



W
—
28
(9024)

Documento de Trabajo

9 0 2 4

**EL MODELO AUTONOMO ESPAÑOL: SISTEMA DE
FINANCIACION Y EQUILIBRIO REGIONAL**



Alfonso Utrilla de la Hoz

Esta publicación de Documentos de Trabajo pretende ser cauce de expresión y comunicación de los resultados de los proyectos de investigación que se llevan a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. No obstante, la publicación está abierta a investigadores de otras instituciones que deseen difundir sus trabajos en ella.

Los Documentos de Trabajo se distribuyen gratuitamente a las Universidades e Instituciones de Investigación que lo solicitan. Asimismo, las peticiones personales pueden ser atendidas en la medida en que se disponga de ejemplares en existencia.

Se ruega a las personas e instituciones interesadas en solicitar ejemplares que utilicen el boletín de pedido que figura seguidamente.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Boletín de Pedido.
Nombre de la persona o institución:
.....
Calle: nº
Ciudad:Distrito Postal:.....País:
Solicita una suscripción permanente <input type="checkbox"/>
(sólo Universidades e Instituciones de Investigación) <input type="checkbox"/>
Solicita los Documentos de Trabajo cuyos números se relacionan a continuación: _____

Enviar a:
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid
Vicedecano
Campus de Somosaguas. 28023 MADRID. ESPAÑA.

EL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL: SISTEMA DE
FINANCIACIÓN Y EQUILIBRIO REGIONAL

Alfonso Utrilla de la Hoz
Economista
Universidad Complutense

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto resaltar las características del sistema de financiación autonómico español y su adecuación a los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad. Para ello, se evalúa el periodo transitorio y se analiza el funcionamiento del modelo a lo largo de los últimos años.

AUTOR

Alfonso Utrilla de la Hoz, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense y Diplomado en Planificación y Administración de Empresas por la Universidad Politécnica de Madrid, ha trabajado como economista en el Banco Hipotecario de España y en Telefónica. Profesor del Dpto. de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense y colaborador en trabajos de investigación del Instituto de Estudios Fiscales y de la Fundación para la Investigación Económica y Social de la CECA, actualmente desarrolla estudios de investigación en el Dpto. de Hacienda y Economía Pública de la Universidad Autónoma de Madrid.

EL MODELO AUTONOMICO ESPAÑOL: SISTEMA DE FINANCIACION Y EQUILIBRIO REGIONAL.

Alfonso Utrilla de la Hoz
Economista
Universidad Complutense

I. POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DEL MODELO DE FINANCIACION AUTONOMICA.

El proceso simultáneo de descentralización política y económica en el ámbito regional interno y de integración en una Comunidad Económica Europea con competencias crecientes, ha alterado el marco tradicional de diseño y ejecución de la política regional española.

La construcción y el desarrollo del Estado de las Autonomías constituye una modificación sustancial de la atribución de competencias en el conjunto de las Administraciones Públicas anteriormente vigente, configurando una organización territorial importante que encuentra en la potenciación regional, a través de la creación de las Comunidades Autónomas, su mejor representación.

El reconocimiento constitucional y estatutario del conjunto de competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas se fundamenta en el difícil equilibrio plasmado en el Título VIII (Solé Tura, 1985) basado en el protagonismo

de las instituciones autonómicas y de los poderes centrales, en la negociación entre aquéllas y éstos y entre los partidos políticos, en el juego de los diversos niveles del llamado "bloque de constitucionalidad" -Constitución, Estatutos de Autonomía y las leyes de desarrollo especialmente previstas- y en la decisión última del Tribunal Constitucional como elemento de cierre del sistema, árbitro y definidor de la distribución efectiva de las competencias en caso de conflicto.

En el ámbito económico y del desarrollo regional el artículo 148 de la Constitución reconoce como competencias propias de las Comunidades Autónomas, entre otras: el fomento del desarrollo económico de la región dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, las obras públicas de interés en su propio territorio, además de un amplio margen de actuación en actividades sectoriales de indudable importancia económica.

El ejercicio efectivo de este conjunto de competencias por parte de las Comunidades Autónomas precisa de unos medios económicos que garanticen la suficiencia financiera de los distintos programas de gasto en los que se articulan. Con este propósito, la Constitución garantiza la autonomía financiera de las Autonomías para el desarrollo y ejecución de sus competencias, en el marco de la coordinación con la

Hacienda estatal y de la solidaridad a través del establecimiento de un equilibrio económico territorial. El sistema de recursos establecido constitucionalmente se basa en cinco fuentes de ingresos regionales (art.157.1):

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

Además, la Constitución al amparar y respetar los derechos históricos de los territorios forales garantiza el mantenimiento, en el marco de los respectivos Estatutos de Autonomía, del régimen de Concierto Económico para Alava, Guipúzcoa y Vizcaya y de Convenio Económico para Navarra. La actividad tributaria y financiera del País Vasco y Navarra

presenta así unas características específicas (1) que la diferencian sustancialmente del modelo de financiación general de las Comunidades Autónomas regulado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

La LOFCA diseña un modelo de financiación de las Comunidades Autónomas basado en una serie de principios de carácter general, cuyo distinto grado de realización va a determinar el signo de la valoración en su funcionamiento:

- Principio de unidad de la política económica.

Definido como el mantenimiento en la Administración central de los poderes financieros y fiscales suficientes para garantizar el correcto desarrollo de la política económica.

- Principio de autonomía financiera.

Entendido como la garantía de la libertad necesaria para que las distintas Comunidades puedan diferenciarse en cuanto a sus preferencias por un determinado nivel de servicios públicos, sin que se vean obligadas a adoptar modelos uniformes de comportamiento.

- Principio de generalidad.

Por el que la Hacienda de las Comunidades Autónomas que se diseñe en sus líneas generales debe ser apta para establecerse en todas las regiones.

- Principio de suficiencia.

A través de la garantía de los recursos económicos necesarios para que las Comunidades desarrollen sus competencias.

- Principio de flexibilidad.

A través de una articulación que permita la aplicación gradual de la legislación financiera para el conjunto de las Comunidades Autónomas.

- Principio de solidaridad.

Por el que la Administración central actuará con el fin de garantizar a cada ciudadano, sin tomar en consideración la región donde resida, un nivel mínimo de los servicios públicos que se consideren esenciales, exigiendo a cambio esfuerzos fiscales comparables.

- Principio de neutralidad y no traslación.

Minimizando la posibilidad de que el establecimiento de figuras tributarias propias en las Comunidades Autónomas ocasione o provoque distorsiones en la localización de los recursos.

- Principio de equidad en la distribución de la carga impositiva.

Garantizando a todos los niveles de gobierno la posibilidad de ofrecer un nivel medio de servicios a cambio de un nivel equiparable de esfuerzo fiscal.

- Principio de corrección de efectos externos.

Estableciendo compensaciones por la no adecuación entre las jurisdicciones de los diferentes niveles de gobierno y el área de los beneficiarios de una determinada actuación.

El sistema de financiación de la LOFCA, tratando de salvaguardar el conjunto de principios señalados y adaptarse al proceso de traspaso de competencias perfila un esquema de financiación transitoria que garantice el funcionamiento de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas. El periodo transitorio establecido, cuyo funcionamiento ha sido repetidamente criticado desde el punto de vista técnico y

político (2), ha cumplido, discretamente a nuestro juicio, su cometido marcadamente temporal.

Es preciso situar el hecho autonómico en el contexto político y constitucional en el que se desarrolla e integrar en este marco el modelo de financiación planteado. El proceso de descentralización se produce simultáneamente a un cambio de régimen político en el que la cuestión regional constituía una pieza fundamental de la construcción del nuevo sistema de convivencia democrática. La práctica del consenso en el periodo constituyente encuentra sus mayores dificultades pero también su mayor éxito en la vertebración territorial del Estado, consiguiendo un difícil equilibrio en un tema de tanta trascendencia histórica y contemporánea, como lo prueban otros procesos de reforma política en el contexto europeo actual. En este sentido, el camino de la negociación y concertación emprendido compensa el coste de provisionalidad y falta de automatismo en los primeros años de asentamiento autonómico. Por otro lado, el Estado de las Autonomías no se construía desde la nada. Además de la tradición regionalista manifestada en distintos grados de autogobierno en otros periodos, el nuevo modelo partía de una distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno. Así, el conjunto de funciones asumidas por las Comunidades Autónomas existía previamente y era realizado fundamentalmente por la Administración central. Consecuentemente, el mecanismo de transferencias era fundamental y sus consecuen-

cias financieras , trascendentales, si no se quería aumentar innecesariamente la presión fiscal global, ni transferir unos servicios que no se pudieran prestar por falta de medios (García Añoveros, 1986a). Por otro lado, el distinto grado de atribución de competencias y las diferencias temporales en el traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas contribuyó a que la provisionalidad del sistema de financiación se correspondiese con una provisionalidad en el volumen de competencias asumidas.

Este conjunto de circunstancias y la dimensión y novedad de un proceso de esta naturaleza en un contexto de crisis económica hizo que se articulase un periodo transitorio en el que la financiación de las competencias autonómicas de régimen común se concretó en el siguiente esquema general (Melguizo, 1985):

- El coste efectivo de los servicios asumidos se financiaba con los tributos total o parcialmente cedidos por el Estado, las tasas correspondientes a los servicios transferidos y, la diferencia hasta cubrir el total del coste, con la participación en los ingresos del Estado por tributos no cedidos.
- Las transferencias corrientes y de capital a familias, empresas e instituciones eran financiadas directamente con cargo a los Presupuestos Genera-

les del Estado, actuando las Comunidades como gestoras del gasto, sin capacidad para variar su cuantía y estructura.

- La inversión nueva era financiada con las aportaciones del Fondo de Compensación Interterritorial y con recursos procedentes de la capacidad de endeudamiento permitida para las Autonomías (3).

El modelo así establecido tenía como pieza fundamental la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos, efectuada con una metodología común en cada Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma.

Los Acuerdos Autonómicos de 1981 condicionaron el enfoque de financiación transitoria finalmente adoptado. La metodología para determinar el coste efectivo elaborada por el Comité de Expertos (4) distinguía entre tres elementos integrantes de dicho coste: los costes directos, los costes indirectos y los gastos de inversión.

Los costes directos del servicio transferido son definidos como el conjunto de gastos corrientes en que incurrió efectivamente el Estado durante el año inmediatamente anterior al que se produce la transferencia, dentro del ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma. Con la información que facilitan los Presupuestos Generales

del Estado estos costes se identifican con el conjunto de gastos de personal realmente transferido (retribuciones básicas y complementarias) y los demás gastos de funcionamiento, correspondientes a las adquisiciones de bienes y servicios, consolidando las transferencias internas y eliminando del cómputo las transferencias destinadas fuera del Sector Público, al no ser consideradas como gasto de gestión del servicio.

Los costes indirectos están constituidos, según la metodología adoptada, por los gastos correspondientes a las funciones públicas de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido dentro del ámbito geográfico de la Comunidad receptora de la transferencia, que dejarán de ser prestadas por el Estado. Estos costes, integrados por gastos de personal y demás gastos corrientes, presentan dificultades adicionales al ser necesarios criterios homogéneos de imputación, al no ser transferibles las funciones de dirección y coordinación desarrolladas a nivel nacional.

Finalmente, el tercer componente del coste efectivo de los servicios transferidos está constituido por los gastos de inversión, definidos de acuerdo con un doble requisito: que no se trate de gastos destinados a ampliar la dotación de capital público existente y que sean gastos en los que realmente hubiese incurrido el Estado en el año precedente al de su traspaso. La metodología distingue entre gastos de conservación -inversiones destinadas, de una parte, a

mantener los medios materiales en situación de uso y funcionamiento normal y, de otra, a reponer los bienes deteriorados a un estado que les permita seguir siendo utilizados- mejora -inversiones destinadas a prorrogar la vida útil del bien o a poner éste en un estado de uso que aumente su eficacia en la cobertura de la prestación del servicio- y sustitución -inversiones destinadas a la reposición de los bienes afectos a la prestación del servicio que, como consecuencia de su uso normal, hayan quedado inútiles-. La complejidad técnica derivada de la propia naturaleza de la inversión proporciona distintas alternativas entre las que se adoptó la de determinar el total de gastos de conservación, mejora y sustitución de cada servicio a nivel nacional como porcentaje de los costes directos nacionales, trasladando dicho porcentaje a los costes directos correspondientes a cada Comunidad.

Definido y calculado, de acuerdo con esta metodología, el coste efectivo de los servicios transferidos la cobertura financiera de dicho coste quedaba garantizada mediante el rendimiento de los tributos cedidos, la participación en los ingresos del Estado, las transferencias financieras correspondientes a servicios traspasados sin valoración definitiva y las tasas afectas a los servicios transferidos.

Este bloque de financiación básica se complementaba

con un conjunto de subvenciones destinadas a financiar los órganos de autogobierno y de primer establecimiento de las Comunidades Autónomas.

Además de dotar de instituciones propias a las Comunidades y de garantizar el funcionamiento de los servicios traspasados, el modelo de financiación establecía en el periodo transitorio, tal como hemos señalado, la posibilidad de que las Autonomías canalizasen las subvenciones corrientes y de capital a familias, empresas e instituciones realizadas de acuerdo con el desarrollo de sus competencias, así como que acometiesen inversiones nuevas afectas a los servicios transferidos y mejorasen en general el nivel de los mismos. Para ello, las transferencias directas de los Presupuestos Generales del Estado, las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial, la capacidad de endeudamiento y la posibilidad de establecer tributos propios y recargos sobre tributos estatales constituyen los medios financieros normativos disponibles.

La valoración del periodo transitorio de financiación es preciso realizarla en distintos planos. En primer lugar, en función del objetivo explícito a alcanzar por la metodología basada en la determinación del coste efectivo. Este no era otro que el de garantizar que las Comunidades Autónomas dispusiesen de los recursos necesarios y suficientes para prestar los servicios que le atribuyesen las competencias asumidas, así como que el proceso no supusiese dese-

quilibrios financieros ni una duplicación del gasto. Desde esta perspectiva, el diseño del modelo presentaba algunas deficiencias que se acentuaron con el ejercicio de su aplicación.

- Implicaciones de la definición del coste efectivo.

Los condicionamientos derivados de la organización administrativa y de la estructura presupuestaria estatales, la necesidad de información como base para el cálculo y la negociación del coste, la no simultaneidad del proceso de transferencias, los criterios de imputación territorial de costes centrales y gastos de inversión, etc. han determinado en buena parte la fijación del coste efectivo. El proceso realmente seguido (Colom i Naval, 1985) parece haber sido el de determinar los costes directos y, a partir de éstos, alcanzar un acuerdo técnico-político sobre la cifra de coste global, repartiendo el residuo entre costes indirectos y de inversión, a tenor de las conveniencias de las dos partes negociadoras. Ello explicaría la atípica estructura de costes de los servicios transferidos. Así, los costes indirectos son manifiestamente bajos, al tiempo que la inversión de reposición parece haber sido anómalamente elevada. La subvaloración del coste indirecto incide de lleno en la evolución y eficiencia del gasto pú-

blico a través de dos vías (Carames, 1985): la no reducción de la administración estatal y el incremento correlativo de la burocracia autonómica para el desarrollo de las mismas funciones. Por otro lado, la sobrevaloración de las inversiones en algunas Comunidades, aunque supone mayores recursos para reforzar la inversión nueva de los servicios asumidos, provoca la reducción de la base general de cálculo del Fondo de Compensación Interterritorial.

- Evolución de la participación en los ingresos del Estado.

La determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado para cubrir, por diferencia con la recaudación real de los tributos cedidos, el coste efectivo de los servicios transferidos originaba el llamado "efecto financiero", como consecuencia de la distinta evolución del coste de las competencias asumidas y de los ingresos del Estado, afectando en una mayor proporción a aquellas Comunidades que no tenían tributos cedidos o cuya recaudación real por este concepto representaba una menor proporción del coste efectivo total. Este efecto, corregido parcialmente, generaba distorsiones en el objetivo de consecución del equilibrio financiero del conjunto de Administraciones Públicas e incentivaba estrategias recaudatorias entre las distintas

Comunidades.

Un segundo plano a considerar en la valoración del periodo transitorio de financiación está determinado por su grado de adecuación a los tres principios generales o características básicas que deben configurar el modelo de financiación autonómico: el grado de autonomía financiera, entendida como la libre decisión sobre el destino y orientación del gasto y el establecimiento del control sobre los ingresos a través de un alto grado de corresponsabilidad fiscal, el grado de suficiencia financiera necesaria para llevar a cabo sus programas de gasto y el grado de solidaridad introducido en la distribución de los recursos financieros de las Comunidades Autónomas. Desde esta triple consideración el análisis del periodo transitorio presenta una valoración diferente.

Por lo que hace referencia al principio de autonomía financiera, entendida en su doble vertiente de gastos e ingresos, hay que resaltar el carácter estricto y deliberadamente limitado del grado de discrecionalidad asignado a los programas de gasto que desarrollan las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. La condicionalidad de los recursos financieros y el carácter finalista de las transferencias se concreta en:

- La atribución de los impuestos cedidos y de los

medios económicos obtenidos a través de la participación en los ingresos del Estado a la financiación de los servicios transferidos.

- La vinculación de las transferencias y subvenciones a los programas, personas, empresas e instituciones previamente establecidos por la Administración Central.

- Reservar únicamente al resto de recursos, fundamentalmente la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial y el endeudamiento, un margen de discrecionalidad mayor, aunque en un marco de programación y aprobación, en los gastos de inversión a través del Comité de Inversiones Públicas, básicamente dirigido desde la misma Administración Central.

La autonomía de los ingresos, entendida como la capacidad normativa y real de las Comunidades Autónomas para aumentar o sustituir la financiación de sus programas de gasto a través de la obtención directa de recursos fiscales o, indirectamente, a través del aumento del índice de esfuerzo fiscal en el criterio de reparto de la financiación incondicionada, encuentra importantes limitaciones en el período transitorio. En primer lugar, la cesión de tributos, no generalizada y limitada por la posterior implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido, no permite, por sus carac-

terísticas, una fácil identificación para el contribuyente regional entre la respectiva Comunidad y la institución fiscal que configura el impuesto. Por otro lado, al garantizar el procedimiento establecido para el cálculo del porcentaje de participación la financiación necesaria para cubrir el coste efectivo superior a la recaudación real de los tributos cedidos y no potencial o media se puede estar incentivando la estrategia de una menor presión fiscal en los tributos cedidos por una doble vía: la garantía de obtener los recursos necesarios a través de dicha participación y, a su vez, conseguir una sobre financiación como consecuencia de la generación del "efecto financiero" anteriormente mencionado.

La posibilidad constitucional, desarrollada en la L.O.F.C.A., de que las Comunidades establezcan tributos propios y recargos sobre impuestos estatales no ha sido una vía utilizada en toda su potencialidad. En primer lugar, por las limitaciones impuestas a la posibilidad de establecer tributos propios. La propia Comisión de Expertos reconoce que, en buena medida, las Corporaciones Locales y el Estado han agotado en su favor el campo de los hechos imposables y poco es lo que resta en favor de las Comunidades Autónomas, sobre todo al establecer unos principios: no traslación, no doble imposición, no gravamen de la riqueza exterior y no obstaculización del tráfico interregional, excesivamente cautelosos en su aplicación práctica (Utrilla, 1984). La escasa utilización de los recargos sobre impuestos estatales, cedidos y no cedidos, deja abierta una posible vía alternativa de ob-

tener financiación a través de una mayor corresponsabilidad fiscal.

Analizar el grado de suficiencia financiera que proporciona un sistema de financiación supone establecer algún criterio de comparación con administraciones que realicen funciones análogas y que permita valorar el conjunto de servicios realizados con un nivel de recursos similar o, alternativamente, comparar los recursos necesarios para desarrollar un mismo conjunto de funciones a un nivel parecido en cuanto a cobertura y calidad en el servicio. En definitiva, la suficiencia financiera está necesariamente vinculada con elementos de eficacia, a la hora de conseguir los objetivos marcados, y de eficiencia, en la relación entre recursos y servicios alcanzados. En este sentido, la valoración del grado de suficiencia logrado en el periodo transitorio del modelo de financiación establecido está en función de la consideración de distintas variables.

En primer lugar, el procedimiento adoptado de cálculo del coste efectivo del servicio transferido proporciona, teóricamente, un método adecuado de garantía de los recursos necesarios para mantener un nivel similar de funcionamiento en la competencia asumida en relación al desarrollado por la Administración Central. En este sentido, la suficiencia habrá que valorarla en función de la validez otorgada al método de cálculo de dicho coste efectivo. Tal como hemos señalado, las dificultades técnicas a la hora de cuantificar se-

paradamente los costes directos, indirectos y de inversión en los que había incurrido el Estado en el ejercicio anterior al del traspaso efectivo del servicio y la valoración provisional establecida en las competencias transferidas a lo largo del ejercicio considerado han provocado ajustes y actualizaciones con cierta periodicidad y hacen difícil la realización de comparaciones globales entre administraciones en términos de eficiencia. Por otro lado, el desarrollo de las competencias autonómicas sobrepasa, sin duda a medio plazo, pero incluso a corto plazo, la idea de una comparación estricta en términos de coste de la gestión entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, al diferir las características de sus competencias y, en muchos casos, su nivel de provisión, al legitimar su presencia y justificación mediante programas de gasto que atiendan las demandas de sus jurisdicciones.

Estas circunstancias sitúan el análisis de la suficiencia financiera en un ámbito relativo, al que contribuye la coincidencia temporal del proceso de transferencias y del distinto techo competencial a alcanzar por las Comunidades Autónomas. Por una parte, el "efecto financiero" generado como consecuencia del cálculo del porcentaje de participación y, por otra, el endeudamiento relativamente significativo de algunas Comunidades, constituyen las dos aproximaciones contrapuestas al grado de suficiencia financiera desarrollado en el periodo transitorio.

Por otro lado, tal como hemos señalado, el sistema diseñado presenta un abanico de posibilidades de obtener recursos financieros lo suficientemente amplio y no desarrollado por completo que, bien a través de financiación condicionada o incondicionada, bien a través de distinto grado de corresponsabilidad fiscal, garantiza los ingresos suficientes para desarrollar plenamente las competencias de las Comunidades Autónomas.

La valoración del sistema transitorio de financiación desde el prisma de la solidaridad, a través del análisis del efecto redistributivo introducido en la asignación de los recursos financieros a las Comunidades Autónomas, resulta especialmente limitado por la ausencia de criterios específicos en esta línea, al margen de la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.

En efecto, tanto el desarrollo de los instrumentos utilizados: tributos cedidos y porcentaje de participación en los ingresos del Estado en función de la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos, como la ausencia de articulación de los teóricamente contemplados: subvenciones de garantía de un nivel mínimo de servicios, determinan la ausencia de pautas específicas de carácter redistributivo en el sistema de ingresos de las Comunidades. En consecuencia, no se puede establecer una línea de solidaridad en la financiación transitoria, más allá de la previa-

mente existente en la recaudación regional de los tributos cedidos o en la provisión de los servicios posteriormente transferidos, al margen del papel, doble en esta etapa, atribuido al propio Fondo de Compensación.

Resulta evidente que, con respecto a los tres principios u objetivos señalados, el balance del periodo transitorio no puede considerarse muy positivo. Sin embargo, conviene recordar nuevamente que el objetivo de éste no respondía básicamente a dichos principios sino al de dotar de recursos a unas Autonomías que se estaban constituyendo y la tan denostada provisionalidad de los acuerdos alcanzados constituía casi una fórmula necesaria de trabajo al abordar un proceso de descentralización de esa dimensión.

Sin embargo, es preciso destacar en este periodo algunos planteamientos introducidos con carácter perdurable y que se han manifestado erróneos en su concepción y desarrollo práctico y que han constituido los puntos esenciales en la revisión del modelo en 1986 y en futuras modificaciones.

El diseño de un modelo de financiación estable ha de caracterizarse, necesariamente, por ser técnicamente viable y políticamente aceptable. Por eso, el establecimiento de una fórmula de financiación de esta naturaleza tiene que adecuarse al contexto político y económico en el que se integra y ser coherente internamente con los objetivos perseguidos. Estas características de coordinación y coherencia

del modelo han de presidir su configuración para hacer viables los principios, anteriormente señalados, de autonomía, suficiencia y solidaridad.

La coordinación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas con otros planteamientos de ordenación territorial y económica hace referencia a la compatibilidad o coherencia externa del conjunto del sistema y cada uno de sus instrumentos con la estructura político-territorial y con las funciones atribuidas al Sector Público en el desarrollo de la política económica.

El sistema de financiación globalmente considerado ha de resultar coherente con la estructura de financiación general del Sector Público, articulando un sistema perfectamente compatible con la financiación de los distintos niveles jurisdiccionales. Esto supone una adecuación del modelo a la atribución de competencias en los diferentes niveles, garantizando unas relaciones fiscales verticales acordes con las necesidades de gasto de cada jurisdicción para llevar a cabo la provisión de bienes y servicios, procurando así una asignación óptima de los recursos.

Por otro lado, la coordinación señalada ha de manifestarse en la contribución del modelo a la consecución de los principales equilibrios macroeconómicos, no generando distorsiones presupuestarias que alteren el objetivo de al-

canzar un desarrollo equilibrado de la economía en un contexto, además, de integración económica y de convergencia de las políticas monetarias y presupuestarias de los países miembros de la C.E.E..

Paralelamente, el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas ha de ser coherente con la realización de la función redistributiva de la renta y la riqueza encomendada al Sector Público, contribuyendo a equilibrar, a través de la financiación de los programas de gasto, los niveles de renta por habitante y bienestar de las distintas regiones de formas diferentes: generando la infraestructura necesaria para lograr el desarrollo regional, garantizando la provisión de unos servicios públicos mínimos de carácter fundamental y utilizando, en general, las transferencias intergubernamentales como instrumento redistributivo dentro de la política de ingresos y gastos públicos.

Además de la coherencia externa global, los instrumentos de financiación autonómica deben responder a la coordinación de acciones con otros instrumentos locales, nacionales o comunitarios con la misma finalidad.

Así, la gestión de los tributos cedidos y el establecimiento de los tributos propios y recargos sobre impuestos estatales tienen que adecuarse, no sólo a las necesidades recaudatorias específicas, sino a la eficacia e integración del cuadro impositivo general, facilitando la coheren-

cia del sistema fiscal y fomentando una administración tributaria eficiente.

Igualmente, la determinación de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado ha de garantizar una suficiencia financiera para el desarrollo de sus competencias coherente con los recursos destinados a financiar programas de otras Administraciones y garantizar su evolución, acorde con el conjunto de necesidades dentro de las estrategias de la política fiscal general a la hora de garantizar los equilibrios macroeconómicos. En este contexto, y considerando además la coordinación y control comunitario sobre los saldos presupuestarios y el nivel de endeudamiento, la capacidad de las Comunidades para endeudarse, al margen de las limitaciones legales existentes, ha de ser contemplada de forma global, con el fin de hacerla compatible con las restricciones impuestas por el proceso de integración.

Por otro lado, la garantía de la provisión de unos servicios públicos a un nivel mínimo en todo el territorio nacional requiere una delimitación previa de los mismos dentro del conjunto de la actividad del Sector Público, según un patrón comunitario, a través del análisis de su demanda y necesidad, atribución, producción -pública o privada- y eficiencia, en el contexto de las medidas sociales de carácter redistributivo que afectan a todos los niveles jurisdiccio-

nales.

Finalmente, el principal instrumento de solidaridad vinculado al desarrollo regional: el Fondo de Compensación Interterritorial, ha de ser coherente con el diseño de la política regional en el ámbito nacional y comunitario y, consecuentemente, con los instrumentos y acciones desarrollados con este fin.

Además de la referida coherencia externa con los objetivos e instrumentos análogos del resto de Administraciones Públicas, el modelo de financiación ha de resultar coherente, dentro de sus propias competencias, en la definición de las distintas fuentes de ingresos, para poder hacer así efectivos sus principios rectores y compatible su funcionamiento interno.

Desde esta perspectiva, la autonomía financiera ha de estar relacionada con una adecuada proporción entre la financiación condicionada y la incondicionada, que permita el margen de discrecionalidad necesario para el desarrollo efectivo de la autonomía en la orientación y ponderación de sus competencias y el automatismo que proporciona un marco estable de financiación.

La garantía de la suficiencia financiera, siempre relativa en su concepción genérica, ha de estar explícitamente desarrollada en la cesión de tributos y la participa-

ción en los ingresos del Estado, con el complemento de los tributos propios y recargos sobre impuestos estatales. Estos instrumentos deben permitir la prestación y desarrollo de las competencias propias, no sólo en el nivel inicial ejercido en el momento de las transferencias de los respectivos servicios, sino también la ampliación de los mismos -inversión nueva- y su mantenimiento futuro -gastos corrientes generados como consecuencia de la realización de la inversión nueva-. La suficiencia financiera ha de estar, igualmente, unida a las consideraciones de equidad en su articulación. Equidad horizontal, garantizando niveles de provisión pública similares con presiones fiscales parecidas, a través de la ponderación del esfuerzo fiscal en la adecuación entre tributos cedidos y participación en los ingresos estatales, y equidad vertical, garantizando un mínimo en el nivel de provisión de servicios públicos. La compatibilidad de ambas condiciones debe relacionarse con el distinto carácter, finalista o no, de las transferencias que canalizan los recursos económicos, la determinación de su cuantía y su evolución.

La solidaridad interregional en la financiación autonómica, que debe inspirar la orientación global del modelo dentro de las funciones redistributivas atribuidas al Sector Público, ha de canalizarse también específicamente en instrumentos que, por su naturaleza, contribuyan exclusivamente a este fin. Esta especialización, presidida por la elección

y combinación de la forma más adecuada de articular la distribución de los recursos y garantizar el desarrollo regional, por su concentración en las regiones menos desarrolladas y por su coordinación con instrumentos análogos, constituye un elemento de mínima garantía para la eficacia en el logro de un nivel de redistribución acorde con el principio de solidaridad.

Tomando como referencia este conjunto de elementos que deberían conformar un modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de acuerdo con los principios recogidos en la LOFCA pueden resaltarse las deficiencias más sustanciales que se han manifestado en el periodo provisional, algunas de las cuales han sido objeto de revisión al aprobarse el modelo definitivo o en el actual proceso de reforma.

La LOFCA, en su disposición transitoria primera, establecía una doble posibilidad de finalización del periodo provisional de financiación: que una Comunidad Autónoma hubiese asumido todas las competencias atribuidas por su Estatuto de Autonomía o, en cualquier caso, que hubiesen transcurrido seis años desde la entrada en vigor del mismo. La conveniencia de la configuración colectiva y simultánea del sistema definitivo condujo a la necesidad de su implantación general coincidiendo con la terminación del plazo establecido para la Comunidad de Cataluña, cuyo Estatuto había entrado en vigor el 12 de enero de 1980. Con esta generalización del modelo definitivo se ponía término, al margen de las fa-

ses para completar el traspaso de competencias, al disperso calendario de aprobación estatutaria y se homogeneizaba, con la excepción de los territorios históricos, el sistema de financiación.

Las cuestiones que centraban el proceso de revisión del sistema se basaban en dos grandes planteamientos. En primer lugar, garantizar el desarrollo de las competencias asumidas. La suficiencia de recursos, relacionada en el periodo provisional con la cobertura del coste efectivo de los servicios transferidos, se garantizaba básicamente a través de los tributos cedidos y de la participación en los ingresos del Estado. Por lo que se refiere a la cesión de tributos, las propuestas alternativas (Tanco y Torres, 1988) se centraban en la posibilidad de reforzar su importancia a través de la cesión de un IVA en su fase minorista y el complemento de otras figuras tributarias y en la necesidad de contemplar la recaudación potencial y no real como elemento parcial de corresponsabilización fiscal. La participación en los ingresos del Estado, establecida de acuerdo con las bases contenidas en el artículo decimotercero de la LOFCA, completaría, al margen de las transferencias específicas, la financiación de las competencias autonómicas. La experiencia del periodo transitorio había puesto de manifiesto las limitaciones del procedimiento del coste efectivo y la determinación de su evolución en el tiempo. Básicamente, las dos cuestiones a determinar hacían referencia a la dimensión de

los recursos canalizados a través de la financiación incondicionada, incluyendo la ampliación de los servicios (inversión y gastos corrientes) y a la forma de determinar su evolución en periodos sucesivos (ingresos del Estado o gastos equivalentes).

En segundo lugar, y relacionado con el punto anterior, en la delimitación de los instrumentos compensadores y niveladores. La atribución al Fondo de Compensación Interterritorial de su única función originaria podría permitir, por un lado, la canalización de parte de sus recursos vinculados a la financiación de la inversión nueva hacia las transferencias de carácter incondicional y, por otro, concentrar su acción en los territorios menos desarrollados. Igualmente, la articulación de transferencias de nivelación para garantizar una provisión media en los servicios fundamentales sigue constituyendo un posible complemento de los mecanismos de solidaridad.

Además de estos elementos básicos planteados, la posibilidad de potenciar la autonomía por la vía de los tributos propios y los recargos sobre impuestos estatales sigue constituyendo un argumento para reforzar la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas ante sus ciudadanos no desarrollado suficientemente.

Con estos planteamientos iniciales (5) el acuerdo alcanzado en noviembre de 1986 en el seno del Consejo de Po-

lítica Fiscal y Financiera (6) constituye un avance sustancial, aunque no determinante, en la articulación de un sistema de financiación consolidado.

Los criterios, técnicos y políticos, que inspiraron el consenso alcanzado entre las Comunidades y la Administración Central son sintetizados por Tanco y Torres (1988) en los siguientes puntos:

- a) Buscar un sistema flexible que evitara en lo posible la generación del efecto financiero y facilitara, a su vez, un grado de automatismo que hiciera innecesaria la negociación anual.
- b) Desconectar la causa final de la financiación del arrastre histórico del coste efectivo de los servicios transferidos.
- c) Incrementar la financiación incondicionada a costa de la condicionada, con el complemento de nuevos recursos en una cuantía razonable.
- d) Articular un mecanismo de solidaridad que no desvirtuara los efectos redistributivos existentes en la situación de partida.
- e) Compensar a aquellas Comunidades que aportaban

recursos al Presupuesto estatal con un mayor esfuerzo fiscal.

- f) Reducir las diferencias de financiación per cápita entre las Comunidades, por considerar excesiva su dispersión inicial.
- g) Evitar, en lo posible, perseguir los mismos fines con instrumentos distintos.
- h) Encontrar una vinculación entre los sistemas de financiación de régimen común y foral.
- i) Conseguir que ninguna Comunidad tuviera en 1986 menos financiación total por el nuevo sistema que por el transitorio.
- j) Conseguir que el cambio de sistema tuviera al realizarse y en su evolución un coste asimilable por la situación económica.
- k) Alcanzar un alto grado de consenso entre las Comunidades Autónomas para su implantación.

En este marco de objetivos, alguno de ellos más discutible, es donde se desarrolla el proceso de reforma del sistema de financiación fundamentado en la LOFCA y, por tanto, alejado de otras opciones basadas en la generalización

del sistema de concierto económico.

El sistema, con una vigencia de cinco años, se establece básicamente sobre dos bloques de financiación:

1. Financiación incondicionada.

Constituida por los recursos que el Estado ha de proporcionar a las Comunidades Autónomas para la prestación de los servicios transferidos, cubriendo adecuadamente el coste de los mismos. Su articulación se establece, a su vez, por dos mecanismos:

- a) Los mecanismos financieros de gestión propia: tasas afectas a los servicios transferidos y los tributos cedidos, incluido ya el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados y posibilitando la cesión del IVA en su fase minorista, si se produce su implantación.
- b) La participación en los ingresos del Estado, de acuerdo con una distribución en función de las variables socioeconómicas de la LOFCA y los distintos bloques competenciales.

El volumen total de recursos de la financiación

incondicionada estaba integrado en el primer ejercicio de implantación por las siguientes partidas:

- La participación en los ingresos del Estado para 1986 de todas las Comunidades, calculada como si en dicho año cada Comunidad hubiese alcanzado su respectivo techo estatutario.

- La cantidad correspondiente al objetivo fijado para 1986 en concepto de recaudación a obtener por las Comunidades Autónomas por los tributos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos, calculada en función del incremento tendencial de estos ingresos sobre los realmente obtenidos dos años antes.

- Una cantidad igual a la cuarta parte del Fondo de Compensación Interterritorial de 1986.

- Las subvenciones presupuestadas en 1986 cuyo beneficiario son las propias Comunidades Autónomas y que corresponden a un coste de funcionamiento de los servicios reconocido como tal o subvenciones de índole recurrente y con vocación de permanencia ligadas a la propia prestación de los servicios transferidos, cuya cuantía global y distribución territorial están o pueden estar de-

terminadas previamente y cuyos créditos están a disposición de las Comunidades al no existir ninguna restricción para ello.

- Las subvenciones para financiar los órganos de autogobierno de las Comunidades Autónomas.

- A efectos de homogeneizar costes de los servicios transferidos entre las distintas Comunidades se incluía también la subvención a la gratuidad de la enseñanza, que fué posteriormente sustraída de la financiación incondicionada de cada Comunidad con competencia en materia de educación, ya que en el ejercicio de 1987 se transfería como financiación condicionada.

2. Financiación condicionada.

Constituida por recursos que el Estado proporciona a las Comunidades Autónomas para ser utilizados con una finalidad concreta y predeterminada. Se dividen en dos grupos:

a) Recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial.

b) Subvenciones corrientes y de capital, a través de

las cuales se realizan determinados objetivos generales de política económica o social del Estado y cuya gestión y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas.

Establecidos los bloques básicos de financiación proporcionada por el Estado y su composición, los aspectos más relevantes del Acuerdo alcanzado están relacionados con los criterios de distribución y determinación de la participación en los ingresos del Estado, su evolución y revisión y la vinculación del Fondo de Compensación Interterritorial con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

La participación en los ingresos del Estado de cada Comunidad Autónoma se realiza en función de la ponderación de ciertas variables socioeconómicas, diferenciando dos techos competenciales estatutarios: el de aquellas Comunidades que tienen competencias en materia de educación y el del resto de Autonomías. Las variables consideradas -población, insularidad, superficie, unidades administrativas, riqueza relativa y esfuerzo fiscal- responden a la idea de establecer una financiación homogénea per cápita en función de las necesidades financieras y un doble mecanismo redistributivo, a través del trasvase de recursos de las regiones ricas a las menos desarrolladas y de aquellas que no realizan en el IRPF el esfuerzo fiscal medio a las Comunidades que lo sobrepasan (8).

La aplicación de estos criterios permite determinar cual es la financiación incondicionada inicial que correspondería a cada Comunidad en el supuesto de que hubiese alcanzado el techo competencial recogido en su Estatuto de Autonomía.

La financiación inicial de cada Comunidad por participación en los ingresos del Estado se obtiene sustrayendo de la financiación incondicionada las siguientes partidas:

- a) La financiación correspondiente a servicios todavía no transferidos, incluidos en el volumen global a efectos de homogeneizar, tal como hemos señalado, los techos competenciales.
- b) La cantidad fijada como objetivo de recaudación de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios, calculada en función de lo referido anteriormente.
- c) Las cantidades correspondientes a la subvención de gratuidad de la enseñanza.

A la diferencia así obtenida se adiciona el coste de aquellos servicios no incluidos inicialmente en el reparto total, por ser competencia singular de alguna Comunidad.

La aplicación de la siguiente fórmula:

$$PPI_{1987/91}^j = \frac{B_0^j + (P_{1986}^j - EP_{1986}^j)}{ITAE_{1986}}$$

donde,

B_0^j = Financiación inicial de la Comunidad j por participación en ingresos.

P_{1986}^j = Participación de la Comunidad j en los ingresos del Estado de 1986, según la liquidación definitiva.

EP_{1986}^j = Estimación inicial de la participación de la Comunidad j en los ingresos del Estado de 1986.

$ITAE_{1986}$ = Valor de los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente (9) en 1986, según las cifras definitivas de recaudación

determina el porcentaje de participación para el quinquenio 1987/1991.

Fijado el volumen global de la financiación incondi-

cionada, calculado el cómputo del porcentaje de participación en los ingresos del Estado y ponderados los criterios de distribución entre las Comunidades Autónomas, es necesario garantizar un marco estable de financiación a través de la determinación de unas reglas de evolución de dicha participación.

La evolución de la financiación a través de la participación en los ingresos del Estado finalmente adoptada (10) tiene como objetivo aislarla del efecto de decisiones coyunturales de política tributaria adoptadas por el Estado y, simultáneamente, garantizar el automatismo del sistema establecido. Para ello, se establecen tres alternativas para determinar el incremento anual:

- a) La financiación conseguida a través del porcentaje crecerá a la misma tasa que los ingresos tributarios ajustados estructuralmente (ITAE).
- b) Cuando la tasa anterior supere a la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto, se tomará como referencia para establecer la evolución de la participación el citado incremento del PIB.
- c) En todo caso, si la aplicación de estas reglas diera lugar a una tasa de crecimiento inferior al incremento de los gastos equivalentes del Estado (11), la financiación crecería igual que éstos.

Con este procedimiento se garantiza un crecimiento de los recursos, al menos, similar al de los gastos equivalentes del Estado.

La determinación del porcentaje implica un automatismo en la participación, revisable por la cesión de nuevos tributos, por la transferencia de nuevos servicios o por la modificación de las previsiones de rendimiento recaudatorio de los tributos cedidos y, en todo caso, cada cinco años.

Por lo que se refiere a la conexión entre el Fondo de Compensación Interterritorial y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) el Acuerdo establecía dos reglas para favorecer su coordinación:

- a) Las Comunidades Autónomas con territorios calificados como zona asistida podrían proponer proyectos FEDER y conseguir, en función de los méritos de los mismos, financiación hasta un límite máximo del 30 por 100 de su respectivo Fondo de Compensación Interterritorial. Este límite se aplicaría al gasto anual de los mismos proyectos FEDER presentados más el de los proyectos en ejecución en cada Comunidad.
- b) Las Comunidades Autónomas cofinanciarían los pro-

yectos propuestos por ellas, que hubiesen obtenido ayudas del FEDER, utilizando los recursos de su respectivo Fondo.

Con ello, las Comunidades Autónomas susceptibles de recibir ayudas del FEDER podían obtener una financiación adicional equivalente al 30 por 100 de su Fondo de Compensación, siempre que presentasen proyectos de desarrollo en cuantía y calidad suficiente para ser aprobados por la Comisión Europea, dentro de la distribución nacional y territorial del FEDER (12).

II. EL FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO SISTEMA.

El desarrollo de este nuevo marco normativo ha producido, en general, una sustancial mejora en el funcionamiento del sistema de financiación autonómico.

En los cuadros siguientes se recogen los datos más significativos de la financiación de las Comunidades Autónomas en el periodo 1986-1989, incluyendo las Comunidades de régimen foral. De acuerdo con la clasificación ofrecida, podemos distinguir hasta cinco grandes bloques de recursos: la financiación básica, la financiación de la solidaridad, la financiación complementaria, la financiación propia y los tributos concertados por las Comunidades de Navarra y el País Vasco.

El conjunto de recursos que constituyen la financiación de las Comunidades Autónomas ha pasado de algo más de 1,8 billones de pesetas en 1986 a una cantidad superior a los 3,2 billones en 1989, aumentando más del 75%.

Este volumen de ingresos se canaliza principalmente a través de la financiación básica, que aporta más del 68% del total de los recursos que, según la previsión de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, obtendrían las Comunidades Autónomas en 1989. La financiación complementaria aporta, aproximadamente, un 11% del conjunto de ingresos. Los tributos concertados, que afectan únicamente al País Vasco y Navarra, suponen el 10,7% del total de recursos. La financiación obtenida a través del Fondo de Compensación Interterritorial representa el 6,13% y la financiación propia únicamente el 3,2% del total. En el conjunto del periodo analizado la financiación básica y los tributos concertados son los recursos que más han aumentado, duplicándose en términos monetarios.

El cuadro 1 contiene, por Comunidades Autónomas, las cifras de financiación total correspondientes al periodo 1986-89. Como puede observarse, las Comunidades con mayores competencias y Madrid, por su dimensión en términos de población, absorben más del 85,5% del conjunto de la financiación, con un crecimiento muy significativo en la Comunidad Valenciana y el País Vasco.

El bloque de financiación básica, cuya finalidad es la de proporcionar recursos para financiar el funcionamiento de los servicios traspasados por el Estado, está compuesto por la participación en los ingresos del Estado, el rendimiento de los tributos cedidos, la financiación de algunos servicios traspasados por la Seguridad Social, relativos a asistencia sanitaria y servicios sociales, y por las tasas afectas a los servicios transferidos.

El conjunto de financiación básica supone más de 2,2 billones de pesetas en 1989 y son Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana sus principales destinatarias, con más del 71% de los recursos totales (cuadro 2).

La participación en los ingresos del Estado constituye, junto a las transferencias en materia de Seguridad Social, el segmento más significativo de este bloque, con un 38,8% y 38,7% respectivamente.

El cuadro 3 recoge los porcentajes de participación aplicados en cada ejercicio. Como puede observarse, en 1987 disminuye su valor como consecuencia de que en el ejercicio anterior representaban una alícuota de los ingresos tributarios del Estado y ya en ese año se aplican sobre los ITAE. En 1988 vuelve a disminuir su importe por la cesión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados. Los índices de evolución que han prevalecido corresponden a los del gasto e-

quivalente del Estado, que se han mostrado muy superiores a los del PIB nominal e inferiores, salvo en el ejercicio de 1988 para las Comunidades del art. 151, a los de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente.

La participación resultante supera los 859.326 millones de pesetas en 1989, siendo Andalucía, Cataluña y Galicia sus principales beneficiarias, con más del 61% del total de recursos canalizados por esta vía. Sin embargo, en términos porcentuales hay que destacar los significativos aumentos en el periodo de Murcia (587%) y Asturias (375%) (cuadro 4).

El conjunto de los tributos cedidos (13) representaba, aproximadamente, el 20,6% de la financiación básica. Las diferencias entre la recaudación normativa computada en el inicio del periodo para determinar la participación en los ingresos del Estado y la recaudación realmente obtenida por las Comunidades Autónomas han sido considerables, superando en unos porcentajes crecientes las previsiones establecidas. Han sido especialmente Cantabria y en menor medida Baleares las Comunidades que han realizado un mayor esfuerzo fiscal. Por el contrario, Castilla-La Mancha, Aragón y Asturias, aún superando su recaudación normativa, han aumentado su recaudación real en menor medida. Cataluña es la Comunidad que obtiene mayores ingresos por este concepto, con más de 30 mil millones de pesetas de diferencia con respecto a su recaudación normativa en 1989 (cuadros 5 y 6).

El cuadro 7 recoge la información sobre la cuantía de las transferencias procedentes de la Tesorería de la Seguridad Social para financiar los servicios públicos de asistencia sanitaria y determinados servicios sociales tras pasados a algunas Comunidades. Como puede observarse, éstas tienen una singular importancia en términos globales para Andalucía y Cataluña.

El conjunto de recursos que obtienen las Comunidades Autónomas por las tasas establecidas como contrapartida a la prestación de los servicios tras pasados se representa en el cuadro 8 (14). Su cuantía es relativamente escasa, alcanzando un volumen global previsto de 40.827 millones de pesetas para 1989.

El bloque de financiación de la solidaridad está compuesto por los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial. La distribución del mismo durante el periodo está condicionada por la disminución de su cuantía relativa como porcentaje de la inversión pública estatal. En este contexto, el volumen global del Fondo ha aumentado sólo un 9,6% entre 1986 y 1989, superando los 214.814 millones de pesetas el último ejercicio.

El bloque de financiación complementaria aporta en 1989 una cantidad superior a los 360 mil millones de pesetas y está constituido por un conjunto de mecanismos financieros procedentes de los Presupuestos Generales del Estado y cuyo

objetivo es diverso, en función de la finalidad específica de cada transferencia. Se pueden distinguir dentro de este conjunto de recursos los procedentes de los Contratos-Programa, los Convenios de inversión, las subvenciones gestionadas y los recursos locales.

Los Contratos-Programa articulan las subvenciones del Sector Público que posibilitan el equilibrio financiero en la prestación de determinados servicios públicos relacionados con el transporte de viajeros. Estas transferencias de una cuantía decreciente durante el periodo están destinadas al Metro de Madrid y Barcelona, los Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña, los Ferrocarriles de vía estrecha de Valencia y los transportes interurbanos de Tenerife.

Las transferencias por Convenios de inversión tienen como finalidad la realización de determinadas inversiones de especial interés para la Administración Central o de una relevante importancia social y que, al resultar imposible su realización exclusiva por la Comunidad Autónoma, precisan un acuerdo sobre la distribución de su financiación entre las distintas administraciones. El importe alcanzado por este concepto en 1989 fué superior a los 61.119 millones de pesetas, concentrándose en Madrid, Cataluña y Andalucía más del 74,4% de la cantidad total.

Las subvenciones gestionadas son transferencias incluidas en los Presupuestos Generales del Estado que corres-

penden a actividades desarrolladas por servicios públicos que han sido traspasados a las Comunidades Autónomas y que, consecuentemente, deben ser administradas y gestionadas por las mismas. Fundamentalmente tienen carácter social (gratuidad de la enseñanza, pensiones asistenciales, becas, comedores escolares, etc) y sus destinatarios son las economías domésticas. Para 1989, las previsiones financieras por este concepto superan los 221.759 millones de pesetas, siendo Andalucía y Cataluña las principales beneficiarias.

La financiación canalizada a través de los recursos locales tiene una doble finalidad. En primer lugar, las Comunidades Autónomas uniprovinciales que absorbieron a las Diputaciones Provinciales y sus competencias (15) obtienen los recursos necesarios para desarrollar esas competencias a través de los recursos locales propios. Por otro lado, algunas Comunidades (16), en virtud de las competencias reconocidas por sus respectivos Estatutos de Autonomía, actúan como intermediarios en la participación de las Corporaciones Locales de su territorio de los ingresos del Estado, constituyéndose esta intermediación a través de transferencias por recursos locales ajenos. El primer tipo de transferencias asciende a 56.489 millones de pesetas en 1989, siendo la Comunidad de Madrid la principal destinataria, con casi el 50% de los recursos. Las transferencias por recursos ajenos, no computadas en la financiación global de las Comunidades Autónomas, superan los 393.165 millones de pesetas.

El bloque de financiación propia está constituido por los recursos tributarios y financieros constituidos por la propia decisión de las Comunidades Autónomas en virtud de sus potestades recogidas en la LOFCA. Cuantitativamente, su previsión era de 103.000 millones de pesetas para 1989, obtenidos por recargos en tributos del Estado, tributos propios y operaciones de crédito.

Los recargos sobre tributos estatales establecidos por las Comunidades Autónomas se han centrado generalmente en las tasas estatales cedidas que gravan el juego. Su cuantía global es muy escasa, no alcanzando los 2.000 millones de pesetas en 1989, y la extensión de su utilización por las Comunidades es muy reducida (17), destacando principalmente su implantación en Cataluña.

Los impuestos propios de las Comunidades Autónomas, salvo el caso de Canarias que grava el consumo de combustibles derivados del petróleo, recaen sobre el juego. Su dimensión y extensión es bastante reducida (18), estimándose una recaudación de 27.466 millones de pesetas para 1989, la mayor parte de los cuales corresponde a Canarias.

Los recursos propios de naturaleza financiera están constituidos por el conjunto de operaciones de crédito, en moneda nacional y extranjera, que pueden realizar las Comunidades Autónomas de acuerdo con las condiciones estableci-

das en la LOFCA. De los más de 73.534 millones de pesetas en créditos durante el primer semestre de 1989 destaca el volumen de operaciones de la Comunidad de Madrid, con cerca de 32.000 millones de pesetas.

El sistema foral de financiación completa el conjunto de bloques de recursos de las Comunidades Autónomas. La amplia potestad otorgada en los tributos concertados determina el establecimiento de un sistema tributario propio dentro de los límites acordados mediante el correspondiente Concierto o Convenio con el Estado. Este sistema de tributos concertados genera un volumen de recursos superior, en 1989, a los 576.573 millones de pesetas, correspondiendo al País Vasco más de medio billón de pesetas.

El modelo autonómico de financiación diseñado y su funcionamiento en el último periodo (19) es susceptible, como ya hemos señalado, de ser valorado por su grado de adecuación a los principios generales enunciados. Desde el planteamiento de este trabajo, el principio de solidaridad constituye un elemento esencial que debe contrastarse con los efectos distributivos del sistema de financiación autonómico considerado globalmente. Además de los otros fines perseguidos y valorando la especialización de los distintos instrumentos financieros, resulta evidente que la articulación efectiva de un mecanismo redistributivo de carácter territorial está estrechamente unido al conjunto de la financiación de la administración regional correspondiente, al

menos, con el objeto de no compensar sus efectos distributivos. Por ello, es preciso aproximar el criterio de solidaridad en la financiación autonómica al grado en el que efectivamente actúa.

El marco del análisis de los efectos redistributivos del modelo de financiación presenta una complejidad a la que no es ajena la configuración del propio modelo. En primer lugar, por la falta de generalidad del sistema, excluyendo de buena parte de los mecanismos de financiación comunes a las Comunidades del País Vasco y Navarra, por su régimen foral particular. En segundo lugar, por las diferencias orgánicas existentes entre las Comunidades uniprovinciales y pluriprovinciales, al absorber las primeras las funciones y los recursos de las Diputaciones Provinciales. En tercer lugar, por las diferencias existentes en los niveles competenciales desarrollados por las Comunidades Autónomas, concretadas fundamentalmente en el distinto techo competencial de las Autonomías del art. 151 y 143 de la Constitución.

En este contexto, resulta difícil realizar una valoración exacta de los efectos distributivos de los distintos medios de financiación (20). el cuadro . {representa las comparaciones en números índices de los bloques de financiación más representativos, con las previsiones de 1989 en términos per cápita (21). Como puede observarse, al margen de la consideración sobre los mayores recursos de las Comunidades de

régimen foral, la financiación total por habitante favorece, lógicamente, en mayor medida a las Comunidades con mayores competencias. De este conjunto de regiones Galicia presenta un índice especialmente reducido en su financiación por habitante, en clara disonancia con su escaso desarrollo, medido a través de su PIB per cápita. Igualmente, el comportamiento de Canarias y la Comunidad Valenciana no parece corresponderse con su posición de desarrollo relativo. Por lo que se refiere a las Comunidades del art. 143 destaca la importancia relativa de la financiación a La Rioja, Baleares y Madrid en relación a su nivel de desarrollo y la posición desfavorable de Murcia.

La financiación básica, su principal componente la participación en los ingresos del Estado, la financiación de la solidaridad, a través del reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, y la financiación complementaria, constituyen las otras variables escogidas.

El bloque de financiación básica presenta una distribución que acrecienta el carácter singular anteriormente manifestado. Las Comunidades con mayores competencias aumentan su participación relativa. Por otro lado, mientras Aragón recibe una parte comparativamente significativa, Asturias y Murcia, con bajos índices de PIB por habitante, reducen sustancialmente sus ingresos relativos.

La participación en los ingresos del Estado consti-

tuye un buen indicador del grado de solidaridad del sistema. El citado cuadro recoge, conjuntamente y por niveles competenciales, su distribución relativa. Como puede verse, la participación en ingresos para financiar las competencias comunes al conjunto de las 15 Comunidades que se benefician del sistema presenta, en general, una distribución acorde con los niveles de desarrollo económico. Canarias, Galicia, Andalucía y Extremadura son las que presentan los índices mayores. Sin embargo, en Murcia y Asturias siguen manifestándose unos efectos distributivos negativos, contrastando con los producidos en la Comunidad Valenciana.

El Fondo de Compensación Interterritorial contiene, como es lógico, un mayor sesgo redistributivo a pesar de importantes disfuncionalidades manifestadas visiblemente en el caso del País Vasco y, en menor medida, en Cataluña.

Finalmente, la financiación complementaria favorece notablemente a Madrid, Cataluña y La Rioja, regiones todas ellas de alto nivel de desarrollo, mientras Extremadura y Castilla y León reciben una escasa participación por este concepto.

En definitiva, el funcionamiento del sistema actual de financiación de las Comunidades Autónomas presenta algunos elementos redistributivos, fundamentalmente en la participación en los ingresos del Estado, además del propio meca-

nismo de solidaridad, aunque con discriminaciones importantes que condicionan los efectos globales del modelo diseñado.

C.1
FINANCIACION TOTAL —PERIODO 1986-1989— (1)

53

(Millones de pesetas)

COMUNIDAD AUTONOMA	1986	1987		1988		1989 (2)		
	IMPORTE	IMPORTE	%Ds/86	IMPORTE	%Ds/87	IMPORTE	%Ds/88	%Ds/86
EL PASCO	153.723,4	191.171,6	23	308.763,1	61	373.764,3	21	140
GALUÑA	424.063,8	495.884,3	17	620.976,3	25	672.637,1	8	59
ALICIA	121.155,5	136.893,9	13	173.270,6	27	196.357,9	13	62
DALUCIA	503.514,3	602.052,4	20	749.536,5	24	823.444,2	10	64
TUSIAS	25.390,9	30.762,4	20	32.796,5	7	36.731,1	12	44
ENTABRIA	12.368,9	15.737,6	27	22.117,4	41	23.662,3	7	91
RIOJA	6.482,6	8.721,3	35	9.766,5	12	11.393,0	17	76
URCIA	20.217,1	22.832,9	13	30.652,7	34	32.905,9	7	63
VALENCIA	131.568,0	160.701,5	22	360.352,6	124	375.083,4	4	185
RAGON	28.257,4	32.148,6	14	37.044,5	15	40.065,7	8	42
CASTILLA-LA MANCHA	52.192,7	55.391,5	6	69.932,8	10	79.978,2	31	53
ANARIAS	84.089,9	104.836,5	25	129.561,1	24	135.050,3	4	61
AYARRA	41.815,2	58.466,1	40	72.972,1	25	77.122,5	6	84
TREMADURA	32.205,5	38.374,1	19	36.811,4	-4	43.379,7	18	35
LEARES	12.677,8	16.524,7	30	19.336,0	17	22.379,3	16	77
MADRID	121.061,1	114.836,6	-5	163.089,0	42	178.129,3	9	47
CASTILLA-LEON	60.970,5	68.403,8	12	79.757,1	17	96.166,1	21	58
TOTAL	1.833.955,6	2.153.739,8	17	2.907.736,2	35	3.218.252,3	11	75

no se computan los recursos locales —ajenos— ni los anticipos.
revisión.

FUENTE: Mº E. y H.

C.2

RESUMEN DE LA FINANCIACION BASICA

(Millones de pesetas)

COMUNIDAD AUTONOMA	1986	1987		1988		1989 (1)		
	IMPORTE	IMPORTE	%Ds/86	IMPORTE	%Ds/87	IMPORTE	%Ds/88	%Ds/86
EL PASCO	—	—	—	74.893,0	—	78.201,4	4	—
GALUÑA	325.962,5	420.218,5	29	516.433,0	23	562.502,5	9	73
ALICIA	83.880,8	106.332,0	27	136.265,1	28	151.931,8	11	81
DALUCIA	391.755,3	505.413,9	29	659.997,1	27	690.747,5	8	76
TUSIAS	8.662,0	14.642,6	69	16.437,0	12	19.236,5	17	122
ENTABRIA	5.496,5	9.429,2	72	13.710,2	45	16.021,9	17	191
RIOJA	3.490,3	5.790,5	66	6.513,8	12	7.591,5	17	117
URCIA	5.988,9	10.611,9	77	13.171,7	24	15.424,1	17	158
VALENCIA	85.509,9	119.620,4	40	298.686,9	150	324.883,0	9	280
RAGON	18.107,3	24.817,8	37	28.448,9	15	33.252,2	17	84
CASTILLA-LA MANCHA	22.926,8	33.245,0	45	36.847,5	11	42.574,7	16	86
ANARIAS	48.828,8	71.077,2	46	85.133,2	20	95.263,5	12	95
AYARRA	—	—	—	—	—	—	—	—
TREMADURA	13.357,6	21.480,0	61	24.133,8	12	27.852,2	15	109
LEARES	5.896,6	9.439,6	60	11.709,5	24	13.788,6	18	134
MADRID	32.585,8	48.967,9	50	54.856,9	12	62.768,9	14	92
CASTILLA-LEON	38.844,7	51.403,0	32	61.892,5	20	71.808,4	16	85
TOTAL	1.091.293,8	1.452.489,5	33	2.019.130,1	39	2.213.788,7	10	103

Provisión.

FUENTE: Mº E. y H.

C. 3
 PORCENTAJES DE PARTICIPACION
 EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

COMUNIDAD AUTONOMA	1986	1987	1988	1989
PAIS VASCO	—	—	—	—
CATALUÑA	1,5924897	1,3733442	1,1830774	1,1830774
GALICIA	1,3738664	0,9293475	0,9696295	0,9696295
ANDALUCIA	3,0142043	2,2916130	2,2175926	2,2175926
ASTURIAS	0,0208866	0,0595791	0,0401571	0,0401571
CANTABRIA	0,0402653	0,0533910	0,0436029	0,0436029
LA RIOJA	0,0251103	0,0325962	0,0271604	0,0271604
MURCIA	0,0126140	0,0506568	0,0351011	0,0351011
VALENCIA	1,0651300	0,8234067	0,7534075	0,7534075
ARAGON	0,1280800	0,1169892	0,0916733	0,0916733
CASTILLA-LA MANCHA	0,3026910	0,2527626	0,2345944	0,2345944
CANARIAS	0,7723512	0,5538631	0,5560525	0,5560525
NAVARRA	—	—	—	—
EXTREMADURA	0,1734224	0,1706107	0,1626658	0,1626658
BALEARES	0,0107088	0,0308089	0,0129550	0,0129550
MADRID	0,5910863	0,4734955	0,4779158	0,4779158
CASTILLA-LEON	0,4477763	0,3433212	0,3205179	0,3205179
TOTAL	9,5706824	7,5857857	7,1261922	7,1261032

C. 4

PARTICIPACION EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

(Millones de pesetas)

COMUNIDAD AUTONOMA	1986	1987		1988		1989 (1)		
	IMPORTE	IMPORTE	% del 86	IMPORTE	% del 87	IMPORTE	% del 88	% del 86
PAIS VASCO	—	—	—	—	—	—	—	—
VALENCIA	75.936,8	129.732,2	71	131.268,1	1	143.516,0	9	89
GALICIA	65.511,9	87.790,3	34	167.535,0	23	117.623,2	9	80
ANDALUCIA	143.730,3	216.476,0	51	246.052,5	14	269.010,3	9	87
ASTURIAS	996,0	5.530,1	455	4.137,0	-25	4.729,1	14	375
CANTABRIA	1.920,0	4.955,7	158	4.492,0	-9	5.134,9	14	167
LA RIOJA	1.197,4	3.025,5	153	2.798,1	-8	3.198,6	14	167
MURCIA	601,5	4.701,9	682	3.616,1	-23	4.133,7	14	587
VALENCIA	50.790,0	77.782,7	53	83.594,2	7	91.393,9	9	80
ARAGON	6.107,4	10.858,8	78	9.444,2	-13	10.796,0	14	77
CASTILLA-LA MANCHA	14.433,6	23.461,1	63	24.167,8	3	27.627,1	14	91
CANARIAS	36.829,1	55.154,3	50	61.696,7	12	67.453,3	9	83
NAVARRA	—	—	—	—	—	—	—	—
EXTREMADURA	8.269,5	15.835,9	91	16.757,8	6	19.156,4	14	131
BALEARES	510,6	2.859,6	460	1.334,6	-53	1.525,7	14	199
MADRID	28.185,6	43.949,3	56	49.234,7	12	56.282,0	14	100
CASTILLA-LEON	21.351,9	31.866,7	49	33.019,7	4	37.745,9	14	77
TOTAL	456.371,6	713.980,1	56	779.198,5	9	859.326,1	10	88

(1) Ingresos provisionales.

COMUNIDAD AUTONOMA	1986 IMPORTE	1987		1988		1989		
		IMPORTE	%Δs/86	IMPORTE	%Δs/87	IMPORTE	%Δs/88	%Δs/86
PAIS VASCO	—	—	—	—	—	—	—	—
CATALUÑA	49.161,3	57.287,7	16,5	90.684,9	58	99.146,1	9	102
ARAGON	11.462,5	13.357,3	16,5	20.248,4	52	22.137,6	9	93
CATALUÑA	30.779,3	35.867,1	16,5	53.108,2	48	58.063,4	9	89
NAVARRA	6.086,8	6.969,3	14,5	9.872,2	42	11.285,2	14	85
ASTURIAS	2.079,7	2.381,3	14,5	3.727,3	57	4.260,9	14	105
LA RIOJA	1.747,3	2.000,6	14,5	2.832,6	42	3.238,2	14	85
MURCIA	4.562,4	5.223,9	14,5	7.523,1	44	8.600,0	14	88
VALENCIA	30.871,0	35.974,0	16,5	51.267,9	43	56.051,4	9	82
ARAGON	10.269,4	11.758,4	14,5	14.568,2	24	18.153,4	25	77
CASTILLA-LA MANCHA	6.429,5	7.361,7	14,5	10.361,9	41	11.845,1	14	84
CANARIAS	9.702,9	11.306,8	16,5	17.095,0	51	18.690,1	9	93
NAVARRA	—	—	—	—	—	—	—	—
ASTURIAS	3.283,4	3.759,5	14,5	5.194,2	38	5.937,6	14	81
VALENCIA	3.431,3	3.928,9	14,5	6.278,2	60	7.176,8	14	109
MADRID	—	—	—	—	—	—	—	—
CASTILLA-LEON	12.705,4	14.547,6	14,5	20.417,6	40	23.340,1	14	84
TOTAL	182.572,2	211.724,1	16	313.179,7	48	347.925,9	11	91

c.6

RECAUDACION REAL DE TRIBUTOS CEDIDOS

(Millones de pes.

COMUNIDAD AUTONOMA	1986 IMPORTE	1987		1988		1989 (1)		
		IMPORTE	%Δs/86	IMPORTE	%Δs/87	IMPORTE	%Δs/88	%Δs/86
PAIS VASCO	—	—	—	—	—	—	—	—
CATALUÑA	55.039,4	68.599,0	25	108.701,0	58	129.245,0	19	135
ARAGON	16.360,1	16.217,0	-1	23.160,0	43	27.537,0	19	68
CATALUÑA	36.942,8	45.565,0	23	63.679,0	51	81.659,0	19	121
NAVARRA	6.578,1	7.894,0	20	10.935,0	39	12.947,0	15	97
ASTURIAS	3.193,4	4.046,0	27	5.549,0	111	10.122,0	15	217
LA RIOJA	2.165,4	2.621,0	21	3.554,0	36	4.203,0	13	94
MURCIA	4.916,3	5.381,0	9	8.963,0	67	10.613,0	13	116
VALENCIA	32.891,5	39.723,0	21	60.148,0	51	71.516,0	19	117
ARAGON	11.120,7	12.964,0	17	17.890,0	38	21.182,0	15	90
CASTILLA-LA MANCHA	7.296,2	8.356,0	15	11.050,0	33	13.119,0	15	80
CANARIAS	10.888,9	14.604,0	34	20.499,0	40	24.373,0	19	124
NAVARRA	—	—	—	—	—	—	—	—
ASTURIAS	4.201,4	4.822,0	15	6.455,0	34	7.643,0	18	82
VALENCIA	5.025,5	6.131,0	22	9.872,0	61	11.688,0	18	133
MADRID	—	—	—	—	—	—	—	—
CASTILLA-LEON	15.466,1	17.260,0	12	25.864,0	50	30.623,0	18	98
TOTAL	212.055,8	254.183,0	20	384.349,0	51	456.475,0	19	115

FUENTE: Mº E. y H.

C. 7
FINANCIACION DE LAS CC.AA. EN MATERIA DE ASISTENCIA SANITARIA
DE LA S.S. Y SERVICIOS TRASPASADOS POR EL INSTITUTO DE SERVICIOS SOCIALES

56

(Millones de pesetas)

COMUNIDAD AUTONOMA	1986 IMPORTE	1987		1988		1989 (1)		
		IMPORTE	% Δs/86	IMPORTE	% Δs/87	IMPORTE	% Δs/88	% Δs/86
ALAVASCO	—	—	—	74.893,0	—	78.201,4	4	—
CATALUÑA	191.349,7	216.736,7	13	270.727,0	25	283.230,4	5	48
ARAGON	—	—	—	2.949,0	—	3.841,0	30	—
ANDALUCIA	203.227,9	236.049,6	16	317.137,3	34	330.817,7	4	63
ASTURIAS	—	—	—	—	—	—	—	—
CANTABRIA	—	—	—	—	—	—	—	—
LA RIOJA	—	—	—	—	—	—	—	—
MURCIA	—	—	—	—	—	—	—	—
VALENCIA	—	—	—	152.583,5	—	159.297,3	4	—
ARAGON	—	—	—	—	—	—	—	—
CASTILLA-LA MANCHA	—	—	—	—	—	—	—	—
CANARIAS	—	—	—	1.473,0	—	1.772,0	—	20
NAVARRA	—	—	—	—	—	—	—	—
LEON	—	—	—	—	—	—	—	—
CASTILLA-LA MANCHA	—	—	—	—	—	—	—	—
CANARIAS	—	—	—	—	—	—	—	—
NAVARRA	—	—	—	—	—	—	—	—
LEON	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL	394.577,6	452.786,3	15	819.762,8	81	857.159,8	5	117

FUENTE: Mº E. y H.

C. 8

RECAUDACION DE TASAS

(Millones de pesetas)

COMUNIDAD AUTONOMA	1986 IMPORTE	1987		1988		1989 (1)		
		IMPORTE	% Δs/86	IMPORTE	% Δs/87	IMPORTE	% Δs/88	% Δs/86
ALAVASCO	—	—	—	—	—	—	—	—
CATALUÑA	3.636,6	5.150,6	42	5.736,9	11	6.511,1	13	79
ARAGON	2.008,8	2.324,7	16	2.571,1	11	2.930,6	14	46
ANDALUCIA	7.854,3	7.323,3	-7	8.128,3	11	9.260,5	14	18
ASTURIAS	1.087,9	1.218,5	12	1.365,0	12	1.560,4	14	43
CANTABRIA	383,1	427,5	12	669,2	57	765,0	14	100
LA RIOJA	127,5	144,0	13	161,7	12	184,9	14	45
MURCIA	471,1	529,0	12	592,6	12	677,4	14	44
VALENCIA	1.828,4	2.114,7	16	2.361,2	12	2.675,8	13	46
ARAGON	879,2	995,0	13	1.114,7	12	1.274,2	14	45
CASTILLA-LA MANCHA	1.197,0	1.427,9	19	1.599,7	12	1.828,6	14	53
CANARIAS	1.110,8	1.318,9	19	1.464,5	11	1.665,2	14	50
NAVARRA	—	—	—	—	—	—	—	—
LEON	886,7	822,1	-7	921,0	12	1.052,8	14	19
CASTILLA-LA MANCHA	360,5	449,0	25	502,9	12	574,9	14	59
MADRID	4.400,2	5.018,6	14	5.622,2	12	6.426,9	14	46
CASTILLA-LA MANCHA	2.026,7	2.276,3	12	3.008,8	32	3.439,5	14	70
TOTAL	28.258,8	31.540,1	12	35.819,8	14	40.827,8	14	44

FUENTE: Mº E. y H.

C.9
DISTRIBUCION DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL
EVOLUCION DURANTE EL PERIODO 1986-1989

57

(Millones de pesetas)

ENTIDAD AUTONOMA	1986 IMPORTE	1987		1988		1989		
		IMPORTE	% Ds/86	IMPORTE	% Ds/87	IMPORTE	% Ds/88	% Ds/86
EL VASCO	7.176,9	7.435,6	3,6	10.543,3	41,8	15.994,0	51,7	122,85
CATALUÑA	14.655,7	10.044,7	-31,5	14.768,8	47,0	23.892,5	61,8	63,02
ARAGON	20.902,8	15.383,7	-26,4	16.297,4	5,9	22.839,7	40,5	9,50
ANDALUCIA	52.767,9	35.771,4	-32,2	36.927,6	3,2	49.855,6	35,0	-5,52
CANARIAS	4.177,6	3.454,6	-17,3	3.491,4	1,1	4.763,3	36,4	14,02
CANTABRIA	1.818,1	1.324,6	-27,1	1.201,1	-9,3	1.767,3	47,1	-2,79
CASTILLA LA RIOJA	684,0	473,5	-30,8	460,5	-2,7	635,0	37,9	-7,16
ARAGON	3.932,3	2.710,2	-31,1	3.271,2	20,7	5.071,1	55,0	28,96
VALENCIA	11.670,4	8.744,3	-25,1	9.495,1	8,6	13.490,1	42,1	15,59
ARAGON	4.615,8	3.069,1	-33,5	2.904,9	-5,4	4.269,2	47,0	-7,51
CASTILLA-LA MANCHA	14.839,8	10.579,2	-28,7	10.813,7	2,2	15.047,3	39,2	13,98
CANARIAS	9.001,5	7.183,0	-20,2	8.745,4	21,8	11.750,5	34,4	30,54
NAVARRA	1.373,0	999,4	-27,2	982,3	-1,7	1.458,4	48,5	6,22
EXTREMADURA	16.692,3	11.288,0	-32,4	9.366,2	-17,0	12.739,6	36,0	-23,68
VALENCIA	1.564,9	1.177,6	-24,7	1.031,4	-12,4	1.541,9	49,5	-1,47
MADRID	10.528,1	7.774,2	-26,2	8.637,0	11,1	12.477,5	44,5	18,52
CASTILLA-LEON	18.440,1	12.717,2	-31,0	11.498,0	-9,6	16.118,1	40,2	-12,59
CANARIAS	633,9	475,7	-25,0	389,3	-18,2	580,9	49,2	-8,36
CASTILLA	524,9	394,0	-24,9	318,0	-19,3	472,2	48,5	-10,04
TOTAL	196.000,0	141.000,0	-28,1	151.142,6	7,2	214.814,2	42,1	9,60

C.10

RESUMEN DE LA FINANCIACION COMPLEMENTARIA

(Millones de pesetas)

ENTIDAD AUTONOMA	1986 IMPORTE	1987		1988		1989 (1)		
		IMPORTE	% Ds/86	IMPORTE	% Ds/87	IMPORTE	% Ds/88	% Ds/86
EL VASCO	1.234,6	1.867,7	51	227,4	-57	236,5	4	-51
CATALUÑA	66.612,6	57.147,8	-14	74.695,3	31	77.137,1	3	16
ARAGON	17.273,2	17.069,2	-1	23.788,1	21	21.536,4	4	25
ANDALUCIA	47.960,1	55.867,1	16	65.111,8	17	67.716,1	4	41
CANARIAS	11.551,9	13.054,5	13	13.285,2	2	13.507,3	2	17
CANTABRIA	5.495,0	5.304,8	-4	5.617,2	6	5.748,7	2	5
CASTILLA LA RIOJA	2.422,5	2.526,1	4	2.857,1	13	3.267,6	14	35
ARAGON	8.044,6	8.693,4	8	11.011,7	27	12.202,9	11	52
VALENCIA	28.609,0	30.249,9	6	31.882,8	5	33.105,0	4	16
ARAGON	5.174,1	2.986,9	-42	3.099,7	4	3.223,7	4	-38
CASTILLA-LA MANCHA	17.006,9	14.067,1	-17	13.794,2	-2	14.346,0	4	-16
CANARIAS	14.278,5	11.850,3	-17	12.085,2	2	12.536,3	4	-12
NAVARRA	7.212,6	8.455,0	17	7.609,1	-10	2.028,7	27	-72
EXTREMADURA	4.906,2	7.346,0	50	4.630,2	-37	4.815,4	4	-2
VALENCIA	5.476,8	5.896,8	8	6.742,1	14	7.296,8	8	33
MADRID	81.164,2	58.267,8	-28	69.316,1	19	73.016,2	5	-10
CASTILLA-LEON	7.755,5	7.360,2	-5	7.985,4	8	8.304,8	4	7
TOTAL	332.158,3	308.010,6	-7	350.658,6	14	360.025,5	3	8

C.11
FINANCIACION AUTONOMICA POR HABITANTE
Indices

CC.AA.	PIB/H89	F.T./H	F.B./H	P.I.E./H
PAIS VASCO	106,9	206,0	62,7	0,0
CATALUÑA	123,5	133,3	162,1	106,5
GALICIA	80,1	83,5	94,0	187,4
ANDALUCIA	72,5	145,3	177,2	177,8
ASTURIAS	93,5	39,3	29,9	18,9
CANTABRIA	95,7	54,2	53,4	44,0
LA RIOJA	111,4	53,3	51,6	56,0
MURCIA	86,5	39,0	26,6	18,3
VALENCIA	108,6	120,2	151,3	109,7
ARAGON	111	40,2	48,5	40,5
CASTILLA-LA MANCHA	77,6	57,1	44,2	73,9
CANARIAS	102,1	111,9	114,7	209,3
NAVARRA	111,6	179,4	0,0	0,0
EXTREMADURA	64,9	47,7	44,6	79,0
BALEARES	155,5	40,2	36,0	10,3
MADRID	125,7	43,6	22,3	51,6
CASTILLA-LEON	86,7	44,4	48,2	65,2
TOTAL	100	100,0	100,0	100,0

FINANCIACION AUTONOMICA POR HABITANTE
Indices

CC.AA.	ART143	ART151	FCI/H	F.C./H
PAIS VASCO	0,0	0,0	132,7	1,2
CATALUÑA	92,6	206,8	71,3	136,7
GALICIA	162,9	61,0	146,6	81,9
ANDALUCIA	154,5	299,2	132,4	106,8
ASTURIAS	27,4	0,0	76,7	129,1
CANTABRIA	63,8	0,0	60,9	117,7
LA RIOJA	81,2	0,0	44,7	136,6
MURCIA	26,6	0,0	90,5	129,2
VALENCIA	104,9	65,1	65,1	94,8
ARAGON	58,7	0,0	64,5	28,9
CASTILLA-LA MANCHA	107,0	0,0	161,8	91,6
CANARIAS	200,1	124,2	146,6	92,9
NAVARRA	0,0	0,0	51,1	42,2
EXTREMADURA	114,4	0,0	211,1	47,4
BALEARES	14,9	0,0	41,7	117,1
MADRID	74,7	0,0	46,0	159,7
CASTILLA-LEON	94,5	0,0	112,0	34,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Elaboración propia.

NOTAS

(1) El sistema de financiación del País Vasco basado en el Concierto Económico encuentra su origen en el convenio que las provincias vascas se vieron obligadas a firmar con la monarquía tras la segunda guerra carlista, por el cual aceptaban perder su carácter de provincias exentas y pasar a contribuir al sostenimiento de las cargas públicas. A cambio se les concedía la soberanía tributaria sobre todos aquellos impuestos que concertaban con el Estado. El primer Concierto fué aprobado por Real Decreto de 28 de febrero de 1878. El actual Concierto Económico, aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo, tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2001. La aportación del País Vasco a la Hacienda estatal se canaliza a través de un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus territorios, por todas las cargas del Estado que no asume la Comunidad Autónoma. Después de un amplio periodo de provisionalidad, no exento de conflictos, se han aprobado en diciembre de 1988 las leyes que aprueban la metodología de determinación del cupo en los quinquenios 1982-1986 y 1987-1991. El sistema de Convenio Económico de Navarra, que encuentra su origen en la Ley de 25 de octubre de 1839 y en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, presenta muchas semejanzas con el de Concierto, si bien las diferencias en cuanto al periodo de vigencia, su capacidad normativa, los criterios dominantes para atribuir recaudaciones entre las distintas jurisdicciones o el cálculo del cupo contributivo, determinan su distinta configuración.

(2) Del amplio número de estudios generales sobre el diseño y funcionamiento del modelo de financiación autonómica hemos seleccionado en la bibliografía aportada los más significativos. La valoración política conjuga un posicionamiento distinto en los partidos políticos de ámbito nacional y regional. Su estudio, del que prescindimos en este trabajo salvo en el posicionamiento de las distintas Autonomías ante la reforma del sistema de financiación y del Fondo de Compensación Interterritorial, puede seguirse a través de los distintos Programas de los partidos, el planteamiento de los grupos parlamentarios en los Diarios de Sesiones de las Cámaras Legislativas y en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, además de en los Pactos Autonómicos suscritos por las fuerzas políticas, con una indudable influencia en el caso de los adoptados en 1981.

(3) La LOFCA en su artículo 14 establece la posibilidad para las Comunidades Autónomas de concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera sea la forma como se documenten, siempre que cumplan dos requisitos: que el importe total del crédito sea destinado exclu-

sivamente a la realización de gastos de inversión y que el importe total de las anualidades de amortización por capital e intereses no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

(4) El Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas de julio de 1981 sirvió de base al Acuerdo 2/1981 de 16 de septiembre del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre la ponderación de los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial y al Acuerdo 1/1982 de 18 de febrero, del mismo Consejo, por el que se aprueba el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos.

(5) Las distintas propuestas presentadas por los representantes de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas pueden seguirse en TANCO y TORRES (1988). Los trabajos más significativos de los distintos expertos e investigadores pueden verse en las referencias bibliográficas y, en concreto, en el libro citado Cinco estudios sobre la financiación autonómica I.E.F. (1988).

(6) Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el periodo 1987-1991 aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 7 de noviembre de 1986.

(7) El modelo definitivo fué aprobado por una mayoría de 29 votos a favor, 1 en contra (Canarias), 3 abstenciones (Galicia, Cantabria y Baleares) y la ausencia del representante del País Vasco.

(8) El criterio de reparto se define sobre la financiación bruta (FFF), que para la Comunidad i es:

$$FFF_i = \#i \text{ GT} + (\#i - \&i) (\text{GG} - \text{IR}) + \langle (\text{IR}_i / \text{IR}) - \&i \rangle \text{IR}$$

donde GT es el volumen de gastos transferidos.

GG es el total de gastos generales.

IR es la recaudación total del IRPF.

Parametrizando la expresión de forma que:

$$GT = a$$

$$GG - IR = b$$

$$IR = c$$

obtenemos la expresión

$$FFF_i = a\#i + b(\#i - \&i) + c \langle (IR_i / IR) - \&i \rangle$$

que muestra las características del modelo: un criterio dependiente de un índice de necesidad $\#i$ que determina el volumen de los recursos transferidos y dos índices de suma cero que redistribuyen parte de los recursos, uno en función de la pobreza relativa de la Comunidad ($\#i - \&i$) y otro en función de su esfuerzo fiscal en el impuesto sobre la renta $\langle (IR_i / IR) - \&i \rangle$.

El modelo define $\#i$ como la población relativa de cada Comunidad (N_i/N) y $\&i$ como su PIB relativo (PIB_i/PIB), teniendo la siguiente expresión:

$$FFF_i = a'N_i + b \langle (N_i/N) - (PIB_i/PIB) \rangle + c \langle (IR_i/IR) - (PIB_i/PIB) \rangle$$

donde $a' = a/N$ y donde las expresiones entre corchetes son las definiciones empíricas utilizadas en el modelo acordado. Este modelo, además, introduce variables adicionales para tener en cuenta el distinto coste de satisfacer una determinada competencia según características geográficas y administrativas de la Comunidad.

Las ponderaciones de las variables establecidas en el Acuerdo:

Competencias comunes

	Porcentaje
Población -----	59
Insularidad -----	0,7
Superficie -----	16
Unidades Administrativas ----	24,3
Riqueza relativa -----	4,2
Esfuerzo fiscal -----	5

Competencias Educación

	Porcentaje
Población -----	84,4
Insularidad -----	3,1
Superficie -----	15
Constante -----	(-2,5)
Riqueza relativa -----	0,4
Esfuerzo fiscal -----	1,7

Financiación total

	Porcentaje
Población -----	73,75
Insularidad -----	2,09
Superficie -----	15,42
Constante -----	(-1,45)
Unidades Administrativas ----	10,19
Riqueza relativa -----	1,99
Esfuerzo fiscal -----	3,08

determinan la financiación de cada uno de los dos bloques de competencias, de acuerdo con las siguientes funciones:

$$\begin{aligned} \text{Art. 143. FFFi} &= 2.859,57 \text{ UAi} + 0,0059856 \text{ Ni} + \\ &+ 1,095 \text{ Ii} + 0,1179 \text{ Si} + \\ &+ 188.641,39 \text{ IRI} + 186.029,15 \text{ EFi} \end{aligned}$$

Art. 151. La anterior más

$$\begin{aligned} \text{FFFi} &= -2.487,595 + 0,02046855 \text{ Ni} + \\ &+ 8,8333843 \text{ Ii} + 0,4164268 \text{ Si} + \\ &+ 24.364,001 \text{ IRI} + 161.052,3079 \text{ EFi} \end{aligned}$$

siendo:

N población

IR riqueza relativa

EF esfuerzo fiscal

S superficie

I insularidad

UA Unidades Administrativas.

(9) Los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente se definen como la suma, en cada ejercicio presupuestario, de los siguientes términos:

- La recaudación estatal por impuestos directos e indirectos (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los ingresos que constituyen recursos de la CEE).
- La recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social.
- La recaudación por cotizaciones al desempleo.

(10) Las posturas mantenidas inicialmente en el proceso negociador estaban representadas por la propuesta de la Administración Central, que establecía como magnitud de referencia la obtenida sumando los ingresos tributarios del Estado y el déficit presupuestario y deduciendo las cargas financieras producidas por la deuda estatal y sus aportaciones a la Seguridad Social y al desempleo. A esta consideración se oponía Galicia, que buscaba aislar en los ingresos tributarios del Estado un componente de crecimiento tendencial de otro que sería consecuencia de las decisiones normativas del Estado, para evitar que las decisiones del Gobierno influyan sobre los ingresos autonómicos, proponiendo el empleo de la variación del PIB nominal. Igualmente, Cataluña se oponía a establecer el porcentaje sobre el gasto, en vez de hacerlo sobre el ingreso, incluyendo dos cautelas: los ingresos crecerían al menos como el Índice de Precios al Consumo, y su índice máximo sería el del crecimiento efectivo del gasto público, incrementado en un porcentaje de la diferencia de crecimiento con los ingresos. También Madrid propuso unos crecimientos pactados, tomando como ejemplo la tasa de crecimiento potencial de la recaudación de los tributos cedidos.

(11) Se consideran gastos equivalentes del Estado los correspondientes a los capítulos I, II y VI, incluidas

las inversiones conjuntas con la CEE, de los Departamentos ministeriales y Organismos Autónomos siguientes:

<u>Departamentos</u>	<u>Organismos Autónomos</u>
Economía y Hacienda	
Obras Públicas	
Trabajo y Seguridad Social	
Industria	
Agricultura -----	ICONA, IRYDA, INIA y SEA.
Administraciones Públicas	
Transportes, excepto Comunicaciones	
Cultura	
Sanidad -----	AISNA
Educación -----	Construcciones Escolares.

Anualmente se fijarán las tasas de crecimiento del gasto equivalente del Estado correspondiente a las competencias comunes a todas las Comunidades y las correspondientes a la competencia de educación, teniendo en cuenta en ambas la composición por capítulos del gasto transferido a las Comunidades Autónomas.

(12) La reforma del FEDER y la del propio Fondo de Compensación Interterritorial ha alterado los límites de esta coordinación.

(13) Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados y Tasas sobre el juego. Estos tributos estaban cedidos en el periodo analizado a todas las Comunidades Autónomas con la excepción de Madrid. Cantabria y Baleares no recaudaban las Tasas sobre el juego.

(14) Al tratarse de un número elevado de tasas no se dispone de información exacta sobre la recaudación líquida real, por este motivo el cuadro 9 se refiere a la recaudación normativa.

(15) Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Navarra, Baleares y Madrid.

(16) Cataluña, Galicia, Andalucía, Cantabria, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Navarra.

(17) Sólomente están vigentes en Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y Cantabria.

(18) Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, Cantabria y Andalucía.

(19) El retraso en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 1990 ha impedido utilizar conjuntamente la información contenida en los mismos. No obstante, incorporamos aquí las principales magnitudes referentes al conjunto de transferencias a las Comunidades Autónomas contenidas en el Proyecto remitido a las Cortes Generales.

Las transferencias totales a las Comunidades Autónomas ascienden en 1990 a 2.121.901 millones de pesetas, aumentando un 5,5% respecto a la liquidación del ejercicio anterior. De ellas, 1.846.030 millones corresponden a transferencias corrientes y 275.871 millones a transferencias de capital. La distribución por funciones corresponde a la siguiente clasificación:

	Mill. pts
- Participación en los ingresos del Estado	918.400
- Liquidación definitiva 1989	46.896
- Fondo de Compensación Interterritorial	120.044
- Compensación transitoria FCI	119.758
- Sanidad	821.922
- Asistencia al desempleo y prestaciones sociales	47.605
- Vivienda	17.633
- Infraestructura	6.232
- Promoción empleo	4.683
- Educación	4.459
- Agricultura	3.557
- Admón. Tributaria	2.767

- Política Industrial y Energética	323
- Investigación	148
- Otras políticas no individualizadas	7.346

(20) Aproximaciones más rigurosas de este enfoque, realizadas parcialmente en el contexto de la reforma del sistema de financiación pueden verse en RUIZ-CASTILLO y SEBASTIAN (1988).

(21) Los datos utilizados están referidos todos ellos al pasado ejercicio. El PIB y la población por Comunidades Autónomas corresponden a las estimaciones del FIES. Un análisis más completo debería discriminar la financiación, como hemos señalado, por niveles de competencias, bien a través de las distintas ponderaciones realizadas (RUIZ-CASTILLO y SEBASTIAN, 1988; BOSCH y ESCRIBANO, 1988; CASTELLS, COSTA, PERULLES y SICART, 1988) o actualizando las calculadas en 1986 para determinar la participación en los ingresos del Estado, en función del traspaso de competencias realizado y de los distintos índices que han prevalecido según las competencias desarrolladas. En el cuadro aportado se recogen las ponderaciones realizadas por RUIZ-CASTILLO y SEBASTIAN, que otorgan un índice de 0,6 para las competencias del art. 143, un índice de 0,9 para Canarias y Comunidad Valenciana y un índice de 1 para Cataluña, Andalucía y Galicia. El cálculo sólo se ha realizado para la participación en los ingresos del Estado, desglosándole en los citados bloques competenciales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BOSCH, A. y ESCRIBANO, C. (1988) "Las necesidades de gastos de las Comunidades Autónomas" en Cinco estudios sobre la financiación autonómica. Instituto de Estudios Fiscales.

- CARAMES, L. (1985) "Comunidades Autónomas y gastos públicos: algunas reflexiones" Papeles de Economía, 23.

- CASTELLS, A., COSTA, M., PERULLES, J.M. y SICART, F. (1988) La financiación de las Comunidades Autónomas: el periodo transitorio y la revisión del sistema. Secretaría de Estado de Hacienda, mimeo.

- COLOM I NAVAL, J. (1985) "Descentralización del Estado y déficit público" Papeles de Economía, 23.

- GARCIA AÑOVEROS, J. (1986a) "¿Crisis en las Haciendas Autonómicas?" Hacienda Pública Española, 101.

- GARCIA AÑOVEROS, J. (1986b) "Informe sobre modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas" Hacienda Pública Española, 101.

- MELGUIZO, A. (1985a) "Déficit público, política presupuestaria y financiación del Estado de las Autonomías" El Déficit Público U.I.M.P.-F.I.E.S. Santander.

- MELGUIZO, A. (1985b) "La financiación de las Comunidades Autónomas en los Presupuestos del Estado. Análisis de la Ley 46/1985 y valoración del sistema actual" Hacienda Pública Española, 97.

- RUIZ-CASTILLO, J. y SEBASTIAN, C. (1988) "El sistema de financiación autonómica: críticas y alternativas" en Cinco estudios sobre la financiación autonómica. Instituto de Estudios Fiscales.

- SOLE TURA, J. (1985) Nacionalidades y nacionalismos en España. Alianza Editorial, Madrid.



- TANCO, J. y TORRES COBO, F. (1988) "Desarrollo histórico de la negociación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas" en Cinco estudios sobre la financiación autonómica, Instituto de Estudios Fiscales.

- UTRILLA DE LA HOZ, A. (1984) La financiación de las Comunidades Autónomas: una aproximación al estudio de la Hacienda regional. Instituto de Estudios Fiscales, mimeo.