaría a la igualdad (no de rentas, naturalmente,

sino de ingresos autonómicos por habitante), en un caso porque no llegaría a ella y en el otro porque la sobrepasaría.

Puesto que la autonomía y la igualdad son los dos objetivos que perseguimos, y puesto que empleamos distintos instrumentos para alcanzar estos dos objetivos, es importante ver hasta qué punto existe una compatibilidad o no entre ambos. Nuestro propósito es demostrar que cualquier grado de solidaridad es compatible con el grado de autonomía que se considere deseable, siempre que se diseñe adecuadamente el sistema de subvenciones de nivelación. O, dicho de otra forma, la estructura de ingresos de los gobiernos autonómicos, en su distribución básica entre ingresos tributarios y subvenciones, no tiene por qué tener consecuencias de ningún tipo sobre el nivel de solidaridad, que depende exclusivamente de las características del sistema de subvenciones. Si éste está bien diseñado, se conseguirá, además, un objetivo de igualdad.

#### 2. Elementos de un marco analítico

La acción de los poderes políticos produce transferencias interterritoriales de renta a través de los presupuestos, en la medida, como se ha señalado, en que son distintos los patrones distributivos de los impuestos y de los gastos a través del territorio. Así, muy simplificada, podríamos decir que el saldo fiscal (es decir, la transferencia neta de renta) de una región cualquiera es (6):

$$SF_i = E_i - T_i \quad [1]$$

donde  $SF_i$  = saldo fiscal de la región  $i$ ;  $E_i$  = gasto público localizado territorialmente en la región  $i$ ;  $T_i$  = impuestos soportados por la región  $i$ . Denominando  $\mu_i (= T_i / T)$  y  $\beta_i (= E_i / E)$  a los coeficientes de imputación territorial de los impuestos y del gasto público (donde  $T$  = impuestos totales y  $E$  = gasto público total) y considerando que el conjunto del presupuesto está equilibrado ( $T = E$ ), podemos transformar esta expresión en:

$$SF_i = (\beta_i - \mu_i) E \quad [2]$$

La magnitud  $SF_i$  representa la entrada o salida de renta que experimenta una región  $i$  a consecuencia de la acción del sector público. Esta transferencia de renta produce una modificación en la renta de cada región, de manera que la renta final de la región, después de la acción del sector público, será igual a la renta inicial, antes de la acción del sector público, más el saldo fiscal:

$$YF_i = Y_i + SF_i \quad [3]$$

donde  $YF_i$  = renta final,  $Y_i$  = renta inicial.

En este marco elemental, diremos que las transferencias de renta interregionales originadas por la acción del sector público tienen un carácter progresivo si se cumple la condición de que la proporción del saldo fiscal respecto a la renta ( $SF_i / Y_i$ ) decrece a medida que aumenta la renta per cápita inicial; o, lo que es lo mismo, que la variación de renta que experimenta una región a consecuencia de la acción del sector público es tanto más elevada cuanto más reducida es su renta inicial (la *ratio*  $YF_i / Y_i$  disminuye a medida que aumenta la renta per cápita inicial). Es decir, la condición de progresividad es (7):

$$\frac{\delta (SF_i / Y_i)}{\delta (Y_i / P_i)} < 0 \quad [4]$$

$$\frac{\delta (YF_i / Y_i)}{\delta (Y_i / P_i)} < 0 \quad [4']$$

El cumplimiento de las condiciones [4] y [4'] indicará cuándo los flujos interregionales tienen un carácter progresivo (es decir, conducirán a la solidaridad interterritorial).

Podemos suponer que la relación entre la renta inicial y la renta final responde a una función de elasticidades constantes del tipo:

$$YF_i = aY_i^\beta \quad [5]$$

donde  $\beta$  = elasticidad de la renta final respecto de la renta inicial. La condición de progresividad [4'] exigirá que  $\beta < 1$ . Por otra parte, la condición de mantenimiento de la ordenación de las rentas iniciales (las disparidades se reducen, pero sin alterar las posiciones relativas) exigirá que  $\beta > 0$  (8), de manera que la elasticidad  $\beta$  debería situarse en el intervalo  $0 < \beta < 1$ .

Hasta ahora hemos examinado las transferencias interregionales de renta originadas por el sector público considerando la existencia de un único nivel de gobierno. Sin embargo, lo que a nosotros nos interesa es, más específicamente, la solidaridad interterritorial generada por las haciendas autonómicas o, concretamente, por la financiación de los gobiernos autonómicos. Vamos, pues, a considerar que existen dos niveles de gobierno, el central y el autonómico. Ahora el saldo fiscal de una región será el resultado de los gastos del gobierno central y del gobierno autonómico y de los impuestos obtenidos también por cada uno de ellos. La expresión [1] se transformará en:

$$SF_i = EC_i + ER_i - TR_i - TC_i \quad [6]$$

donde  $EC_i$  = gastos del gobierno central imputables a la región  $i$ ;  $TC_i$  = impuestos del gobierno central imputables a la región  $i$ ;  $ER_i$  = gastos de los gobiernos autonómicos imputables a la región  $i$ ;  $TR_i$  = impuestos de los gobiernos autonómicos imputables a la región  $i$ . Para simplificar la exposición, vamos a suponer que tanto los gastos como los impuestos de los gobiernos autonómicos se internalizan completamente dentro de la región (es decir, la región  $i$  consume todo el gasto, y sólo lo consume ella, del gobierno autonómico  $i$  y soporta todos los impuestos, y sólo los soporta ella, del gobierno autonómico  $i$ ). De esta forma,  $ER_i$  será el gasto del gobierno autonómico  $i$  y  $TR_i$  sus impuestos.

Podemos introducir ahora dos supuestos: en primer lugar, consideramos que el gobierno central tiene un presupuesto equilibrado y que sus impuestos se destinan a financiar el gasto del propio gobierno central y las subvenciones a los gobiernos autonómicos ( $TC = EC + G$ , donde  $G$  son las subvenciones totales destinadas a los gobiernos autonómicos); en segundo lugar, consideramos que cada uno de los gobiernos autonómicos tiene también un presupuesto equilibrado y que su gasto es financiado con sus propios impuestos y con las subvenciones recibidas del gobierno central ( $ER_i = TR_i + G_i$ ).

Substituyendo y desarrollando, obtenemos (9):

$$SF_i = EC_i + G_i - \mu_i (EC + G) \quad [7]$$

donde  $\mu_i = TC_i / TC$  (es decir,  $\mu_i$  es el coeficiente de incidencia de los impuestos del gobierno central en la región  $i$ ). La expresión [7] nos permite descomponer los saldos fiscales en un doble circuito, el central y el autonómico:

$$SF_i = SFC_i + SFA_i \quad [8]$$

donde

$$SFC_i = EC_i - \mu_i EC \quad [8']$$

y

$$SFA_i = G_i - \mu_i G \quad [8'']$$

donde  $SFC_i$  = saldo fiscal originado por el circuito del gobierno central;  $SFA_i$  = saldo fiscal originado por el circuito de la financiación autonómica. El saldo fiscal de una región  $i$  a través del circuito autonómico —es decir, a consecuencia de la financiación autonómica— será así la diferencia entre las subvenciones recibidas del gobierno central y la contribución a la financiación de estas subvenciones a través de los impuestos pagados al gobierno central. Naturalmente, todo ello en el supuesto de que

tanto los impuestos como los gastos autonómicos producen efectos estrictamente internos dentro de su comunidad. La solidaridad interterritorial generada por la financiación autonómica es, pues, la que se desprende de la expresión [8''], y lo que ahora nos interesa es analizar alguna de las implicaciones de esta formulación, y especialmente demostrar que la estructura de financiación (es decir, el peso relativo de los ingresos tributarios y las subvenciones en el total de la financiación) no tiene por qué incidir en el grado de solidaridad si el sistema de subvenciones está correctamente diseñado.

En primer lugar, es conveniente demostrar que un sistema de financiación autonómica que se basara en la igualdad de ingresos por habitante garantizaría la solidaridad. En efecto, supongamos que las subvenciones recibidas por los gobiernos autonómicos son diseñadas para garantizar la igualdad según una fórmula *standard* del tipo (10):

$$G_i = R \frac{P_i}{P} - \frac{TR}{Y} Y_i \quad [9]$$

que se transforma en una fórmula de distribución de una cuantía  $G$  del tipo (11):

$$G_i = \left[ \frac{1}{\alpha} \frac{P_i}{P} - \left( \frac{1}{\alpha} - 1 \right) \frac{Y_i}{Y} \right] G \quad [9']$$

donde  $R = TR + G (= ER)$ , son los recursos totales del conjunto de los gobiernos autonómicos,  $P =$  población (total si no lleva subíndice  $i$ , de la  $CA i$  cuando lleva este subíndice),  $Y =$  renta y  $\alpha = G/R$  mide el grado de dependencia financiera del conjunto de los gobiernos autonómicos. La fórmula [9] atribuye al gobierno autonómico  $i$  una subvención  $G_i$  que le garantiza unos ingresos por habitante iguales a la media en caso de que esta comunidad se preocupe de obtener los ingresos tributarios que le corresponderían de acuerdo con su capacidad fiscal (es decir, los que se desprenden de aplicar la presión fiscal media a su capacidad fiscal, considerando que la renta es un buen indicador de la misma).

Reemplazando [9] en [8''] y desarrollando obtenemos (12):

$$SFA_i = \left( \frac{P_i}{P} - \frac{Y_i}{Y} \right) R = R \left( 1 - \frac{Y_i/P_i}{Y/P} \right) \frac{P_i}{P} \quad [10]$$

y en términos de renta:

$$\frac{SFA_i}{Y_i} = \left( \frac{Y/P}{Y_i/P_i} - 1 \right) \frac{R}{Y} \quad [10']$$

Las CCAA con una renta per cápita superior a la media tendrán un saldo fiscal negativo (contribuirán

a los recursos totales de los gobiernos autonómicos de acuerdo con su renta y recibirán recursos de acuerdo con su población); las comunidades con una renta per cápita inferior a la media tendrán, en cambio, un saldo fiscal positivo (contribuirán de acuerdo con su población y recibirán de acuerdo con su renta). La igualdad de ingresos por habitante garantiza, pues, un flujo redistributivo de las regiones ricas a las regiones pobres. Este flujo de renta tiene, además, un carácter progresivo, de acuerdo con la definición de progresividad que hemos formulado en [4] y [4'] (13). La igualdad garantiza, así pues, la solidaridad.

Las formulaciones [10] y, sobre todo, [10'] nos indican además una cosa sumamente importante, y es que el grado de solidaridad que deben hacer o recibir las distintas CCAA (expresado por su contribución neta a la financiación de las otras CCAA) es absolutamente independiente de la estructura de financiación, es decir, del peso relativo de los ingresos tributarios y de las subvenciones en el total de los recursos ( $R$ ). El saldo fiscal depende exclusivamente de los coeficientes de participación de la comunidad en la población y la renta (u otro indicador de capacidad fiscal si se hubiera considerado deseable) y de los recursos totales de las CCAA, pero en cambio la composición de estos recursos entre ingresos tributarios y subvenciones no tiene la menor incidencia en este aspecto. Dado un volumen pre-fijado de recursos autonómicos ( $R$ ), su composición entre ingresos tributarios ( $TR$ ) y subvenciones ( $G$ ) no incide en el grado de solidaridad interterritorial.

Naturalmente, alcanzamos este resultado en un marco de restricciones determinado en el que, concretamente, hemos considerado que existía un sistema de subvenciones de igualación. A partir de la formulación [9], es conveniente generalizar la fórmula de determinación de las subvenciones para examinar qué circunstancias deberían darse para seguir manteniendo la compatibilidad entre los objetivos de solidaridad y de autonomía tributaria y responsabilidad fiscal.

Vamos a suponer que la fórmula de subvenciones de nivelación responde a una formulación muy genérica, en la que sólo ponemos la condición de que las subvenciones se distribuyan en proporción directa a un indicador de necesidades e inversa a uno de capacidad fiscal. Esta formulación puede ser del tipo:

$$G_i = (\alpha \gamma_i - b \mu_i) G \quad [11]$$

donde  $\gamma_i =$  indicador de necesidades y  $\mu_i =$  indicador de capacidad fiscal de la región  $i$ . Si supone-

mos que el indicador de necesidades es la población ( $\gamma_i = P_i / P$ ) y el de capacidad fiscal la renta ( $\mu_i = Y_i / Y$ ), tendríamos:

$$G_i = \left( a \frac{P_i}{P} - b \frac{Y_i}{Y} \right) G \quad [11']$$

donde, además, para asegurar la consistencia del sistema en el sentido de que la suma de las subvenciones recibidas por todas las comunidades autónomas ( $\Sigma G_i$ ) equivalga a la subvención total disponible ( $G$ ), deberá cumplirse que  $a = b + 1$  (14).

Las transferencias fiscales interregionales que originará el circuito fiscal autonómico (es decir, la financiación autonómica) serán ahora (15):

$$SFA_i = a\alpha [\gamma_i - \mu_i] R \quad [12]$$

y expresado en relación a la renta de la región:

$$\frac{SFA_i}{Y_i} = a\alpha \left[ \frac{Y/P}{Y_i/P_i} - 1 \right] \frac{R}{Y} \quad [12']$$

donde ya hemos reemplazado  $\gamma_i$  por  $P_i/P$  y  $\mu_i$  por  $Y_i/Y$ .

A diferencia de lo que ocurría cuando utilizábamos una fórmula de subvenciones de igualación, ahora los saldos fiscales no son independientes del sistema de financiación, en el sentido de que dado un volumen total de recursos autonómicos prefijado ( $R$ ), su composición entre ingresos y subvenciones incide en la solidaridad interterritorial. Al variar el grado de dependencia financiera, varía también el grado de solidaridad interterritorial, lo que no ocurría en el caso anterior, donde estas dos variables ( $\alpha$  y  $SFA_i/Y$ ) se comportaban de forma completamente independiente (como muestra la formulación [10']). Más concretamente, podemos afirmar que en esta formulación el aumento del grado de dependencia financiera conducirá a una variación positiva de la *ratio* saldo fiscal/renta para las comunidades con una renta per cápita por debajo de la media y a una variación negativa de las que se hallan por encima (16):

$$\frac{\delta (SFA_i / Y_i)}{\delta \alpha} > 0 \quad \text{si} \quad \frac{Y_i / P_i}{Y / P} < 1$$

Un sistema de subvenciones de este tipo garantizaría, en cambio, unos flujos redistributivos de carácter progresivo, y por lo tanto la solidaridad interterritorial (17). Y por último hay que señalar que este sistema tampoco aseguraría un objetivo básico de igualdad de ingresos por habitante entre CCAA, tal y como ha sido definido previamente (formulación [9]), considerando los que «podrían» obtenerse aplicando la presión fiscal media. En efec-

to, los ingresos «potenciales» por habitante serán ahora (18):

$$\frac{R_i}{P_i} = \frac{R}{P} \left[ a\alpha + (1 - a\alpha) \frac{Y_i / P_i}{Y / P} \right] + \left( \frac{TR_i}{Y_i} - \frac{TR}{Y} \right) \frac{Y_i}{P_i} \quad [13]$$

Suponiendo, como se ha indicado, que la presión fiscal realizada por una comunidad autónoma sea igual a la media ( $TR_i / Y_i = TR / Y$ ), ahora los ingresos por habitante variarán al hacerlo la renta per cápita, lo que no ocurría en una fórmula de subvenciones de igualación. En concreto, aumentarán al aumentar la renta per cápita siempre que  $a < 1/\alpha$ , y por el contrario disminuirán al aumentar la renta per cápita siempre que  $a > 1/\alpha$ , donde  $\alpha$  es el grado de dependencia financiera y  $1/\alpha$  el coeficiente del indicador de necesidades (la población) que garantizaría la igualdad. Se verificará así que (19):

$$\frac{\delta (R_i / P_i)}{\delta (Y_i / P_i)} > 0 \quad \text{si} \quad a < 1/\alpha$$

Este resultado tiene una explicación relativamente simple. Cuando el coeficiente del indicador de necesidades (que, en principio, es la población) es  $1/\alpha$  —es decir, la inversa del grado de dependencia financiera—, entonces la fórmula de subvenciones de nivelación garantiza la igualdad de ingresos por habitante. Si  $a < 1/\alpha$ , quiere decir que  $a$  es el coeficiente que correspondería a un grado de dependencia financiera mayor del que realmente existe (20). Estamos, por tanto, suponiendo que en el conjunto de los recursos autonómicos el peso de las subvenciones es mayor que el real, y el de los ingresos tributarios, inferior, lo cual beneficiaría a las CCAA relativamente ricas, a las que se subvaloraría el efecto de su capacidad fiscal. Además, los ingresos por habitante dependerán ahora, como puede apreciarse por la formulación [13], del grado de dependencia financiera. En general, podemos afirmar que al aumentar el grado de dependencia financiera aumentarán los ingresos por habitante de las comunidades relativamente pobres (con una renta per cápita por debajo de la media) y disminuirán los de las relativamente ricas (lo cual está en consonancia con lo que sucedía con el saldo fiscal al variar el grado de dependencia financiera) (21):

$$\frac{\delta (R_i / P_i)}{\delta \alpha} > 0 \quad \text{si} \quad \frac{Y_i / P_i}{Y / P} < 1$$

Así pues, un sistema de subvenciones relativamente abierto, en el que sólo pongamos la condición de que la cuantía total de las subvenciones se distribuya en proporción directa a la población de acuerdo con un parámetro fijo  $a$  (y las relativamente secundarias, por operativas o de consistencia,

de que  $a > 0$  y que  $a = b + 1$ ) tendría las siguientes propiedades: 1) asegura la existencia de flujos redistributivos interterritoriales de carácter progresivo —es decir, garantiza la solidaridad interterritorial—; 2) el grado de solidaridad no es independiente de la estructura de financiación autonómica (del grado de dependencia financiera): cuanto mayor sea la dependencia financiera, más favorable será el saldo fiscal para las comunidades pobres y menos para las ricas, y 3) no permite alcanzar un objetivo de igualdad (salvo en el caso muy particular de que  $a = 1/\alpha$ ): en general, los ingresos por habitante serán más elevados para las regiones ricas si  $a < 1/\alpha$  y para las pobres si  $a > 1/\alpha$ , y tenderán a aumentar en las regiones pobres al aumentar el grado de dependencia financiera.

Este sistema no tiene, pues, una propiedad que en principio consideramos deseable, como es la de garantizar la independencia entre el grado de solidaridad y el de dependencia financiera. Es decir, la de permitir que, dados unos recursos autonómicos determinados ( $R$ ), podamos alcanzar el grado de solidaridad interterritorial que deseemos, con independencia de cuál sea la composición de estos recursos entre subvenciones e ingresos tributarios. Ya hemos visto anteriormente que un sistema de subvenciones de igualación garantiza este propósito. Sin embargo, este sistema de subvenciones es sólo un caso particular de un conjunto más amplio que permite obtener el mismo objetivo. En efecto, si examinamos las variables que intervienen en la determinación de los flujos fiscales interterritoriales (formulaciones [12] y [12']), podemos ver que el grado de dependencia financiera no tendría ninguna influencia en el saldo fiscal si estableciéramos la restricción de que el producto  $a\alpha$  fuera igual a una constante  $k$ ; es decir  $a\alpha = k$ , con lo cual  $a = k/\alpha$ . En tal caso, reemplazando en [11'], la distribución de las subvenciones respondería a una formulación del tipo:

$$G_i = \left[ \frac{k}{\alpha} \frac{P_i}{P} - \left( \frac{k}{\alpha} - 1 \right) \frac{Y_i}{Y} \right] G \quad [14]$$

donde, como se ha señalado,  $k$  es una constante, y  $\alpha = G/R$ , es el grado de dependencia financiera. Obsérvese que en esta fórmula los coeficientes de ponderación de los indicadores de necesidades (población) y capacidad fiscal (renta) no son constantes. Varían al variar el grado de dependencia financiera. La fórmula debería, pues, irse adaptando a medida que se produjeran cambios estructurales relevantes en la financiación de los gobiernos autonómicos. Las transferencias fiscales interregionales originadas por la financiación autonómica serán ahora (22):

$$SFA_i = \left[ \frac{P_i}{P} - \frac{Y_i}{Y} \right] kR \quad [15]$$

y expresadas en relación a la renta de la región:

$$\frac{SFA_i}{Y_i} = k \left[ \frac{Y/P}{Y_i/P_i} - 1 \right] \frac{R}{Y} \quad [15']$$

En esta formulación se cumple el objetivo de independencia o compatibilidad entre el grado de redistribución regional de la renta (o de solidaridad) y la composición de la hacienda autonómica entre ingresos tributarios y subvenciones, puesto que, como puede apreciarse, los flujos fiscales interterritoriales no dependen del grado de dependencia financiera (es decir,

$$\frac{\delta (SFA_i / Y_i)}{\delta \alpha} = 0).$$

Podemos, pues, diseñar el sistema de financiación con el grado de autonomía y responsabilidad fiscal que juzguemos conveniente sin que ello condicione el grado de solidaridad interterritorial que queramos obtener. Además, esta redistribución interterritorial de renta será progresiva, como ya ocurría antes (23).

El sistema, en cambio, no garantizará, en general, la igualdad de ingresos por habitante, tal y como ha sido previamente definida (formulación [9]). Los ingresos «potenciales» por habitante serán ahora (reemplazando en [13]  $a\alpha$  por  $k$ ):

$$\frac{R_i}{P_i} = \frac{R}{P} \left[ k + (1-k) \frac{Y_i/P_i}{Y/P} \right] + \left( \frac{TR_i}{Y_i} - \frac{TR}{Y} \right) \frac{Y_i}{P_i} \quad [16]$$

Los ingresos por habitante no serán ahora iguales a los medios cuando la presión fiscal realizada por el gobierno autonómico sea igual a la media, sino que variarán según cual sea la posición relativa (en términos de renta per cápita) de las comunidades autónomas. En concreto, cuando  $k > 1$ , los ingresos por habitante de las comunidades pobres serán superiores a la media, y en cambio serán inferiores a la media los de las comunidades ricas, y lo contrario ocurrirá cuando  $k < 1$  (24):

$$\frac{\delta (R_i / P_i)}{\delta (Y_i / P)} > 0 \quad \text{si } k < 1$$

La introducción del factor  $k$  en una fórmula típica de subvenciones de nivelación jugaría, pues, el papel o bien de atenuar (cuando  $k < 1$ ) o bien de reforzar (cuando  $k > 1$ ) el carácter nivelador del sistema. En el primer caso, el sistema de subvenciones tendería a nivelar (siempre que  $k$  sea positivo, por supuesto) los ingresos «potenciales» por habi-

tante de los gobiernos autonómicos, pero sin llegar a la igualdad absoluta entre ellos. En el segundo, la fuerza niveladora del sistema de subvenciones sería tan grande que se produciría un movimiento pendular y una nueva situación de desigualdad, ahora a favor de las comunidades de menor nivel de renta («sobre-nivelación», podríamos denominarle). En ambos casos, sin embargo, las subvenciones jugarían un papel progresivo en la redistribución interterritorial de la renta, al disminuir las diferencias iniciales en favor de las comunidades más pobres.

El sistema de subvenciones que acabamos de examinar es un caso particular del que hemos examinado antes, en el que imponemos que  $a = k/\alpha$ ; establecemos, pues, la condición de que el coeficiente del indicador de necesidades de la fórmula de distribución de las subvenciones sea un parámetro que resulta de multiplicar por una constante  $k$  la inversa del grado de dependencia financiera (aparte de las condiciones de  $k > 0$  y  $a = b + 1$ ). Tendría las siguientes propiedades: 1) asegura la existencia de flujos redistributivos interterritoriales de carácter progresivo —es decir, garantiza la solidaridad interterritorial—; 2) el grado de solidaridad es independiente de la financiación autonómica, y por tanto del grado de autonomía financiera: el hecho de que ésta se base en mayor o menor medida en los ingresos tributarios no tiene consecuencias sobre los flujos fiscales interterritoriales, y 3) no permite alcanzar un objetivo de igualdad de los ingresos «potenciales» por habitante (salvo en el caso muy particular en que  $k = 1$ ): en general, si  $k > 1$ , los de las comunidades pobres serán más elevados que la media, y si  $k < 1$ , lo serán los de las ricas; en cambio, estos ingresos no dependerán ahora del grado de dependencia financiera. En suma, habremos neutralizado el efecto de la composición de la hacienda autonómica (del grado de autonomía tributaria o de dependencia financiera) sobre los flujos fiscales interterritoriales y sobre los ingresos autonómicos, pero no garantizaremos un objetivo de igualdad.

Si queremos obtener este resultado, tenemos que diseñar un sistema de subvenciones de igualación a la manera del que hemos examinado en [9] y siguientes formulaciones. Se trata, en realidad, de un caso particular del que acabamos de analizar, en el que  $k = 1$ ; reemplazando en [14], la fórmula de distribución de las subvenciones será ahora del tipo (ya examinado en [9']):

$$G_i = \left[ \frac{1}{\alpha} \frac{P_i}{P} - \left( \frac{1}{\alpha} - 1 \right) \frac{Y_i}{Y} \right] G \quad [17]$$

Puesto que  $k = 1$ , por [15] y [15'] las transferencias fiscales interregionales originadas por la financiación autonómica serían ahora (también, como ya hemos visto en [10]):

$$SFA_i = \left[ \frac{P_i}{P} - \frac{Y_i}{Y} \right] R \quad [18]$$

y en relación a la renta:

$$\frac{SFA_i}{Y_i} = \left[ \frac{Y/P}{Y_i/P_i} - 1 \right] \frac{R}{Y} \quad [18']$$

En esta formulación, como ya se ha señalado, se cumple el objetivo de independencia del grado de solidaridad respecto del grado de autonomía tributaria (o de dependencia financiera), puesto que los flujos fiscales no dependen de ninguna de estas variables

$$\frac{\delta (SFA_i / Y_i)}{\delta \alpha} = 0.$$

Podemos, pues, diseñar el sistema de financiación con el grado de autonomía tributaria y solidaridad fiscal que deseemos sin por ello modificar los flujos fiscales interterritoriales producidos por la financiación autonómica. Además, esta redistribución interterritorial será progresiva, como ya ocurría en los casos anteriores (25), de manera que podemos afirmar que contribuye a la solidaridad interterritorial.

El sistema garantiza, además, la igualdad de ingresos potenciales por habitante:

$$\frac{R_i}{P_i} = \frac{R}{P} + \left( \frac{TR_i}{Y_i} - \frac{TR}{Y} \right) \frac{Y_i}{P_i} \quad [19]$$

La aplicación de este sistema de subvenciones permite alcanzar esta igualdad en todos los casos, y sin que ello dependa del grado de dependencia financiera.

A modo de resumen, podemos, pues, afirmar, que el sistema de financiación autonómica genera flujos fiscales interregionales, a través de lo que hemos denominado el circuito fiscal autonómico, por la existencia de subvenciones procedentes del gobierno central, puesto que consideramos que los ingresos tributarios autonómicos se internalizan dentro de cada comunidad autónoma. Las CCAA tendrán un saldo fiscal que será igual a la diferencia entre las subvenciones que reciben del gobierno central y su contribución (determinada por el coeficiente de incidencia territorial de los impuestos del gobierno central) a la financiación del conjunto de las subvenciones (formulación [8']). El ele-

mento clave que determina los flujos fiscales interterritoriales es, pues, el sistema de subvenciones que se integra en la hacienda autonómica.

Nuestro análisis nos ha permitido ver que existen tres familias de subvenciones. La primera familia se inspira en un planteamiento muy abierto y general, en el que imponemos sólo las restricciones imprescindibles. Consideramos que las subvenciones se reparten en proporción directa a un indicador de necesidades (la población) e inverso a uno de capacidad fiscal (la renta). Los coeficientes de ponderación son fijos y no varían al variar la estructura de financiación autonómica. El del indicador de necesidades es positivo, y la diferencia entre los dos debe ser igual a uno para asegurar la consistencia del sistema. La aplicación de un sistema de este tipo generará flujos fiscales interregionales de carácter progresivo (es decir, garantizará la solidaridad interterritorial), pero en cambio la solidaridad no será independiente de la estructura de financiación, no podremos tener el nivel de autonomía tributaria (y de responsabilidad fiscal) que deseáramos sin que ello interfiera en el patrón redistributivo interregional. En general, podríamos afirmar que al aumentar el grado de dependencia financiera, aumentarían los flujos fiscales realizados por las regiones ricas y recibidos por las pobres. Finalmente, los ingresos «potenciales» por habitante de los gobiernos autonómicos no responderán, por lo general, a un objetivo de igualdad, y dependerán, también, del grado de dependencia financiera (cuanto más aumente éste, mayores serán los de las comunidades más pobres).

La segunda familia de subvenciones es un caso particular de la primera, en el que suponemos que el coeficiente de los indicadores de necesidades se construye a partir de la inversa del grado de dependencia financiera. En concreto, el coeficiente de ponderación del indicador de necesidades es el producto de una constante por la inversa del grado de dependencia financiera (y a partir de este coeficiente se calcula el de capacidad fiscal). La aplicación de este tipo de sistema garantiza, como el anterior, la existencia de solidaridad interterritorial, y además —a diferencia del anterior sistema— la posibilidad de decidir el grado de autonomía tributaria que deseemos, sin que ello tenga ninguna repercusión en este grado de solidaridad. Los flujos fiscales interterritoriales son, pues, independientes de la composición de la financiación, y del peso relativo que dentro de la misma otorguemos a los ingresos tributarios y a las subvenciones. Sin embargo, este sistema no asegura una igualdad de ingresos «potenciales» por habitante entre comunidades autónomas, y dependerá del valor de la constante que

éstos sean más elevados en las CCAA más ricas (el sistema de subvenciones nivela pero no iguala) o en las más pobres (el sistema de subvenciones conduce a una «sobre-nivelación»).

Finalmente, la tercera familia de subvenciones es la constituida por los sistemas de subvenciones de igualación. Se trata de un caso particular de la segunda, en el que suponemos que la constante antes citada es igual a uno. Esta familia cumple, como se ha visto, todas las propiedades de la anterior, y además garantiza la igualdad de ingresos «potenciales» por habitante entre los gobiernos autonómicos. Se trata, pues, de un sistema en el que se verifican a la vez las tres condiciones que consideramos deseables: se produce una redistribución progresiva de la renta entre regiones (solidaridad interterritorial); garantizamos la igualdad de ingresos por habitante entre CCAA; podemos obtener el grado de autonomía tributaria que consideramos deseable sin por ello afectar al nivel de solidaridad interterritorial (compatibilidad entre autonomía y solidaridad).

### 3. Alguna implicación práctica

El marco analítico desarrollado en el apartado anterior debería permitirnos interpretar de forma más precisa los datos que hemos examinado en el apartado II, y muy especialmente en el epígrafe II.3, y en los cuadros n.ºs 7, 8 y 9. En concreto, deberían destacarse los puntos siguientes:

- La acción del sector público central (SPC) conduce en España a la existencia de saldos fiscales interterritoriales de cierta importancia. El saldo fiscal originado por el SPC en cada región se puede desglosar, de hecho, en dos componentes: el saldo fiscal producido por la acción directa del gobierno central (SFC) y el originado por la financiación autonómica que transita a través del gobierno central (SFA) (ver fórmulas [8] a [8'']). Las estimaciones realizadas muestran la importancia de estos saldos en relación con el PIB en las distintas regiones, en situación de presupuesto equilibrado (cuadro n.º 7). Las CCAA con un saldo total más favorable son Extremadura (18,35 por 100, del cual 6,05 por 100 a través del circuito autonómico), Asturias (10,05 y 0,07 por 100) y Andalucía (9,55 y 4,01 por 100). Las que lo tienen más desfavorable son Baleares (-8,50 y -1,32 por 100), Cataluña (-8,35 y -2,70 por 100) y Madrid (-6,70 y -3,46 por 100).

- Estas transferencias fiscales reducen de forma significativa las diferencias de renta interregionales (ver cuadro n.º 8). Los saldos fiscales condu-

cen a una redistribución progresiva de la renta. Es decir, al aumentar la renta per cápita inicial (antes del saldo fiscal) de una región, tiende a empeorar su saldo fiscal en relación con la renta (condición [4]) o, lo que es lo mismo, la *ratio* renta final (después del saldo fiscal) / renta inicial (antes del saldo fiscal) es tanto más elevado cuanto más reducida es la renta inicial (condición [4']). Esta condición de progresividad ha sido contrastada positivamente. La elasticidad de la renta final respecto a la renta inicial es positiva, pero inferior a la unidad (cuadro número 9). La primera (que sea positiva) es la condición requerida para el mantenimiento de la ordenación de rentas, en el sentido de que no puede ocurrir que la posición relativa de una región empeore a consecuencia de la acción del sector público. La segunda (que sea inferior a la unidad) es, precisamente, la condición de progresividad (ecuación [5]).

- En concreto, los resultados obtenidos (cuadros n.ºs 8 y 9) indican que la reducción de las desigualdades interterritoriales a consecuencia de la acción global del sector público es del orden del 30 por 100, y del 35 por 100 si incluimos los fondos europeos que figuran en los presupuestos autonómicos. Aproximadamente un 10 por 100 de esta reducción sería atribuible al circuito autonómico. Los resultados alcanzados al examinar la reducción de los indicadores de desigualdad muestran valores sensiblemente parecidos a los que se desprenden de la elasticidad de la renta final respecto a la renta inicial. Por ejemplo, si esta elasticidad es de 0,70, esto indica que un aumento del 10 por 100 de la renta da lugar a un incremento de 7 por 100 de la renta final, y a una redistribución del 3 por 100.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

El sistema de financiación autonómica persigue los dos objetivos fundamentales de autonomía (con su correlato de responsabilidad fiscal) y de igualdad de ingresos entre las CCAA. Igualdad que conduce a la existencia de flujos fiscales interterritoriales de carácter progresivo —es decir, de las regiones más ricas a las más pobres— y, por lo tanto, a la plasmación de la solidaridad interterritorial.

Muchas veces estos dos objetivos se plantean como contradictorios, y el hecho es que existe un cierto grado de *trade-off*, de incompatibilidad, entre ellos. Sin embargo, se trata de una cuestión que, más allá de las apariencias, debe ser examinada con detenimiento. Este es, precisamente, el propó-

sito de este trabajo. Para ello se utilizan dos líneas de análisis complementarias. La primera consiste en examinar hasta qué punto el sistema de financiación autonómica español da una respuesta satisfactoria a estos dos objetivos de autonomía e igualdad. La conclusión viene a ratificar, aportando algunos datos nuevos, lo que es sobradamente conocido: la hacienda autonómica garantiza un elevado grado de igualdad (excluyendo siempre a las haciendas forales), y por lo tanto de solidaridad interterritorial, pero ofrece en cambio sólo niveles muy reducidos de autonomía tributaria.

La segunda línea trata de aportar algunos elementos para la construcción de un marco analítico. Para ello, definimos qué entendemos por grado de solidaridad interterritorial, y vemos que podemos establecer una relación entre este grado de solidaridad y la estructura de la hacienda autonómica, es decir, su composición entre ingresos tributarios y subvenciones. Se trata, pues, de comprobar si un mayor grado de dependencia financiera (o de su inversa, de autonomía financiera) tiene o no efectos sobre el grado de solidaridad. La conclusión es que la pieza clave son los sistemas de subvenciones y que un buen sistema de subvenciones de nivelación garantiza la existencia de la solidaridad (es decir, de una redistribución progresiva de la renta), asegura la independencia entre el grado de solidaridad y la estructura de la hacienda autonómica (es decir, una vez decidido que las CCAA tienen un volumen determinado de recursos, su distribución entre ingresos tributarios y subvenciones no influye en el grado de solidaridad) y permite alcanzar un objetivo de igualdad. Evidentemente, no todos los sistemas de subvenciones conducen a este mismo resultado, y por ello resulta extremadamente importante prestar una atención preferente a esta cuestión.

#### NOTAS

(\*) Este trabajo se ha beneficiado de las investigaciones realizadas con la ayuda núm. SEC 96-0848 de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. Por otra parte, deseo hacer constar la especial colaboración recibida del profesor Alejandro Esteller, que en ningún caso es responsable de las limitaciones que este trabajo pueda tener.

(1) En efecto si  $(Y_i / P_i) > (Y / P)$  deberá cumplirse que  $(Y_i / Y) > (P_i / P)$ , donde  $Y$  = renta (o PIB),  $P$  = población ( $i$  indica el territorio o región; las expresiones sin subíndice se refieren al conjunto).

(2) A partir de aquí vamos a referirnos a la estructura de ingresos de las CCAA del art. 151, que es hacia la que tenderán, a la larga, todas las CCAA de régimen común.

(3) Como explicamos con detalle en el epígrafe III.2, los flujos fiscales interregionales producidos por la financiación autonómica tienen lugar por la diferencia entre lo que cada comunidad aporta y cada comunidad recibe del conjunto de subvenciones procedentes del gobierno central (puesto que suponemos que tanto los ingresos tributarios como el gasto público autonómico se internalizan plenamente dentro de la comunidad). Por ello, podemos afirmar que se trata, pro-

piamente, del circuito fiscal autonómico generado por el sector público central.

(4) Vid. epígrafe III.2, y especialmente fórmula 5.

(5) Esta cuestión está ampliamente tratada en CASTELLS (1990).

(6) Para un tratamiento detallado, vid. CASTELLS *et al.* (1988), CASTELLS y PARELLADA (1993) y CASTELLS (1998).

(7) Puesto que

$$YF_i = Y_i + SF_i, \quad \frac{YF_i}{Y_i} = 1 + \frac{SF_i}{Y_i},$$

por lo que la condición [4'] se convierte en

$$\frac{\delta(YF_i/Y)}{\delta(Y_i/P_i)} = \frac{\delta(SF_i/Y_i)}{\delta(Y_i/P_i)} < 0.$$

(8) Es decir, la redistribución interregional de la renta no debería conducir a que se invirtieran las posiciones relativas entre dos regiones: si  $Y_i/P_i > Y_j/P_j$ , entonces deberá cumplirse que  $YF_i/P_i > YF_j/P_j$ ; es decir

$$\frac{\delta(YF_i/P_i)}{\delta(Y_i/P_i)} > 0.$$

Siendo  $YF_i = aY_i^\beta$ ,

$$\frac{\delta(YF_i/P_i)}{\delta(Y_i/P_i)} > 0$$

si  $\beta > 0$ .

(9) En efecto, por [6],  $SF_i = EC_i + TR_i + G_i - TR_i - TC_i = EC_i + G_i - TC_i = EC_i + G_i - \mu_i TC_i = EC_i + G_i - \mu_i (EC_i + G_i)$ .

(10) Esta fórmula garantiza la igualdad de recursos potenciales por habitante entre las CCAA. Es decir, la igualdad de recursos por habitante, en caso de que la comunidad autónoma realice con sus ingresos fiscales un esfuerzo fiscal similar al medio (fácilmente podría alcanzarse un resultado parecido sustituyendo la media por una medida *standard* de presión fiscal). En efecto,  $R_i = TR_i + G_i$ ;

$$\frac{R_i}{P_i} = \frac{TR_i}{P_i} + \frac{R}{P} - \frac{TR}{Y} \frac{Y_i}{P_i} = \frac{R}{P} + \left( \frac{TR_i}{Y_i} - \frac{TR}{Y} \right) \frac{Y_i}{P_i}.$$

(11) A partir de [9],

$$G_i = R \frac{P_i}{P} - TR \frac{Y_i}{Y} = R \frac{P_i}{P} - (R - G) \frac{Y_i}{Y} = \left[ \frac{R}{G} \frac{P_i}{P} - \frac{R - G}{G} \frac{Y_i}{Y} \right] G,$$

donde  $\alpha = G/R$ , es el grado de dependencia financiera.

(12) En efecto, sustituyendo [9] en [8'] tenemos

$$SFA_i = R \frac{P_i}{P} - \frac{TR}{Y} Y_i - \mu_i G,$$

considerando que  $\mu_i = Y_i/Y$ ,

$$SFA_i = R \frac{P_i}{P} - (TR + G) \frac{Y_i}{Y} = \left( \frac{P_i}{P} - \frac{Y_i}{Y} \right) R,$$

puesto que  $R = TR + G$ .

(13) La condición de progresividad exige que

$$\frac{\delta(SFA_i/Y_i)}{\delta(Y_i/P_i)} < 0;$$

a partir de [10], tenemos que

$$\frac{SFA_i}{Y_i} = \left( \frac{Y/P}{Y_i/P_i} - 1 \right) \frac{R}{Y},$$

de donde

$$\frac{\delta(SFA_i/Y_i)}{\delta(Y_i/P_i)} < 0.$$

(14) En efecto,  $\Sigma G_i = (a\Sigma\gamma_i - b\Sigma\mu_i) G = (a - b) G$ , puesto que  $\Sigma\gamma_i = \Sigma\mu_i = 1$ ; para que se cumpla que  $\Sigma G_i = G$ , deberá verificarse que  $(a - b) G = G$ , de donde  $a = b + 1$ .

(15) El saldo fiscal autonómico está expresado en [8']:  $SFA_i = G_i - \mu_i G = (a\gamma_i - b\mu_i - \mu_i) G = [a\alpha\gamma_i - \alpha(b + 1)\mu_i] R = a\alpha[\gamma_i - \mu_i] R$ , puesto que  $\alpha = G/R$  y  $a = b + 1$ .

(16) En efecto, por [12']

$$\frac{\delta(SFA_i/Y_i)}{\delta\alpha} = a \left[ \frac{Y/P}{Y_i/P_i} - 1 \right] \frac{R}{Y}; \quad \frac{\delta(SFA_i/Y_i)}{\delta\alpha} > 0$$

implica

$$\frac{Y/P}{Y_i/P_i} - 1 > 0.$$

(17) Puesto que

$$\frac{\delta(SFA_i/Y_i)}{\delta(Y_i/P_i)} < 0,$$

que es la condición de progresividad que hemos impuesto. En efecto, de acuerdo con [12']

$$\frac{\delta(SFA_i/Y_i)}{\delta(Y_i/P_i)} < 0$$

siempre que  $a > 0$ .

(18) En efecto,

$$\begin{aligned} \frac{R_i}{P_i} &= \frac{TR_i + G_i}{P_i} = \frac{TR_i}{P_i} + \frac{1}{P_i} \left( a \frac{P_i}{P} - (a-1) \frac{Y_i}{Y} \right) G = \\ &= \frac{TR_i}{P_i} + a \frac{G}{P} - a \frac{G}{Y} \frac{Y_i}{P_i} + \frac{G}{Y} \frac{Y_i}{P_i} = \\ &= \frac{TR_i}{P_i} + a \frac{G}{P} - a \frac{G}{Y} \frac{Y_i}{P_i} + \frac{R}{Y} \frac{Y_i}{P_i} - \frac{TR}{Y} \frac{Y_i}{P_i} = \\ &= \alpha \frac{R}{P} - \alpha \frac{R}{Y} \frac{Y_i}{P_i} + \frac{R}{Y} \frac{Y_i}{P_i} + \left( \frac{TR_i}{Y_i} - \frac{TR}{Y} \right) \frac{Y_i}{P_i} = \\ &= \alpha \frac{R}{P} + (1 - \alpha) \frac{R}{Y} \frac{Y_i}{P_i} + \left( \frac{TR_i}{Y_i} - \frac{TR}{Y} \right) \frac{Y_i}{P_i} = \\ &= \frac{R}{P} \left[ \alpha + (1 - \alpha) \frac{Y_i/P_i}{Y/P} \right] + \left( \frac{TR_i}{Y_i} - \frac{TR}{Y} \right) \frac{Y_i}{P_i}. \end{aligned}$$

(19) Puesto que, por [13],

$$\frac{\delta(R_i/P_i)}{\delta(Y_i/P_i)} > 0$$

exige  $1 - \alpha > 0$ .

(20) Si

$$a < \frac{1}{\alpha},$$

el coeficiente implícito ( $\alpha'$ ) sería

$$a = \frac{1}{\alpha'} < \frac{1}{\alpha},$$

y por tanto  $\alpha' > \alpha$ .

(21) Por [13] sabemos que

$$\frac{\delta(R_i/P_i)}{\delta\alpha} = a \frac{R}{P} \left[ 1 - \frac{Y_i/P_i}{Y/P} \right]; \quad \frac{\delta(R_i/P_i)}{\delta\alpha} > 0$$

implica

$$1 - \frac{Y_i/P_i}{Y/P} > 0.$$

(22) El saldo fiscal autonómico, por [8'], es:

$$SFA_i = G_i - \mu_i G = \left[ \frac{k}{\alpha} \frac{P_i}{P} - \left( \frac{k}{\alpha} - 1 \right) \frac{Y_i}{Y} - \frac{Y_i}{Y} \right] G =$$

$$= \frac{k}{\alpha} \left[ \frac{P_i}{P} - \frac{Y_i}{Y} \right] G = \left[ \frac{P_i}{P} - \frac{Y_i}{Y} \right] kR,$$

puesto que  $\alpha = G / R$ . El mismo resultado se alcanza reemplazando en [12] a por  $a = k / \alpha$ .

(23) Puesto que

$$\frac{\delta (SFA_i / Y)}{\delta (Y_i / P)} < 0,$$

que es la condición de progresividad que hemos establecido. En efecto, de acuerdo con [15] se cumplirá esta condición siempre que  $k > 0$ .

(24) Puesto que, por [16],

$$\frac{\delta (R_i / P)}{\delta (Y_i / P)} > 0$$

exige que  $1 - k > 0$ .

(25) Puesto que, por [18] se cumplirá siempre que

$$\frac{\delta (SFA_i / Y)}{\delta (Y_i / P)} < 0.$$

## BIBLIOGRAFÍA

BENNETT, Richard J. (1990), *Decentralization, Local governments and Markets*, Clarendon Press, Oxford.

CASTELLS, Antoni (1990), «Financing regional government and regional income distribution in Spain», en BENNETT (1990, páginas 282-294).

— (1996), «El finançament de les comunitats autònomes. Algunes consideracions sobre el cas espanyol i sobre les experiències d'altres països», *Estudis monogràfics*, n.º 1: *Memòria Econòmica de Catalunya 1995*, Barcelona.

— (1998), «Integració monetària i desequilibris territorials a la Unió Europea», *Revista Econòmica*, Banca Catalana, n.º 114, mayo, páginas 19-45.

CASTELLS, Antoni; COSTA, Mercé, y FRIGOLA, Ricard (1988), «Financiación autonómica y redistribución regional de la renta», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 35, págs. 312-338.

CASTELLS, Antoni, y PARELLADA, Martí (1993), «Los desequilibrios territoriales en España», *Primer simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Fundación Argentaria, Madrid.

CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F., y RUIZ-HUERTA, J. (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000 (en curso de publicación).

ESCARDÓ, María (1999), «Els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 1999», *Nota d'Economia*, mayo-agosto, páginas 135-155.

FUNDACIÓN BBV (1999), *Renta Nacional de España y su distribución provincial* (serie homogénea, años 1955 a 1993 y avances 1994 a 1998), Fundación BBV.

## Resumen

Muchas de las polémicas generadas en torno de la financiación autonómica parten del error de considerar que existe una incompatibilidad intrínseca entre los objetivos básicos de autonomía (y responsabilidad fiscal) y de igualdad de ingresos entre las comunidades autónomas. El propósito de este trabajo es doble. Primero, se examina la situación existente en España en relación con otros países, y se aprecia que nuestro sistema (dejando al margen las haciendas forales) está claramente inclinado por el lado de la igualdad. En segundo lugar, se aportan algunos elementos para la construcción de un marco analítico, lo que nos permite comprobar que, diseñando adecuadamente los sistemas de subvenciones, un mayor grado de autonomía financiera no tiene por qué repercutir negativamente en el grado de solidaridad interterritorial que deseamos.

*Palabras clave:* financiación autonómica, federalismo fiscal, flujos fiscales interregionales.

## Abstract

Many of the controversies generated around autonomous community financing stem from the mistake of considering that there is an intrinsic incompatibility between the basic objectives of autonomy (and fiscal responsibility) and equality of income amongst the Autonomous Communities. This article has a dual purpose: first we examine the situation in Spain compared with other countries, and we observe that the balance of our system (leaving aside the «foral» Treasuries) is clearly inclined towards the side of equality; secondly, we put forward some elements for the construction of an analytical framework, which enables us to verify that, if grant systems are designed properly, increased financial autonomy does not necessarily have to have a negative impact on the degree of interterritorial equality we are seeking.

*Key words:* autonomous community financing, fiscal federalism, interregional fiscal flows.

*JEL classification:* H7, H72, H77.