

PRESENTE Y FUTURO DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA COMÚN

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

I. INTRODUCCIÓN

LA permanente interinidad de la financiación autonómica debería ser sustituida por un sistema en el que los agentes implicados tengan la percepción de que, al margen de adaptaciones menores, sus elementos esenciales permanecerán estables.

Ello exige una perspectiva integradora en cualquier reforma que se lleve a cabo, de manera que el acuerdo sobre los principios de autonomía, solidaridad y coordinación que según nuestra Constitución deben presidir la Hacienda autonómica, se mantengan cuando tratemos de traducirlos mediante instrumentos específicos.

Ese planteamiento global, debido, entre otras razones, a que los instrumentos seleccionados no tienen efectos sobre un único principio, no sólo es el correcto técnicamente, sino el único que puede permitir el necesario consenso para dotar al sistema de la estabilidad que precisa.

En la ausencia de ese planteamiento global y en la parcial preocupación por cuestiones de autonomía fiscal, sin atender de forma explícita a los principios de solidaridad y coordinación, está el principal defecto del Acuerdo de 1996 sobre el sistema de financiación autonómica (1997-2001) y su diferencia esencial con respecto a la propuesta de reforma recogida en el Libro Blanco (Monasterio, Pérez, Sevilla, y Solé, 1995).

En lo que sigue se exponen y comentan los aspectos básicos de las últimas modificaciones del sistema de financiación, Acuerdo de septiembre de 1996, para el período 1997-2001, y Acuerdo de abril de 1998, consecuencia de la reforma del IRPF. Tanto en uno como en otro caso se apuntan las posibles consecuencias financieras de los cambios adoptados. A continuación, en coherencia con lo dicho anteriormente, evaluamos estos cambios desde una perspectiva global, señalando algunas cuestiones pendientes que deberían abordarse y sobre las que tendría que existir acuerdo para asentar la financiación autonómica sobre unas bases estables.

II. EL PRESENTE: MODIFICACIONES RECIENTES DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

1. El acuerdo de septiembre de 1996

El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas para el quinquenio 1997-2001 fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) en su reunión de 23 de septiembre de 1996 (1). Debido al alcance de los cambios decididos, hubo que modificar la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la Ley de Cesión de Tributos (2). Hecho en sí mismo positivo y diferenciador de la experiencia previa en la que

modificaciones del sistema, por supuesto de menor entidad, trataban de buscar un difícil acomodo en la anterior Ley Orgánica (3). Como se sabe, tres comunidades —Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura— rechazaron el nuevo sistema de financiación y se rigen, según el propio Acuerdo, por el sistema vigente en el período 1992-1996.

El elemento fundamental de la reforma ha sido la cesión parcial del IRPF con capacidad normativa a las comunidades autónomas. En ese sentido, se crea una tarifa autonómica que surge de dividir la anterior tarifa en cada uno de sus escalones en dos partes: una estatal, del 85 por 100 de la inicial, y el resto del 15 por 100 correspondiente a la comunidad autónoma. Una vez completados los traspasos en materia educativa, cosa que ha sucedido al final del pasado año, está prevista la reducción en otro tanto de la imposición estatal, de manera que las comunidades autónomas lleguen a disponer de un espacio equivalente al 30 por 100 del IRPF recaudado en su territorio. En relación con las deducciones estatales, a las comunidades autónomas se les imputa un 15 por 100 de las mismas, de manera que éstas acaban recibiendo un 15 por 100 de la cuota líquida inicial, manteniéndose, por tanto, la carga fiscal de los contribuyentes.

Se otorga a las comunidades autónomas competencias normativas sobre tipos, de modo que éstos pueden variar al alza y a la baja, pero con un límite máximo del 20 por 100 en relación con los valores iniciales y siempre que se mantenga la progresividad de las tarifas autonómicas. Esa capacidad normativa también alcanza al mínimo exento y a algunas deducciones, concretamente, a aquellas por circunstancias personales y familia-

res, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta.

Con respecto a los anteriores tributos cedidos (Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y Tributos sobre el Juego), las comunidades autónomas pasan a tener capacidad normativa sobre algunos elementos, fundamentalmente, mínimo exento y tarifas o tipos (4). En relación con los tributos cedidos, la principal novedad está en la posibilidad de su reducción, puesto que la opción de aumentar la presión fiscal por esa vía ya existía a través de los recargos.

Además, aunque no se plantea realmente una gestión tributaria integrada, se acuerda la participación de las comunidades autónomas (CCAA) en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), con la creación de dos nuevos órganos de coordinación entre las administraciones estatal y autonómica. En todo caso, la gestión del IRPF en su conjunto, a diferencia de lo que sucede con otros tributos cedidos, sigue en manos de la Hacienda central.

Con el fin de mantener el equilibrio financiero con la Hacienda central, se reducen, en el año base (1996), las transferencias a las CCAA vía Participación en los Ingresos del Estado (PIE) en un importe equivalente a la recaudación del tramo autonómico por IRPF. Si el IRPF cedido (15 por 100) supera a la antigua PIE (como sucede en el caso de Madrid) se produce una transferencia de la comunidad autónoma a la Hacienda central por la diferencia. La reducción de la antigua PIE se amplía en la cuantía de la participación territorializada en el IRPF que, procedente del Acuerdo de 7 de octubre de 1993, se mantiene en el nuevo sistema.

Dicha participación territorializada, sobre la que no hay capacidad normativa, será, en principio, del 15 por 100, pero se reducirá al 10 por 100, al 5 por 100 o incluso puede no existir si su importe supera a la diferencia entre la antigua PIE y el tramo autonómico del IRPF.

Asegurada la neutralidad financiera en el año base para el contribuyente y las haciendas estatal y autonómica, algunos componentes del sistema mostrarán tasas de crecimiento diferentes. Mientras que los recursos procedentes del IRPF evolucionarán según la recaudación de las cuotas líquidas por IRPF en cada comunidad autónoma, la nueva participación (no territorializada) lo hará según el ITAE (5) y, a diferencia del quinquenio anterior (1992-1996), sin los límites superior del PIB ni inferior del «gasto equivalente».

Con la finalidad de que no se produzcan excesivas diferencias en la financiación de las CCAA como consecuencia del nuevo Acuerdo, se decide crear un Fondo de Garantía con tres instrumentos diferenciados que tratan de cubrir tres riesgos específicos del sistema y siempre al margen, lógicamente, del ejercicio de la capacidad normativa.

1) «Límite mínimo de evolución de los recursos del IRPF».

Se garantiza que los ingresos derivados de la tarifa complementaria y de la participación territorializada del impuesto aumenten al menos según el crecimiento del PIB nominal, salvo que este último valor sea superior al de la recaudación estatal por IRPF. En ese caso, el incremento garantizado será el 90 por 100 del citado aumento del IRPF.

2) «Garantía de suficiencia dinámica».

La garantía consiste en un incremento de los recursos computables para cada comunidad autónoma no inferior al 90 por 100 del aumento que experimenten esos mismos ingresos en el conjunto del sistema. Con este mecanismo parece implícitamente respetarse la distribución inicial de la financiación entre las distintas CCAA. No se entiende, sin embargo, que esa garantía no incluya como ingresos computables a la recaudación normativa por los antiguos tributos cedidos. Como se recordará, al introducir por primera vez las participaciones territorializadas en el IRPF (Acuerdo de octubre de 1993), se establecieron unas bandas de crecimiento sobre la denominada «financiación básica» que incluía a los tributos cedidos.

3) «Garantía de capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos».

Trata de reducir las diferencias en la financiación per cápita de las CCAA, una vez completado el traspaso de los servicios educativos no universitarios. La garantía consiste en que la financiación per cápita de cada comunidad no sea inferior al 90 por 100 de la financiación media per cápita del conjunto de las CCAA. El plazo previsto es el último año del período. No obstante, puede ser aplicada progresivamente a partir de 1998 si se hubiesen asumido en esa fecha dichas competencias. Esto ha sucedido en 1999, por lo que a partir del presente año podrá llevarse a cabo, aunque no será totalmente efectiva hasta el año 2001.

Se establecen además una serie de reglas de prioridad y exclusión entre las distintas garantías y, en cualquier caso, se especifica, curiosamente, que tales garantías no se consolidarán en los mecanismos del sistema.

Sobre las consecuencias financieras del nuevo sistema, en un trabajo anterior (Agúndez y Pedraja, 1997), utilizando distintos escenarios con hipótesis alternativas sobre el comportamiento de las variables relevantes del sistema, obtuvimos algunas conclusiones de interés.

En primer lugar, no parece que con el nuevo sistema se incremente más la financiación de las CCAA más ricas, ni tampoco de las que más crecen. De haber alguna relación entre nivel de renta y crecimiento de la financiación, ésta sería inversa (6).

Un segundo resultado, un tanto paradójico aunque consistente con el anterior, es que las comunidades de Madrid y Cataluña (especialmente la primera) son las principales beneficiarias del Fondo de Garantía (7).

Para finalizar, no hay referencia alguna en el Acuerdo de 1996 al Fondo de Compensación Interterritorial, y en el punto sexto del mismo se decide, de nuevo, crear un grupo de trabajo para estudiar el problema de las asignaciones de nivelación y elevar «una propuesta jurídica, financiera y presupuestaria de nivelación de servicios públicos fundamentales» a las que se refiere el artículo 15 de la LOFCA.

2. El acuerdo de abril de 1998

La reciente reforma del IRPF afecta a la financiación autonómica por caminos diferentes (8). Directamente, a través del tramo autonómico y la correspondiente participación territorializada en el impuesto. Dado el sentido de la reforma y la pérdida recaudatoria asumida por el propio gobierno, la incidencia de esos elementos en la financiación autonómica será negativa, aunque diferente por comunidades autónomas (9).

Indirectamente, ese efecto contractivo en la recaudación afectará también a la primera garantía del Acuerdo de 1996, aumentando la posibilidad de que ésta fuese el 90 por 100 del crecimiento del IRPF estatal en vez del PIB. Por último, el propio IRPF forma parte de la base ITAE, en la que también dejará sentir su efecto contractivo. No obstante, la menor recaudación por IRPF también aumentará la renta disponible, el consumo, la imposición indirecta y, en definitiva, la base ITAE.

Aunque las tendencias anteriores puedan ser matizadas por la búsqueda de compensaciones con otros impuestos y los efectos positivos de la reforma en la economía en el medio plazo, la previsión de unos menores ingresos para la financiación autonómica como consecuencia de tal reforma parecía bastante razonable.

El previsible efecto negativo en los ingresos de las CCAA planteaba la cuestión de la justificación de algún tipo de compensación económica. Sobre ello se han mantenido posturas diferentes. López Laborda (1999) la rechaza sobre la base de que las CCAA conocían la reforma y el sentido de la misma, según se recoge en el Acuerdo de 1996, estableciéndose una garantía específica para abordar el posible problema («Límite mínimo de evolución de los recursos del IRPF»). Monasterio (1998), por su parte, sugiere que la compensación podría justificarse (para el IRPF como tributo cedido y no como participación territorializada) en una interpretación amplia del artículo 13 de la LOFCA, considerando a la modificación del IRPF un supuesto de reforma sustancial del sistema tributario del Estado. En cualquier caso, debería actuarse sobre el porcentaje de la PIE, que no había sido calculado para el presente quinquenio.

El camino seguido, sin embargo, fue aumentar la cesión. En efecto, en el Acuerdo del CPPF de abril de 1998, además de un apoyo a la reforma del impuesto, en su segundo punto se señala que la reducción de la tarifa afecta únicamente a la estatal (manteniéndose el 15 por 100 de deducciones estatales en las cuotas íntegras autonómicas), aumentando, en consecuencia, el porcentaje de cesión del IRPF a las CCAA sobre el inicialmente previsto (10).

En el último punto, denominado «Garantía de neutralidad financiera del IRPF», se modifican algunas garantías del Acuerdo de 1996, asegurando a las CCAA que tanto los ingresos derivados del IRPF (tarifa autonómica y participación territorializada) como la nueva PIE crecerán, al menos, según el incremento del PIB nominal. Obsérvese que ese mínimo garantizado coincide con el techo del anterior quinquenio y, curiosamente, aunque la reforma del impuesto entra en vigor en 1999, las nuevas cautelas se aplican desde el comienzo del período (1997).

El cuadro n.º 1 compara los resultados de los dos últimos quinquenios (1992-1996 y 1997-2001) en función de los índices que habrían prevalecido utilizando la ordenación que se ha producido en 1997 (últimos datos reales), es decir, $ITAE > PIB > IRPF$ estatal. Dicha ordenación se mantendrá con una altísima probabilidad a lo largo del quinquenio, por lo que los resultados del cuadro son una buena aproximación a todo el período 1997-2001 (11). El comportamiento por comunidades autónomas del IRPF en 1997 ha sido muy desigual con respecto al año anterior. Salvo en Canarias, ha crecido menos que el PIB, y en la mayoría de las comunidades menos que el 90 por 100 del crecimiento del IRPF esta-

CUADRO N.º 1

COMPARACIÓN DE RESULTADOS (1992-1996 Y 1997-2001). ANTES Y DESPUÉS DEL CAMBIO EN LAS GARANTIAS (ACUERDO DE 1998) (*)

	ACUERDO 1992-1996	ACUERDO 1997-2001		DIFERENCIA		RESULTADO
	PIE (A)	IRPF (B)	Nueva PIE (C)	(B) - (A)	(C) - (A)	
Antes del cambio de garantías de 1998	PIB	IRPFi o 90 por 100 IRPF estatal	ITAE	-	+	¿?
Después del cambio de garantías de 1998.....	PIB	PIB	ITAE	=	+	+

(*) Ordenación índices de evolución (1997): ITAE > PIB > 90 por 100 IRPF estatal o IRPFi.

tal. Asimismo, se incluye en el cuadro n.º 1 el efecto del cambio en las garantías como consecuencia del Acuerdo de 1998.

Del mencionado cuadro pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

1) Antes de la modificación de las garantías, el cambio del sistema de financiación hubiera producido un resultado incierto (¿?), que se traduciría en pérdidas (-) en aquellas comunidades con mayor capacidad fiscal relativa con respecto a su nivel competencial y que sustituyeron, por tanto, la mayor parte de la antigua PIE por ingresos territorializados derivados del IRPF. Así habría sucedido, por ejemplo, con Madrid y Cataluña, entre otras.

2) La modificación de las garantías, por el Acuerdo de 1998, transforma la incertidumbre en situación favorable (+) para todas las CCAA. El saldo positivo será mayor cuanto menor sea la importancia de los ingresos derivados por IRPF con respecto a la antigua PIE (reducida capacidad fiscal con respecto a su nivel competencial). Así sucede, entre otras, con Galicia (12). Además, la garantía de crecimiento mínimo igual al PIB para los ingresos derivados del IRPF tendrá una

aplicación generalizada en todo el quinquenio.

De mantenerse esta situación, la incorporación de la sanidad al sistema LOFCA, con el consiguiente aumento de la importancia de las transferencias, produciría un coste adicional para la Hacienda central (13). El traspaso de educación no tendrá consecuencias sobre las inicialmente previstas si se sustituye (como está previsto) la financiación con la participación territorializada por el correspondiente tramo autonómico por IRPF (14).

En definitiva, el Acuerdo de 1998, con el fin de evitar las negativas consecuencias financieras de la reforma del IRPF sobre la financiación autonómica, amplía la cesión inicialmente prevista del impuesto y proporciona garantías más generosas de financiación, con el correspondiente coste adicional para la Hacienda central.

III. EL FUTURO DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES

En este epígrafe valoramos los últimos cambios producidos,

distinguiendo entre los principios básicos de autonomía, solidaridad y coordinación a efectos meramente de presentación. En coherencia con lo expuesto al comienzo, y como se verá en el desarrollo de la discusión, tales principios están estrechamente relacionados. El análisis, a su vez, pondrá de manifiesto las cuestiones que habrán de abordarse en el futuro (15).

1. Autonomía

Un Estado descentralizado como el que se configura en España con la Constitución de 1978 exige una Hacienda pública descentralizada con autonomía tanto en el ámbito del gasto como de los ingresos públicos. No sólo por coherencia política, también desde el punto de vista económico, un sistema de financiación descentralizado que permita enfrentar los beneficios del gasto con los costes de su financiación es la única forma de ajustar la oferta de los servicios públicos a las preferencias de los ciudadanos-votantes, manteniéndose, de este modo, la principal ventaja de un gobierno descentralizado.

Desde esa posición, carece de sentido basar la financiación

esencialmente en transferencias. Como señala Oates (1992), «su peso excesivo va en contra de la autonomía y la vitalidad en la toma de decisiones descentralizadas», pues desplaza las presiones financieras desde los ciudadanos-votantes, sus verdaderos interlocutores, hacia la Hacienda central. En esa toma de decisiones colectivas, los instrumentos financieros han de transmitir a los votantes señales correctas. Para ello, se requiere que los gobiernos subcentrales cuenten con impuestos de incidencia general (en su ámbito territorial) sobre los que posean capacidad normativa en algunos de sus elementos esenciales, y cuyo ejercicio sea perceptible por los ciudadanos (16).

Dada la importancia del proceso de descentralización del gasto en España, todavía no acabado, es necesario que el sistema de financiación descentralizado de las CCAA se base en las principales figuras del sistema fiscal, esto es, en impuestos generales sobre la renta y el consumo. Estas capacidades tributarias ya están gravadas por la Hacienda central, lo que nos llevaría, como recomienda el Libro Blanco, a un sistema de impuestos compartidos.

Con el fin de que la mayor autonomía no suponga elevados costes en términos de otros principios, los elementos básicos de los impuestos compartidos deberían presentar una misma regulación, limitándose así los problemas de equidad, eficiencia y sencillez de la descentralización fiscal. El margen de actuación de las CCAA habría de centrarse, dada su perceptibilidad, en el tipo impositivo. Su modificación, al alza y a la baja, permitiría el necesario ajuste entre las decisiones de gasto y las necesidades de recaudación. Por otra parte, la actuación sobre el tipo impositivo

conectaría las decisiones fiscales y sus consecuencias financieras para cada nivel de Hacienda, con independencia una de otra.

En todo caso, y por las mismas razones, elevados costes en términos de otros principios, determinadas figuras como el Impuesto sobre Sociedades (competencia fiscal e incidencia indeterminada) o el impuesto sobre el consumo en su primera fase de importación/fabricación (exportación fiscal) difícilmente podrían compartirse siguiendo el razonamiento anterior.

Los impuestos indirectos más importantes, IVA e impuestos especiales, cuentan entre otras dificultades técnicas para poder ser compartidos con las originadas por el proceso de armonización europea que, en el mejor de los casos, limitaría la reducción de los posibles tipos autonómicos. En cuanto al impuesto más relevante, el IVA, las propuestas van desde la realizada por el Libro Blanco de descentralización del IVA minorista hasta una participación territorializada a partir de algún indicador de consumo general (17). El caso de los impuestos especiales es más complejo aún, ya que, salvo el de matriculación, al establecerse en la primera fase de importación/fabricación impide que puedan ser compartidos y que se hayan propuesto simples participaciones territorializadas que distan de la idea de autonomía y corresponsabilidad aquí mantenida.

El rasgo diferencial del actual sistema de financiación autonómica es, como se dijo, su apuesta por la autonomía tributaria, donde ha de reconocerse un avance sustancial. Dicho esto, su defecto fundamental en el ámbito de la autonomía, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, se encuentra en la ausencia

de la imposición sobre el consumo.

La incorporación de una base tipo consumo o de una cesta de impuestos que incluya a éste en la financiación autonómica suavizaría las desviaciones en el reparto de los recursos entre las CCAA y la razón de la segunda garantía («De suficiencia dinámica») del Acuerdo del 96 que, como en la misma se reconoce, se debe al peso diferente de los distintos tipos de recursos y sus diferentes tasas de evolución.

En efecto, el consumo es, por una parte, una variable espacialmente distribuida de un modo más homogéneo que la renta y, en consecuencia, su concurso aproxima los grados de descentralización de recursos en la financiación autonómica. Por otra parte, temporalmente es más estable que la renta, y la mayor aproximación de las tasas de evolución en los distintos territorios obliga a menores esfuerzos compensadores posteriores.

La coincidencia de la próxima revisión del sistema de financiación sanitaria con la del Acuerdo de financiación autonómica y el traspaso de competencias sanitarias a las comunidades del artículo 143 constituye una buena oportunidad para integrar la sanidad en el sistema de financiación general (LOFCA). Si se desea mantener niveles similares de descentralización fiscal, la anterior situación constituye una buena oportunidad para introducir la base consumo.

La apuesta por un único impuesto general sobre la renta, y no por una cesta que incluya al consumo, es especialmente arriesgada si ese impuesto está pendiente de una gran incertidumbre debido a su reforma.

En cuanto al mecanismo de cesión, siendo conscientes de la

dificultad de articular una cesión que independice las decisiones de las dos haciendas ante una reforma importante del impuesto y de definir una norma recaudatoria en esas circunstancias, tres observaciones pueden hacerse respecto al mismo:

a) La fórmula elegida de tarifa y deducciones autonómicas resulta menos atractiva que la de un único tipo sobre la base liquidable y sin capacidad normativa sobre deducciones en la cuota, como la propuesta en el Libro Blanco, en una primera fase. Esta última produce, en igualdad de circunstancias, resultados más homogéneos entre las distintas haciendas de las CCAA y menores exigencias de compensación.

b) El cálculo de la cuota líquida autonómica (tarifa autonómica más reducción parcial de deducciones generales) hace depender innecesariamente a las haciendas autonómicas de la Hacienda central. De ser esa opción la elegida (tarifa frente a tipo único) es preferible, y posible, utilizar una tarifa autonómica más reducida que produzca la misma cesión en recaudación, sin necesidad de que las deducciones estatales (y sus modificaciones) intervengan en el cálculo del impuesto autonómico (18).

c) Se carece de una norma recaudatoria o, mejor dicho, se identifica a ésta con la recaudación real. Con independencia de que tal identificación es contradictoria con la esencia de una «norma», se hace al año base determinante de las consecuencias financieras ya que, aunque neutraliza las diferencias en ese año, las traslada hacia el futuro (19).

Una cuestión importante es la de acomodar la Administración tributaria al sistema descentralizado de manera que se consiga una efectiva coparticipación de

las CCAA en la gestión. Esa implicación de las comunidades en la gestión, además de estar justificada por razones de eficacia, dará sentido a las diferencias recaudatorias que se produzcan entre unas y otras, al margen del ejercicio de capacidades normativas, como las derivadas de simples participaciones territorializadas en el caso probable de que se opte por esa vía en la imposición sobre el consumo. De este modo —vía gestión— se conseguiría un cierto grado de responsabilidad fiscal. La propuesta de participación de las CCAA en la AEAT establecida en el Acuerdo está lejos de una necesaria gestión integrada.

2. Solidaridad

Un proceso de descentralización fiscal, ante la desigual distribución de capacidades fiscales y necesidades de gasto entre las comunidades, pondrá al descubierto que, a igualdad de esfuerzos fiscales por parte de los individuos, las jurisdicciones prestarán diferentes niveles de bienes y servicios de su competencia. Con el fin de corregir ese problema de equidad horizontal, se deberán establecer las denominadas subvenciones de nivelación (20).

El alcance de la compensación puede dirigirse únicamente a las distintas capacidades fiscales per cápita (igualando la financiación por habitante) o intentar ser más exigentes tratando de neutralizar las diferencias en las necesidades de gasto debidas a las diferentes unidades de servicio per cápita para proporcionar un mismo nivel de bienestar y/o a diferentes costes por unidad de servicio.

Asimismo, es posible diseñar esquemas de nivelación alterna-

tivos según hagamos depender o no a las subvenciones del esfuerzo fiscal de las jurisdicciones y de cómo definamos a este último. Cada una de esas alternativas supone opciones en términos de principios (equidad/eficiencia/sencillez/...) de los que debemos ser conscientes (21). En este sentido, un esquema de subvenciones fijas (independientes del esfuerzo fiscal), el más común en los sistemas comparados, si está bien diseñado, permitirá un nivel de prestación de servicios similar con independencia de las capacidades /necesidades fiscales de las jurisdicciones a igualdad de esfuerzo fiscal, para un esfuerzo fiscal estándar. Al ser fijas, son fáciles de administrar (sencillez) y cualquier variación del gasto local habrá de ser financiada con tributos propios (eficiencia). Sin embargo, al margen del nivel garantizado, iguales esfuerzos fiscales pero distintos del estándar en dos jurisdicciones favorece (perjudica) a la de mayor capacidad fiscal relativa si está por encima (por debajo) de aquél. Pensemos, con independencia de la corrección del diseño, en una variación similar en el tramo autonómico del IRPF en Cataluña y Galicia. La subida favorecería relativamente a Cataluña, mientras que lo contrario sucedería en el caso de una reducción. Quejarse a posteriori de estos resultados no tiene sentido si previamente se aceptó la alternativa de un sistema de nivelación de este tipo.

El diseño de un sistema de subvenciones de nivelación, de acuerdo con lo anterior, requiere completar las siguientes fases:

— Determinar el grado de suficiencia relativa de las CCAA en su conjunto, o gasto garantizado total.

— Distribuir ese gasto garantizado entre las distintas CCAA en

función de sus necesidades relativas.

— Determinar la recaudación normativa de los recursos tributarios propios (compartidos).

— Calcular la subvención de nivelación para cada comunidad autónoma por diferencia entre los dos últimos puntos.

Solventar las dos primeras cuestiones requiere, al margen de que existan en ellas aspectos técnicos evidentes, una decisión política que explicita la cuantía global del gasto garantizado y su reparto entre las CCAA. A este último aspecto se refiere el Libro Blanco subrayando la necesidad de hacer explícito un criterio de equidad. La selección de las variables y de sus respectivas ponderaciones a partir del artículo 13 de la LOFCA es la vía para llegar a ese reparto. Pero lo esencial no es obtener una determinada distribución, sino que ésta se acepte.

Es difícil exagerar la importancia de consensuar un criterio explícito de equidad, la gran cuestión pendiente, desde mi punto de vista, de la financiación autonómica. Permite la puesta en marcha de un verdadero sistema de nivelación. Sirve de referencia para actuar sobre las consecuencias financieras al margen del ejercicio de la autonomía, neutralizando la búsqueda de modificaciones en la distribución de los fondos con el pretexto de la corresponsabilidad fiscal. En definitiva, proporciona la necesaria estabilidad para que las bondades de la autonomía tributaria se manifiesten; fundamentalmente, la mejora en la toma de decisiones colectivas.

En relación con la tercera cuestión, la determinación de la recaudación normativa de los tributos compartidos, ya señalamos la conveniencia de formular

una norma recaudatoria para el IRPF que debería extenderse a los antiguos tributos cedidos, cuya diferencia entre la recaudación real y la supuestamente normativa (olvidadas con frecuencia y significativas en algunas comunidades) difícilmente pueden tener fundamento en diferencias en la gestión.

No quisiera cerrar este punto sin expresar la limitación que tiene el proceso de descentralización fiscal, y que no es otra que el respeto a la capacidad de la Hacienda central para realizar sus funciones; entre otras, las de carácter distributivo y, dentro de ellas, la propia política de nivelación. Una «excesiva» descentralización daría lugar a transferencias negativas en algunas CCAA, que no tienen mucho sentido en una política redistributiva específica de la Hacienda central. Con acierto, en el Libro Blanco se fijan los tipos normativos de manera que hagan cero la transferencia de nivelación en las comunidades de mayor capacidad tributaria. En ese mismo sentido, pero refiriéndose a otro instrumento de contenido claramente redistributivo como el IRPF, López Laborda (1999) recomienda la preeminencia de la Hacienda central en este impuesto, con la que estamos totalmente de acuerdo. Descentralizar el IRPF no sólo implica reducir la capacidad redistributiva de la Hacienda central, también supone otorgársela a las CCAA. De nuevo es relevante el mecanismo de cesión que se establezca y su compatibilidad con los objetivos redistributivos de la Hacienda central (22).

Hay una notable diferencia entre los sistemas teóricos de nivelación, con independencia de sus posibles opciones, y el Fondo de Garantía introducido en el Acuerdo de 1996. Efectivamente, se produce una nueva cuantificación de la PIE, pero de carác-

ter automático, es decir, más recursos descentralizados a costa de subvenciones. No existe, sin embargo, un conjunto de variables y ponderaciones que «expliquen» la distribución de la nueva PIE, lo que puede plantear problemas, ya que el artículo 13 de la LOFCA no ha sido modificado (23). Por tanto, queda pendiente la cuestión sustancial, el establecimiento de un sistema de nivelación a partir de un gasto garantizado global y de su reparto (24).

Los tres mecanismos previstos en el Fondo de Garantía son el fruto del propio proceso de negociación y no el resultado de un auténtico esquema de nivelación con vocación de permanencia (y no provisional: «las garantías no se consolidarán en los mecanismos del sistema») que sufre las correcciones lógicas a lo largo de ese proceso de discusión. Ello añade una innecesaria complejidad a la aplicación del sistema y, ante la falta de coherencia teórica (25), ha sido preciso establecer una serie de reglas de prioridad y exclusión, así como exigencias limitadas en algunos de sus objetivos para hacerlos compatibles.

La última prueba de la falta de consenso sobre un criterio de equidad y, en definitiva, de un auténtico sistema de nivelación, se encuentra en la modificación de las reglas de garantía que, según vimos, se adoptaron en el Acuerdo de 1998. La razón parecía estar en la reforma del IRPF, pero la nuevas garantías se anticiparon a 1997. Queda la sospecha de que, ante una evolución de la financiación autonómica distinta a la inicialmente prevista, se aprovechó la reforma del IRPF para corregir su rumbo por adelantado.

La ausencia de claridad sobre las reglas de juego desfigura, además, las consecuencias del

ejercicio de la corresponsabilidad. En este sentido, la introducción de deducciones autonómicas en el IRPF en 1998 no tendrá consecuencias en las finanzas de las CCAA que las establecieron si, elevando la garantía de evolución de este impuesto (como se ha hecho), compensamos aquellas posibles pérdidas.

La aceptación de un criterio de equidad y el establecimiento de un verdadero sistema de nivelación tendría una serie de efectos adicionales positivos en el sistema de financiación.

Lo simplificaría al eliminar la necesidad de las asignaciones especiales contenidas en el artículo 15 de la LOFCA (26) y toda una serie de transferencias que, al margen de casos muy concretos (27), distorsionarían la distribución de fondos previamente acordada.

Facilitaría la aplicación del sistema de financiación al conjunto de comunidades de régimen común, situación en sí misma favorable dada su actual heterogeneidad.

Por último, los mayores niveles de suficiencia (a igualdad de competencias) de los sistemas forales frente al sistema LOFCA constituyen una razón de peso en la inestabilidad de la financiación autonómica. La imposibilidad de generalizar el sistema foral con los criterios actuales, como demuestran diversos trabajos (v.gr. Zubiri y Vallejo, 1995), indica la dirección a seguir en la corrección de la cuantía del cupo (28). En ese camino, nuevamente el criterio de equidad consensuado constituye una referencia esencial. A partir de él, la consecución de una equivalencia financiera entre ambos sistemas es una cuestión relativamente sencilla desde el punto de vista técnico (Zubiri y Vallejo,

1995; Sevilla, 1999), aunque llena de dificultades políticas.

3. Coordinación

La coordinación entre la Hacienda central y la autonómica abarca tres ámbitos fundamentales: los tributos, los gastos y la política de estabilización. Nuestros comentarios se refieren al último de ellos por considerarlo el prioritario.

La descentralización del sector público desde principios de los años ochenta plantea un problema de coordinación en el campo de la política presupuestaria. Ello es debido a que el mayor peso de la Hacienda autonómica debe hacerse compatible con la disciplina presupuestaria y un comportamiento equilibrado del conjunto de las administraciones públicas, del que es responsable el gobierno central.

Tales exigencias de tipo presupuestario (entre otras) son consecuencia del objetivo de estabilidad macroeconómica al que ha de ajustarse nuestro país en el proceso de Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea. En este nuevo escenario de disciplina presupuestaria, las reglas objetivas establecidas en la LOFCA con el fin de limitar el endeudamiento de las CCAA, fundamentalmente, el coeficiente de prudencia financiera y el destino de la deuda a gastos de inversión, son compatibles con situaciones de déficit y creciente endeudamiento y, por tanto, ineficaces como mecanismo de control (29).

La necesidad de una estrategia distinta, de coordinación entre ambas esferas de gobierno, fue entendida en el Acuerdo del CPPF de enero de 1992 con el establecimiento de los denominados «Escenarios de Consolida-

ción Presupuestaria» (ECP). En ellos se fijaban los niveles máximos de déficit de las haciendas autonómicas compatibles con unos programas anuales de endeudamiento, cuya aceptación suponía la autorización automática por el Estado de aquel tipo de endeudamiento que precisaba tal requisito (emisiones de deuda y crédito en divisas). Ese fue, sin duda, el elemento más novedoso y positivo del mencionado Acuerdo, que parece haber mostrado una general eficacia (Monasterio y otros, 2000).

Resulta entonces significativa la ausencia, en el Acuerdo de financiación para el período 1997-2001, de referencias a la coordinación en materia presupuestaria y de déficit teniendo en cuenta su proximidad con la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y cuando, a juzgar por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1998-2001), los compromisos presupuestarios y de déficit son aún más exigentes.

Una estrategia de coordinación por parte de la Hacienda central como la que representan los ECP plantea una contrapartida natural, la autonomía financiera de las comunidades autónomas. Difícilmente se puede tratar de limitar el endeudamiento si, ante un sistema de transferencias fijas, como el propuesto en el punto anterior, no se permite y facilita el acceso a fuentes tributarias propias. En este sentido, la falta de autonomía en el sistema de financiación aparece como una de las principales causas del endeudamiento de las CCAA (Monasterio y Suárez Pandiello, 1993). La apuesta por esa autonomía, precisamente el elemento esencial de la última reforma de la financiación autonómica, hace más significativa la ausencia de la política de coordinación presupuestaria y de déficit en el Acuerdo de 1996.

Profundizando en la autonomía financiera, Sevilla (1999) propone como estrategia la aplicación por el gobierno central a las comunidades autónomas de las mismas exigencias que la propia Unión Europea establece para sus estados miembros, es decir, eliminar la posibilidad de que la Hacienda central pueda hacerse cargo de la deuda de las haciendas territoriales, equilibrio presupuestario dentro del ciclo económico y medidas sancionadoras en caso de incumplimiento.

Teniendo en cuenta la experiencia acumulada, el perfeccionamiento de los ECP debería dirigirse, desde mi punto de vista, hacia tres frentes fundamentales:

a) Establecer unos criterios, de aplicación general, que justifiquen los límites de déficit y endeudamiento de las CCAA. Este parecía ser el objetivo del grupo de trabajo creado por el CPFF en enero de 1997, cuyos resultados desconocemos. Desde el último ECP (septiembre de 1997) aprobado por el CPFF, se sigue la práctica, nada recomendable, de acuerdos bilaterales entre la Administración central y la correspondiente comunidad autónoma.

b) Disponer de información oficial y periódica sobre el cumplimiento por parte de las CCAA de los límites establecidos en los correspondientes ECP.

c) Especificar la autoridad encargada de vigilar su cumplimiento y diseñar, en su caso, el oportuno sistema de sanciones.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El repaso de las últimas modificaciones en la financiación autonómica ha permitido detectar

aquellas cuestiones pendientes sobre las que es preciso alcanzar un consenso, de manera que dicha financiación descansa sobre unas bases estables.

La fundamental es el establecimiento de un sistema de nivelación a partir de un criterio aceptado de equidad. Los últimos cambios de las garantías en la evolución de los recursos del sistema (Acuerdo de 1998) son buena prueba de que el denominado «Fondo de Garantía» no constituye un auténtico sistema de nivelación y de que la equidad del sistema sigue siendo una cuestión abierta. Esa falta de estabilidad de las reglas de garantía desfigura el ejercicio de la autonomía al confundir las consecuencias financieras de una y otra, con lo que aquel principio no proporciona las señales adecuadas en la toma de decisiones colectivas.

Aunque el mecanismo de cesión del IRPF es manifiestamente mejorable, ha de reconocerse un avance significativo del principio de autonomía en el Acuerdo de 1996. Una cuestión pendiente en este ámbito es la incorporación de la imposición sobre el consumo al proceso de descentralización fiscal por la homogeneidad y estabilidad que aportaría al mismo. La deseable integración de la sanidad en el sistema de financiación general (LOFCA) constituye una buena oportunidad. El reto está en hacer compatible esa incorporación con un concepto de autonomía exigente que vaya más allá de las simples participaciones territorializadas.

Acomodar la Administración tributaria a un sistema fiscalmente descentralizado parece una extensión lógica en la búsqueda de una gestión eficaz que aporte además una mejora en la auto-

nomía de las comunidades autónomas.

La apuesta por la descentralización fiscal es el requisito imprescindible de un mecanismo de control del déficit y del endeudamiento que, frente a la ineficacia de las reglas objetivas establecidas en la LOFCA, debe basarse en una estrategia de coordinación entre ambas esferas de la Hacienda pública con el liderazgo del gobierno central. En el trabajo se indican las vías de perfeccionamiento de una estrategia de este tipo, necesarias ante las mayores exigencias presupuestarias que impone el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El proceso de descentralización fiscal tampoco debería olvidar sus limitaciones. Una fundamental es permitir a la Hacienda central llevar a cabo sus funciones, entre las que ocupan un papel destacado las de carácter redistributivo y, dentro de ellas, la nivelación de servicios a las comunidades autónomas. En este sentido, parece lógica la preeminencia de la Hacienda central en un instrumento con una finalidad claramente redistributiva como sucede con el IRPF.

En definitiva, la estrecha relación entre los principios que han de presidir la Hacienda autonómica —autonomía, solidaridad y coordinación— pone de manifiesto la necesidad de que los instrumentos propuestos para abordar dichas cuestiones tengan en cuenta sus efectos en el conjunto del sistema. En la ausencia de ese planteamiento global y en la parcial preocupación por cuestiones de autonomía fiscal, sin atender de forma explícita a los principios de solidaridad y coordinación, está el principal defecto del Acuerdo de 1996 y su diferencia esencial con respecto a la propuesta de reforma recogida en el Libro Blanco.

NOTAS

- (1) Una explicación y evaluación general del nuevo sistema en RUIZ-HUERTA y LÓPEZ LABORDA (1997).
- (2) Ley Orgánica 3/1996 de modificación parcial de la LOFCA y Ley 14/1996 de Cesión de Tributos.
- (3) Sobre las diferentes interpretaciones laxas de la LOFCA, ver MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998).
- (4) La capacidad normativa es prácticamente plena en las tasas sobre el juego, mientras no existe en el gravamen de operaciones societarias.
- (5) Recaudación nacional del conjunto de impuestos no cedidos y cotizaciones sociales, netos de la aportación española al presupuesto de la Unión Europea.
- (6) Resultados similares a los obtenidos por GONZÁLEZ-PÁRAMO (1997).
- (7) Que coincide con un amplio conjunto de simulaciones efectuadas: BOSCH y CASTELLS (1997), CASADO *et al.* (1997), LÓPEZ LABORDA (1997), y UTRILLA y CUADRADO (1997).
- (8) Diversos estudios han analizado esta cuestión: EZQUIAGA y GARCÍA (1998), MONASTERIO (1998) y FERNÁNDEZ GÓMEZ (1998).
- (9) Como demuestran las estimaciones de ONRUBIA y PAREDES (1998).
- (10) En 1999 el peso de los tipos autonómicos sobre los tipos totales (15 por 100 en 1998) fluctúa dependiendo del tramo de la tarifa (que se reducen a seis) entre el 15,38 por 100 y el 17,50 por 100. A partir de aquel año, para las entregas a cuenta por tramo autonómico del IRPF, se utiliza un 16,5 por 100.
- (11) El mayor crecimiento del ITAE sobre el PIB es la hipótesis que está utilizando el gobierno para las entregas a cuenta. En cuanto al IRPF, si ha crecido por debajo del PIB en los primeros años del quinquenio, es difícil que con la reforma, a partir de 1999, se modifique tal ordenación.
- (12) Canarias añade a esta situación un crecimiento del IRPF superior al PIB, por lo que obtiene un resultado positivo también de los ingresos derivados de aquel impuesto, sin que se aplique la garantía de crecimiento mínimo.
- (13) Debido a que la tasa de evolución de las transferencias sanitarias es actualmente el PIB y pasaría a ser el ITAE. Para diversas estimaciones con hipótesis alternativas, ver UTRILLA y URBANOS (2000).
- (14) De no hacerse esto, sucedería lo mismo que con el caso de la sanidad. Habría en educación un «ahorro» específico al sustituir PIE por tramo autonómico para aquellas comunidades que no tuvieron participación por IRPF o ésta fue inferior al 15 por 100.
- (15) Se lleva a cabo un análisis general teniendo en cuenta que, en este mismo volumen, se dedican otros trabajos a cuestiones específicas del sistema de financiación.
- (16) Va más allá, por tanto, de otras interpretaciones más suaves del principio de

autonomía, como las relativas a la capacidad de gestión y la del derecho a la recaudación en el territorio de los correspondientes ingresos. Sobre esta cuestión, véase MONASTERIO (1992) y PEDRAJA (1993).

(17) Para una discusión de estas y otras fórmulas, véase, entre otros, Libro Blanco (MONASTERIO y otros, 1995, págs. 136-154), GIMENO (1996) y SÁNCHEZ MALDONADO y GÓMEZ SALA (1996).

(18) Sobre esta cuestión, ver MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998, pág. 153).

(19) En este sentido, comunidades autónomas con mayores niveles de fraude tendrán más probabilidades de futuras ganancias a igualdad de eficiencia en la gestión.

(20) BUCHANAN (1950). Existen razones adicionales para justificar su utilización (eficiencia, por ejemplo). Si el desequilibrio se produce entre distintas esferas de gobierno, se denomina vertical y justifica, asimismo, el uso de transferencias.

(21) Sobre esta cuestión, véase AGÚNDEZ y PEDRAJA (1996).

(22) Sobre las limitaciones y el potencial conflicto entre autonomía y nivelación, ver AGÚNDEZ y PEDRAJA (1996).

(23) Paradójicamente, como señalan MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998), «siendo la revisión quinquenal del Porcentaje de Participación en Ingresos (PPI) el origen de la revisión del sistema de financiación, lo que no se ha hecho es acordar el PPI según el mecanismo previsto en la LOFCA».

(24) Lo que no significa que la actual PIE no ejerza un papel compensador en la financiación autonómica. Ver PÉREZ (1999).

(25) Como acertadamente señala SUÁREZ PANDIELLO (1997), se trata de un fondo atóxico.

(26) Tal vez podrían compensar, excepcionalmente, menores dotaciones de capital público.

(27) Que el Libro Blanco limita a los de competencias compartidas y servicios generadores de efectos externos.

(28) En general, adecuada valoración de las cargas no asumidas y del índice de imputación para el cálculo del cupo. Sobre estas cuestiones, ver MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998).

(29) Es sencillo demostrar la compatibilidad entre esas reglas y situaciones de déficit creciente y deudas explosivas por parte de las comunidades autónomas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÚNDEZ, A., y PEDRAJA, F. (1996), «Nivelación de servicios en haciendas descentralizadas: comentarios al Libro Blanco», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 69.
- (1997), «A equidade no novo sistema de financiamento autonómico», *Revista Galega de Economía*, vol. 6, n.º 2.
- BOSCH, N., y CASTELLS, A. (1997), «La reforma del sistema de financiación autonó-

mico: implicaciones financieras», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995 y 1996*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona.

- BUCHANAN, J. M. (1950), «Federalism and fiscal equity», *American Economic Review*, volumen 40, n.º 4.
- CASADO, G.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.; LASARTE, J.; MARTÍN, J. M.; MARTÍN, J.; PLAZA, L., y PÉREZ, F. (1997), *La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*, Editorial Comares.
- EZQUIAGA, I., y GARCÍA, F. (1998), «La reforma del IRPF y las comunidades autónomas», *Cuadernos de Información Económica*, número 135.
- FERNÁNDEZ GÓMEZ, N. (1998), «La reforma del IRPF y el sistema de financiación», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 2/3.
- GIMENO, J. A. (1996), «La utilización de la imposición sobre el consumo como instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común», *Papeles de Trabajo*, n.º 18, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1997), «El IRPF en la encrucijada: entre la convergencia europea y la cesión a las Comunidades Autónomas», *Ekonomiaz*, n.º 38.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1997), *Algunas simulaciones de la evolución del sistema de financiación autonómica en el período 1997-2001*, Zaragoza, Consejo Económico y Social de Aragón.
- (1999), «Autonomía, responsabilidad y nivelación en la financiación autonómica», *Economía Aragonesa*, febrero.
- MONASTERIO, C. (1992), «Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos», en CARAMÉS y otros (1992), *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, AGESP, Santiago de Compostela.
- (1998), «La reforma del IRPF y sus efectos sobre la financiación autonómica», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 2/3.
- MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J. V., y SOLÉ, J. (1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Libro Blanco, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MONASTERIO, C.; SÁNCHEZ, I., y BLANCO, F. (2000), «El control del endeudamiento subcentral. Una explicación empírica del caso español», *VIII Encuentro de Economía Pública*, Zaragoza, febrero.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993), «El endeudamiento autonómico: Teoría y evidencia empírica», *Documenta*, Fundación BBV.
- (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel (2.ª edición).
- OATES, W. E. (1992), «Decentralization of the public sector: an overview», *Studies in Fiscal Federalism*, E. Elgar.

ONRUBIA, J., y PAREDES, R. (1998), «La reforma del IRPF: Algunas reflexiones sobre su papel en la financiación autonómica», *II Coloquio Franco-Ibérico*, Toledo, noviembre.

PEDRAJA, F. (1993), «Corresponsabilidad fiscal, solidaridad y participaciones territorializadas en el IRPF», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 79.

PÉREZ, F. (1999), «El sistema de financiación de las comunidades autónomas: Eficiencia y equidad», en CASTELLS y BOSCH (ed.), *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Ariel.

RUIZ-HUERTA, J., y LÓPEZ LABORDA, J. (1997), «Catorce preguntas sobre el nuevo sis-

tema de financiación autonómica», *Informe de Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

SÁNCHEZ MALDONADO, J., y GÓMEZ SALA, J. S. (1996), «La imposición sobre el consumo y la financiación autonómica», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 69.

SEVILLA, J. V. (1999), «Hacia un sistema estable de financiación autonómica», *La Política económica después del Euro*, UIMP, Santander, agosto.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1997), «Sobre la nueva descentralización fiscal», *Economistas*, n.º 74.

UTRILLA, A., y CUADRADO, J. R. (1997), *Financiación Autonómica. La incidencia del nuevo sistema en la Comunidad de Madrid*, Biblioteca Civitas Economía y Empresa. Colección Economía. Estudios y Monografías.

UTRILLA, A., y URBANOS, R. (2000), «Incidencia del traspaso de competencias sanitarias en los presupuestos autonómicos: una simulación de escenarios alternativos de financiación», *VIII Encuentro de Economía Pública*, Zaragoza, febrero.

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

Resumen

El repaso de las últimas modificaciones en la financiación autonómica ha permitido detectar aquellas cuestiones pendientes sobre las que es preciso alcanzar un consenso, de manera que dicha financiación descansa sobre unas bases estables. La estrecha relación entre los principios que han de presidir la Hacienda autonómica —autonomía, solidaridad y coordinación— pone de manifiesto la necesidad de que los instrumentos propuestos para abordar dichas cuestiones tengan en cuenta sus efectos en el conjunto del sistema.

Palabras clave: Haciendas subcentrales, financiación, reforma.

Abstract

Reviewing the latest modifications to autonomous community funding has enabled us to detect those issues pending where agreement is still required so that this funding may rest on stable bases. The close relationship between the principles that have to govern the Autonomous Community Treasury —self-sufficiency, solidarity and co-ordination— underline the need for the instruments put forward to address these issues to take into account their effects on the system as a whole.

Key words: Subcentral treasures, financing, reform.

JEL classification: H720.