

5. CRITERIOS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Xavier Calsamiglia
Joan M.^a Esteban

La validez del acuerdo por el que se rige el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) expira a finales de 1991 y es hora ya de empezar a reflexionar sobre si debe ser simplemente prorrogado o bien si precisamos de una reforma en profundidad. En este artículo argumentamos en favor de una reforma sustancial, aunque compatible con la LOFCA. Presentamos aquí una forma de entender la problemática de la financiación de las Comunidades Autónomas que pretende desprenderse de la carga política que ha dominado la discusión. Nuestro propósito es ofrecer elementos que permitan desarrollar una reflexión ordenada.

1. Una valoración del sistema definitivo

A finales de 1991 expira el plazo de validez del llamado «sistema definitivo» de financiación autonómica. Las Comunidades Autónomas han alcanzado ya los techos competenciales inicialmente previstos poniendo con ello fin a un vigoroso proceso de descentralización del gasto público. Pero tan espectacular como la magnitud y velocidad del proceso descentralizador ha sido la asimetría fundamental que ha presidido su desarrollo. En efecto, el proceso que ha tenido lugar en la vertiente del gasto público no ha sido acompañado de un desarrollo paralelo en la vertiente de los ingresos, circunstancia que ha dado lugar a importantes disfunciones de orden político y económico. Esta es la perspectiva desde la que iniciamos nuestra reflexión sobre los posibles mecanismos de financiación que permitan proseguir la tarea de la construcción del Estado de las Autonomías.

1.1. POR QUÉ HAY QUE REFORMAR EL SISTEMA DEFINITIVO

En su primera etapa, la financiación que recibieron las CCAA se calculó en base al *coste efectivo* de los servicios transferidos a cada Comunidad. Se optó por reproducir un *status quo* que era el resultado de un período histórico anterior caracterizado por un extraordinario sesgo en el trato de las distintas nacionalidades, que luego se constituirían en Comunidades Autónomas. El sistema actual, en cambio, establece la distribución de los recursos entre las CCAA mediante una fórmula basada en la población, la superficie y el número de provincias, fundamentalmente, y ha significado un importante paso hacia la *objetivación* de los criterios para la financiación de las Comunidades.

Sin embargo, la distribución territorial de los servicios y la inversión pública que se heredó del pasado era tan sesgada que obligó a que la

reforma del sistema del *coste efectivo* tuviese un carácter parcial, de compromiso. En efecto, los desequilibrios anteriores fueron tan sólo superficialmente limados por el actual sistema de financiación, sin entrar en una reestructuración profunda.

Por una parte, la distribución territorial relativa de los recursos públicos generada por el método del coste efectivo en el «período transitorio» y la generada por la fórmula de las variables socioeconómicas (1) en el «período definitivo» son casi idénticas. En efecto, tomando los datos de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales sobre la financiación de los años 1986 y 1987 se ve que, a pesar del aumento de la financiación incondicionada en un 43%, no se produjeron alteraciones significativas en el criterio de reparto puesto que las participaciones relativas de las Comunidades Autónomas eran muy parecidas.

En el cuadro 1 se presentan los porcentajes de participación de las distintas Comunidades en el total de la financiación condicionada y no condicionada en los sistemas transitorio y definitivo. Es importante destacar que estas cifras corresponden a techos competenciales fundamentalmente distintos y que la financiación fuera Fondo incluye la de las competencias del artículo 143 más las de educación.

CUADRO 1
EL PASO DEL SISTEMA TRANSITORIO AL DEFINITIVO:
PORCENTAJES DE PARTICIPACION

CCAA	% Financiación Incondicionada		% Fondo de Comp. Territorial		% Financiación Total	
	1986	1987	1986	1987	1986	1987
Andalucía	27,06	27,09	28,33	27,16	27,33	27,10
Aragón	2,60	2,45	2,48	2,33	2,57	2,44
Asturias	1,24	1,46	2,24	2,62	1,45	1,59
Baleares	0,85	0,94	0,84	0,89	0,84	0,94
Canarias	7,01	7,11	4,83	5,45	6,55	6,92
Cantabria	0,79	0,94	0,98	1,01	0,83	0,95
Castilla-León	5,57	5,13	9,90	9,66	6,49	5,66
Castilla-La Mancha	3,29	3,32	7,97	8,03	4,28	3,87
Cataluña	19,32	20,32	7,87	7,63	16,90	18,84
Extremadura	1,92	2,16	8,96	8,57	3,40	2,91
Galicia	12,04	10,62	11,22	11,68	11,87	10,74
Madrid	4,68	4,88	5,65	5,90	4,88	5,00
Murcia	0,86	1,04	2,11	2,06	1,12	1,16
Rioja	0,50	0,58	0,37	0,36	0,47	0,55
Valencia	12,27	11,96	6,26	6,64	11,10	11,34
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

La patente similitud de los porcentajes de participación ponen de manifiesto que la elección de las ponderaciones de las variables socioeconó-

(1) *Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el período 1987-1991*, BOE núm. 264 del 3 de noviembre de 1988, p. 31456.

micas respondía más al ánimo continuista y al interés por no provocar conflictos, que a un intento sistemático de valoración de las necesidades relativas de las Comunidades. Fue la gran oportunidad perdida: en lo que se refiere a la distribución territorial del gasto público el cambio todavía no ha llegado.

Por otra parte la dotación total de recursos que se está transfiriendo al conjunto de las Comunidades Autónomas ha quedado más cerca de los pagos que antes realizaba la Administración Central a través de sus delegaciones provinciales, el total de *costes efectivos*, que de la dotación que correspondería a un completo traspaso de responsabilidades, incluyendo las transferencias y la inversión nueva. Pero a la insuficiencia del punto de partida hay que añadir el reducido ritmo de crecimiento. En efecto, la evolución de la participación en los ingresos del estado resultante de los mecanismos automáticos de ajuste previstos en el *Método*, ha sido sistemáticamente inferior al ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente). Esto ha llevado, entre otras cosas, a ampliar todavía más la amplia brecha que existe entre la financiación per cápita de las Comunidades de régimen común y las de régimen foral.

Por todo ello, el acuerdo que expira en 1991 es por propia naturaleza de carácter transitorio. Esta transitoriedad se acentúa por el hecho de que, a pesar del esfuerzo de *objetivación*, a pesar de haber establecido una fórmula para el reparto de los recursos entre Comunidades, no ha habido un acuerdo social sobre el peso que debía tener cada una de las variables. El acuerdo fué sobre algo tan volátil como las cantidades absolutas que iba a recibir cada Comunidad. La concreción de las ponderaciones de la fórmula no fué sino la materialización del acuerdo previo. Y es porque, de hecho, todo está aún tan abierto que las Comunidades prefieren renegociar y arrancar algunos millones de la Administración Central antes que asumir su *responsabilidad fiscal*. El reciente acuerdo sobre la distribución del Fondo de Compensación Territorial es un ejemplo revelador de cuanto decimos. La fórmula de reparto ha sido modificada porque la evolución socio-económica de algunas CCAA hacía que recibiesen más de lo que estaba previsto. El acuerdo que se ha revisado se refería, pues, a las cifras globales y no a un mecanismo para la distribución de los fondos para inversión.

Es evidente, pues, que hay que resolver esta transitoriedad y para ello hay que reformar. Hay que hacerlo con seriedad y en profundidad. Es preciso alcanzar un acuerdo que pueda ser aplicado por mucho tiempo sin cuestionamientos ni renegociaciones.

1.2. LOS TRES PUNTOS CRÍTICOS DEL «SISTEMA DEFINITIVO»

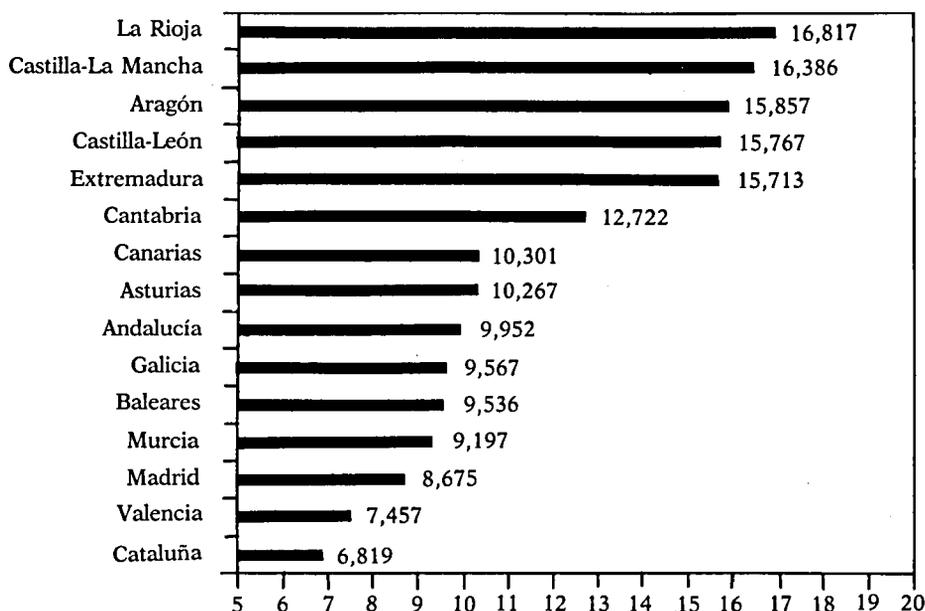
Tras este primer análisis del sistema de financiación podemos detectar ya los tres puntos críticos del sistema de financiación vigente. En primer lugar, deseamos mencionar un aspecto de la mayor importancia y que raramente es tenido en consideración: *la insuficiencia de la cifra agregada de la financiación incondicionada a las CCAA*. En efecto, las discusiones políticas y académicas parecen considerar la financiación de los gobiernos autonómicos como una cuestión estricta de repartición de un todo dado,

cuya magnitud no se cuestiona. Sin embargo, buena parte de las limitaciones financieras sentidas por muchas CCAA provienen de una valoración cicatera de los servicios cuya responsabilidad les ha sido transferida. Los gastos imputados a la administración central, las transferencias y la inversión nueva correspondientes a estos servicios públicos han quedado excluidos de la financiación a las CCAA. En términos un tanto imprecisos pero no por ello menos ciertos, podemos decir que se han traspasado las estrecheces y se han retenido las holguras.

En segundo lugar, *la distribución de recursos que genera el actual sistema de financiación trata de forma muy desigual a las distintas CCAA*. Por una parte, porque coexisten dos regímenes, el común y el foral, con resultados enormemente dispares (2). Es a todas luces evidente que si deseamos una solución estable, y compatible con el marco legal vigente, la existencia de varios mecanismos alternativos de financiación no ha de suponer ventajas en la financiación por habitante de uno sobre otro. Por otra parte, aún dentro del régimen común, las ponderaciones de las variables que determinan la financiación son tales que dan lugar a una distribución muy desequilibrada de los recursos entre las CCAA. Así, dentro del ámbito de las competencias comunes, compartidas por la totalidad de las CCAA, la financiación por ciudadano recibida por algunas comunidades es más del doble de lo que reciben otras, como puede verse en el cuadro 2

CUADRO 2

FINANCIACION PER CAPITA DE LAS COMPETENCIAS COMUNES EN MILES DE PESETAS



(2) J. ESTEBAN y R. GÓMEZ, «La Viabilidad del Sistema Foral como Sistema de Financiación Incondicionada de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española*, 1990.

que recoge la financiación per capita normativa a la que aspira el método de financiación del «período definitivo» (3). Los importantes sesgos inherentes a esta fórmula para la distribución territorial de la financiación incondicionada han sido recientemente puestos de manifiesto (4) y no parecen compatibles con la estabilidad del sistema que los genera.

Por último, el sistema actual es insatisfactorio porque da a las Comunidades muy *poca autonomía para obtener ingresos propios*. Los ingresos provenientes de los tributos propios no alcanzan el 1% del valor de los presupuestos de las CCAA. Por su parte, los impuestos *cedidos* no dan auténtica soberanía tributaria de las CCAA porque son *a cuenta* de la transferencia a cargo de los presupuestos generales del Estado y, por tanto, sólo permiten un alivio de tesorería. Es cierto que originan unos ingresos adicionales por el diferencial entre la recaudación prevista y la real, pero no representan más que el 3% de los recursos totales. Por otra parte, este pequeño beneficio es de carácter puramente transitorio. Esta situación, tal como ha sido puesto de relieve por CASTELLS (5), contrasta con la experiencia internacional, donde el peso de los tributos propios oscila entre un mínimo del 21% de los ingresos (Alemania Federal) y un máximo del 75% (EEUU, Canadá y Suiza).

1.3. OBJETIVOS BÁSICOS PARA EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El objetivo fundamental que debe perseguir el nuevo sistema de financiación de las CCAA es el de su permanencia, el constituirse en punto final de las inacabables renegociaciones y regateos. Si no se establece un marco realmente *definitivo* es ilusorio confiar en que los gobiernos autonómicos asumirán su responsabilidad fiscal. Para ello, resulta indispensable que el acuerdo se realice sobre un *mecanismo de financiación*, y no sobre las cantidades a percibir en el futuro más inmediato. Este mecanismo de financiación debería reunir las siguientes propiedades: i) adaptabilidad respecto a cambios en la situación socioeconómica de las distintas CCAA; ii) responder a criterios simples e incontestables; iii) proporcionar homogeneidad de trato, tanto entre Comunidades de distintos regímenes, como entre las que comparten un mismo régimen; y iv) dejar espacio para que las CCAA puedan desarrollar su autonomía en la vertiente de los ingresos. En lo que sigue, analizaremos con detalle los tres aspectos clave de un nuevo sistema de financiación: la determinación del peso global de las Comunidades Autónomas en el conjunto del gasto público en el Estado, los criterios de distribución de estos recursos entre las Comunidades Autónomas y, finalmente, el mecanismo a través del cual las Comunidades acceden a dichos recursos.

(3) Los datos se han obtenido de los objetivos de financiación a alcanzar propuestos en el *Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991*, BOE núm. 264 del 3 de noviembre de 1988, p. 31456.

(4) X. CALSAMIGLIA, «Descentralización del gasto público y financiación autonómica: una valoración del caso español», *Instituto de Análisis Económico*, 1989.

(5) A. CASTELLS, *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, 1988.

2. El peso global de las Comunidades Autónomas

Empecemos por reafirmar que las CCAA son órganos de la administración del estado de carácter intermedio entre la administración central y las locales, que tienen como función la ejecución de determinados tipos de gasto público en las áreas territoriales de su competencia. No podemos, por lo tanto, desligar la financiación de las Comunidades Autónomas de la provisión de los servicios públicos que les han sido encomendados. La gran decisión política de establecer el peso relativo de la administración central frente a las autonómicas se tomó en su día al determinar las competencias transferibles. Una vez acordadas las competencias transferibles, la determinación del porcentaje del Presupuesto del Estado que es administrado por las CCAA debería ser una cuestión puramente económica sobre la distribución funcional del gasto público: se trata en definitiva de decidir cuál es el peso del conjunto de los servicios transferidos en relación al total del gasto público. Para decirlo de forma expresiva, esta decisión es equivalente a establecer el peso de la enseñanza o la sanidad respecto a defensa o asuntos exteriores. La evolución futura del peso de las Comunidades Autónomas dentro del presupuesto consolidado de las administraciones públicas debería responder pues a las preferencias de los ciudadanos sobre la composición del gasto público que, a su vez, deberían manifestarse por los canales habituales de una democracia parlamentaria.

Evidentemente, el hecho mismo de la administración autonómica de estos servicios públicos abre la posibilidad de que, con el tiempo, una Comunidad Autónoma demuestre mayor preferencia por cultura que por educación, o que otra decida aplicar una mayor presión tributaria sobre sus ciudadanos para tener más sanidad *de la que le corresponde*. Creemos que el problema fundamental que debe resolver la actual reforma de la financiación autonómica es precisamente el establecer inequívocamente el reparto inicial de recursos entre comunidades, y entre éstas y la Administración Central. Definir qué entendemos por *el volumen normativo de financiación para atender el nivel de servicios que en principio corresponde a las Comunidades Autónomas*. Es a partir de este punto que debe ejercerse la autonomía y exigirse la corresponsabilización fiscal.

En el caso de España no es fácil dar respuesta a esta pregunta por la coexistencia de distintos niveles de competencias, según las Comunidades hayan accedido a la autonomía por la vía de los artículos 143 o 151 de la Constitución, y por la distinta rapidez con las que las del mismo tipo las han ido asumiendo. Sin embargo, una vez transcurrido el plazo de transición, el techo de las transferencias potencialmente asumibles pasa a ser común para todas las CCAA. Por ello, la metodología que proponemos consiste en partir del caso hipotético de que todas las CCAA hubiesen alcanzado el nivel de competencias máximo, para luego descontar las cantidades correspondientes a competencias no asumidas por algunas CCAA. Así pues, cobra todo su sentido dividir nitidamente el conjunto de bienes y servicios públicos entre los transferidos o potencialmente transferibles (cultura, educación, etc.) y los intransferibles, de competencia exclusiva de la Administración Central del Estado (defensa, asuntos exteriores, regulación macroeconómica, etc.). La determinación del volumen de recursos que se quieren destinar a aquel

conjunto de servicios públicos que por su naturaleza son intransferibles es la primera decisión importante que hay que tomar.

Una vez establecida esta cifra, y para evaluar el peso del *sector Comunidades Autónomas*, tan sólo nos queda deducir la cantidad que corresponda a los gastos que consideremos que deba seguir realizando la Administración Central del Estado en las áreas transferidas, aún cuando se hubiese alcanzado el techo competencial máximo para todas las Comunidades. La diferencia entre el presupuesto consolidado del Estado y esta cifra corresponde al valor de la actividad del Estado que es intransferible y que hoy sirve para calcular el *cupo* o contribución de las Comunidades bajo *régimen foral* a la financiación de las actividades no asumidas. Es sabido que la evaluación de esta cifra que en la actualidad se realiza para el cálculo del cupo de las comunidades forales está claramente subvalorada (6) y que no resulta fácil alcanzar una valoración satisfactoria para todos. Pero ello no debe ocultarnos que se trata de una magnitud esencial para el buen funcionamiento del futuro sistema de financiación de las CCAA. Se trata de aquella cantidad que los españoles deseamos garantizarnos *colectivamente* para los servicios públicos descentralizables. En efecto, hasta que no esté meridianamente claro que la administración central no se ha reservado ningún espacio de maniobra en este ámbito, no puede esperarse que los gobiernos autonómicos asuman plenamente su *responsabilidad fiscal*. De otro modo, si alguna Comunidad desea ir más allá de este nivel colectivamente garantizado, encontrará políticamente más rentable forcejear con la administración central que introducir un recargo o un nuevo impuesto a sus propios ciudadanos.

Con independencia de qué nivel de la administración ejecuta este gasto, central o autonómica, es preciso que exista una norma para su justa distribución territorial. En cualquier caso los ciudadanos han de tener la garantía de una distribución territorial equitativa de esos recursos. Luego, de esta cantidad habría que deducir el valor de las competencias no asumidas para cada una de aquellas comunidades que decida no asumir la totalidad de las competencias transferibles. Así podría establecerse el volumen de recursos que habría que poner a disposición de los distintos gobiernos autonómicos como *posición inicial* equitativa y solidaria que dejaría a partir de ahí el camino abierto al ejercicio de la autonomía real. El *nivel normativo de financiación autonómica* así determinado constituye el volumen mínimo de financiación que garantiza la prestación de unos servicios públicos en todas las comunidades.

3. La distribución de los recursos entre las Comunidades

Una vez determinado el nivel normativo de financiación autonómica, que como hemos indicado es una cuestión relativa a la composición funcional del gasto público, hay que estudiar el problema de su distribución entre las Comunidades. Dos principios básicos constituyen los puntos de

(6) Véase J. ESTEBAN y R. GÓMEZ, «La viabilidad del sistema foral como sistema de financiación incondicionada de las comunidades autónomas», *Hacienda Pública Española*, 1990.

referencia sobre los cuales hay que empezar a articular una reflexión sobre el problema: el principio de autonomía financiera y el principio de solidaridad.

3.1. AUTONOMÍA Y SOLIDARIDAD

El principio de autonomía financiera otorgaría a cada Comunidad Autónoma el derecho a percibir los impuestos recaudados en su territorio. El mejor mecanismo para poner en práctica el principio de autonomía financiera consiste en que la administración central ceda un espacio fiscal suficiente para que las Comunidades Autónomas obtengan la totalidad de sus ingresos de impuestos propios. Consecuencia inmediata de un mecanismo de tal naturaleza es que la responsabilidad fiscal recae totalmente sobre la Comunidad Autónoma puesto que hay una simetría total entre las vertientes de ingresos y gastos.

El principio de solidaridad requeriría que todos los ciudadanos tuvieran una igualdad de acceso a los bienes y servicios económicos, lo cual exige una redistribución de los recursos públicos para hacer que éstos se distribuyan de acuerdo con las necesidades y no con la capacidad fiscal.

Es importante destacar que ambos principios actúan en direcciones opuestas: un sistema de financiación articulado en torno al principio de solidaridad exclusivamente implicaría que los recursos recibidos por una Comunidad Autónoma fuesen totalmente independientes de cualquier actuación del gobierno autónomo que, en consecuencia, disfrutaría de una autonomía financiera y una responsabilidad fiscal nulas. Por el contrario, en un sistema de financiación articulado en torno al principio de autonomía los gobiernos regirían sus propios destinos y pagarían directamente las consecuencias de sus decisiones, pero no habría mucho lugar para la solidaridad y la igualdad.

Un buen sistema de financiación será siempre un compromiso eficiente entre estos dos principios contrapuestos. En el cuadro 3 se presenta la repartición porcentual de los recursos que resultaría de la aplicación exclusiva de los dos criterios, lo cual nos puede dar idea de cuál puede ser la brecha que existe entre las implicaciones de ambos en el caso español. La primera columna indica el porcentaje de la financiación autonómica global que recibiría cada comunidad si el reparto fuese proporcional a la capacidad fiscal medida por su contribución al IRPF (7). La segunda columna indica el porcentaje de la financiación autonómica global que recibiría cada Comunidad si los recursos públicos se distribuyesen entre las Comunidades Autónomas de tal forma que la financiación per capita fuese la misma en todas ellas, de modo que todo ciudadano tuviera una igualdad de acceso a los servicios públicos descentralizados independientemente de la Comunidad de residencia.

(7) Los datos de población, recaudación del IRPF y financiación de competencias comunes son las utilizadas para la determinación de los porcentajes de participación en los ingresos del estado en el sistema definitivo, publicado en el *BOE* núm. 264 del 3 de noviembre de 1988, p. 31456.

CUADRO 3
PARTICIPACIONES RELATIVAS SEGUN CRITERIOS ALTERNATIVOS

CCAA	Autonomía (%)	Solidaridad (%)
Andalucía	11,75	18,57
Aragón	4,25	3,41
Asturias	3,86	3,21
Baleares	2,07	1,88
Canarias	3,26	3,96
Cantabria	1,58	1,47
Castilla-León	6,28	7,33
Castilla-La Mancha	2,62	4,69
Cataluña	21,50	16,96
Extremadura	1,36	3,03
Galicia	5,58	8,02
Madrid	24,16	13,52
Murcia	1,89	2,76
Rioja	0,70	0,73
Valencia	9,41	10,48
Total	100,00	100,00

Como puede verse el esfuerzo redistributivo necesario para aplicar el principio de solidaridad es significativo. Pero antes de pasar a analizar la interpretación y el peso que hay que dar al principio de solidaridad analicemos por un momento una cuestión previa: la distribución actual de los recursos.

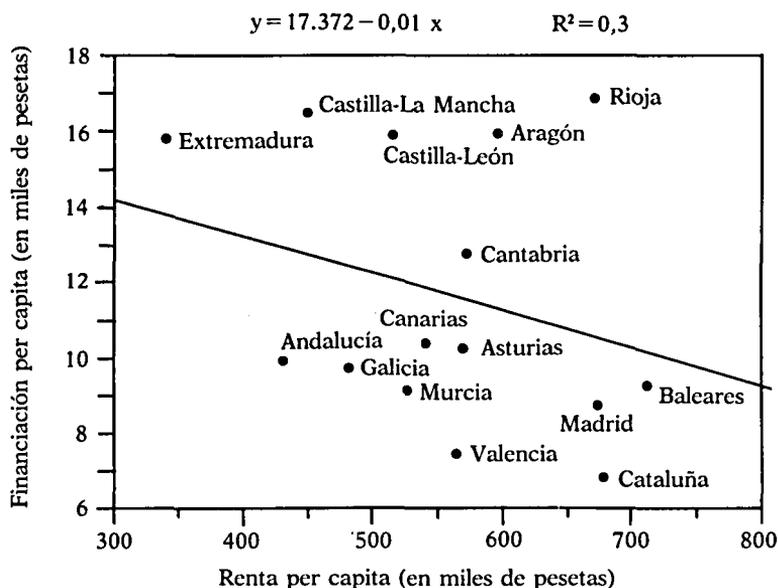
3.2. ¿CUÁN GRAVE ES LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS?

Basta una breve ojeada al cuadro 2 —en el que se representa la financiación per capita de las competencias comunes (8)— para darse cuenta de que el «sistema definitivo», a pesar de ser fuertemente redistributivo en el sentido de que hay una marcada discrepancia entre la capacidad fiscal y el gasto autonómico per capita, no respeta el principio de solidaridad o, por lo menos, tiene una interpretación muy particular del mismo. En efecto, el hecho de que la financiación normativa per capita de las competencias comunes varíe de 16.817 a 6.819 pesetas por habitante podría hacer pensar que se están desviando sistemáticamente los recursos públicos hacia las Comunidades más pobres. El cuadro 4 pone de manifiesto que éste no es el caso. En efecto, si nos fijamos en la financiación de las competencias comunes, y nos referimos por tanto a responsabilidades de gasto homogeneizadas, observamos que Comunidades con un alto nivel de renta,

(8) Estas son las cifras ideales normativas propuestas en el *Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991*, BOE núm. 264 del 3 de noviembre de 1988, p. 31456. Las cifras actuales son distintas por la evolución de la cifra global de financiación y debido a las discrepancias entre los ingresos reales y los normativos previstos por la Administración Central en el caso de los tributos cedidos.

como La Rioja, reciben más recursos *per capita* que Extremadura, con la mitad de nivel de renta (9). Otro tanto ocurre comparando Comunidades con rentas *per capita* parecidas, Aragón y Valencia, por ejemplo, donde la primera recibe por competencias comunes más del doble que la otra. Desde luego, no existe una relación estadísticamente significativa entre financiación *per capita* y renta *per capita*.

CUADRO 3
FINANCIACION DE COMPETENCIAS COMUNES Y RENTA PER CAPITA



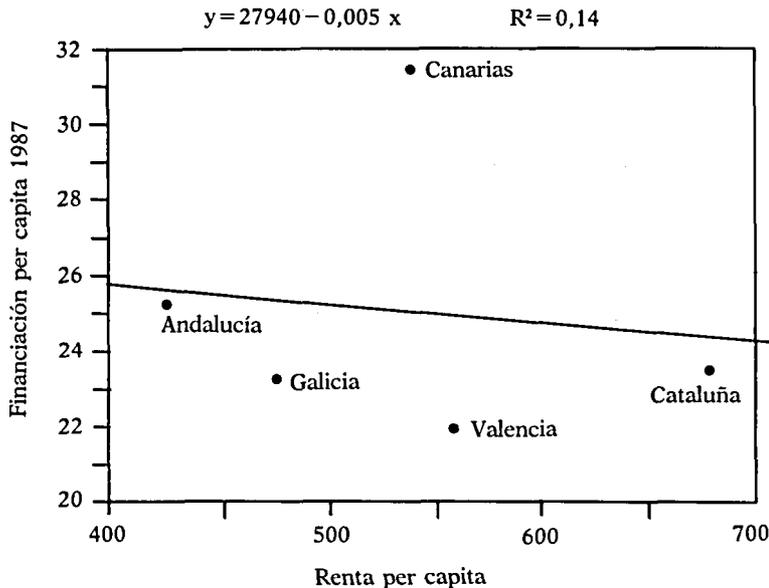
También hay diferencias significativas en la financiación *per capita* de las competencias de las comunidades del 151, hecho que puede apreciarse en el cuadro 4. De nuevo, las discrepancias no tienen que ver con la pobreza relativa de las Comunidades.

El sistema definitivo redistribuye mucho y mal. Analizar cómo y cuánto hay que redistribuir es el objeto de las secciones que siguen.

Si dividimos el nivel normativo de financiación autonómica por la población de España, obtendremos el gasto mínimo a que el ciudadano medio tiene derecho en este conjunto de servicios públicos. Y como resulta evidente que este derecho no puede depender de la Comunidad Autónoma en la que viva o de qué nivel de la administración depende cada servicio público, el principio de la igualdad de financiación *per capita* se constituye

(9) X. CALSAMIGLIA, «La financiación de las comunidades autónomas y el principio de solidaridad», *Revista de Economía Pública*, 1990, y J. ESTEBAN y R. GÓMEZ, «Notas sobre los Principios Constitucionales», *Revista de Economía Pública* (en prensa).

CUADRO 4
FINANCIACION Y RENTA PER CAPITA DE COMPETENCIAS EDUCATIVAS
(Miles de pesetas)



en el punto de referencia incontrovertible de qué entendemos por una justa distribución territorial de los recursos. Justificar este punto fundamental constituye el objeto del resto de esta sección.

3.3. ¿ESTÁ JUSTIFICADA LA ACTUAL DESIGUALDAD EN LOS RECURSOS PÚBLICOS POR HABITANTE?

El argumento redistribucionista tiene varias dimensiones. A nivel de principios, empieza por subrayar la solidaridad debida de los ricos respecto a los pobres y aquí acude a sentimientos morales basados en los principios de equidad entre los individuos. Luego, proyecta las implicaciones del argumento individual al plano de las regiones e infiere que debe existir solidaridad entre regiones ricas y pobres y que ello ha de materializarse, no sólo en la estructuración de una política de inversiones públicas que fomente el desarrollo regional, sino también en una sobreprovisión de servicios públicos, de carácter compensatorio. A nivel empírico, sostiene que la España actual está caracterizada por graves desequilibrios regionales, en cuanto a su grado de desarrollo. Existe una España rica, que típicamente viene representada por Cataluña y en menor medida por el País Vasco, y una España pobre que englobaría Andalucía, Extremadura y, en una posición más secundaria, Galicia. Hay, pues, un salto cualitativo entre una y otra España que no puede ser salvado sin una decidida política de reequilibrio regional. Esta es la principal forma de atacar el fenómeno de la

pobreza. Cuando se hayan eliminado los desequilibrios de renta per capita entre las distintas Comunidades Autónomas se habrá hecho desaparecer gran parte de la desigualdad en la distribución personal de la renta.

Consideremos el principio de equidad interregional. Es cierto que uno de los valores éticos que todos compartimos es la preocupación por la pobreza como fenómeno individual. Hoy en día nadie discute la necesidad de la solidaridad con los necesitados, que se constituye en *justificación primaria* de la política redistributiva. Ahora bien, ¿es razonable trasladar estos valores al ámbito territorial y tomar la región como sujeto sobre el que definir nociones de riqueza o pobreza, equidad o injusticia, solidaridad o insolidaridad? Es evidente que esta trasposición sólo puede ser considerada como una *justificación secundaria* de la política redistributiva y sólo en la medida en que el hecho de residir en una región u otra sea un factor causal de la desigualdad interpersonal de la renta. Así, todos estamos de acuerdo en que tiene sentido hablar de que los jubilados o los trabajadores no cualificados pueden estar injustamente tratados, ya que la distribución personal de la renta depende críticamente de los niveles a los que se fijen las pensiones o el salario mínimo interprofesional, respectivamente. Sin embargo, nadie concedería valor a un argumento similar, pero basado en la hipotética evidencia de que la renta per capita de las personas cuyo apellido empieza por M es mayor que la de los que empiezan por P. Todos sabemos que la letra inicial del apellido no desempeña ningún papel en la determinación de las rentas individuales y que, por tanto, no puede constituirse en elemento estructurador de la política redistributiva. Así pues, la razonabilidad de centrar el argumento en la redistribución interregional depende exclusivamente de la capacidad explicativa de la localización regional de los individuos respecto a su nivel de renta. Y ésta es una cuestión esencialmente empírica.

3.4. ¿CUÁN GRAVES SON LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN ESPAÑA?

Para dilucidar si la redistribución interregional puede ser considerada una política prioritaria no existe otra vía que calcular el grado de desigualdad en la distribución de las rentas *per capita* regionales, tomando los países comunitarios de nuestro entorno como punto de referencia. Los resultados de la comparación internacional obtenidos por ESTEBAN (1990) (10) proporcionan una imagen en cierto modo sorprendente, como puede observarse en los cuadros 5 y 6. España se clasifica como uno de los países europeos con un menor grado de desigualdad de las rentas per cápita regionales. Según el índice de Gini, España está entre los cuatro países con un menor grado de desigualdad y si usamos el índice de Theil, España pasa a ocupar el segundo lugar, solo precedida por Alemania. Estos resultados inducen a pensar que no existen justificaciones empíricas para considerar que la desigualdad interregional sea un problema que deba jugar un papel prioritario en el diseño de la política económica en la España actual.

(10) Todos los resultados mencionados en esta sección provienen de J. ESTEBAN, *La distribución de la renta en España y las Comunidades Autónomas*, Institut d'Anàlisi Econòmica, 1990.

CUADRO 5
INDICE DE GINI (11)

	1981	1982	1983	1984	1985
Bélgica	0,134	0,098	0,088	0,087	0,090
Holanda	0,107	0,107	0,110	0,116	0,112
Portugal	—	—	—	0,111	0,102
RFA	0,062	0,063	0,065	0,058	0,061
Reino Unido	0,061	0,062	0,070	0,072	0,086
Italia	0,135	0,137	0,124	0,125	0,135
Francia	0,097	0,105	0,099	0,103	0,109
España	—	—	0,106	0,094	0,098
Grecia	0,096	0,072	0,043	0,084	—

Esta conclusión puede resultar sorprendente y en conflicto con la observación informal de importantes niveles de pobreza en algunas zonas de España. A lo largo de este trabajo proporcionaremos diversas explicaciones de esta aparente contradicción. De hecho, la propia comparación internacional nos proporciona una primera explicación: España es toda ella pobre en relación a Europa. Por ello, aunque los niveles de pobreza de algunas regiones no son graves en términos relativos, nos parecen éticamente inaceptables porque nuestra noción implícita de lo que es un «nivel medio» de bienestar ha sido profundamente influenciada por la vecindad de una Europa rica. Todo ello apunta, pues, a la conclusión de que el problema acuciante de la España actual es de desarrollo general del país.

CUADRO 6
INDICES DE THEIL

	1981	1982	1983	1984	1985
Bélgica	0,013	0,018	0,010	0,013	0,017
Holanda	0,023	0,023	0,029	0,030	0,026
Portugal	—	—	—	0,023	0,018
RFA	0,009	0,011	0,012	0,005	0,006
Reino Unido	0,009	0,006	0,016	0,010	0,017
Italia	0,032	0,034	0,025	0,025	0,035
Francia	0,017	0,015	0,016	0,022	0,025
España	—	—	0,019	0,010	0,017
Grecia	0,018	0,005	0,004	0,011	—

Un análisis más detallado de la distribución territorial de la renta en España en relación con la evidencia de otros países comunitarios revela algunas peculiaridades. Lo más destacable es que las regiones donde se ubican las grandes capitales políticas y económicas tienen una renta per cápita muy superior al resto del país. Este es el caso de Francia, Italia, Inglaterra, Bélgica y Holanda. Son los motores de la economía del país. En

(11) FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT (85, 86, 87, 88, 89). Los índices del Reino Unido para 1981 y 1982 están calculados considerando el South-East como una única región. Los de los años posteriores separan el Greater London del resto.

contraste con este panorama, España no aparece como un país polarizado en torno a unos núcleos desarrollados que se encuentran a gran distancia del resto. Al igual que en Alemania, en España las regiones en torno a las grandes metrópolis, Madrid y Barcelona, no figuran en cabeza y existe un numeroso grupo de regiones con su mismo nivel de renta. Esta observación lleva a conjeturar que la limitación de la capacidad de crecimiento de las regiones más dinámicas que ha resultado de la actual política territorial, puede explicar en parte el subdesarrollo relativo de la economía española.

CUADRO 7
DISTRIBUCION DE LA RENTA EN LOS PAISES COMUNITARIOS:
PORCENTAJES DE POBLACION CON RENTAS SUPERIORES
(media de la CEE = 100)

Renta per capita	Bélgica	España	Francia	Holanda	Italia	Portugal	R. Unido	RFA
≥ 150	0,00	0,00	0,19	0,11	0,00	0,00	0,00	0,03
≥ 140	0,00	0,00	0,19	0,11	0,00	0,00	0,12	0,04
≥ 130	0,00	0,00	0,19	0,11	0,23	0,00	0,12	0,04
≥ 120	0,16	0,00	0,19	0,58	0,34	0,00	0,12	0,16
≥ 110	0,38	0,00	0,19	0,58	0,53	0,00	0,12	0,76
≥ 100	0,49	0,02	0,58	0,58	0,64	0,00	0,22	0,84
≥ 90	0,81	0,03	1,00	1,00	0,64	0,00	0,92	1,00
≥ 80	0,87	0,43	1,00	1,00	0,67	0,00	1,00	1,00
≥ 70	1,00	0,63	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00
≥ 60	1,00	0,77	1,00	1,00	1,00	0,35	1,00	1,00
≥ 50	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,35	1,00	1,00
≥ 40	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Hemos visto, pues, que España es uno de los países con menores desequilibrios regionales dentro de la Comunidad Europea. Es más, tras un examen algo más detallado de la distribución de cada país, España y Alemania aparecen como los únicos países cuya distribución es «armónica», sin presentar polarizaciones o dualidades entre regiones ricas y pobres separadas por distancias sustanciales. Así, la impresión de que en España hay regiones pobres, parece deberse más a que toda España es pobre dentro del marco europeo, que a distancias insalvables de renta dentro de nuestro país. La región más pobre de nuestra vecina Francia, es más rica que la más rica de las españolas.

3.5. ¿ES LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EL VEHÍCULO ADECUADO PARA MATERIALIZAR LA SOLIDARIDAD CON LOS POBRES?

A pesar de que la desigualdad interregional en España resulta ser escasa, podría ocurrir que constituyese, con todo, un factor determinante de la desigualdad interpersonal de las rentas. En este caso, y a pesar de su modesta importancia cuantitativa, existirían buenas razones para que la redistribución interregional desempeñase un papel clave en la política distributiva.

CUADRO 8
INDICES RELATIVOS DE DESIGUALDAD

CCAA	T_0		T		Gini	
	1973	1981	1973	1981	1973	1981
Extremadura	0,198	0,163	0,223	0,170	0,344	0,324
Canarias	0,189	0,175	0,196	0,183	0,335	0,334
Andalucía	0,186	0,179	0,192	0,178	0,334	0,321
Castilla-León	0,184	0,159	0,189	0,162	0,333	0,307
Aragón	0,178	0,136	0,182	0,138	0,328	0,318
Madrid	0,178	0,157	0,200	0,163	0,330	0,314
Castilla-La Mancha	0,175	0,157	0,178	0,161	0,323	0,313
Cantabria	0,155	0,171	0,178	0,172	0,305	0,308
Galicia	0,154	0,167	0,157	0,173	0,306	0,305
Valencia	0,141	0,152	0,148	0,158	0,290	0,310
Murcia	0,140	0,158	0,148	0,158	0,293	0,307
Baleares	0,139	0,165	0,155	0,178	0,291	0,304
Asturias	0,138	0,168	0,137	0,157	0,289	0,285
País Vasco	0,134	0,118	0,142	0,123	0,285	0,279
Navarra	0,131	0,125	0,171	0,124	0,277	0,273
La Rioja	0,128	0,116	0,127	0,117	0,278	0,269
Cataluña	0,126	0,131	0,132	0,132	0,278	0,263
Dentro	0,155	0,155	—	0,156		
Entre	0,027	0,013	—	0,013		
Conjunto Nacional	0,182	0,168	0,195	0,169	0,320	0,316

El papel de la desigualdad en las rentas per cápita regionales en la explicación de la distribución de la renta personal en España se estudia en los trabajos de RUIZ-CASTILLO (1987) y BOSCH y ESCRIBANO (1988) (12). En ellos se pone de manifiesto que la contribución de la desigualdad regional a la explicación de la desigualdad interpersonal de la renta es aproximadamente del 10% del valor de su índice. En consecuencia, la desigualdad depende en un 90% de otros factores. La implicación evidente que se deriva de ello es que una política genuinamente preocupada por la desigualdad y la pobreza, debe estructurarse en torno a los instrumentos obvios y no basarla en la política territorial. En efecto, la determinación del subsidio de paro, la distribución de los fondos de empleo comunitario, la fijación del salario mínimo interprofesional o de las pensiones y, naturalmente, la imposición sobre las rentas de las personas físicas, tienen una incidencia capital en la distribución personal de la renta.

Los trabajos de RUIZ-CASTILLO (1987) y BOSCH y ESCRIBANO (1988) también contribuyen a explicar la aparente contradicción entre nuestros resultados y la observación informal de importantes niveles de pobreza en algunas zonas de España. Según estos trabajos, la explicación hay que buscarla en que la desigualdad *interna* en algunas regiones es muy importante, especialmente en las regiones con un menor nivel de renta *per capita*.

(12) J. RUIZ-CASTILLO, *La Medición de la Pobreza y de la Desigualdad en España, 1980-81*, Banco de España, 1987, y A. BOSCH y ESCRIBANO (1988), *La desigualdad y la pobreza en España, 1973-81*, 3 vols., mimeo, Fundación Ortega y Gasset, Madrid.

Así, la imagen de Cataluña o el País Vasco como las regiones ricas de España, no se debe tanto a que su renta per cápita sea la más elevada, como a que su nivel interno de desigualdad es bajo. Por esta razón se observa poca pobreza y se obtiene la impresión de un alto nivel relativo de bienestar.

Ninguno de estos instrumentos ha sido transferido y por ello resulta difícil justificar el desigual tratamiento de las CCAA en nombre de la lucha contra la pobreza. Con ello no negamos la necesidad de una política de desarrollo regional. Simplemente subrayamos que dicha política se instrumenta a través del Fondo de Compensación Interterritorial y no debe, por lo tanto, interferir con la financiación de las competencias transferidas.

3.6. ¿EN QUÉ MEDIDA SON DISTINTAS LAS NECESIDADES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

De lo dicho hasta ahora podemos concluir que la aplicación del principio de solidaridad al sistema financiación autonómica significa garantizar la igualdad de los ciudadanos en lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos cuyas competencias han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, dejando las políticas redistributivas y de desarrollo regional como objetivos para otros instrumentos de política económica más apropiados. En este orden de consideraciones, la disparidad en la financiación por habitante se justifica a menudo apelando a presuntas diferencias en las necesidades de las distintas Comunidades Autónomas que deben traducirse en una financiación per capita distinta para garantizar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos. Sin embargo, un análisis detallado de las necesidades relativas de los distintos servicios públicos revela que la implementación del principio de igualdad de trato de todos los ciudadanos se traduce en la igualación de la financiación *per cápita* de las Comunidades. En efecto, CALSAMIGLIA (13) utiliza un modelo de descentralización óptima del gasto público y los índices de necesidad relativa para cada Comunidad y cada servicio público elaborados por BOSCH y ESCRIBANO (14) para demostrar que en el caso español el principio de solidaridad, entendido como la garantía a todo ciudadano de un grado de acceso a los servicios públicos independiente de la Comunidad de residencia, implica la igualación de los recursos financieros públicos por habitante en todas las comunidades. La explicación de este resultado reside en el hecho de que aunque se pueda argumentar que la necesidad relativa de servicios públicos como los servicios sociales sea mayor en las Comunidades más pobres, muchos otros servicios, como por ejemplo los transportes y las comunicaciones, son *inputs* productivos cuya necesidad depende significativamente de la renta *per cápita*. Si se tienen en cuenta los pesos relativos de cada uno de estos servicios en las competencias transferidas resulta que, por mucho que se

(13) CALSAMIGLIA, X. [1990], «La financiación de las Comunidades Autónomas y el principio de solidaridad», *Revista de Economía Pública*, v. 6, núm. 1, pp. 3-43.

(14) BOSCH, Antonio y C. ESCRIBANO [1985], *Las necesidades de gastos de las Comunidades Autónomas*, en A. BOSCH et al. *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1988. BOSCH, Antonio y C. ESCRIBANO [1985], *Necesidad y capacidad. Principios para el establecimiento del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Cambridge, junio de 1985. BOSCH, Antonio y C. ESCRIBANO [1988], «Regional Allocation of Public Funds: an Evaluation Index», *Environment and Planning*, vol. 20, 1988.

magnifiquen las diferencias en las necesidades relativas, éstas acaban siempre compensándose. La igualdad de financiación *per cápita* proporciona pues un criterio claro, transparente, anónimo y eficaz para distribuir los recursos que es totalmente válido por mucho que se altere el entorno económico. Si se tuvieran en cuenta los costes de provisión de los servicios, las diferencias entre la igualdad de acceso y la distribución actual serían todavía mucho más acusadas.

En cualquier caso, debido a la dificultad extrema de valorar y ponderar las necesidades una a una, en todos los países se usan indicadores agregados. Así, podemos interpretar la fórmula de reparto aplicada en España como una forma de valorar indirectamente las necesidades relativas de las distintas Comunidades Autónomas. Podemos ahora preguntarnos si el peso que registran las variables (población, superficie, unidades administrativas, esfuerzo fiscal, insularidad) en nuestro caso recoge adecuadamente su relación con las necesidades. Una forma razonable de dirimir esta cuestión es mediante la experiencia internacional. En un reciente estudio (15) PONSATI (1990) analiza la financiación de los gobiernos subcentrales en Estados Unidos, Francia, Suiza, la República Federal de Alemania, Australia y Canadá intentando estimar las ponderaciones de las variables que explicarían la distribución territorial de los recursos públicos en distintos países si se les aplicara la fórmula española del «sistema definitivo». Llega a la conclusión de que debajo de la aparatosa variedad de respuestas a la pregunta de cómo se financian, se esconde una gran uniformidad con respecto a las consecuencias de los distintos mecanismos. En efecto, la fracción de los recursos obtenidos por cada gobierno subcentral es función prácticamente exclusiva de la fracción de la población que vive en la jurisdicción correspondiente y, en mucha menor medida, del nivel de renta. Ello significa que esta valoración común de las necesidades de cada Comunidad implícita en los mecanismos de reparto difiere radicalmente de la valoración implícita en el sistema autonómico español. La excepcionalidad de España no reside tanto en la forma jurídica del sistema autonómico, como en sus criterios de reparto, que resultarían inaceptables en los demás países. En definitiva, en la mayoría de países, y a pesar de la variedad institucional, la población relativa constituye el índice de necesidad implícito sustancial.

En resumen, a lo largo de toda esta sección hemos analizado los criterios para la distribución de los recursos públicos entre las comunidades, partiendo de la idea de que debería ser un compromiso entre los principios de solidaridad y autonomía. Contrariamente a lo que ocurre con el principio de autonomía, el principio de solidaridad es un concepto muy resbaladizo puesto que a pesar de que todo el mundo reconocería que tiene que ver con la igualdad, no está claro qué debe igualarse. A lo largo de esta sección hemos argumentado que la igualdad debe referirse a la prestación de los servicios públicos transferibles y que la traducción práctica del principio de solidaridad consiste en la articulación de mecanismos financieros que garanticen una tendencia a la igualación de la financiación autonómica por

(15) C. PONSATI, *El finançament de les Comunitats Autònomes: comparació internacional*, Serie Finançació de les Comunitats Autònomes, B09, Institut d'Anàlisi Econòmica, 1990.

habitante. La defensa del criterio de la igualdad de la financiación *per capita* se ha articulado en cuatro puntos fundamentales:

1. Contrariamente a una imagen muy extendida, España se clasifica como uno de los países con menor grado de desigualdad interregional. Lo que ocurre es que España es toda ella pobre con respecto a sus vecinos europeos.

2. La contribución de la desigualdad interregional a la desigualdad interpersonal en la distribución de la renta es inferior al 10%. Como consecuencia de estos dos primeros puntos resulta evidente que los desequilibrios territoriales no deben constituirse en un elemento estructurador de la financiación de las Comunidades Autónomas.

3. Una valoración cuidadosa de las necesidades relativas de las Comunidades Autónomas lleva a la conclusión de que la igualdad en la financiación *per capita* debe ser el criterio de referencia para garantizar la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos transferibles independientemente de la Comunidad de residencia.

4. La experiencia internacional muestra que, a pesar de la gran variedad de sistemas de financiación, existe una gran regularidad al ser la población relativa el índice de necesidad implícito en las distribuciones de recursos resultantes.

4. Una propuesta de mecanismo de financiación

Conscientes de los considerables costes económicos y políticos que todo cambio institucional conlleva, el esquema aquí propuesto no responde tanto al diseño de un hipotético mecanismo óptimo, como al resultado de dar unos pocos pasos factibles en la dirección apropiada a partir de la situación y el marco legal actuales. Los dos ejes de progresión en los que hay que avanzar son la mejora en la consistencia y equidad en la aplicación del principio de solidaridad, de un lado, y la profundización de la autonomía financiera y la responsabilización fiscal, de otro. Garantizar una cierta igualdad en la financiación *per capita* y simultáneamente introducir nuevos elementos de autonomía financiera no es un objetivo fácil, sobre todo si se entiende por autonomía financiera la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas sobre los niveles y la composición de ingresos y gastos públicos. Aunque, como ya hemos señalado en la sección 2, lo ideal sería abandonar la diferencia entre las Comunidades Autónomas del 143 y del 151 y partir ya de entrada con niveles competenciales homogéneos, realizaremos la propuesta para el caso, algo más complejo, en que dichas diferencias persistan.

Siguiendo el procedimiento establecido en el sistema definitivo, las transferencias financieras a través de las cuales el Estado proporciona, con cargo a sus presupuestos, los recursos a las Comunidades Autónomas se dividen en dos grandes bloques: el bloque de la financiación de las materias del artículo 143 —o competencias comunes a todas las comunidades autónomas— y el bloque de financiación de las materias del artículo 151 —a la que tienen acceso las Comunidades de Catalunya, Galicia, Valencia,

Andalucía y Canarias—. Sea A el conjunto de todas las comunidades autónomas y B el subconjunto de las comunidades que tienen competencias del artículo 151.

El primer problema que se plantea es el de la *determinación del volumen total de recursos que el sistema debe repartir, a los que llamaremos niveles agregados normativos de financiación y denotaremos por Ω_a y Ω_b* . Esta es, como ya hemos indicado una decisión esencialmente técnica puesto que no se trata de determinar el poder político relativo de los niveles de gobierno central y autonómico, cosa que se determinó ya en el proceso de atribución de competencias, sino que se trata de actuar de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos con respecto a la importancia relativa de los servicios que se proveen a nivel central o autonómico. Es importante que dichas magnitudes garanticen la suficiencia financiera de modo que quede definitivamente descartado el recurso ordinario de las Comunidades Autónomas al gobierno central para cubrir deficiencias obvias. El hecho de que el gobierno central atienda discrecionalmente a estas solicitudes constituye un importante elemento desresponsabilizador.

La primera característica fundamental del mecanismo aquí propuesto es que los niveles agregados normativos Ω_a y Ω_b se financian en su totalidad mediante tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos y —aquí está la novedad— una participación en la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (16). Este porcentaje de participación es el mismo para todas las comunidades del mismo nivel competencial. Denotaremos por k_a al porcentaje de la cuota líquida de cada contribuyente con residencia en el propio territorio que corresponden a una comunidad para financiar las competencias comunes. Denotaremos por k_b al porcentaje adicional que corresponde a las Comunidades del 151 debido a su mayor techo competencial. Estos porcentajes se determinan de manera que el volumen agregado de todos los tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos y la participación en los impuestos estatales de todas las Comunidades Autónomas cubra en su totalidad los niveles normativos agregados de financiación, Ω_a y Ω_b . De este modo se garantiza la suficiencia financiera del conjunto de las Comunidades Autónomas y desaparecen totalmente las subvenciones verticales como instrumento de financiación.

Naturalmente, los ingresos obtenidos por cada Comunidad mediante la participación en la cuota líquida del IRPF se acercarán mucho al reparto que resultaría de la aplicación del principio de derivación (17). Por ello, si además de la suficiencia financiera a *nivel agregado* deseamos respetar el principio de solidaridad, la participación en el IRPF y la eliminación de las subvenciones verticales debe complementarse mediante un sistema de subvenciones niveladoras horizontales semejantes a las del sistema alemán. Se trata de un conjunto de subvenciones de suma cero entre las Comunidades Autónomas que en algunos casos serán obviamente negativas. La perceptibilidad de los flujos de recursos generados por la aplicación del principio de solidaridad añadirá sin duda transparencia al sistema de

(16) En principio sería deseable ampliar la cesión de tributos a un impuesto indirecto (como por ejemplo el de hidrocarburos) que sea fácilmente territorializable y que tenga una elasticidad renta muy distinta al IRPF. Pero no vamos a entrar aquí en estos detalles.

(17) Véase la primera columna (autonomía) del cuadro 3.

financiación autonómica y contribuirá con ello a una mayor responsabilización de las Comunidades Autónomas.

¿Cómo se determinan estas subvenciones? Sean L_i la población, B^i el total de las bases imponibles, \hat{C}^i el nivel normativo de los tributos cedidos de la Comunidad i y definamos la «presión fiscal standard» t^* como

$$t^* = \frac{\sum_{j \in A} T^j}{\sum_{j \in A} B^j}$$

es decir, el cociente entre el nivel agregado de todas las cuotas líquidas, T^j , y el nivel agregado de todas las bases imponibles, o el tipo medio de gravamen a nivel de todo el Estado. El nivel normativo de cada comunidad del 143 viene determinado por la fórmula siguiente:

$$\hat{R}^i = \alpha \frac{\Omega_\alpha L_i}{\sum_{j \in A} L_j} + (1 - \alpha) (t^* k_a B^i + \hat{C}^i)$$

donde α es el llamado «coeficiente de solidaridad», que es un parámetro no negativo que toma valores inferiores a la unidad. Obsérvese ahora la importancia del «coeficiente de solidaridad» α . Si $\alpha = 1$ tenemos el caso extremo en el que el volumen normativo de los ingresos garantizado a las Comunidades es exactamente

$$\hat{R}^i = \alpha \frac{\Omega_\alpha L_i}{\sum_{j \in A} L_j}$$

de modo que se garantiza a todas las Comunidades un nivel normativo de ingresos por habitante igual a todas las Comunidades, lo cual conduciría a un porcentaje de participación igual al indicado en la segunda columna del cuadro 3. Es la expresión pura del principio de solidaridad llevado al extremo. Por otro lado, si el «coeficiente de solidaridad» es nulo $\alpha = 0$ el nivel normativo de los ingresos se puede expresar como

$$\hat{R}^i = t^* k_a B^i + \hat{C}^i$$

El primer sumando, $t^* k_a B^i$, expresa los ingresos potencialmente obtenibles del porcentaje k_a de la base imponible del IRPF atribuida a la Comunidad si se aplica la presión fiscal standard t^* . El segundo, \hat{C}^i , es el nivel normativo de los tributos cedidos. En este caso, los ingresos normativos garantizados

se determinan en función del principio de derivación territorial, lo que daría lugar a una distribución de recursos como la indicada en la primera columna del cuadro 3. Mediante la elección apropiada del parámetro α , que es una decisión fundamentalmente política, se puede modular con precisión la importancia relativa de los principios de solidaridad y autonomía. Sin embargo, como veremos posteriormente, la introducción de elementos de corresponsabilización no se limita a la elección del valor del parámetro α .

Para las Comunidades del artículo 151, la participación en las bases imponibles es mayor para permitir la suficiencia financiera y será igual a $k_a + k_b$. Tienen pues un componente común con las comunidades del artículo 143, y una participación adicional en la cuota líquida, k_b . En este caso los ingresos normativos garantizados serán

$$\hat{R}^i = \alpha \left[\frac{\Omega_\alpha L_i}{\sum_{j \in A} L_j} + \frac{\Omega_\beta L_i}{\sum_{j \in B} L_j} \right] + (1 - \alpha) (t^* (k_a + k_b) B^i + \hat{C}^i)$$

expresión que tiene la misma interpretación que la anterior con la excepción de que el primer término incluye ahora los fondos para financiar las competencias de educación, y en el segundo término se añade una participación mayor en la cuota líquida de los residentes.

Los coeficientes de participación que garantizan la suficiencia financiera a nivel agregado y, por tanto, la supresión de las subvenciones verticales son (18):

$$k_a = \frac{\Omega_\alpha - \sum_{i \in A} \hat{C}^i}{\sum_{i \in A} T^i}$$

$$k_b = \frac{\Omega_b}{t^* \sum_{i \in B} B^i}$$

Los ingresos potenciales de la comunidad i vienen definidos por la suma de los ingresos tributarios (impuestos cedidos más el IRPF) y las subvenciones S^i . Formalmente,

$$\hat{R}^i = \hat{T}^i + \hat{C}^i + S^i$$

(18) Para un análisis pormenorizado de la propuesta véase CALSAMIGLIA, *La reforma del sistema de financiación autonómica: una propuesta*, Serie Financiació de les Comunitats Autònomes, Institut d'Anàlisi Econòmica, 1991.

donde $\hat{T}^i = t^* B^i$ representa los ingresos potencialmente obtenibles por la comunidad i de sus bases imponibles. Se trata pues de calcular las subvenciones que permitan que los ingresos potenciales de cada comunidad, \hat{R}^i , coincidan con los ingresos normativos. Si denotamos por $B = \sum_{i \in A} B^i$ a la base imponible agregada y por $L = \sum_{i \in A} L_i$ a la población total, y simplificamos obtenemos

$$\alpha \frac{\Omega_a L_i}{L} + -\alpha(t^* k_a B^i + \hat{C}^i) = S_a^i$$

$$\alpha \frac{\Omega_b L_i}{\sum_{i \in B} L_i} - \alpha t^* k_b B^i = S_b^i \quad \text{para } i \in B$$

de donde, sustituyendo t^* obtenemos

$$S_a^i = \alpha \left(\Omega_a \frac{L_i}{L} - \Omega_a \frac{B^i}{B} + \hat{C} \frac{B^i}{B} - \hat{C}^i \right)$$

$$S_b^i = \alpha \Omega_b \left[\frac{L_i}{\sum_{i \in B} L_i} - \frac{B^i}{\sum_{i \in B} B^i} \right]$$

donde denotamos por $\hat{C} = \sum_{i \in A} \hat{C}^i$ a la recaudación normativa agregada de los impuestos cedidos. Llegamos finalmente a la expresión

$$S_a^i = \alpha \left[\Omega_a \left(\frac{L_i}{L} - \frac{B^i}{B} \right) + \hat{C} \left(\frac{B^i}{B} - \frac{\hat{C}^i}{\hat{C}} \right) \right]$$

$$S_b^i = \alpha \Omega_b \left[\frac{L_i}{\sum_{i \in B} L_i} - \frac{B^i}{\sum_{i \in B} B^i} \right]$$

donde denotamos por $\hat{C} = \sum_{i \in A} \hat{C}^i$ a la recaudación normativa agregada de los impuestos cedidos, por $B = \sum_{i \in A} B^i$ a la base imponible agregada y por $L = \sum_{i \in A} L_i$ a la población total.

Finalmente, para completar el mecanismo, se abre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas ejerzan poder normativo sobre el impuesto al establecer un recargo r sobre el IRPF, posibilidad ya prevista por la LOFCA. Los ingresos reales se pueden separar de los ingresos normativos garantizados bien porque la recaudación real de los impuestos cedidos es distinta de la normativa, o bien porque se realiza un esfuerzo fiscal adicional. De éste modo la recaudación adicional obtenida por recargos no afecta a la presión fiscal standard lo que da lugar a que el 100% de toda presión fiscal *por encima de la standard* revierte directamente a la propia Comunidad. Este es un aspecto importante que incentiva la responsabilización fiscal en el margen siempre y cuando se mantenga el 100%. De lo contrario, las Comunidades más ricas tendrán fuertes incentivos a reducir la presión fiscal y promocionar la provisión privada de los servicios públicos que gozaría de una significativa ventaja comparativa. La recaudación real para una Comunidad del artículo 143 será:

$$R^i = (r + k_a)T^i + C^i + S_a^i = (r + k_a)T^i + C^i + \alpha \left[\Omega_a \left(\frac{L_i}{L} - \frac{B^i}{B} \right) + \hat{C} \left(\frac{B^i}{B} - \frac{\hat{C}^i}{\bar{C}} \right) \right]$$

mientras que para una del 151 tendremos:

$$\begin{aligned} R^i &= (r + k_a + k_b)T^i + C^i + S_a^i + S_b^i = \\ &= (r + k_a + k_b)T^i + C^i + \alpha \left[\Omega_a \left(\frac{L_i}{L} - \frac{B^i}{B} \right) + \hat{C} \left(\frac{B^i}{B} - \frac{\hat{C}^i}{\bar{C}} \right) \right] + \alpha \Omega_b \left[\frac{L_i}{\sum_{i \in B} L_i} - \frac{B^i}{\sum_{i \in B} B^i} \right] \end{aligned}$$

donde r es el recargo decidido por la Comunidad y constituye la única variable de decisión de la Comunidad Autónoma. Si el recargo es nulo, $r = 0$, la fórmula garantiza unos ingresos potenciales iguales a los normativos con lo cual el sistema satisface la siguiente versión del principio de solidaridad: a igualdad de presión fiscal, todos los ciudadanos tienen el mismo nivel de acceso a los servicios públicos independientemente de la Comunidad de residencia. Por otra parte si se garantiza la suficiencia financiera, se propone un mecanismo de determinación de los ingresos normativos basado en un criterio tan incontestable, anónimo, y estable con respecto a variaciones del entorno económico como la igualdad de la financiación *per capita*; se eliminan las subvenciones verticales; y se cede parte del IRPF de modo que las Comunidades Autónomas asuman cierta potestad tributaria por la vía de la modificación (a la alza o a la baja) del recargo; se introducen ciertos elementos de autonomía financiera que permitan el acceso gradual de las Comunidades Autónomas a su plena responsabilización fiscal.

Simulaciones realizadas sitúan los coeficientes de participación en el IRPF alrededor del 7% para las comunidades del 143 y del 68% para las

comunidades del 151 (19). El sistema es perfectamente compatible con el marco legal y podría preservarse perfectamente la unidad de gestión del IRPF mediante la creación de una agencia tributaria como consorcio en el que podrían participar las Comunidades Autónomas. En el caso de impuestos participados por las Comunidades Autónomas la agencia tributaria liquidaría directa, puntual y simultáneamente con el Gobierno central y las Comunidades Autónomas.

5. Un anexo sobre la inversión pública y el desarrollo regional

A lo largo de este trabajo hemos presentado distintos puntos de vista sobre el problema de la importancia de los desequilibrios regionales en España y, por tanto, sobre el carácter prioritario o no de una política de desarrollo y reequilibrio regional. La conclusión alcanzada ha sido consistentemente la misma: la redistribución interregional, la política de desarrollo regional, no puede considerarse tan prioritaria como para constituirse en el eje vertebrador del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas y, en general, de la política territorial. ¿Qué conclusiones hemos de obtener para la política de desarrollo regional?

En los trabajos de FRUTOS (1990), ESTEBAN y GÓMEZ (1990) y VENTURA (1990) (20), se estudia la política de fomento del desarrollo regional seguida por la Administración Central del Estado a través de la distribución territorial de las inversiones. Viendo los resultados que allí se obtienen desde la perspectiva que aquí nos ocupa, podemos enunciar sus implicaciones más relevantes:

1) La persistencia de una distribución muy sesgada de la inversión pública, ha conducido a una situación en la que *el capital público per cápita presenta graves disparidades interregionales*. Del trabajo de FRUTOS (1990) extraemos el cuadro 9, en el que se estima el stock de capital público per cápita como valor actualizado del flujo de inversiones públicas bajo distintas tasas de depreciación. En regiones como Valencia o Cataluña, el capital público per cápita es inferior al 70% de la media española. En cambio, Extremadura o las Castillas se sitúan muy por encima. Ello sugiere que España está muy lejos del necesario equilibrio entre capital privado y capital público (en infraestructuras, por ejemplo) y que, por tanto, en algunas regiones se produce lo que podríamos denominar una *saturación de capital público*. Añadir más capital público no parece que vaya a ayudar a estas regiones a reunir las condiciones suficientes para acelerar su crecimiento.

(19) Esta asimetría se explica por el elevado importe de la financiación de las competencias de educación, de un lado, y por el hecho de que la totalidad de los tributos cedidos se han aplicado a la financiación de las competencias comunes, de otro.

(20) J. ESTEBAN y R. GÓMEZ, *Análisis de la Distribución Territorial de la Inversión Pública*, Institut d'Anàlisi Econòmica (1990), M. A. DE FRUTOS, *Una evaluación del stock de capital público en las CCAA*, Institut d'Anàlisi Econòmica (1990), y E. VENTURA, *L'eficàcia de la inversió pública com a promotora del desenvolupament regional*, Institut d'Anàlisi Econòmica (1990).

CUADRO 9
CAPITAL PUBLICO PER CAPITA (21)

	Capital per capita $d=0,03$	Base 100	Capital per capita $d=0,05$	Base 100	Capital per capita $d=0,07$	Base 100
Andalucía	321.206	109	269.755	110	228.760	111
Aragón	384.608	130	321.664	131	271.556	132
Asturias	725.352	245	577.215	234	462.131	224
Baleares	235.412	79	198.314	81	168.919	82
Canarias	372.362	126	312.279	127	264.243	128
Cantabria	344.239	116	291.434	118	248.660	120
Castilla-León	357.167	121	299.514	122	253.700	123
Castilla-La Mancha	379.014	128	316.321	128	266.869	129
Cataluña	200.139	68	164.507	67	136.428	66
Valencia	193.113	65	162.244	66	137.718	67
Extremadura	400.717	135	345.915	141	301.427	146
Galicia	297.667	100	248.390	101	209.179	101
Madrid	316.452	107	262.174	106	219.187	106
Murcia	251.238	85	211.293	86	179.210	87
Navarra	218.369	74	179.836	73	148.968	72
País Vasco	199.827	67	162.877	66	133.917	65
Rioja	270.147	91	227.510	92	193.512	94
ESPAÑA	296.296	100	246.201	100	206.489	100

2) Este diagnóstico de saturación se reafirma a la vista de los resultados de ESTEBAN y GÓMEZ (1990). Allí se intenta explicar mediante la fórmula de reparto del Fondo de Compensación Interterritorial la inversión consolidada de Comunidades Autónomas y Diputaciones, por una parte, y la territorialización de la realizada por la Administración Central del Estado. En efecto, se parte de la fórmula de distribución del FCI para una región i

$$FCI^i = (0,7n^i + 0,2m^i + 0,05u^i + 0,05s^i) \sum_{j=1} FCI^j \pm HI^i$$

donde, siguiendo la LOFCA, n^i representa la variable necesidad, m^i es el saldo migratorio, u^i es la variable paro y s^i es la variable superficie. Además, HI significa el «hecho insular», el cual, por otra parte, no ha sido tenido en cuenta en el trabajo econométrico. La pregunta realizada es qué ponderaciones de estas variables (quizás distintas de las que regulan la distribución del FCI) podrían explicar la distribución territorial de la inversión efectiva de las Comunidades Autónomas, consolidadas con las Diputaciones, y cuáles explicarían la distribución de la inversión de la Administración Central del Estado. Así pues, se han estimado los parámetros de la expresión

$$I^i = (a + b n^i + g m^i + d u^i + e s^i) \sum_{i=1}^n I^i$$

(21) FUENTE: Elaboración propia a partir del cuadro 5 y de los datos de población del INE para el año 1988. d es tasa de depreciación y el capital público per cápita se mide en pesetas por habitante.

Los resultados obtenidos manifiestan que la Administración Central del Estado sigue implícitamente la fórmula de reparto del FCI en la distribución territorial de su inversión pública. Sin embargo, a nivel de la inversión realizada por las administraciones territoriales (y a pesar de que la financiación de la inversión está parcialmente efectuada con recursos del FCI), no encontramos ninguna relación estadísticamente significativa entre la conducta efectiva de estas administraciones y las variables que determinan la repartición del FCI. Estos resultados sugieren que las ponderaciones de la fórmula del FCI recogen las *creencias* de la Administración Central y no las *necesidades sentidas* por las Comunidades Autónomas y Diputaciones y que se manifiestan en su propia conducta.

3) Por último, es importante destacar los resultados de VENTURA (1990), quien no consigue obtener evidencia estadísticamente significativa de la relación entre inversión pública y desarrollo regional a medio plazo (medido a través de la inversión privada regional), especialmente para aquellas regiones con un mayor nivel de inversión pública *per capita*. Una vez más, la saturación de la inversión pública aparece como la explicación más plausible para esta acumulación de evidencias empíricas.

En resumen, el problema acuciante de la España actual es el nivel general de desarrollo del país y no tanto el de los desequilibrios regionales. La Economía siempre se enfrenta ante el dilema entre eficiencia y justicia. La elección depende de las preferencias sociales por uno y otro objetivo. Pero también depende, crucialmente, de la eficacia relativa de utilizar los recursos adicionales en una u otra dirección. La evidencia aportada parece reafirmar que se desperdiciarán recursos públicos si se persiste con políticas redistributivas inadecuadas. Hoy ha de primar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, asignarlos a aquellos usos que puedan producir el más rápido crecimiento para todos. Esta parece ser la vía más segura para el desarrollo de las regiones más atrasadas.

Podría interpretarse que nuestra argumentación va en contra de la oportunidad de una política de desarrollo regional. Al contrario. La crítica de nuestros argumentos se dirige hacia el papel casi exclusivo desempeñado por la inversión pública en este campo. Persistir en esta línea parece estar condenado a la ineficacia. Habría que aprovechar esta circunstancia y reorientar el menú de instrumentos de la política de desarrollo regional. Habría que quitar peso a la inversión en infraestructuras y pensar en otros instrumentos que permitan aprovechar el esfuerzo inversor ya realizado y generar procesos estables de crecimiento en las regiones más atrasadas.