

#### **4. DEBATE SOBRE EL ACUERDO DE FINANCIACION AUTONOMICA PARA EL PERIODO 1992-1996**

**A) Antonio Zabalza Martí**  
**Secretario de Estado de Hacienda**

##### **I. Introducción**

La Constitución española promulgada en 1978 supuso el inicio de un largo y complejo período de negociación política entre las nuevas organizaciones político-administrativas, las Comunidades Autónomas, y el Estado.

Con el objetivo final de alcanzar una amplia descentralización política y económica, se comienzan a dar pasos en un camino que, a medida que va siendo recorrido, muestra nuevos problemas, que exigen grandes dosis de imaginación y realismo y un talante abierto y negociador de todas las partes implicadas.

Un factor de complejidad lo aporta el hecho de no haber existido un proceso homogéneo, igual para todos los territorios. La vía elegida de acceso a la autonomía, con su polémica previa que exigió largas y duras negociaciones entre las fuerzas políticas, culminó en la adopción de dos vías de acceso principales: las Autonomías del art. 151 de la Constitución (autonomías «históricas») y las del art. 143 (vía ésta segunda a la que debieron acogerse las «nuevas» Comunidades, y que suponía de hecho, un proceso más dilatado en el tiempo).

El «Método para la aplicación del Sistema de Financiación en el período 1987-1991» supuso el primer esfuerzo conjunto para pactar un conjunto normativo que plasmase sobre un documento los mecanismos de participación de las autonomías en los ingresos del Estado.

Aquel primer acuerdo permitió superar una fase que se caracterizaba por la precariedad e inestabilidad. Efectivamente, hasta el Acuerdo de 1986 las Comunidades Autónomas y la Administración Central se veían forzadas a una negociación anual, siempre apresurada y muy sometida a los avatares de la política a corto plazo, con el previsible resultado de unos acuerdos precarios, faltos de perspectiva y, en definitiva, insatisfactorios para ambas partes.

A la altura del año 1992, el Acuerdo sobre revisión del Sistema de Financiación Autonómica alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 20 de enero, supone de hecho la asunción de las modificaciones que la realidad ha introducido en el marco de las previsiones constitucionales, así como un esfuerzo sereno y ordenado por adelantarse a los problemas, buscando un acuerdo consensuado que brinde estabilidad a la actividad económica y marque pautas de comportamiento para la próxima década, crucial para la futura posición de nuestro país en la inmediata perspectiva de una Mercado Unico en Europa.

Evidentemente, el Acuerdo logrado casi por unanimidad ha debido construirse sobre la base de renunciencias y concesiones, pues únicamente la voluntad de lograr el pacto puede hacer compatible intereses tan diversos como los representados en esta mesa negociadora.

Por ello debemos valorar como un importante logro, aun antes de analizar las concreciones del Acuerdo y su virtualidad hacia el inmediato futuro, el hecho en sí de haber culminado con éxito un proceso negociador tan arduo y sobre el que tantas expectativas se habían acumulado.

## 2. Elementos básicos del Acuerdo

El proceso negociador del nuevo marco de financiación autonómica, que debía sustituir al firmado en 1986, se inició en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 6 de noviembre de 1991.

Desde el primer momento, la línea maestra defendida por el Gobierno de la Nación incidía en la necesidad de tomar como referencia y punto de inicio de la reflexión a la L.O.F.C.A. Y ello debido a varias causas:

- La LOFCA, Ley de carácter orgánico y por tanto fruto ya de un complejo y delicado equilibrio en el Parlamento, debe preservarse buscando su pleno desarrollo y profundización.

- El análisis de las posiciones de partida defendidas por las diferentes Comunidades Autónomas, incluso por las que manifiestan unos planteamientos de mayor radicalidad y exigen más profundas reformas, demuestra claramente que el articulado de la LOFCA es lo suficientemente amplio para asumir las reivindicaciones propias de las diecisiete Comunidades Autónomas.

- En tercer lugar hay que referirse a la realidad de lo ya conseguido dentro del marco de esta Ley. Durante la pasada década se ha dado un importante salto adelante en la descentralización, que queda reflejado en los datos siguientes: En 1979 el gasto público estatal suponía el 90 % del total, habiendo bajado al 70 % en 1986, y el último quinquenio, en 1991, era ya de un 60 %, lo que sitúa a España entre los países más avanzados en la política descentralizadora.

Sentadas las premisas anteriores, deben tenerse presentes dos consideraciones que han pesado de forma permanente en el ánimo de los equipos negociadores.

La primera de ellas se refiere a la coyuntura, internacional y nacional, en que se ha de desarrollar el Acuerdo 92-96, pues es evidente para cualquier observador imparcial que el margen financiero realmente disponible para los próximos años resulta, por mucho que nos pese, extremadamente reducido. Aún así, el espíritu del acuerdo ha preferido remontarse sobre una visión estrictamente coyuntural, optando por la búsqueda de un buen acuerdo, aun a sabiendas de que en su aplicación habrá que aceptar criterios gradualistas.

En segundo lugar, no pueden dejarse de lado los problemas añadidos por la escasez de tiempo disponible para alcanzar el Acuerdo. En busca de una operatividad muy necesaria, se dividió el amplísimo temario en dos fases, obligándose a negociar una parte antes de fin de año y dejando el resto para abordarlo con mayor profundidad en el primer semestre del año 92.

A estos criterios de tiempo y utilidad el Gobierno únicamente introdujo una condición. La negociación emprendida no debía implicar provisionalidad, sino que los acuerdos alcanzados por consenso deben considerarse a todos los efectos vinculantes y, en la medida de lo posible, permanentes y definitivos.

El Acuerdo presenta dos aspectos fundamentales; la nueva financiación incondicionada y la coordinación financiera y presupuestaria.

### *2.1. La financiación incondicionada*

Aunque sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo de las modificaciones introducidas en el nuevo sistema con respecto al método empleado en 1986, sí es importante tomar el método anterior como punto de referencia para valorar los acuerdos alcanzados.

En primer lugar, se abandona el antiguo criterio de división en dos grupos de competencias por el más lógico de dos grupos de Comunidades según que hayan seguido la vía del artículo 143 ó del 151. La división anterior según competencias provenía del criterio histórico de considerar la financiación como heredera del coste efectivo de los servicios traspasados. En el nuevo enfoque se considera la financiación de las Comunidades Autónomas como algo independiente del pasado y basado en las necesidades que las Comunidades, según sus competencias, pueden tener.

Igualmente, y con el mismo enfoque racionalizador, se incrementa sensiblemente la ponderación de la población a la hora del reparto de la financiación, teniendo en cuenta a las Comunidades que por padecer una mayor dispersión poblacional en su territorio, han de asumir un mayor coste en la prestación de los servicios a sus ciudadanos.

Como un caso particular, pero de evidente importancia para la justicia del sistema, se estudia el caso insular, y la necesidad de crear unidades administrativas en cada isla, con independencia de donde se sitúa la capitalidad provincial, adjudicando un incremento en la valoración por cada isla con Cabildo o Consejo insular.

Asimismo se decide, en consonancia con los nuevos criterios que pretenden basarse únicamente en las necesidades financieras para la prestación de los servicios públicos, eliminar el tramo de financiación constante de signo negativo que existía en las competencias del artículo 151.

Por último el tratamiento de las variables redistributivas –pobreza relativa y esfuerzo fiscal– de forma conjunta para las quince Comunidades abre enormes posibilidades, a través de la variable esfuerzo fiscal, para poder profundizar en la corresponsabilización fiscal.

En el nuevo sistema, la restricción inicial -es decir el mínimo que debe recibir cada Comunidad– es el resultado de adicionar a la antigua participación en ingresos, las subvenciones a la gratitud de la enseñanza y la compensación transitoria.

Los recursos totales ascienden a 1.862,93 miles de millones que es igual en la restricción inicial incrementada en 107.378,7 millones de pesetas (de 1990). Estos son los recursos adicionales necesarios para financiar la Inversión nueva según la evaluación efectuada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, después de examinar distintas alternativas.

Con este acuerdo, pues, se resuelve el llamado problema de la inversión nueva. Este problema tiene su origen en el método de valoración del coste

efectivo de los servicios traspasados, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en 1981. En el Método se dividió el coste global de los servicios en dos grupos o bloques: por un lado, el llamado coste efectivo, expresión que se refería a los gastos de funcionamiento de los servicios, que incluían los gastos corrientes y los de inversión estrictamente necesarios para la conservación del stock de capital de los servicios transferidos; por otro lado, los gastos de inversión nueva, cuyo objetivo es el de ampliación del citado stock de capital.

Esa división originó, a su vez, que las fuentes de financiación de los mismos fuesen también diferentes. El coste efectivo se cubrió mediante los mecanismos de financiación básica (Tributos cedidos y Participación en los ingresos del Estado), y los gastos de inversión nueva se financiaron a través del Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.).

Esta distribución obligó a incluir en el reparto del FCI a todas las CC.AA., ya que, en caso contrario, las excluidas se quedarían sin recursos para efectuar nuevas inversiones y, por otra parte, atribuyó al FCI la consecución de dos objetivos no necesariamente compatibles: garantizar la suficiencia financiera y corregir los desequilibrios interterritoriales. Esta cuestión se abordó parcialmente en el Acuerdo de 1986 al pasar un 25 % del FCI al tramo de financiación incondicionada.

Fue en la nueva Ley del F.C.I. donde se dio el paso definitivo de caracterizar a este instrumento como exclusivamente de política regional y, por tanto, de naturaleza compensadora. Esto se consiguió separando del antiguo F.C.I. la llamada Compensación Transitoria y adoptando el compromiso de resolver el problema de la inversión nueva en el marco del sistema para el quinquenio 1992-1996.

## *2.2. La coordinación presupuestaria y financiera*

España, en los últimos años, ha vivido en términos de dimensión y organización del Sector Público uno de los procesos de cambio más rápidos ocurridos en la historia reciente. Las ineficiencias generadas ante las dificultades de adaptación originadas por este cambio constituyen, en el caso español, manifestaciones de fallos del Sector Público que se han de añadir a las tradicionalmente detectadas en los países con sectores públicos similares en dimensión al español.

La política fiscal se ha hecho inevitablemente más compleja debido a la incidencia creciente que sobre la misma tienen las decisiones de diferentes niveles de gobierno con un peso importante en las magnitudes públicas. Un sistema de financiación de las Autonomías que concentra la responsabilidad recaudatoria en el Estado tiene indudables ventajas como garantía de la consistencia en la gestión tributaria, pero puede generar niveles de endeudamiento por parte de las Comunidades Autónomas que no reflejen debidamente el coste político de obtener los recursos necesarios para su amortización. La coordinación entre las actuaciones financieras de las distintas Administraciones Públicas viene justificada, por una parte, por la necesidad de hacer este coste colectivamente más patente y, por la otra, por los compromisos macroeconómicos que el Estado español ha adquirido frente a la Comunidad Europea.

Dentro del amplio concepto que denominamos «coordinación de políticas fiscales» podemos distinguir tres aspectos: coordinación entre los programas de gasto, coordinación de las políticas impositivas y coordinación de las políticas presupuestarias.

Si bien el objetivo global es obviamente aumentar la eficiencia de la actuación económico-financiera de las Administraciones Públicas, en el primer caso se busca optimizar la eficiencia en el gasto, en el segundo evitar distorsiones en la asignación y localización territorial de los factores productivos y en el último regular el impacto macroeconómico conjunto.

La experiencia reciente en la instrumentación de la política fiscal en España muestra que es la dimensión macroeconómica aquélla en la que el actual sistema presupuestario presenta mayores disfunciones. En particular, el esfuerzo de reducción del déficit público realizado por la Administración Central en los últimos años se ha visto parcialmente anulado por el comportamiento presupuestario de las Administraciones Territoriales. Como resultado de esta falta de coordinación, la economía española no ha podido avanzar más rápidamente en el proceso de saneamiento de las cuentas de las Administraciones Públicas, lo que pudiera dificultar su plena integración en el nuevo orden económico y monetario europeo.

El objetivo de reducción del déficit público, que ha sido una constante de la política económica española en los últimos años, encuentra su fundamento tanto en las restricciones que operan sobre la política económica a corto plazo como en la estrategia de integración europea a medio plazo.

El Acuerdo de modificación del Sistema de Financiación Autónoma en el período 1992-1996 contempla la elaboración de un Escenario de Consolidación Presupuestaria para el quinquenio 1992-1996, que tiene los siguientes objetivos:

a) Constituir un marco de referencia para la coordinación presupuestaria entre las Administraciones Centrales y Autonómicas que prevé la LOFCA.

b) Servir de base para la elaboración del Programa de Convergencia macroeconómica que España debe implantar para estar en condiciones de acceder a la siguiente fase de la Unión Económica y Monetaria en 1996.

c) Vincular los Planes de Endeudamiento de las Comunidades Autónomas al cumplimiento del Escenario de Consolidación Presupuestaria. Con ello se incrementa la credibilidad conjunta de las CC.AA. en los mercados financieros y se facilita la supervisión que la LOFCA encomienda a la Administración Central en determinadas operaciones de endeudamiento de las CC.AA.

La elaboración de este escenario todavía no ha concluido pero, como resultado del amplio trabajo realizado en reuniones bilaterales entre la Secretaría de Estado de Hacienda y las respectivas Consejerías de Hacienda de cada una de las Comunidades Autónomas, estamos en disposición de extraer una serie de conclusiones globales.

Aunque con notables excepciones, las haciendas autonómicas se caracterizan en estos momentos por unos déficits altos y generalizados, y por una tasa creciente de endeudamiento. Esta situación es consecuencia de un conjunto de factores que operan fundamentalmente por la vía del gasto y entre los que se puede destacar:

a) Una delimitación de competencias entre la Administración Central y la Autonómica que lleva a las CC.AA. a asumir iniciativas en ámbitos del gasto para las que no disponen de capacidad financiera suficiente. Las CC.AA., por su mayor cercanía al votante, tienen, en general, una menor capacidad de resistencia frente a las demandas sociales de mayor gasto público.

b) Se detecta una fuerte competencia entre las Comunidades a la hora de formular sus políticas de gasto. Así, las transferencias de capital a empresas no públicas han alcanzado una cuantía muy importante, sin que esté claro el beneficio social o económico de estos incentivos que, al existir en todas las regiones, tienden a anularse mutuamente. También se han detectado efectos imitación en muy diversos ámbitos que van desde la política salarial a la de protección social.

c) La incidencia que tienen ciertas políticas estatales sobre el presupuesto de gasto de las CC.AA. En particular, los efectos de traslación de gasto más importantes se han dado en Sanidad, Educación y en la política retributiva de la Función Pública.

d) En la medida en que el presupuesto de gastos de la Administración Central se ha visto limitado en tasas de crecimiento, numerosos Departamentos han buscado corresponsabilizar a las CC.AA. en sus programas de gasto, elevando así la presión del gasto sobre unos ingresos relativamente pequeños y muy predeterminados.

La primera reflexión que suscita este recuento de los problemas detectados es necesariamente autocrítica. Cada administración, en lógica defensa de sus intereses, ha dejado de lado en ocasiones una visión global de las restricciones financieras que necesariamente existen sobre el gasto total de las Administraciones Públicas españolas y ello ha motivado decisiones que en un contexto más general quizás no hubieran estado económicamente justificadas. De ahí la importancia de iniciar una nueva etapa sobre la base de la colaboración y de la información lo más exhaustiva posible, no sólo de las restricciones globales, sino también de las externalidades que la actuación particular de una Administración puede imponer sobre otra.

### 3. Consideraciones finales

Será difícil, por no decir imposible, mantener el ritmo de crecimiento de la presión fiscal que ha experimentado nuestro país en la década de los ochenta. Y sin embargo la demanda de mejores y más amplios servicios públicos se mantendrá e incluso incrementará. Si a ello unimos los cambios demográficos, los compromisos adquiridos y las inversiones insoslayables para alcanzar una economía competitiva, estaremos ante un cuadro de factores que exigirán un inmenso esfuerzo para reflexionar a la baja el volumen global del gasto público.

Por todo ello es preciso avanzar, profundizar en la vía emprendida, extraer toda su virtualidad a un Consejo de Política Fiscal y Financiera que si ha jugado un gran papel de moderación y dirección de los debates en el inmediato pasado, está llamado a convertirse en el instrumento imprescindible de coordinación presupuestaria y financiera en un Estado que busca construir una real y profunda descentralización, como vía de acercar la administración a los ciudadanos y aumentar sustancialmente la eficacia de todo el sistema.

**B) Alfonso Ortuño Salazar**  
**Director General de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña**

**I. El sistema de financiación 1987/1991**

En 1986 el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el método para la determinación del sistema de financiación en el quinquenio 1987/1991. En ese mismo año las Comisiones Mixtas integradas por la Administración Central del Estado y casa una de las Comunidades Autónomas de régimen común fijaban los respectivos porcentajes de participación en los ingresos del Estado para el citado período, y el sistema comenzó su andadura.

La Generalidad de Cataluña dio su voto favorable porque entendió que este nuevo método ampliaba los niveles de suficiencia y de autonomía financiera respecto a los existentes en el período transitorio de financiación, que se extendió desde 1980 hasta 1986.

Desde la perspectiva de suficiencia, el coste efectivo de los servicios traspasados a cada Comunidad Autónoma, concepto que excluía tanto los gastos para atender a las subvenciones como los correspondientes a nuevas inversiones en servicios traspasados, dejó de ser la referencia básica de la participación en los ingresos tributarios del Estado. Esta se determinó distribuyendo entre las Comunidades los recursos que en 1986 percibieron para financiar el coste efectivo, más una parte de los gastos para subvenciones, el equivalente al 25 % del Fondo de Compensación Interterritorial de ese año y una cantidad adicional de recursos para atender las restricciones del modelo. Las variables distributivas y redistributivas, tenían su amparo en criterios que incluye el artículo 13 de la LOFCA, y sus ponderaciones fueron objeto de pacto.

El resultado de este método fue la reducción de las desviaciones de la financiación por habitante entre las Comunidades de régimen común con iguales niveles competenciales. Para la Generalidad de Cataluña significó una aproximación a la financiación media, remontando en parte los niveles de insuficiencia a los que le había situado el criterio del coste efectivo.

En el cuadro número 1, se pone de manifiesto la situación relativa de Cataluña en 1986 al comparar el sistema transitorio y el nuevo sistema.

*Cuadro número 1. Índice de Financiación por habitante de las Comunidades del artículo 151 C.E. respecto a la media del grupo competencial.*

	Transitorio	Nuevo Método
Andalucía	1,084	1,053
Canarias	1,279	1,288
Cataluña	0,873	0,937
Galicia	1,060	1,013
Valencia	0,896	0,904

BASE 1,000 CC.AA. Art. 151

Fuentes: Acuerdo de Financiación 1987/1991. Padrón Municipal 1986. INE.

Incluye porcentaje de participación, tributos cedidos, F.C.I., tasas, subvenciones a la enseñanza incluidas en la financiación incondicionada.

La autonomía financiera que incorpora el sistema del quinquenio 1987/1991 estaba vinculada a la gestión de los tributos estatales cedidos. En primer lugar, la recaudación obtenida por las Comunidades deja de considerarse como recursos a minorar del coste efectivo para determinar la participación en los ingresos del Estado de cada año. Este hecho implica la corresponsabilidad efectiva de las Comunidades en la gestión tributaria, ya que el resultado de ésta se transforma en un elemento importante en la determinación del volumen de recursos con las que las Comunidades pueden financiar la prestación de servicios. El nuevo sistema incentivaba, pues, una mayor eficacia de las Comunidades en la gestión tributaria en beneficio propio.

En segundo lugar, el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera amplió la cesión de tributos al Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados a partir de 1988. En ese año, el porcentaje de participación se redujo en el importe de la recaudación estimada por este impuesto, aumentándose la capacidad de financiación a través de los tributos cedidos por el Estado. Estas actuaciones tributarias, aunque circunscritas a la aplicación de la normativa estatal, permitían pensar, en el horizonte de 1986, que la Generalidad de Cataluña podría mejorar durante el período su nivel de suficiencia de recursos para atender a los servicios traspasados.

Esta expectativa se ha constatado a lo largo del quinquenio. El cuadro número 2 pone de manifiesto la evolución seguida por la financiación excluyendo el Fondo de Compensación Interterritorial en los ejercicios liquidados del período para las Comunidades Autónomas de iguales competencias.

*Cuadro número 2. Índice de Financiación por habitante de las Comunidades del artículo 151 C.E. respecto a la media del grupo competencial.*

	1987	1988	1989	1990
Andalucía	1,059	1,055	1,045	1,051
Canarias	1,263	1,228	1,222	1,182
Cataluña	0,955	0,944	0,970	0,981
Galicia	0,978	1,024	0,994	1,029
Valencia	0,878	1,881	0,883	0,845

BASE 1,000 CC.AA. Art. 151

Fuentes: Dirección General de Programación Económica. Departamento de Economía y Finanzas. Generalidad de Cataluña.

En el método de financiación para 1987/1991 la mayor parte de la dinamización de la inversión nueva de los servicios traspasados continúa financiándose a través del Fondo de Compensación Interterritorial. Fondo redistributivo, disfuncional respecto a las necesidades de inversión de las Comunidades de renta superior a la media. No obstante la referencia estadística y la ponderación de una de las variables de distribución, el saldo migratorio negativo, hizo que la Generalidad de Cataluña, mejorase su posición inicial en el período 1987/1989, pasando de 1.680 a 3.996 pesetas/habitante.



Este extremo es importante porque en 1990, como consecuencia de la modificación de la Ley Reguladora del fondo, se introduce en el sistema de financiación el concepto de Compensación transitoria para Inversiones. La finalidad de esta Compensación es la de atender en los dos últimos años de vigencia del sistema, 1990 y 1991, a la financiación de la inversión nueva de los servicios traspasados. Todas las Comunidades tienen asignada una Compensación transitoria, pero para las situadas en un nivel de renta superior al 75 % de la media de la Comunidad Económica Europea, como la Generalidad de Cataluña, y que por ello dejan de ser beneficiarias del nuevo Fondo de Compensación, su importe es igual al del fondo de 1989.

La evolución de los diferentes mecanismos de financiación, porcentaje de participación, recaudación por tributos cedidos, compensación transitoria y subvenciones gestionadas, ha aproximado a la Generalidad de Cataluña a la media de recursos por habitante, de una desviación de 0,937 en 1986 a 0,981 en 1990. Este hecho ha de valorarse conjuntamente con las limitaciones estructurales del método:

a) La regla de evolución de la participación en los ingresos del Estado aplicable en el período, el aumento del Gasto Estatal equivalente, supone vincular la suficiencia de recursos a la dinámica de los gastos equiparables del Estado. Este nivel mínimo o de garantía permite a las Comunidades hacer frente a las actualizaciones del costo de los servicios, pero no amplía significativamente su autonomía respecto a las decisiones de gastos.

b) La corresponsabilidad fiscal a través de la gestión de los tributos estatales cedidos, único instrumento que comporta un cierto nivel de autonomía en las decisiones de ingresos, es una vía agotada en tanto no se desarrolle la fase minorista en el Impuesto sobre el Valor Añadido; extremo que debía ser objeto de estudio a partir de 1990, pero en el que no se ha avanzado.

c) La suficiencia de recursos para atender a la inversión nueva de los servicios traspasados no está garantizada por el sistema. Hasta 1989, la existencia del Fondo de Compensación, y en 1990 y 1991 la Compensación transitoria afronta sólo parcialmente el tema, posponiendo su resolución al nuevo sistema que debe de aplicarse a partir de 1992.

## II. Propuestas para un nuevo sistema de financiación

Estas limitaciones, que afectan tanto a la suficiencia como a la autonomía financiera aplicada tanto a las decisiones de ingresos como a la de gastos, determinan las propuestas formuladas por la Generalidad de Cataluña al inicio del proceso de negociación del sistema a aplicar en el quinquenio 1992/1996. Estas se articularon en torno a seis ejes básicos:

1. El nuevo sistema se ha de asentar en el principio de igualdad de recursos por habitante para un mismo nivel de competencias. Este objetivo ajusta el nivel de suficiencia de las Comunidades a la equidad horizontal en la distribución de los recursos del Estado, de forma que respeta escrupulosamente la solidaridad de las Comunidades de mayor capacidad fiscal respecto al resto.

Por otra parte, la distribución de los recursos en función de la población es una forma clara de conectar el sistema de financiación a un índice no complejo

de las necesidades de gasto inherentes a la prestación de los servicios públicos traspasados.

2. La igualdad de recursos por habitante no puede significar la reducción de la financiación que obtienen las Comunidades en el sistema vigente hasta 1991. Esta restricción implica, como mínimo, la igualación de la financiación por habitante con la Comunidad de cada grupo competencial, educación (Comunidades del artículo 151 de la Constitución Española) y competencias comunes (Comunidades del artículo 143 de la Constitución Española) y competencias comunes (Comunidades del artículo 143 de la Constitución Española), que la tenga más elevada.

Los recursos que han de jugar en esta igualación son la recaudación normada de tributos cedidos, el porcentaje de participación, la Compensación transitoria y las subvenciones gestionadas.

3. El nuevo sistema excluye los instrumentos de desarrollo regional, Fondo de Compensación Interterritorial y los fondos procedentes de la CEE para corregir desequilibrios territoriales. En consecuencia, los instrumentos explícitos de solidaridad se consideran de forma externa y adicional al sistema.

4. La estructura de los ingresos de las Comunidades Autónomas se ha de basar en la recaudación de los tributos estatales cedidos, una participación territorial en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en la subvención niveladora de recursos.

Esta subvención niveladora tiene como función conseguir el objetivo de igualdad de recursos por habitante para un mismo nivel competencial, ya que los recursos que se obtengan a través de los tributos cedidos y de la participación territorial en el IRPF estarán distribuidos de manera desigual. Por ello, la subvención niveladora debería determinarse como la diferencia entre el volumen de recursos asignados a cada Comunidad y el total de ingresos que obtengan de la recaudación de tributos cedidos normados y de la participación en el IRPF.

5. La evolución de los ingresos tendría que conseguir tres objetivos:

a) Mantener durante el período de aplicación del nuevo sistema la práctica igualdad de recursos por habitante a través de la forma de reparto de la subvención niveladora.

b) Incentivar la gestión de los tributos estatales cedidos, atribuyendo a la recaudación inicial un valor normado.

c) Participar en el crecimiento de los ingresos tributarios del Estado.

6. La ampliación de la corresponsabilidad fiscal debe de contemplar la participación en la gestión tributaria del IRPF. La vía de la delegación, prevista en la LOFCA y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, o la participación en la Agencia Estatal de Administración Tributaria deberían de ser las alternativas a considerar.

Es importante reiterar que estas propuestas responden a la necesidad de aumentar la suficiencia y la autonomía financiera de las Comunidades, potenciando los ingresos procedentes de la fiscalidad ejercida en el respectivo territorio. La solidaridad es la envolvente de la propuesta, tanto por la función

de las subvenciones niveladoras como la exclusión en el cómputo de igualdad de financiación por habitante del Fondo de Compensación Interterritorial y de los fondos europeos de desarrollo regional.

### III. El sistema de financiación 1992/1996

Las negociaciones entre la Administración Central del Estado y las Comunidades Autónomas se iniciaron en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 18 de noviembre de 1991. El 20 de enero de 1992, el Consejo acordó el sistema de financiación autonómica en el período 1992/1996 con el voto particular de la Generalidad de Cataluña.

Durante dos meses el Grupo de Trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera desarrolló y concretó la agenda de trabajo acordada inicialmente por éste, inspirada en el acuerdo de que las modificaciones del sistema debían de efectuarse dentro del marco legal de la LOFCA. El contenido de la agenda era el siguiente:

- a) Coordinación presupuestaria entre la Administración Central del Estado y las Comunidades Autónomas.
- b) Autonomía de gestión y autonomía financiera de las Comunidades.
- c) Suficiencia estática y dinámica del sistema.
- d) Solidaridad: Porcentaje de participación, Fondo de compensación y Fondo de nivelación.

La restricción financiera inicial, punto de partida para el establecimiento de un nuevo modelo de financiación, se cuantifica mediante la suma del porcentaje de participación, recaudación normativa de los tributos cedidos y de las tasas, las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y la Compensación transitoria para inversiones correspondientes a las Comunidades Autónomas de régimen común. Todos estos conceptos van referidos a 1990, año base del nuevo modelo.

Desde un primer momento, la Administración del Estado explicitó unos criterios generales que enmarcan la negociación:

1. La restricción financiera inicial debía ser ampliada para hacer frente a la inversión nueva con un volumen de recursos compatible con la problemática presupuestaria del Estado.
2. Las variables de distribución del volumen global de recursos han de ser básicamente las definidas en el sistema del quinquenio 1987/1991.
3. La ponderación de las variables ha de producir una convergencia de los recursos por habitante de las Comunidades con iguales competencias. Para asegurar este objetivo podrían introducirse reglas de modulación de los incrementos resultantes de la distribución.
4. No se contempla la cesión de la gestión del IRPF a las Comunidades Autónomas, ni se acepta el cambio de sentido de los flujos financieros actuales.

Sin embargo, se acepta el estudio de una mayor corresponsabilidad fiscal en conexión con el esfuerzo fiscal, variable de distribución contemplada en el sistema.

El resultado final de la negociación, y por tanto el acuerdo sobre el sistema de financiación responde a los criterios expuestos.

Los recursos adicionales para inversión nueva suman 107.378,7 millones de pesetas. Las variables, distributivas o geodemográficas, son substancialmente iguales a las que actuaron en el sistema para 1987/1991, si bien ahora se aplican al conjunto de recursos imputados a cada grupo de Comunidades (las del artículo 143 y las del artículo 151 de la Constitución Española) y no a los vinculados a las materias transferidas (educación y resto de competencias). En cuanto a las variables redistributivas que no se modifican, se aplican sobre el conjunto de recursos de todas las Comunidades.

La población es la variable distributiva de mayor peso específico (64 % para las Comunidades Autónomas del 143 y 94 % para las del 151), y la variable redistributiva «pobreza relativa» tiene una ponderación superior al «esfuerzo fiscal» (2'7 % frente al 1,82 %).

Para modular la dispersión de las tasas de crecimiento de recursos resultantes de la aplicación de las ponderaciones de las variables, el acuerdo incluye unas reglas que determinan un aumento máximo y un aumento mínimo. El máximo es el doble de la tasa media de crecimiento del grupo competencial de la Comunidad afectada, y el mínimo de la cuarta parte.

No obstante, la convergencia de los recursos por habitante se excepciona en función del criterio de pobreza relativa, de forma que una Comunidad puede tener un crecimiento superior al máximo si se viera desplazada en más de tres posiciones respecto al lugar que hubiera ocupado en el ordenamiento de su grupo competencial según el criterio de financiación por habitante. En un último momento del proceso negociador se introdujo una nueva regla, adicional a las anteriores, según la cual la tasa de crecimiento resultante no puede ser inferior al 85 % de la tasa media de su grupo competencial para las CC.AA. con una financiación por habitante inferior a la media. Ese porcentaje es del 100 % si la renta por habitante está por debajo del 70 % de la renta por habitante media.

La aplicación de estas reglas no supone un aumento del volumen total de financiación, por lo que el resultado económico se absorbe dentro de los recursos de cada uno de los grupos competenciales.

El número de reglas, su complejidad y, sobre todo, el límite de recursos adicionales con los que se les hace frente, pone de manifiesto las tensiones propias de un proceso de negociación multilateral.

El sistema de financiación resultante, si bien formalmente amplía la financiación incondicionada al incluir las subvenciones a la gratitud de la enseñanza y los recursos para inversión nueva, no es sinó una actualización del vigente hasta 1991. Inicialmente no altera los mecanismos, tributos cedidos y porcentaje de participación en los ingresos del Estado, ni las reglas de evolución de éste, y las Comunidades no incrementan de forma significativa la suficiencia y la autonomía financiera.

Este hecho explica tanto los posicionamientos unilaterales para mejorar o mantener situaciones anteriores, que se evidencian en las reglas de modulación, como el interés de las Comunidades en el desarrollo y profundización del marco legal establecido en la LOFCA con la finalidad de encontrar las respuestas financieras que los mecanismos del sistema no les había dado.

De aquí la importancia de los cometidos encargados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera a los Grupos de Trabajo en relación a las posibilidades que ofrece la LOFCA para asignar a las Comunidades un mayor grado de corresponsabilidad fiscal especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal, y a la aplicación de mecanismos financieros de nivelación en la prestación de servicios públicos fundamentales.

Estos dos Grupos de Trabajo deberán emitir sus informes antes del 30 de junio de 1992, y, previo acuerdo del Consejo, los mecanismos que resulten han de aplicarse a partir del 1 de enero de 1993.

Por otra parte, el acuerdo incluye medidas para aumentar el automatismo en las transferencias de fondos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, que hacen referencia al porcentaje de participación, aumento de la estimación inicial a consignar en los Presupuestos y pago de su liquidación, y a los recursos para las prestaciones sanitarias procedentes del INSALUD.

En relación a los recursos para las prestaciones sanitarias y asistenciales, tras pasados de la Seguridad Social, se ha de subrayar que no están integrados en el sistema de financiación, ya que se articulan como participación en el gasto de las entidades gestoras. No obstante, la importancia de estos traspasos y la problemática financiera que comporta para las haciendas de las Comunidades que han asumido la competencia ha hecho que el Consejo acordara la regulación de las liquidaciones a percibir por éstas y la creación de un Grupo de Trabajo que ha de examinar «las disfunciones que los procesos de presupuestación y liquidación de los gastos de las prestaciones sanitarias introducen en la financiación de las Comunidades Autónomas» y que ha de proponer las medidas concretas adecuadas antes del 30 de junio de 1992.

#### **IV. La coordinación presupuestaria en el período 1992/1996**

La Administración Central del Estado consideró desde un principio que el nuevo sistema de financiación debería incluir una instrumentación operativa del principio de coordinación con las Comunidades Autónomas, explícitamente recogido en el texto constitucional y estructurado en la LOFCA. El acuerdo incluye tres niveles de coordinación entre las Administraciones: homogeneización de la contabilidad presupuestaria, convergencia fiscal sobre la necesidad de reducción progresiva de las necesidades de financiación y consecuentes programas anuales de endeudamiento, y consultas para las leyes estatales reguladoras de los tributos cedidos.

En relación a la homogeneización de la contabilidad, el Grupo de Trabajo ha de elevar al Consejo de Política Fiscal y Financiera antes del 30 de junio de 1992 una propuesta de acuerdo sobre los principios y reglas generales de homogeneización en materia presupuestaria.

La convergencia fiscal en el ámbito de la CEE es un requisito para la entrada de España en la tercera fase del proceso de Unión Económica y Monetaria que exige el cumplimiento de unos escenarios presupuestarios de fuerte reducción del déficit no financiero de las Administraciones Públicas en el período 1992/1996.

Una vez concretados los escenarios, el Consejo ha de revisar su cumplimiento y adoptar, en su caso, las medidas correctoras oportunas. Una derivada de

estos escenarios es el plan anual de endeudamiento que las Comunidades han de consensuar con el Gobierno y que implicará la autorización automática por parte del Estado de las operaciones en el exterior y de las emisiones de deuda pública que se formalicen dentro de la cobertura del mismo.

Por último, la coordinación se extiende al ámbito de los tributos cedidos. La Administración Tributaria del Estado deberá acompañar a todo proyecto de ley que suponga, a juicio del Consejo de Política Fiscal y Financiera, una modificación substancial de la normativa aplicable a los tributos cedidos, una memoria económica que incluya la territorialización de su efecto recaudatorio, a los efectos de ajustar, en más o en menos, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

De los tres niveles de coordinación reseñados, el correspondiente a la convergencia fiscal es considerado como determinante para perfeccionar instrumentalmente el acuerdo del Consejo. En la actualidad, finales de febrero de 1992, las pautas de evolución del déficit no financiero están siendo objeto de consideración por las Administraciones Públicas más directamente implicadas, Administración Central y Comunidades Autónomas.

## V. Valoración del nuevo sistema

El nuevo sistema de financiación ha de valorarse desde una doble perspectiva, según se considere su formulación inicial o la potencial que puede resultar de la concreción de los temas encargados a los diferentes Grupos de Trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

La formulación inicial del sistema no introduce una mayor racionalidad en la financiación de los servicios públicos traspasados a las Comunidades. La forma con la que afronta las cuestiones pendientes del hasta ahora sistema vigente, como es la ampliación del volumen de financiación incondicionada mediante la inclusión de las subvenciones y los recursos para atender la inversión nueva, y las ponderaciones que otorga a las variables redistributivas, no aseguran la igualdad de financiación por habitante en la prestación de servicios públicos. Todas las Comunidades, obviamente, ganan en recursos, pero se mantienen diferencias que no tienen justificación ni en el supuesto límite de un modelo basado exclusivamente en la solidaridad. Las reglas de modulación, como ya se ha dicho, manifiestan estas disfuncionalidades del sistema.

El resultado de esta formulación inicial para Cataluña supone mantener una desviación en menos respecto a la media de recursos por habitante de su grupo competencial (artículo 151) sensiblemente igual a la que existía en el anterior sistema. Esta consideración también es válida si se considera la recaudación real de tributos cedidos en lugar de la normativa.

Es evidente que este resultado no se ajusta a uno de los ejes que anteriormente he señalado como básico en las propuestas de la Generalidad. Pero para hacer una valoración definitiva es preciso tener en cuenta tres elementos que necesariamente han de incidir en ésta:

1. Las primeras propuestas de la Administración Central en el proceso negociador ampliaban la desviación en menos de Cataluña respecto a las

Comunidades del artículo 151. En consecuencia, mantener la desviación inicial se transformó en un objetivo de mínimos.

2. La referencia a 1990 como año base del sistema aseguraba unos márgenes financieros adicionales a los que hubiera producido la utilización de una base temporal más próxima. Esta circunstancia afecta tanto a las subvenciones de gratuidad de la enseñanza como a la compensación transitoria para inversiones. Respecto a la gratuidad, los aumentos interanuales del gasto estatal equivalente, como regla de evolución del porcentaje de participación, son superiores al de los créditos que para esa finalidad estaban consignados en los Presupuestos Generales del Estado de 1991 y 1992. Y en relación a la Compensación transitoria, la regla de evolución del porcentaje asegura incrementos interanuales que compensan la reducción de la inversión en los Presupuestos del Estado para 1992, índice determinante del volumen de la mencionada Compensación.

3. El acuerdo incluye mecanismos que supondrán una reducción de la carga financiera de las Comunidades, tanto porque aceleran la materialización en el tiempo de las liquidaciones del porcentaje de participación y de la financiación de la sanidad, como porque se aumenta los importes a percibir dentro del ejercicio de la estimación del producto del porcentaje para el mismo.

Adicionalmente, los planes de endeudamiento que se han de consensuar con el Gobierno en el contexto de los escenarios presupuestarios de convergencia fiscal para la Unidad Monetaria y Económica de la CEE, en la medida que implicarán la autorización automática para la formalización de operaciones en el exterior y de deuda pública, posibilitarán instrumentar el endeudamiento mediante las formas más ventajosas que permita el mercado financiero.

Todos estos extremos permiten afirmar que el acuerdo del Consejo mejora en términos financieros la aplicación del anterior sistema, pero en su formalización inicial no incorpora las actuaciones de profundización en la autonomía que esperaba la Generalidad de Cataluña.

Desde la perspectiva de la evolución potencial del sistema, los Grupos de Trabajo han de dar respuesta a tres cuestiones de singular importancia para las Comunidades: aumento de la corresponsabilidad fiscal, creación de un fondo de garantía o nivelación en la prestación de servicios fundamentales y superación de las disfunciones que los procesos de presupuestación y liquidación de las prestaciones sanitarias introducen en la financiación de las Comunidades.

La forma de instrumentar estas cuestiones por el Consejo de Política Fiscal y Financiera será determinante para poder valorar el avance del sistema en el desarrollo de la suficiencia, a través del fondo de garantía y de la superación de las disfuncionalidades en la prestación de servicios sanitarios, y de la autonomía financiera, aumentando la corresponsabilidad fiscal.

En relación a esta última cuestión, la Generalidad de Cataluña instrumentó sus propuestas sobre el sistema de financiación en base a un aumento de los ingresos de naturaleza fiscal recaudados en los territorios de las Comunidades. A los tributos cedidos debía de incorporarse una participación en el IRPF, de forma que la autonomía en las decisiones de gasto estuviera en correlación con una mayor capacidad de decisión en los ingresos.

La conexión de este posicionamiento con el contenido del acuerdo se produce precisamente en el deseo manifestado por el Consejo de asignar a las

Comunidades Autónomas un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. No obstante, el texto de esta parte del acuerdo no concreta los mecanismos que es necesario establecer para conseguir el objetivo. El Grupo de Trabajo creado al efecto tiene el mandato de «examinar las posibilidades que ofrece la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal», lo que supone que el informe que ha de emitir sobre la aplicación práctica de tales posibilidades podrá contener una gama de alternativas de actuación que, en todo o en parte, rompan la conexión entre las propuestas de la Generalidad y el acuerdo.

El voto particular de la Generalidad de Cataluña se entiende como una respuesta coherente que concreta la decisión del Consejo sobre el aumento de la corresponsabilidad fiscal. Los términos de este voto particular son los siguientes:

«Nuestra aceptación es un sí al método propuesto, en la medida en que el informe emitido por el Grupo de Trabajo antes del 30 de junio de 1992 establezca la correspondencia entre el esfuerzo fiscal y la participación territorial en el IRPF, para que el Consejo de Política Fiscal y Financiera acuerde asignar a las CC.AA. a partir del 1 de enero de 1993, la correspondiente participación en el impuesto».

La coherencia de la respuesta de la Generalidad se asienta en el propio diseño del sistema, ya que la variable esfuerzo fiscal relaciona la presión fiscal por el IRPF en cada Comunidad con la presión fiscal media referida a este impuesto. En consecuencia, la corresponsabilidad fiscal en este contexto ha de estar íntimamente vinculada a la participación territorial en el IRPF.

La importancia de esta participación, considerada en sí misma, es limitada en el sentido de que si bien explicita una relación directa del contribuyente con la financiación de su Comunidad Autónoma y, además puede producir márgenes financieros adicionales, no supone la intervención de las administraciones autonómicas en las decisiones de gestión tributaria.

El texto puesto a la consideración del Consejo es receptivo a la ampliación de la gestión tributaria. En este sentido incluye la manifestación de que «estudiará la conveniencia de que las CC.AA. estén representadas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las posibilidades de cesión de nuevos tributos». No es una formulación de presente, pero la articulación de una participación en la recaudación tributaria supondría un cambio realmente singular de los actuales mecanismos de financiación, dirigido explícitamente hacia la ampliación de las competencias de las Comunidades sobre los ingresos fiscales.



### **C) Ramón Ropero Mancera**

#### **Consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Extremadura**

El Acuerdo alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero pasado, vino a cerrar un proceso de negociación abierto unos meses atrás y a fijar el nuevo sistema de financiación de las CCAA que ha de regir para el período 1992-1996.

Un breve repaso a la historia de la financiación de las Comunidades Autónomas, y ello sin entrar en las claras referencias constitucionales a valores y principios como el de solidaridad interregional, debe comenzar por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de Septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Con posterioridad a esta Ley Orgánica y la aprobación de los diferentes Estatutos de Autonomía, cuyo proceso culminó a lo largo de 1983, se impuso un sistema de financiación transitorio, que rigió hasta finales de 1986 y que giraba en torno al principio de coste efectivo. En esencia, cada Comunidad Autónoma recibía recursos en función del coste que conllevaba la prestación de los servicios transferidos, de acuerdo con la valoración realizada en los respectivos Decretos de transferencias.

Para establecer un sistema definitivo que acabara con la provisionalidad anterior y diera mayor automatismo a la financiación autonómica, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó en noviembre de 1986 el Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el período 1987-1991. Ya desde principios de ese año, en las reuniones que periódicamente mantenía el Grupo de Trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se puso de manifiesto la necesidad de empezar a tratar el nuevo sistema de financiación que debía sustituir al del período anterior.

Razones de oportunidad –en mayo se celebraban elecciones autonómicas en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas– hacían aconsejable no iniciar el período de discusión hasta constituidos los nuevos gobiernos autonómicos, y, en consecuencia, se fue posponiendo la ronda de reuniones hasta que, finalmente, se convocó al Consejo de Política Fiscal y Financiera para el día 5 de noviembre, con objeto de comenzar formalmente las negociaciones.

Fue voluntad del Gobierno extremeño constituido tras la celebración de las elecciones de mayo, dialogar con todos los grupos políticos con representación en la Asamblea de Extremadura, a fin de consensuar una propuesta común que sirviera de base a la Junta para negociar en Madrid con más fuerza los planteamientos de Extremadura de cara a la revisión del sistema. Las reuniones y contactos cristalizaron en una Resolución aprobada en la Asamblea extremeña por unanimidad de todos los grupos políticos y que, en síntesis, recogía los siguientes planteamientos:

- La reforma debía realizarse dentro del marco de la Constitución y la LOFCA, sin modificar por tanto la legislación actual.

- El nuevo modelo no debía contemplar la cesión de nuevas figuras tributarias a las Comunidades Autónomas, ni permitir nuevos sistemas de participación en tributos estatales no cedidos.

- Para efectuar el reparto de fondos estatales entre las Comunidades Autónomas, la ponderación de las variables debería permitir la corrección de algunos efectos negativos del sistema anterior.

- Deberían arbitrarse los mecanismos necesarios para la aplicación de lo dispuesto en el art. 15 de la LOFCA, esto es, la nivelación de servicios mínimos en todo el territorio del Estado.

Con este pronunciamiento, la Asamblea de Extremadura sintetizaba claramente la posición expresa de todas las fuerzas políticas representativas de la región en relación con la negociación para la revisión del sistema. Suponía, además, un respaldo político importante para los responsables del área económica de la Junta, que contaban con el apoyo unánime de los partidos en unas conversaciones cuyos prolegómenos en la prensa dejaban bien a las claras las posiciones enfrentadas que se iban a poner sobre la mesa.

El acuerdo del Parlamento regional hacía una primera defensa de la actual regulación legal, pidiendo el mantenimiento de la LOFCA. Se considera desde Extremadura que la LOFCA, una Ley que gozó de amplio consenso en el momento de su aprobación, contiene unos principios que la hacen especialmente adecuada para regir un sistema de financiación basado en el principio de solidaridad regional, en la línea del modelo que persigue Extremadura, y que, además, muchas de esas vías abiertas por la Ley están aún por transitar. Dentro de este marco legal, los elementos más conflictivos que se pusieron de manifiesto por las distintas Comunidades en el inicio de la negociación eran los siguientes:

- El aumento del grado de corresponsabilidad fiscal existente en el anterior Acuerdo.

- La reducción de las diferencias en la financiación per cápita.

- La puesta en marcha de los mecanismos recogidos en el art. 15 de la LOFCA (sin aplicar) para la nivelación de servicios entre las distintas Comunidades Autónomas.

Examinemos las posiciones de Extremadura respecto de estos trascendentes aspectos de la discusión.

### **Corresponsabilidad fiscal**

Desde Extremadura consideramos que, dadas las fuertes diferencias entre los niveles de actividad económica de unas y otras Comunidades Autónomas, basar el grueso de la financiación en la recaudación de tributos en cada Comunidad Autónoma es llevar al terreno de los servicios públicos las diferencias existentes a nivel de renta.

Esta afirmación se demuestra con el ejemplo de la evolución habida en la recaudación de los tributos cedidos en el período 1986-1990, pues, mientras en Extremadura hubo un aumento en ese período del 106 %, la media de las Comunidades Autónomas fue del 180 %.

Estas diferencias tienen su origen en los distintos niveles de actividad económica, lo que da lugar a una distinta base fiscal. Desde luego, en ningún caso puede ser imputada a una mala o diferente gestión, pues se observa cómo

Comunidades con similar nivel de renta tienen incrementos parecidos en sus niveles de recaudación, con independencia de las políticas públicas seguidas.

De ahí nuestra oposición a que se cedan nuevos tributos o aumente la participación en los mismos, pues aunque se partiera en el momento inicial de una base equilibrada (las diferencias en recaudación/renta se verían incrementadas con una mayor participación en ingresos estatales), con el transcurso del tiempo unas Comunidades verían aumentar más sus recursos que otras. Se produciría así una desigualdad final en el nivel de prestación de servicios, gozando algunos españoles (los residentes en las regiones más desarrolladas o con mayor nivel de renta) de un mejor nivel de vida, con absoluto olvido de los principios constitucionales sobre solidaridad territorial. Además, se transgrediría también un principio esencial de nuestro sistema fiscal, el de la capacidad de pago, según el cual cada ciudadano contribuye al sostenimiento de las cargas públicas en razón de su capacidad económica y se beneficia de la realización del gasto público de acuerdo con sus necesidades.

Por otra parte, el art. 12 de la LOFCA y el pronunciamiento al efecto del Tribunal Constitucional, dejan abierta la vía para que las Comunidades Autónomas puedan establecer, en sus respectivos territorios, recargos sobre tributos estatales cedidos o no cedidos, con lo que queda perfectamente expedita la vía para el ejercicio de la reclamada corresponsabilidad fiscal.

Creemos, en consecuencia, que el nuevo Acuerdo satisface las demandas de Extremadura, limitándose a la creación de un Grupo de Trabajo que informe sobre las posibilidades que ofrece la LOFCA en la materia. A ese respecto, desde Extremadura consideramos que las posibilidades se limitan a la aplicación del art. 12 y a lo establecido en el art. 13.b) de la LOFCA al que me referiré posteriormente.

### **Método para la aplicación del sistema**

Siguiendo el mismo esquema del sistema anterior, el nuevo Acuerdo parte de fijar una masa global de recursos, que se distribuye posteriormente entre las Comunidades Autónomas en función de una serie de variables de carácter geo-demográficas y redistributivas.

La primera nota positiva es que en la determinación de la cuantía global a repartir como financiación incondicionada se incluye la cantidad correspondiente a la Compensación Transitoria (cantidad que proviene de la reforma legal del Fondo de Compensación Interterritorial en 1990), lo que permite incrementar de forma considerable la gestión autónoma por parte de las Comunidades.

Una vez fijada esta cantidad global, la distribución a efectos de determinar el PPIE, se realiza ponderando una serie de variables que ya figuraban en el anterior Acuerdo, introduciéndose en el nuevo las siguientes modificaciones:

– Entra en juego una nueva variable distributiva, la «dispersión», que tiene en cuenta la singularidad de determinadas Comunidades en lo que respecta a la distribución de sus núcleos de población.

– La variable «población» pondera cinco puntos más que en el anterior sistema (de 59 % a 64 %) a fin de hacer disminuir las diferencias en la financiación per cápita.

– Las variables redistributivas cambian el sentido de su ponderación; en el anterior sistema, la variable «esfuerzo fiscal» ponderaba más que la variable «pobreza relativa». Esto amortiguaba el efecto redistributivo, pues el «esfuerzo fiscal» favorece más a las Comunidades ricas, al contrario que la «pobreza relativa». En el nuevo sistema, la «pobreza relativa» pondera un 2,7 % frente al 1,82 % del «esfuerzo fiscal» y ello permite que el reparto entre las distintas Comunidades sea más solidario. Así, para Extremadura, el juego de las variables redistributivas aporta el 10,45 % de la financiación global, mientras que en el sistema anterior sólo aportaba el 7,4 %. En términos absolutos, la ganancia redistributiva es de 4.100 millones, frente a los 1.200 del Acuerdo anterior.

– El nuevo Acuerdo introduce al final una serie de modulaciones que operan una vez halladas las cantidades obtenidas en función de la ponderación de las distintas variables, y que permiten crecimientos superiores a las Comunidades más alejadas de la financiación media per cápita, garantizando un crecimiento igual al medio de su grupo competencial a las regiones con una renta por habitante inferior al 70 % de la media española. Como es obvio, este tipo de cierre asegura ese crecimiento medio a Extremadura.

Con esta serie de ponderaciones y modulaciones, el Acuerdo ha conseguido disminuir la dispersión en la financiación per cápita y ha colocado a Extremadura en primera posición en pesetas por habitante, en función inversa también a su nivel de renta per cápita.

### **Fondo de nivelación de servicios públicos**

En el nuevo Acuerdo se decide crear un Grupo de Trabajo que deberá emitir, antes de 30 de junio de 1992, un informe sobre la aplicación del art. 15 de la LOFCA, referido a la garantía en todo el territorio estatal de un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales.

Dicho informe hará referencia a la definición de tales servicios fundamentales y a los procedimientos técnicos que permitan identificar sus costes reales en cada territorio, así como a las posibles prioridades en cuanto a la aplicación del mecanismo de nivelación.

Concluido este informe, previo acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se aplicarán, en su caso, los mecanismos financieros previstos en el apartado d) de dicho art. 15, a partir del 1 de enero de 1993.

### **Otros aspectos del Acuerdo**

Sin duda alguna, uno de los aspectos más destacados del nuevo Acuerdo es el referido a la denominada Coordinación Presupuestaria y Financiera. La necesidad de una mayor convergencia fiscal en el ámbito de la Comunidad Europea es un requisito para la entrada de España en el grupo de países que participen en la tercera fase del proceso de Unión Económica y Monetaria. Esta convergencia presupuestaria exige una reducción progresiva del déficit del conjunto de Administraciones Públicas españolas, lo que requiere una actuación coordinada de la política presupuestaria de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, se acuerda la elaboración de un escenario de coordinación presupuestaria y se reserva al Consejo de Política Fiscal y Financiera la facultad de revisar anualmente el cumplimiento del mismo, así como adoptar las medidas oportunas para asegurar la consecución de los objetivos previstos, siempre, claro está, sin perjuicio de las competencias de los respectivos Parlamentos en la materia. Teniendo en el horizonte el traspaso de nuevas competencias, dicho escenario deberá adaptarse en cada momento al marco competencial vigente.

## Conclusiones

Este somero análisis del nuevo Acuerdo de Financiación Autonómica expresa la satisfacción de los intereses de Extremadura, tal y como éstos fueron planteados al inicio de la negociación, de acuerdo con la citada Resolución unánime de todos los grupos políticos con representación en la Asamblea de Extremadura.

En efecto:

– El Acuerdo se desarrolla dentro del actual marco legal, sin proponer cambios en la LOFCA.

– No se aumenta el grado de corresponsabilidad fiscal, si bien existe el compromiso de crear un Grupo de Trabajo que informe sobre las posibilidades que ofrece la LOFCA en esta materia. Desde Extremadura consideramos que el mayor grado de corresponsabilidad fiscal puede encontrarse mediante la aplicación voluntaria por cada Comunidad Autónoma de las previsiones sobre recargos contenidas en el art. 12 de la LOFCA. En todo caso, la ponderación de la variable «esfuerzo fiscal» en el reparto de fondos para la asignación del Porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado viene a significar una corresponsabilización en la gestión y recaudación del IRPF en cada territorio respectivo.

– La nueva ponderación de las variables redistributivas refuerza el grado de solidaridad del sistema, y ello, junto a las modulaciones establecidas, asegura para Extremadura el primer lugar en cuanto a financiación per cápita.

– Se acuerda crear un Grupo de Trabajo sobre nivelación de servicios para que emita un informe antes del 30 de junio de 1992, cuyos posibles acuerdos se materializarían a partir del 1 de enero de 1993. Si los trabajos del Grupo dan los resultados deseados, ello permitirá que se reequilibre el territorio, asegurando a los ciudadanos un similar nivel en la prestación de los servicios públicos fundamentales, sea cual sea su Comunidad de residencia.

– El Fondo de Compensación Interterritorial incrementa su cuantía en 21.353 millones respecto a lo inicialmente consignado en los Presupuestos Generales del Estado para 1992. Pero, además de eso, con el nuevo Acuerdo se garantiza que el Fondo no pueda bajar de su cuantía actual, impidiendo que pudiera reducirse en años futuros como consecuencia de disminuciones en la inversión civil nueva del Estado, asegurando así la estabilidad para Extremadura de la financiación solidaria.

En definitiva, con el nuevo Acuerdo sale reforzado el principio de solidaridad respecto del de autonomía financiera, bajo el cual se enmascara una falsa igualdad, dados los diferentes niveles de riqueza y actividad económica existentes entre las distintas Comunidades Autónomas.

**D) Antoni Castells**  
**Catedrático de Hacienda Pública**

## **1. Antecedentes**

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), prevé, en su artículo 13.3, un conjunto de supuestos de revisión de uno de los ingresos –la subvención de carácter general determinada vía porcentaje de participación en los impuestos del Estado (PPI)– de las Comunidades Autónomas. Uno de estos supuestos es que así lo soliciten el Estado o las Comunidades Autónomas, una vez transcurrido un período de cinco años desde la anterior revisión.

Esta es la base normativa de una revisión que ha adquirido, por la fuerza de los hechos, un carácter mucho más ambicioso y globalizador del que inicialmente parecería desprenderse del precepto en que se apoya. Las negociaciones que tienen lugar cada cinco años y los acuerdos subsiguientes entre el Estado y las CCAA van mucho más allá, en efecto, de la mera actualización de una modalidad concreta de ingresos (la subvención vía PPI), y constituyen, de hecho, la ocasión propicia para abordar el conjunto de reformas requeridas por la hacienda de las CCAA de régimen común.

En 1986 ya ocurrió así. El proceso negociador culminó con un acuerdo de revisión del sistema de financiación, que ha estado en vigor durante el período de cinco años 1987-1991. Este acuerdo supuso, entonces, pasos adelante significativos en diversos terrenos; en primer lugar, redujo apreciablemente las diferencias en ingresos por habitante entre Comunidades Autónomas de igual nivel competencial; en segundo lugar, incrementó la importancia de la financiación incondicionada respecto la condicionada; y en tercer lugar, finalmente, permitió introducir un gran automatismo en el procedimiento de cálculo de las subvenciones anuales percibidas por las CCAA.

Todas estas reformas supusieron una indudable mejora del sistema existente hasta entonces. Sin embargo, ello no significa que el modelo de hacienda no requiriera ulteriores correcciones. La revisión de 1986 permitió dar un paso adelante, pero el sistema de financiación vigente hasta ahora precisaba de nuevas correcciones que permitieran dar otros pasos adelante.

## **2. Los problemas pendientes**

En el momento de abordar la reforma del sistema de financiación existía un conjunto de problemas que había que resolver. Los principales son los siguientes:

i) Escaso peso de los ingresos tributarios dentro del conjunto de ingresos de las CCAA. Estos ingresos suponían, en el presupuesto de 1991, alrededor del 15 % del conjunto de recursos en las CCAA de más nivel competencial. Se trata de un porcentaje reducido, claramente inferior del que presentan los gobiernos

de ámbito intermedio en los países federales, en los que los ingresos tributarios suponen en torno del 70-75 % del total, y nunca menos del 50 %. El porcentaje español es, pues, preocupantemente bajo (más aún si tenemos en cuenta que la gran mayoría de los ingresos tributarios son tributos cedidos, sobre los cuales las CCAA no tienen ninguna capacidad de decisión en la configuración de los elementos tributarios), y ello producía consecuencias claramente negativas. La dependencia financiera, en efecto, y la falta de vinculación entre los impuestos pagados por los ciudadanos y los beneficios que éstos obtienen de los servicios públicos (la falta de 'accountability' o responsabilidad fiscal) produce efectos negativos, que son sobradamente conocidos, tanto en el terreno político, como en el de la eficiencia económica.

ii) Excesiva importancia, todavía, de las subvenciones, o transferencias, condicionadas, dentro del conjunto de las subvenciones. Esta modalidad de ingresos viene a representar, de nuevo en las CCAA de mismo nivel competencial, alrededor del 50-55 % de los ingresos totales, y constituye la parte claramente más importante de las subvenciones. Es cierto que dentro de las mismas existe una amplia variedad (subvenciones de gestión autonómica, como las destinadas a la gratuidad de la enseñanza; compensación transitoria; transferencias canalizadas a corporaciones locales; subvenciones para la financiación de la sanidad; etc.), y que no todas ellas tienen la misma importancia, ni suponen el mismo grado de condicionamiento del gasto. Sin embargo, el resultado es en todos los casos la existencia de mecanismos financieros que interfieren, cuando no deberían hacerlo, en la capacidad de decisión del gobierno autonómico en materias de su competencia.

iii) Desigualdad en los ingresos por habitante entre CCAA del mismo nivel competencial. Entre las CCAA de régimen común (especialmente las del 151), este problema ha tenido, a lo largo del quinquenio 1987-1991 de vigencia del reciente sistema de financiación, una menor gravedad de la que tenía en 1986, cuando se procedió a la anterior revisión. Las diferencias en ingresos por habitante entre estas CCAA son poco importantes: Andalucía se sitúa ligeramente por encima de la media; Cataluña ligeramente por debajo; y Valencia, que es el caso donde existe una mayor desigualdad, tiene unos ingresos claramente inferiores (de alrededor de un 10 %) a la media. Con todo, existen diferencias que no debieran existir, y que son un síntoma de que los sistemas de subvenciones de nivelación no están todo lo perfeccionados que deberían estar, y exigen una corrección. Donde las diferencias, sin embargo, son más acusadas es entre las CCAA de régimen común y las forales de igual ámbito competencial. Ahí existe una proporción de 1 a 1,5/2 en los ingresos por habitante, que no se justifica por la necesidad de atender unos mayores servicios o por la exigencia de un mejor esfuerzo, y que por lo tanto debería ser corregida.

iv) Insuficiencia de los mecanismos de coordinación presupuestaria precisos entre el gobierno del Estado y los gobiernos autonómicos. Las CCAA disponen de plena libertad para establecer sus magnitudes presupuestarias, siempre que lo hagan dentro de los límites legalmente establecidos; el Estado, sin embargo, tiene la responsabilidad de velar por la consecución de los grandes objetivos de política económica, lo que exige poder hacer previsiones razonables sobre el comportamiento de algunas macro-magnitudes (gasto agregado, déficit, endeudamiento) que, en parte, escapan a su control directo. La única forma de hacer

compatibles la libertad de las CCAA y las obligaciones del Estado es a través de la coordinación de las previsiones presupuestarias. Hasta ahora esta coordinación ha sido muy insuficiente, y ello ha tenido consecuencias negativas. El proceso de integración comunitaria, y la política de convergencia que lleva aparejado, hacían ineludible corregir esta situación y establecer formas operativas de coordinación.

### 3. Los acuerdos de revisión del sistema de financiación

Los que se han señalado son los grandes problemas que había encima de la mesa –junto con otros menores, que no se han detallado– en el momento de la negociación. La negociación, en una primera y sustantiva fase, ha tenido lugar de manera formal en el CPFF entre primeros de noviembre de 1991 y el día 20 de enero de 1992, fecha en que se firmaron los acuerdos.

Estos acuerdos suponen un paso adelante significativo y abren la perspectiva de importantes cambios cualitativos, sobre todo por lo que se refiere a la introducción de mecanismos de corresponsabilidad fiscal. Desde el punto de vista estrictamente cuantitativo, el acuerdo supone un incremento de 107.378,7 millones de ptas. (72.909,8 para las CCAA del 151 y 34.468,9 para las del 143) en valores de 1990, lo que significa un incremento del 6,12 % en los recursos totales disponibles (5,32 % las del 151 y 8,94 % las del 143).

En concreto, los acuerdos alcanzados en los distintos temas objeto de la negociación, son los siguientes:

#### *A) CORRESPONSABILIDAD FISCAL*

– Creación de un grupo de trabajo, que debería elevar sus propuestas al CPFF antes del 30 de junio de 1992.

– Compromiso de desarrollar un mecanismo de co-responsabilidad fiscal, de acuerdo con la variable esfuerzo fiscal del art. 13 de la LOFCA, lo que en la práctica supondrá atribuir a las CCAA una participación del 15 % en la cuota líquida del IRPF en su territorio. Este acuerdo entrará en vigor el 1 de enero de 1993. El grupo de trabajo deberá avanzar propuestas, en este punto, sobre las numerosas implicaciones prácticas que plantea la aplicación de este compromiso.

– Estudio de la ampliación de los tributos cedidos a las CCAA, con la cesión de alguna nueva figura tributaria susceptible de ser incluida en este apartado.

– Estudio de la participación de las CCAA en la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

#### *B) CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE LAS SUBVENCIONES DE CARACTER GENERAL (VIA PPI)*

– Para el grupo de CCAA del 151 las ponderaciones de las distintas variables son las siguientes:



<i>Variables distributivas</i>	
Población .....	94,0 %
Superficie .....	3,5 %
Dispersión .....	0,6 %
Insularidad .....	1,5 %
Unidades Administrativas .....	0,4 %
Total .....	100,0 %

<i>Variables redistributivas</i>	
Pobreza relativa .....	2,70 %
Esfuerzo fiscal .....	1,82 %

– Para el grupo de CCAA del 143, por su parte, las ponderaciones de las distintas variables son las siguientes:

<i>Variables distributivas</i>	
Población .....	64,0 %
Superficie .....	16,6 %
Dispersión .....	2,0 %
Insularidad .....	0,4 %
Unidades Administrativas .....	17,0 %
Total .....	100,0 %

<i>Variables redistributivas</i>	
Pobreza relativa .....	2,70 %
Esfuerzo fiscal .....	1,82 %

### C) AUTONOMIA DE GASTO

Incorporación de las subvenciones para la gratuidad de la enseñanza y de la compensación transitoria a la financiación de carácter general (y, en concreto, a la subvención de carácter general determinada vía PPI).

### D) COORDINACION PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

– Se establecen mecanismos de coordinación presupuestaria entre el Estado y las CCAA, con el fin de hacer realidad los escenarios de consolidación presupuestaria previamente pactados. La consecución de estos escenarios es necesaria para dar cumplimiento a los requisitos de convergencia presupuestaria acordados en Maastricht. Anualmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera revisará el grado de cumplimiento de los escenarios y adoptará, en su caso, las medidas oportunas para garantizar su materialización.

– Homogeneización de la contabilidad presupuestaria. El grupo técnico creado al efecto elevará, antes del 30 de junio de 1992, una propuesta de principios y reglas generales en este sentido.

– Autorización automática de las modalidades de endeudamiento que requieren aprobación del Estado, siempre que figuren en las previsiones contenidas en los escenarios de consolidación presupuestaria.

### *E) AUTOMATISMO EN LA LIQUIDACION DE LAS TRANSFERENCIAS DEL ESTADO*

– Las transferencias en concepto de PPI se liquidarán en el mismo año hasta un 98 % de la cantidad estimada.

– En el mes de febrero de cada año se realizará una liquidación provisional del presupuesto del Insalud del año anterior y se abonará a las CCAA el 75 % de las desviaciones que se pudieran haber producido.

– En el mes de septiembre de cada año se efectuarán las liquidaciones definitivas del ejercicio anterior, tanto de las subvenciones de carácter general determinadas vía PPI, como de las transferencias destinadas a la financiación de los servicios de sanidad.

### *F) FINANCIACION DE LA SANIDAD*

Se crea un grupo de trabajo, que examinará los problemas que plantea la financiación de la sanidad (por los desajustes en la presupuestación y los retrasos en la liquidación) y propondrá las medidas correctoras oportunas, antes del 30 de junio de 1992.

### *G) SUBVENCIONES PARA LOS SERVICIOS MINIMOS FUNDAMENTALES*

Se crea un grupo de trabajo, que deberá realizar propuestas antes del 30 de junio de 1992, para el desarrollo del artículo 15 de la LOFCA, que prevé la concesión de subvenciones para garantizar un nivel (que debe ser igual al medio) en la prestación de servicios públicos fundamentales.

### *H) FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL*

– Se fija en el 35 % (antes era el 30 %) el porcentaje que, aplicado sobre inversión civil total, sirve para determinar la cuantía del FCI.

– Se establece una garantía cualitativa de mínimos para la fijación del importe global del FCI.

## **4. Consideración final**

Los acuerdos de revisión de 1991 (alcanzados, en la práctica, en 1992), diseñan el modelo de hacienda autonómica que deberá estar vigente en el período 1992-1996. Aunque es cierto que algunas de las cuestiones todavía permanecen abiertas, puede afirmarse, sin demasiadas vacilaciones, que los acuerdos y compromisos alcanzados en 20 de enero de 1992 suponen un importante paso adelante en numerosos aspectos.

Estos acuerdos permiten avanzar muy sustancialmente en dos cuestiones claves. La primera es en la vía de la co-responsabilidad fiscal. El compromiso de atribuir a las CCAA un 15 % de los rendimientos del IRPF soportados por los

contribuyentes de la propia CA es un paso muy importante. Supone romper la inercia existente hasta ahora, y abre perspectivas para seguir avanzando, y habrá que continuar haciéndolo, en esta línea. Los futuros avances deberán tener lugar en tres direcciones: en primer lugar, en el aumento del porcentaje, puesto que el 15 % aún siendo importante no puede considerarse un punto de llegada (en las CCAA donde el cambio será más significativo, el peso de los ingresos tributarios pasará a ser, con esta medida, de alrededor del 25 %, lejos aún del 50-70 % que deberían llegar a alcanzar); en segundo lugar, en el establecimiento de fórmulas que permitan la participación de las CCAA en la administración tributaria; en tercer lugar, en la atribución a las CCAA de responsabilidad normativa parcial en la fijación del tipo de impuesto, lo que podría lograrse permitiendo que los gobiernos autonómicos pudieran modificar al alza o a la baja (en beneficio o perjuicio propio) su porcentaje de participación, avanzando hacia la configuración de lo que con propiedad podría ser considerado un tramo autonómico variable.

La segunda cuestión clave en la que la actual reforma ha introducido correcciones muy importantes es en materia de coordinación presupuestaria. Los acuerdos alcanzados pueden permitir introducir formas reales de co-decisión y co-responsabilización, institucionalizadas a través del CPFF, y en una línea de negociación y pacto entre unidades de gobierno que, a partir del reconocimiento de la autonomía de sus respectivos ámbitos de actuación, aceptan comprometerse en la consecución de objetivos comunes.

Los acuerdos suponen, pues, un avance en la co-responsabilidad de las CCAA, tanto en materia presupuestaria como en materia impositiva. Ello no significa, obviamente, que no queden cuestiones importantes que debieran ser objeto de atención en ulteriores etapas. Se han señalado antes algunas de las vías que deberán permitir, en el futuro, profundizar en la línea de la corresponsabilidad fiscal. También en otros aspectos quedan problemas importantes que deberán ser corregidos. No se ha avanzado en la necesaria articulación de los distintos sistemas de financiación (común y foral) para garantizar un objetivo de igualdad básica entre CCAA de igual ámbito competencial para la prestación de los servicios que tienen encomendados. Sigue existiendo una resistencia injustificada a entender (tal como exige una lectura coherente de la LOFCA) el sistema de subvenciones de carácter general (vía PPI) como un sistema de subvenciones de nivelación, a la manera de los que existen en tantos países, y según prescripciones, sobradamente conocidas, que se desprenden del análisis económico. Aunque el desarrollo de las subvenciones del art. 15 de la LOFCA puede ayudar mucho a avanzar en esta línea.

Esta es, sin embargo –y debería servir esta reflexión para cerrar este comentario sobre los recientes acuerdos de revisión del sistema de financiación–, la propia esencia de la lógica de un proceso de reforma. Cualquier corrección o modificación sirve, a la vez, para destacar lo que se ha hecho y lo que resta por hacer. El gradualismo se convierte, así, en un requisito inseparable de la propia viabilidad de las reformas. Lo importante es que las correcciones sean reales y significativas; y que sirvan para avanzar, y para hacerlo en la dirección correcta.