

V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

*Jesús Ruiz-Huerta
Ana Herrero
Carmen Vizán*

El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 27 de Julio de 2001, que establece las bases del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común a partir del año 2002, ha pretendido asegurar la estabilidad al sistema de financiación, razón por la cual se le da una instrumentación normativa en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, reguladora de las Medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.¹ Esta vocación de continuidad, surge a partir de la decisión de culminar los traspasos de las competencias sanitarias a las Comunidades que se tomó al final del año 2001. Dedicamos este trabajo a valorar las novedades que incorpora el nuevo sistema de financiación y los efectos que las mismas pueden tener sobre la situación financiera de las Comunidades Autónomas.

La estructura de la exposición será la siguiente. Primero se analiza el método por el que se determinan las necesidades financieras mínimas de las Comunidades Autónomas, esto es, la restricción inicial del nuevo modelo de financiación autonómica, denominada Masa Homogénea por la Ley 21/2001. A continuación se describe la metodología acordada para calcular las necesidades de gasto de las diversas Comunidades Autónomas a partir de la restricción inicial. El epígrafe tercero se dedica a los recursos financieros que el sistema pone a disposición de las Comunidades Autónomas para financiar las necesidades de gasto estimadas, haciendo especial hincapié en el alcance de la cesión de nuevos impuestos, en la potencial puesta en marcha de las Asignaciones de Nivelación previstas en el artículo 15 de la LOFCA, y en la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial.

El epígrafe cuarto se destina a comentar los traspasos de las competencias sanitarias y las novedades del sistema de financiación de estos servicios, el quinto analiza el sistema de garantías, estáticas y dinámicas, diseñado por el nuevo sistema, el sexto se centra en los efectos que la normativa sobre estabilidad presupuestaria recientemente aprobada pueden tener sobre el comportamiento financiero de las Comunidades Autónomas, y el octavo relaciona las principales novedades relativas a los mecanismos de participación institucional de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

1. El Acuerdo del CPFF ha obligado a modificar la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial.

Para finalizar, se realiza una valoración de las novedades analizadas anteriormente, a la luz de los principios rectores de la financiación autonómica, a saber, autonomía, suficiencia, solidaridad y coordinación.

Determinación de las necesidades financieras mínimas de las Comunidades Autónomas: la restricción inicial

En el seno del CPPF se acuerda garantizar a cada Comunidad Autónoma, como mínimo, un volumen de financiación igual al que venían percibiendo con el sistema anterior. Esta restricción inicial, denominada Masa Homogénea, se calcula tomando como base el año 1999, y se divide en tres bloques de financiación asociados a las tres grandes áreas de gasto: competencias comunes (incluida educación), competencias sanitarias y competencias en servicios sociales. La suma de los recursos de los tres bloques, por tanto, representa el volumen total de recursos mínimos garantizados por el sistema, y la cuantía de cada uno de ellos representa la restricción inicial vinculada a cada área competencial (véase CUADRO 1).

Por lo que respecta a las *competencias comunes*, la fijación de la Masa Homogénea parte del valor de los ingresos que se utilizaron en 1999 para financiar las competencias comunes, a lo que se agrega el valor de las competencias asumidas con posterioridad a dicho año, y se descuenta el valor de competencias singulares que tienen atribuidas específicamente algunas Comunidades. Más concretamente, la Masa Homogénea de financiación de las competencias comunes que corresponde a cada Comunidad (MHCC_i) sería el resultado de sumar los siguientes conceptos:

1. Los ingresos procedentes del tramo autonómico de la tarifa del IRPF (TIRPF₉₉).
2. Los recursos procedentes de la participación en la cuota líquida del IRPF (PIRPF₉₉).
3. Las transferencias procedentes de la Participación en Ingresos Generales del Estado (PIE₉₉).
4. Las sumas percibidas en concepto de cobertura de insuficiencias procedentes del Fondo de Garantía (FGA₉₉).
5. La recaudación normativa de los tributos cedidos (RNTC₉₉).
6. La recaudación normativa de las tasas afectas a los servicios traspasados a la Comunidad (RNTA₉₉).
7. El coste de los servicios transferidos a la Comunidad con posterioridad a 1999 (CST₊₉₉).
8. El coste de los servicios traspasados que constituyen una competencia singular de la Comunidad (CSTCS) (con signo negativo).

De forma sintética, pues, el valor de la Masa Homogénea para competencias comunes de una Comunidad «i» vendría dado por la expresión:

$$MHCC_i = TIRPF_{99} + PIRPF_{99} + PIE_{99} + FGA_{99} + RNTC_{99} + RNTA_{99} + CST_{+99} - CSTCS$$

En cuanto a las *competencias sanitarias*, la Masa Homogénea correspondiente a una Comunidad «i» (MHSi) se calcula a partir de los datos del gasto liquidado en el ejercicio 1999, tanto para las Comunidades que en dicho año ejercían ya las competencias sanitarias, como para aquellas otras que aún no las ostentaban y se financiaban a través del INSALUD-gestión directa.

De igual forma, la Masa Homogénea de financiación de los *servicios sociales* (MHSSi) se determina a partir del gasto liquidado por este concepto en 1999.

La novedad fundamental referente al cálculo de la restricción inicial es la incorporación de las competencias sanitarias y de los servicios sociales al sistema de financiación general. Como es sabido, hasta el vigente acuerdo del CPPF estas competencias se financiaban a través de un sistema específico de transferencias condicionadas cuya regulación se negociaba al margen del sistema de financiación general. A partir de ahora, el cálculo de los recursos totales que necesitan las Comunidades Autónomas se realiza de forma agregada, convirtiendo en incondicionados unos ingresos que, hasta la fecha, eran de naturaleza condicionada.

Medición de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas

Una vez calculado el volumen total de recursos mínimos garantizados por el sistema para cada uno de los bloques competenciales, que no es sino el resultado de agregar las masas homogéneas de financiación de todas las Comunidades, las cantidades resultantes se distribuyen entre las Comunidades Autónomas como se explica a continuación (véase CUADRO 1).

Competencias comunes

La Masa Homogénea correspondiente a esta área competencial se desagrega en tres grandes fondos: el Fondo General (FG), el Fondo para paliar la Escasa Densidad de Población (FEDP) y el Fondo de Renta Relativa (FRR). Los dos últimos fondos tienen una cuantía predeterminada (48,08 millones de euros y 150,03 millones de euros, respectivamente), y el montante del Fondo General se obtiene restando a la Masa Homogénea tales cantidades:

$$FG = MHCC - FEDP - FRR$$

El reparto de estos tres subfondos entre las distintas Comunidades se hace a partir de los siguientes criterios:

- El *Fondo General*, tras descontar un mínimo fijo de 39,66 millones de euros para cada Comunidad, que se podría interpretar como el volumen de financiación necesario para sufragar los costes de funcionamiento de las instituciones autonómicas, se distribuye en función de la población

(94%), la superficie (4,2%), la dispersión de la población² (1,2%) y la insularidad (0,6%).

- El *Fondo para paliar la Escasa Densidad de Población*, que persigue compensar los mayores costes de provisión de los servicios públicos asociados a los territorios escasamente poblados, se reparte entre las Comunidades con una densidad de población inferior a 27 hab/km², siempre que tengan una superficie inferior a 50.000 km². Dados los requisitos, las únicas Comunidades que se benefician de estos recursos son Extremadura y Aragón, quedando al margen dos Comunidades escasamente pobladas pero territorialmente más extensas, como son Castilla y León y Castilla-La Mancha.
- El *Fondo de Renta Relativa* se destina a sufragar las necesidades adicionales de financiación de las Comunidades con una renta per cápita inferior a la media,³ y viene a sustituir a la utilización de la pobreza relativa como variable de reparto de los recursos procedentes de la Participación en Ingresos del Estado.

Adicionalmente, a las Comunidades para las que el volumen de recursos resultante del reparto de los dos primeros fondos resulte inferior a su Masa Homogénea de financiación, se les concede la denominada *Garantía de Mínimos* por el valor de la diferencia.

No obstante, una vez determinadas las necesidades de financiación para competencias comunes de cada Comunidad siguiendo los criterios antedichos, se aplican una serie de reglas de modulación que establecen un techo y un suelo al crecimiento de la financiación respecto a la situación del año base, con las salvedades que se relatan a continuación:

- A) Con respecto al límite máximo de crecimiento, la tasa de variación de los recursos de una Comunidad Autónoma no puede superar el 75% de la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades. Esta regla se aplicará, sin embargo, con los siguientes matices:
- a) Esta limitación no podrá suponer un recorte de cuantía superior al 22,791% de los recursos teóricos (MHCCi) del año base.
 - b) Si la Comunidad tiene un número de núcleos de población superior al 10% del total de las Comunidades de régimen común, el exceso de la tasa

2. Medida por el número de núcleos de población en cada Comunidad.

3. Se reparte entre las Comunidades cuyo Índice de Renta Relativa (IRR) sea positivo. El IRR se calcula del siguiente modo:

$$IRR_i = \frac{P_i}{P_T} \left[1 - \frac{VAB_i/P_i}{VAB_T/P_T} \right] \text{ donde } \left\{ \begin{array}{l} - P_i = \text{Población de la Comunidad } i \\ - P_T = \text{Población total de las 15 CCAA de Régimen Común} \\ - VAB_i = \text{Valor Añadido Bruto c.f. de la Comunidad } i \\ - VAB_T = \text{Valor Añadido Bruto c.f. de las 15 CCAA de Régimen Común} \end{array} \right.$$

de crecimiento por encima del 75% se multiplicará por 0,49 para calcular el importe de la modulación.

- B) El límite mínimo de la tasa de crecimiento de los recursos autonómicos es diferente según el nivel de renta de las respectivas Comunidades:
- a) Si una Comunidad tiene una renta per cápita inferior al 70% de la renta media, la tasa de crecimiento de los recursos no podrá ser menor al 120% del crecimiento medio.
 - b) Si la renta per cápita autonómica está entre el 70 y el 75% de la renta media, el crecimiento de los recursos deberá ser superior al 30% del crecimiento medio.
 - c) Cuando la renta per cápita se sitúe entre el 75 y el 82% de la renta per cápita media, la evolución de los recursos no podrá ser inferior al 22% de la tasa media de crecimiento.

El objetivo de estas reglas de modulación parece ser, por un lado, evitar un crecimiento desmesurado de las necesidades financieras del sistema y, por otro, reducir la dispersión en el incremento de la financiación de las distintas Comunidades, ya que actúan impidiendo un crecimiento excesivo o demasiado pequeño de los mismos. Sin embargo, el resultado de estos ajustes, carentes de lógica económica y aparentemente diseñados *ad hoc*,⁴ puede ser lo suficientemente significativo como para desvirtuar en buena medida el objetivo pretendido con la aplicación de las variables socio-demográficas, que no es otro que aproximarse a las verdaderas necesidades de gasto de las Comunidades.

Competencias sanitarias

La Masa Homogénea de financiación de este bloque competencial se reparte en dos subfondos:

- A) El *Fondo General para financiar la sanidad* (FGS) se distribuye entre las CCAA en función de la población (75%), la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%).
- B) El *Fondo de Ahorro de Incapacidad Temporal* (FAIT), tasado en 240,4 millones de euros, se reparte entre las Comunidades en función de la población protegida. Se trata, en este caso, de una financiación condicionada destinada a proyectos de mejora en la gestión de programas de incapacidad temporal y que, por tanto, podría dar lugar a devoluciones en el caso de que se produjesen incumplimientos de los objetivos prefijados.

Como en el caso anterior, la cuantía del Fondo General se obtiene restando de la Masa Homogénea Sanitaria los recursos del Fondo de Ahorro de Incapacidad

4. Efectivamente, la primera de las excepciones al techo de crecimiento parece diseñada para favorecer a Baleares, mientras la segunda beneficia a la Comunidad Asturiana. Por su parte, la modulación a) del suelo de crecimiento favorece a Extremadura, la b) beneficia a Andalucía y la c) a Galicia. A este respecto, véase Ruiz-Huerta y Granados (2002).

**CUADRO I-XI
NECESIDADES Y RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS
CCAA EN EL AÑO BASE 1999**

COMPETENCIAS COMUNES	<ul style="list-style-type: none"> + Liquidación de la tarifa autonómica del IRPF + Liquidación de la Participación en los Ingresos del Estado (incluida la participación territorializada en el IRPF) + Fondo de Garantía + "Restricción inicial de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura" + Ingresos por tributos cedidos* + Ingresos por tasas afectas a los servicios transferidos* + Coste de servicios transferidos no incluidos en 1999 que deben tenerse en cuenta para homogeneizar competencias - Coste de servicios transferidos que son competencia singular de una Comunidad 	A. MASA HOMOGÉNEA FINANCIACIÓN COMPETENCIAS COMUNES
SANIDAD	<ul style="list-style-type: none"> + Gasto liquidado en 1999 por el INSALUD para las Comunidades con competencias en la materia, y para las integradas en el "INSALUD gestión directa" 	B. MASA HOMOGÉNEA FINANCIACIÓN SANIDAD
SERVICIOS SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> + Gasto liquidado en 1999 	C. MASA HOMOGÉNEA FINANCIACIÓN SERVICIOS SOCIALES

* Computados con criterio normativo

*** Se trata de recursos finalistas. El rendimiento del Impuesto sobre Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos queda afectado a la financiación de gastos sanitarios, salvo los recursos derivados del tipo de gravamen autonómico que podrán destinarse a actividades medioambientales (Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas

Temporal. En cualquier caso, a los recursos obtenidos por cada Comunidad a través de estos dos subfondos, hay que añadir la correspondiente Garantía de Mínimos cuando su Masa Homogénea sea inferior a la suma de los dos subfondos, así como los ingresos procedentes del Fondo de Cohesión Sanitaria. Este último fondo tiene por finalidad garantizar la igualdad en el acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio nacional (sustituye al Fondo de Desplazados vigente en el anterior acuerdo del CPFF), y está previsto que sea gestionado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, que realizará las compensaciones oportunas a las distintas Comunidades, de acuerdo con unos criterios que todavía no se han explicitado.

Competencias en servicios sociales

A partir de la Masa Homogénea de financiación de estos servicios se constituye un *Fondo General* que se distribuye entre las Comunidades en función de la población mayor de 65 años. Como en los casos anteriores, el sistema garantiza como mínimo un volumen de recursos igual al que venían percibiendo hasta ahora.

En resumen, las necesidades totales de gasto de cada Comunidad (NG_i) se determinan sumando las necesidades de gasto para competencias comunes (NGCC_i), para competencias sanitarias (NGS_i) y para competencias en servicios sociales (NGSS_i), donde

$$A) \text{ NGCC}_i = \text{FG}_i + \text{FEDP}_i + \text{FRR}_i + \text{GMCC}_i \pm \text{MOD}_i + \text{CSTCS}_i$$

siendo

FG_i = Fondo General de competencias comunes

FEDP_i = Fondo para paliar la Escasa Densidad de Población

FRR_i = Fondo de Renta Relativa

GMCC_i = Garantía de Mínimos

MOD_i = Ajuste por aplicación de las reglas de modulación

CSTCS_i = Coste de los servicios transferidos que son competencia singular de la Comunidad *i*.

$$B) \text{ NGS}_i = \text{FGS}_i + \text{FAIT}_i + \text{GMS}_i$$

siendo

FGS_i = Fondo General de Sanidad

FAIT_i = Fondo de Ahorro de Incapacidad Temporal

GMS_i = Garantía de Mínimos.

$$C) \text{ NGSS}_i = \text{FGSS}_i + \text{GMSS}_i$$

siendo

FGSS_i = Fondo General de Servicios Sociales

GMSS_i = Garantía de Mínimos

Recursos financieros de las Comunidades Autónomas

Recursos del sistema general de financiación

Las vías de financiación que arbitra el nuevo sistema para atender las necesidades de gasto de cada Comunidad (NG_i) son básicamente los tributos cedidos parcial o totalmente (TC_i), que incluyen, por una parte, la recaudación normativa de aquellos tributos cedidos sobre los que las Comunidades tienen competencias de gestión y, por otra, la recaudación real de los tributos cedidos cuya gestión ha retenido la Administración Central, más las tasas afectas a los servicios transferidos ($TAST_i$), el Fondo de Ahorro en Incapacidad Temporal (FAIT_i), de carácter condicionado, y el denominado *Fondo de Suficiencia* (FS_i), que no es otra cosa que una transferencia procedente del Gobierno central de naturaleza incondicionada, que viene a sustituir a la antigua Participación en Ingresos Generales del Estado.

El Fondo de Suficiencia se configura como el elemento de cierre del sistema (véase CUADRO 1), de modo que su cuantía vendrá determinada por la diferencia entre las necesidades de gasto estimadas y los recursos provenientes de las fuentes mencionadas, es decir que

$$FS_i = NG_i - TC_i - TAST_i - FAIT_i$$

La cantidad a percibir por el Fondo de Suficiencia en cada ejercicio se calculará actualizando la cuantía del fondo en el año base con la tasa de variación de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). No obstante, el valor del Fondo de Suficiencia podrá ser revisado en el caso de que se altere el nivel competencial de la Comunidad o se produzcan nuevas cesiones de tributos.

Asignaciones de Nivelación

A pesar de que, como se ha dicho, el Fondo de Suficiencia se crea para cerrar el sistema de transferencias de recursos desde el Estado a las Comunidades Autónomas, al margen del sistema general acordado, la Ley 21/2001 prevé, una vez más, la esperada puesta en marcha de las Asignaciones de Nivelación previstas en la LOFCA. El objetivo de esta subvención es, según el acuerdo, paliar las diferencias significativas en la prestación de servicios públicos fundamentales entre Comunidades. Por primera vez se hace, desde que se aprobara la LOFCA, una delimitación explícita de lo que se entiende, desde el Consejo, por servicios públicos fundamentales, lo que hasta ahora había constituido la más importante traba para la dotación de estas Asignaciones. En adelante, el instrumento de nivelación en cuestión irá destinado a garantizar un suministro mínimo de servicios sanitarios y educativos, en la medida en que se trata de los servicios públicos que mayor consenso alcanzan en términos de nivelación territorial.

Los criterios de reparto de esta transferencia serán el número de alumnos de enseñanza obligatoria para la parte correspondiente a educación, y la población protegida de las Comunidades en la parte referente a los servicios sanitarios.

No obstante todo lo anterior, las condiciones que se exigen para dotar estas Asignaciones son tan restrictivas que parece difícil que vaya a producirse efectiva-

mente tal dotación. Así, para que se considere que una Comunidad Autónoma es acreedora de Asignaciones de Nivelación para un suministro adecuado de servicios sanitarios o educativos, se exige que sus necesidades de gasto crezcan tres puntos por encima de la media, diferencial que no parece que vaya a producirse fácilmente dado que tales necesidades se miden, como se ha dicho, a partir de la población protegida en el caso de la sanidad, y de la población escolar en el de la educación.

El Fondo de Compensación Interterritorial

Como es conocido, toda inversión genera un gasto recurrente de mantenimiento y, por ello, un crecimiento sistemático de la inversión sin que crezcan los recursos destinados a financiar el gasto corriente puede plantear algunos problemas de sostenibilidad y aprovechamiento de tales inversiones. Así, ante los problemas que ha supuesto en ocasiones el mantenimiento de las inversiones realizadas para las Comunidades beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial, se ha optado por permitir la utilización de un 25% de los recursos en la financiación de los correspondientes gastos corrientes de puesta en funcionamiento derivados de la realización de inversiones financiadas con cargo al Fondo, siempre que se haga en los dos ejercicios siguientes a la realización de tales inversiones. A este respecto, y puesto que la Constitución establece la obligatoriedad de emplear los recursos del FCI en la realización de gastos de inversión, se ha decidido desgajar ese 25% del Fondo y crear un nuevo FCI destinado a financiar gastos corrientes.⁵

Alcance de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas

Con respecto a la cesión de nuevos tributos, el acuerdo del CPPF de Julio de 2001 se hace eco de las continuas demandas de algunos gobiernos autonómicos para aumentar la descentralización financiera, con el objeto de reducir el desequilibrio vertical crónico que ha caracterizado al Estado de las Autonomías. Para poner fin a la importante asimetría que persiste entre la descentralización de los gastos y la de los ingresos públicos, se acuerda la cesión, parcial o total, de una *cesta* de impuestos, tal y como se proponía en el Libro Blanco de 1995 sobre la financiación autonómica, así como en los múltiples trabajos que sobre el particular se han publicado posteriormente.

La cesión de una parte del IRPF (un porcentaje de la recaudación territorializada primero y una parte de la tarifa después) en los años 90 fue el primer paso de un proceso⁶ que ahora se intensifica con la cesión de una serie de tributos que tienen una importante capacidad recaudatoria. Como se puede apreciar en el CUADRO 2, la cesión de ingresos se ha centrado, principalmente, en la ampliación del espacio fiscal autonómico del IRPF (hasta el 33%) y en la atribución de unos

5. Esta reforma se ha plasmado en la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

6. A este respecto, véanse las consideraciones que hemos realizado en Informes anteriores, desde 1995.

porcentajes variables de la recaudación de la mayoría de los impuestos, generales y específicos, que gravan el consumo.

Como señalábamos en trabajos anteriores, el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera que regulaba la financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 constituyó un avance en la atribución de autonomía financiera a los gobiernos autonómicos en la medida en que, por primera vez, se preveía la posibilidad de que éstos regulasen algunos de los elementos básicos de los tributos cedidos. Esta novedad fue acogida favorablemente porque, además de una mejora en el grado de autonomía financiera de las Comunidades, suponía colocarlas en una posición de menor desprotección frente a las Comunidades forales, que venían haciendo un uso intensivo de su capacidad normativa con una cierta finalidad de competencia fiscal. Sin embargo, el acuerdo aludido establecía unos límites importantes a la regulación autonómica de los tributos cedidos, con el objeto de evitar posibles problemas derivados de la competencia fiscal entre Comunidades, en la creencia de que tal competencia podría generar localizaciones ineficientes de los factores de producción y/o concentraciones de los mismos en los territorios con mayor capacidad fiscal.⁷

CUADRO 2. NUEVOS TRIBUTOS CEDIDOS
A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

NUEVOS TRIBUTOS CEDIDOS	ALCANCE DE LA CESIÓN	CAPACIDAD NORMATIVA	CRITERIO DE REPARTO
IRPF	33% tarifa	Sí	Recaudación territorial
IVA	35% cuota líquida	No	Consumo territorial
Impuestos sobre Bebidas alcohólicas y Productos intermedios	40% cuota líquida	No	Consumo territorial
Impuesto especial sobre las labores del tabaco	40% cuota líquida	No	Ventas territoriales a expendedorías de tabaco
Impuesto sobre Hidrocarburos	40% cuota líquida	No	Entregas territoriales de gasolinas, gasóleos y fuelóleos
Impuesto sobre la Electricidad	100% cuota líquida	No	Consumo territorial de energía eléctrica
Impuesto sobre determinados Medios de transporte	100% cuota líquida	Sí	Lugar de devengo
Impuesto sobre las Ventas minoristas de determinados hidrocarburos	100% cuota líquida	Sí	Entregas territoriales de gasolinas, gasóleos y fuelóleos

7. Véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1994).

CUADRO. 3 ALCANCE DE LA CAPACIDAD NORMATIVA AUTONÓMICA EN LOS TRIBUTOS CEDIDOS		
TRIBUTOS CEDIDOS	CAPACIDAD NORMATIVA 1997-2001	CAPACIDAD NORMATIVA DESDE 2002
IRPF	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos impositivos con un límite del $\pm 20\%$ • Deducciones autonómicas por circunstancias personales y familiares y por inversiones no empresariales 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos impositivos con estructura progresiva y mismo número de tramos que la tarifa estatal complementaria • Deducción por inversión en vivienda habitual con un límite del $\pm 50\%$ del tipo de referencia
IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo exento • Tarifa, con progresividad similar a la estatal, el mismo primer tramo y el mismo tipo marginal mínimo 	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa • Deducciones y bonificaciones, sin restricciones
IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Reducciones en transmisiones <i>mortis causa</i>, por circunstancias económicas o sociales • Tarifa, con progresividad similar a la estatal, el mismo primer tramo y el mismo tipo marginal mínimo • Cuantía y coeficientes de valoración del patrimonio preexistente 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducciones en transmisiones <i>inter vivos</i> • Tarifa • Deducciones y bonificaciones • Normativa sobre gestión y liquidación del impuesto

IMPUESTO DE TRANSMISIONES PATRI-MONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos de gravamen en transmisiones de concesiones administrativas e inmuebles y en constitución y cesión de derechos reales sobre inmuebles • Tipos de gravamen sobre documentos notariales 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos de gravamen en la transmisión de muebles y derechos reales que recaigan sobre los mismos, y en arrendamiento de muebles e inmuebles • Deducciones y bonificaciones en materias en las que hay capacidad normativa sobre la tarifa • Normativa sobre gestión y liquidación del impuesto
TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	<ul style="list-style-type: none"> • Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo • Normativa sobre gestión, liquidación, recaudación e inspección 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay novedades
IVA	<ul style="list-style-type: none"> • Este impuesto no estaba cedido 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cede competencia normativa
IMPUESTO SOBRE DETERMINADOS MEDIOS DE TRANSPORTE	<ul style="list-style-type: none"> • Este impuesto no estaba cedido 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo con límites en función del tipo de vehículo
IMPUESTO SOBRE LA ELECTRICIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Este impuesto no estaba cedido 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cede competencia normativa
IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Este impuesto no estaba cedido 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cede competencia normativa
IMPUESTO ESPECIAL SOBRE LAS LABORES DEL TABACO	<ul style="list-style-type: none"> • Este impuesto no estaba cedido 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cede competencia normativa
IMPUESTO SOBRE HIDROCARBUROS	<ul style="list-style-type: none"> • Este impuesto no estaba cedido 	<ul style="list-style-type: none"> • No se cede competencia normativa
IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS MINORISTAS DE DETERMINADOS HIDROCARBUROS	<ul style="list-style-type: none"> • Este impuesto no existía 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos impositivos con límites en función del tipo de producto

Puede afirmarse, no obstante, que una vez transcurridos cinco años desde que se produjera la primera cesión de cierta capacidad normativa a las Comunidades Autónomas, han desaparecido buena parte de las preocupaciones sobre las posibles *guerras de precios* (reducciones generalizadas de tipos impositivos) entre las mismas. Por una parte, las necesidades crecientes de recursos de las haciendas autonómicas han desanimado a éstas a reducir la presión fiscal de forma sustancial, y por otro, el mantenimiento de las subvenciones procedentes de la Administración Central como fuente principal de ingresos ha desincentivado el uso de la capacidad normativa para incrementar sus recursos.⁸ Así, atenuada la preocupación por la competencia fiscal entre Comunidades, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha decidido aumentar los poderes normativos de las mismas con el alcance que se detalla en el CUADRO 3.

Trasposos sanitarios y financiación de la sanidad

Con respecto a las competencias sanitarias de las Comunidades Autónomas, cabe destacar tres aspectos fundamentales. En primer lugar, hay que resaltar el hecho de que en 2001 se firmasen los acuerdos de traspaso de las competencias sanitarias a todos los territorios que aún no disponían de tales competencias, de manera que se espera que la cesión se haga efectiva próximamente. Se trata de un hito importante en la historia del Estado de las Autonomías porque la culminación del proceso de traspaso de las competencias sanitarias implica la consecución de un importante grado de homogeneidad de los niveles competenciales de todas las Comunidades.

La segunda novedad importante tiene que ver con la forma en que, a partir de ahora, se van a financiar los servicios sanitarios. Como ya se ha señalado con anterioridad, los recursos destinados a financiar la sanidad pasan a ser de naturaleza incondicionada, de manera que las Comunidades pueden destinarlos a los servicios sanitarios que consideren más oportunos. Por otra parte, el criterio de reparto del Fondo General de sanidad da un ligero giro con respecto a la línea que se venía siguiendo hasta 2001, cuyo objetivo final era la igualación de la financiación per cápita de todas las Comunidades. El nuevo acuerdo del CPFF, reconociendo que existen algunas diferencias en la intensidad del uso de los servicios sanitarios en función del envejecimiento relativo de la población, decide repartir el 24,5% de los recursos en función del número de habitantes mayores de 65 años, distribuyendo otro 75% en función de la población protegida. Así, las Comunidades que se verán favorecidas con la inclusión de la variable población mayor de 65 serán, lógicamente, las que tienen una población más envejecida: Castilla-La Mancha, Castilla y León y Galicia. Además, la inclusión de la insularidad (0,5%) con nueva variable de reparto favorece a las Comunidades insulares.

El tercer elemento novedoso referente a la sanidad es la creación del nuevo

8. Como se recoge en el Ruiz-Huerta y Otros (2001), el empleo de la capacidad normativa se concentró en el establecimiento de algunas deducciones y la aplicación de pequeños aumentos de tipos impositivos en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, de carácter finalista, cuyo rendimiento se cede íntegramente a las Comunidades Autónomas y se afecta a la realización de gasto sanitario, con la salvedad de que los recursos vinculados al tramo autonómico podrán destinarse también a actividades medioambientales.⁹ De esta manera, la incondicionalidad de los recursos de la que hablábamos antes queda parcialmente en entredicho.

Sistema de garantías: suficiencia dinámica y suficiencia estática

Aunque el CPPF estableció claramente la voluntad de que el sistema de garantías que regía en el quinquenio 1997-2001 no se consolidase en el sistema de financiación autonómica para el periodo siguiente, lo cierto es que en el cálculo de la restricción inicial o Masa Homogénea de cada Comunidad que se ha explicado con anterioridad se tienen en cuenta los recursos percibidos por el Fondo de Garantía. En todo caso, las reglas de garantía de recursos vigentes en el quinquenio anterior no han renovado su vigencia, y el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha mantenido como única restricción del nuevo modelo de financiación la habitual necesidad de que con éste ninguna Comunidad empeore respecto al sistema anterior, de manera que, cuando esto se produzca, las Comunidades percibirán determinadas cantidades en concepto de garantía de mínimos.

Por otra parte, aunque el nuevo sistema de financiación autonómica adopta algunas garantías referentes a la suficiencia estática de las Comunidades (garantía de mínimos y reglas de modulación), no existe ningún sistema *general* de garantía que haga referencia a la suficiencia dinámica autonómica. Sí existe, por el contrario, una garantía particular referente a los recursos destinados a financiar la sanidad, puesto que el Gobierno central se compromete a que éstos evolucionen a la misma tasa que el PIB nominal durante los tres primeros años de funcionamiento del modelo.

Adicionalmente, hay que resaltar el hecho de que las Comunidades se vean obligadas, a partir del acuerdo del CPPF, a destinar un volumen de recursos a la financiación de la sanidad que crezca al mismo ritmo que los ITE,¹⁰ mientras sus recursos crecerán, como se ha dicho, al ritmo del PIB nominal. Así, podría darse el caso de que, si los ITE crecen más que el PIB, lo que no resulta en absoluto descartable, las Comunidades pudieran llegar a tener algunos problemas de suficiencia en el ámbito sanitario incompatibles con el Pacto de Estabilidad y los objetivos de déficit cero planteados para el conjunto de Administraciones Públicas.

9. Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

10. Los Ingresos Tributarios del Estado (ITE), se componen de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino, y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco. Por lo tanto, se trata de un concepto más restrictivo que el utilizado hasta ahora de los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente, al dejar al margen las Cotizaciones a la Seguridad Social y el Impuesto de Sociedades.

Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica

Como es sabido, el pasado mes de diciembre de 2001, el Parlamento aprobó la Ley General de Estabilidad Presupuestaria así como la Ley Orgánica Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria,¹¹ por las cuales se compromete al conjunto de las Administraciones Públicas a cerrar sus respectivos presupuestos en un marco de estabilidad, entendiendo por tal la inexistencia de déficit. Así, en adelante, los distintos gobiernos locales, autonómicos y central deben elaborar sus documentos presupuestarios con equilibrio o superávit en su caso, justificando adecuadamente las situaciones excepcionales de déficit presupuestario. Esta normativa se ha aprobado al amparo del artículo 131 de la Constitución, que atribuye al Estado la potestad para planificar la actividad económica general con el objeto de estimular el crecimiento de la renta y la riqueza, y del artículo 149.1.13º, que otorga al Estado competencias exclusivas sobre la planificación general de la actividad económica. Por ello, la Ley Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria se configura como una normativa de carácter básico que, en su caso, podrán desarrollar las Comunidades Autónomas, tal como queda establecido en su artículo tercero.

El objetivo de estabilidad marcado para cada año y cada ente público vendrá determinado por el que, a propuesta del Gobierno de la Nación, aprueben las Cortes Generales, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera. El Consejo aprobará además los objetivos individuales correspondientes a las diversas Comunidades. En el caso de que algún gobierno no cumpla el objetivo de estabilidad que le haya venido dado, tendrá que asumir las responsabilidades que, en su caso, recaigan sobre el conjunto del sector público español cuando tal infracción implique el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea. Por su parte, el Gobierno Central podrá limitar las autorizaciones de crédito o endeudamiento de las Comunidades que incumplieran sus objetivos de estabilidad.

Así pues, los objetivos de estabilidad presupuestaria tienen unos efectos importantes sobre el campo de actuación de los diversos entes que conforman el sector público español, como ya lo tuvo la firma del Tratado de Maastricht, y las Comunidades Autónomas no son una excepción a esta regla. Los gobiernos autonómicos se verán obligados a cumplir los escenarios de estabilidad que, en cada momento, aprueben las Cortes Generales, lo que podría redundar en una menor autonomía en la gestión de los servicios públicos que tienen a su cargo, al quedar limitada la posibilidad de recurrir al endeudamiento como instrumento de financiación.

Relaciones institucionales

Las novedades incorporadas en este ámbito por el Consejo de Política Fiscal y Financiera tienen su razón de ser en el interés creciente de los gobiernos autonómicos en la gestión de una serie de impuestos estatales en cuyo rendimiento

11. Respectivamente Ley 18/2001, de 4 de diciembre y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

participan. El hecho de que las haciendas territoriales vayan a percibir una parte importante de los recursos que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria recauda en sus respectivos territorios incrementa considerablemente el interés de aquéllas en los procedimientos de gestión de los tributos compartidos.

En primer lugar, se crea el *Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria* que, presidido por el Presidente de la Agencia, estará compuesto, entre otros miembros, por seis representantes de las Comunidades Autónomas designados anualmente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este Consejo tiene entre sus funciones las de informar el Plan General Autonómico de la Agencia y asesorar al Presidente de las necesidades y problemas derivados del sistema de financiación autonómica, así como de las necesidades de coordinación y cooperación de la Administración Central con las haciendas territoriales.

El acuerdo crea, en segundo lugar, la *Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria*, que contará, entre otros, con un representante de cada comunidad Autónoma. Sus principales funciones son la realización de estudios sobre criterios de armonización y coordinación fiscal entre el Estado y las Comunidades, sobre anteproyectos de ley que modifiquen los tributos cedidos, diseño de la política de gestión de los tributos cedidos y establecimiento de criterios uniformes para el intercambio de información.

En tercer lugar, se crean los *Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria*, formados por cuatro representantes de la Agencia y tres de la Comunidad Autónoma en cuestión, con la función de desarrollar, en cada territorio, la coordinación informativa entre el Estado y la Comunidad en la aplicación de los tributos cedidos.

Valoración y conclusiones

Autonomía, corresponsabilidad y estabilidad presupuestaria

Lo primero que hay que destacar en el ámbito de la autonomía es la ampliación de la cesta de tributos cedidos a las Comunidades. Se trata de una ampliación tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, ya que no sólo crece la lista de ingresos tributarios, sino que además, las figuras que la integran, tienen un potencial recaudatorio importante, que podría tener un efecto apreciable sobre la disminución del peso de las transferencias en el conjunto de recursos autonómicos. La menor importancia de estas transferencias debe valorarse positivamente en la medida en que los ingresos que las sustituyen tienen un grado de automatismo mayor, lo que dota a las Comunidades de una mayor capacidad para planificar la gestión de los servicios públicos a largo plazo, reducida ya la incertidumbre que se deriva del reparto futuro de las transferencias.

Con respecto a la creación de un impuesto nuevo (sobre las ventas minoristas de hidrocarburos) con carácter finalista, se nos plantea la duda acerca de la justificación exacta de financiar la sanidad con recursos procedentes de la venta de hidrocarburos. Se trata de dos áreas (el transporte y el consumo de servicios

sanitarios) que no tienen una relación directa y, por lo tanto, al margen de consideraciones de suficiencia, no queda claro por qué quedan vinculadas de esta manera. En cualquier caso, puede hacerse una valoración positiva de la afectación de estos ingresos a la financiación sanitaria en la medida en que se interprete como una garantía de suministro de un nivel mínimo de servicios en todo el territorio nacional. Por otra parte, no hay que olvidar que se trata de un instrumento previsto expresamente en la normativa europea como forma de financiar los servicios sanitarios.

Otra novedad que hay que valorar positivamente, desde nuestro punto de vista, es la ampliación de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en el ámbito de los tributos cedidos. Si el mayor peso de los ingresos tributarios en la financiación autonómica reduce la incertidumbre sobre los recursos futuros, la capacidad de las Comunidades para alterar los tipos impositivos y algunos de los elementos de los tributos cedidos implica, sin duda, un nivel de autonomía superior, puesto que, además de poder elevar o reducir la presión fiscal a ejercer sobre sus ciudadanos y, con ello, poder decidir sobre la cantidad y calidad de los servicios a prestar, permite a los gobiernos autonómicos modelar el patrón distributivo de algunos tributos. No hay que olvidar que, en el acuerdo que comentamos, se amplían los poderes normativos que se habían concedido en el quinquenio anterior, pudiendo a partir de ahora establecer los tipos impositivos en el nivel y con la estructura que estimen más oportunos, hasta el punto de sustituir las actuales tarifas progresivas del Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones por un impuesto proporcional con un tipo impositivo único. Con ello, las Comunidades tendrán capacidad para decidir no sólo cuántos servicios proveer a sus ciudadanos, sino además cómo desean repartir la carga tributaria entre ellos, algo que hasta ahora resultaba difícil, cuando no imposible.

El motivo fundamental de que no se hayan cedido competencias normativas en algunos tributos cedidos importantes, como el IVA y la mayoría de los Impuestos Especiales, no es otro que la exigencia de armonización con la Unión Europea. No obstante, conviene recordar que la cesión de recaudación sin capacidad tributaria no tiene un efecto apreciable sobre el nivel de autonomía de los gobiernos autonómicos. Es cierto, como decíamos con anterioridad, que disminuye el grado de incertidumbre al establecerse una regla de cesión automática de recursos, pero en estos casos no hay capacidad por parte de los gobiernos autonómicos para establecer el patrón distributivo que consideren más conveniente ni para alterar la presión fiscal, lo que redundará en una menor grado de autonomía financiera por lo que se refiere a este tipo de recursos.

Por otra parte, no debemos olvidar que la *estructura* del sistema de financiación autonómica, debido a su diseño y a su sistema de garantías, continúa repartiendo los recursos a partir de un sistema de *coste efectivo corregido*. Efectivamente, gracias al sistema de garantías que ha regido en todas las reformas del sistema y, particularmente, a la garantía de mantener el *statu quo*, las sucesivas modificaciones del modelo de financiación han venido a consagrar el reparto de recursos resultante del método del coste efectivo. Como el paso de un sistema a otro, en las correspondientes revisiones quinquenales, ha supuesto siempre una

mejora, o al menos el mantenimiento del *statu quo*, para todas las Comunidades, no tiene mucha relevancia si los recursos percibidos proceden de transferencias, participaciones en ingresos o tributos cedidos, porque el volumen de recursos a percibir, en ausencia de capacidad normativa, sigue siendo el mismo. La diferencia incorporada en cada reforma, y la actual no es una excepción, ha venido dada por las mayores aportaciones de recursos procedentes de la Administración Central: si todas las Comunidades deben recibir al menos los recursos percibidos por el sistema anterior, la única modificación vendrá dada por el mecanismo de reparto de los recursos *adicionales* lo que altera sólo en el margen la propia *estructura* del sistema.

En lo que respecta a la estabilidad presupuestaria, muy vinculada con el objetivo de garantizar la autonomía, como se ha mencionado con anterioridad, existen algunos elementos del nuevo sistema de financiación autonómica y de la normativa sobre estabilidad presupuestaria recientemente aprobada que inciden de forma importante en la capacidad de gestión de los servicios públicos de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, como ya se comentó en el epígrafe dedicado al sistema de garantías, los gobiernos autonómicos se ven obligados a incrementar el volumen de recursos destinados a sanidad al mismo ritmo de crecimiento que los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). Al mismo tiempo, el Gobierno de la Nación se compromete a incrementar los recursos destinados a financiar la sanidad autonómica con una tasa de variación igual a la del PIB nominal.

Ambos compromisos podrían resultar problemáticos para asegurar la suficiencia en la cobertura de necesidades de las Comunidades Autónomas, como ya advertíamos, cuando el crecimiento de los ITE fuese superior al del PIB nominal, lo que no se puede descartar *a priori*. Pero más problemáticos pueden resultar si introducimos en el análisis los compromisos que, para las Comunidades, se derivan de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobada el pasado mes de diciembre. Efectivamente, si el PIB nominal creciese menos que los ITE, las Comunidades Autónomas se verían obligadas a reducir el gasto en bienes y servicios no sanitarios o, alternativamente, a incurrir en déficit, lo que, salvo en situaciones extraordinarias, viene expresamente limitado por el mencionado texto legal.

A este respecto y, desde una perspectiva más general, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria tiene algunos efectos indudables sobre la situación financiera de las Comunidades Autónomas que merecen algunos comentarios adicionales.

En primer lugar, quizá cabría plantearse la idoneidad de aprobar un texto legal mucho más restrictivo que el Tratado de Maastricht, que permite que la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas pueda llegar hasta el 3% del PIB. Tal límite del 3% se justificaba, entre otras razones, por la necesidad de dar cierto margen de maniobra a las políticas fiscales discrecionales. La nueva legislación presupuestaria restringe sensiblemente este margen de maniobra, condicionando seriamente la posibilidad de que el sector público recurra al endeudamiento como instrumento financiero. En este sentido, en el binomio

estabilidad-flexibilidad la prioridad ha quedado claramente establecida: el conjunto de las Administraciones Públicas, y las Comunidades Autónomas en particular tienen, a partir de ahora, un marco financiero más rígido en cuanto al acceso a una de las vías de financiación más importantes para los gobiernos autonómicos en los últimos 20 años, como es el endeudamiento.

Desde este mismo punto de vista, cabe hacer una reflexión acerca de la necesidad de exigir que *todas y cada una* de las Administraciones Públicas cierren sus presupuestos en equilibrio o con superávit. De forma alternativa, quizás se podría haber planteado la necesidad de que el presupuesto consolidado del *conjunto* de las Administraciones Públicas estuviese equilibrado, permitiéndose así que, por ejemplo, el funcionamiento de los estabilizadores automáticos pudiera dar lugar a presupuestos deficitarios de algunos niveles de Administración o que, desde otra perspectiva, los territorios menos desarrollados, con menor capacidad fiscal, pudieran hacer uso del déficit, en su caso, para incrementar el nivel de gastos realizados en su circunscripción.

En segundo lugar, hay que resaltar que la supresión del déficit autonómico supone una restricción importante a la autonomía de gestión de las Comunidades Autónomas. La eliminación del endeudamiento como instrumento financiero y, más aún, como forma de financiación de las inversiones tiene un efecto indudable sobre el margen de actuación de los gobiernos autonómicos. Piénsese que éstos tienen escaso margen para incrementar sus recursos propios, dada la escasa capacidad normativa que tienen conferida y, al mismo tiempo, tienen que hacer frente a una demanda creciente de servicios públicos por parte de los ciudadanos, de forma que la eliminación del endeudamiento como vía de financiación los coloca en una situación financiera complicada. Es posible que tuviera más sentido una restricción del déficit como la que ha tenido lugar en un contexto de autonomía financiera *real*, es decir, en una situación en la que las Comunidades Autónomas dispusieran de la capacidad normativa suficiente como para incrementar de forma sustancial sus recursos siempre que lo estimasen necesario.

Quizás uno de los elementos más cuestionables sea el hecho de que la nueva normativa presupuestaria no prevé una participación expresa de las Comunidades Autónomas en el diseño de los escenarios presupuestarios, salvo en lo que respecta al informe que el CPFF debe remitir al Gobierno de la Nación, informe que en todo caso no es vinculante.

A este respecto cabría hacer una mención al recurso de inconstitucionalidad de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria planteado por el Partido Socialista ante el Tribunal Constitucional que, precisamente, hace mención a la pérdida de autonomía que, para las Comunidades, tiene la nueva normativa. Desde esta perspectiva se considera que, siendo deseable la puesta en marcha de medidas encaminadas a garantizar la estabilidad presupuestaria exigida por los Pactos de Estabilidad firmados en el marco de la Unión Monetaria Europea, no lo es tanto el hecho de restringir aún más, y de forma no indispensable para el cumplimiento de aquéllos, el ámbito de discrecionalidad de los gobiernos autonómicos. En otras palabras, no se cuestiona si el Estado puede tomar medidas destinadas a garantizar la estabilidad presupuestaria, sino si la obligación de situarse

en equilibrio o superávit presupuestario deja a las Comunidades suficiente margen para decidir libremente sobre las políticas de gastos e ingresos a llevar a cabo.

Por otra parte, desde esta misma perspectiva, se valora muy negativamente el hecho de que se elimine el endeudamiento como instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas, toda vez que se trata de un instrumento expresamente previsto en la LOFCA.

Una última consideración relacionada con esta cuestión se refiere a la presión llevada a cabo desde la Administración Central, durante los últimos meses de 2001, para que todas las Comunidades aceptasen la cesión de las competencias sanitarias antes de la finalización del año, previendo incluso la aplicación de algunas sanciones en caso contrario. Además de la justificación comprensible de cerrar el mapa competencial básico, no se puede olvidar el hecho de que la sanidad implica un volumen de gasto muy importante y con claras tendencias al crecimiento y la generación de déficits. De algún modo, con la cesión apresurada de competencias sanitarias, la Administración Central desplazaba a las Comunidades la responsabilidad de mantener el equilibrio de gastos e ingresos en el ámbito de la sanidad descentralizada, incrementando así las dificultades para su cumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas.

La igualdad de la financiación per cápita

Respecto al objetivo reiterado a lo largo de los últimos años de acercar la financiación per cápita de los distintos territorios, cabe hacer mención de dos efectos que *podrían* resultar contrapuestos. Por una parte, el reparto del Fondo General para financiar las competencias comunes y la educación apuesta claramente por este criterio, consolidando la población como indicador fundamental (94%). Por lo tanto, parece que el grueso de los recursos a transferir desde el Estado a las Comunidades encaminará la financiación autonómica hacia un criterio de equidad basado en el criterio poblacional: la igualdad de gasto per cápita.

Sin embargo, el resto de los Fondos a repartir se aleja de tal criterio, estableciendo normas específicas para cada uno de ellos. En primer lugar, habría que destacar la inclusión de la población mayor de 65 años como indicador en el reparto de los fondos sanitarios. Se trata de una forma de tener en cuenta la distinta intensidad en el uso de los servicios sanitarios de la población de la tercera edad con respecto al resto de la población y, por tanto, se está intentando tener en cuenta las diferentes necesidades de gasto de las Comunidades al margen del tamaño de su población. Evidentemente, no se trata de un elemento negativo del nuevo sistema de financiación autonómica, porque se está intentando repartir los recursos a partir de criterios más complejos que el de la población que, en ocasiones, puede resultar excesivamente burdo. Sin embargo, la opción tomada implica una cierta falta de coherencia del objetivo general del sistema de financiación autonómica, que es igualar la financiación per cápita, con el objetivo del Fondo General de Sanidad, que vendría a ser asegurar la igualdad de acceso a los servicios por unidad de necesidad.

Por otra parte, el resto de los fondos se reparten en función de criterios que

parecen diseñados *ad hoc* para conseguir el apoyo de determinados territorios al nuevo sistema de financiación autonómica. Así, el efecto global de los Fondos Generales junto con el Fondo de Renta Relativa, el de Suficiencia, etc, aún es difícil de determinar. Habrá que estar a los datos definitivos del año base (1999) y a la liquidación del presente ejercicio presupuestario para poder analizar si el nuevo modelo de financiación se acerca o se aleja del criterio de igualación de los recursos per cápita. En cualquier caso, queremos insistir en que no se trata la nuestra de una defensa del criterio de igualdad de recursos per cápita. Sin querer entrar en la valoración de este criterio de reparto, hay que resaltar la supuesta contradicción que supone la enunciación de ese objetivo con la articulación de algunos instrumentos cuyo funcionamiento parece alejarnos claramente de él. El resultado final es que no parece existir un objetivo de equidad distributiva claro y por ello podrían surgir algunos sentimientos de agravio comparativo cuando se pongan en marcha los criterios de reparto, especialmente las reglas de modulación.¹²

Suficiencia estática y suficiencia dinámica

Con respecto a las garantías de *suficiencia estática* del nuevo modelo de financiación, lo que se ha venido a denominar *Masa Homogénea*, es importante resaltar la inclusión en ésta de los recursos percibidos por las Comunidades Autónomas por el Fondo de Garantía. Aunque el modo en que ha funcionado tal Fondo tiene que ver, fundamentalmente, con la sustancial rebaja de los tipos impositivos en el IRPF a partir de 1998, que redujo sensiblemente los recursos autonómicos percibidos por esta vía, no hay que olvidar que el acuerdo del CPFF que rigió durante el quinquenio 1997-2001 contenía la voluntad expresa del Consejo de que los instrumentos de garantías no se consolidasen en el sistema de financiación,¹³ objetivo que no se ha cumplido al incluir, en el cálculo de la *restricción inicial*, los recursos asignados por el Fondo de Garantía.

Cabe hacer una valoración más positiva, aunque con reservas, del propósito de dotar, finalmente, las Asignaciones de Nivelación previstas en el art.15 de la LOFCA, con la finalidad de compensar las diferencias en la provisión de servicios públicos fundamentales entre los distintos territorios. Aunque en acuerdos anteriores del Consejo se había hecho mención expresa a la conveniencia de dotar estas transferencias, para lo cual se aludía a la necesidad de delimitar el concepto de servicios públicos fundamentales y de establecer unos criterios de reparto al efecto, esta actuación nunca tuvo lugar. El vigente acuerdo del CPFF, sin embargo, determina por primera vez lo que, desde esta institución, se entiende por servicios públicos fundamentales. Así, para la aplicación de estas transferencias, se estará a las eventuales diferencias existentes en la provisión de servicios sanitarios y de educación de las distintas Comunidades Autónomas.

12. La discusión sobre el criterio de equidad aplicable en un contexto de descentralización se analizaba con detalle en el Libro Blanco de Financiación Autonómica. Véase, C. Monasterio y otros (1995). También, J. V. Sevilla (2001).

13. Véase acuerdo del CPFF (1996).

Por otra parte, el acuerdo especifica los criterios de reparto de los fondos a transferir por este concepto, lo que debe valorarse positivamente en la medida en que suponen el desarrollo de una parte del articulado de la LOFCA que hasta ahora no se había puesto en marcha. Además, es positivo que se haya hecho un esfuerzo por clarificar qué servicios deben quedar afectados por el sistema de nivelación establecido en aquella ley y cuáles son los criterios que, desde el Consejo de Política Fiscal y Financiera, explican en mejor medida las necesidades de gasto de las distintas Comunidades. No obstante, todo esto debe ser afirmado con las correspondientes cautelas por una serie de motivos.

En primer lugar, habrá que ver si, efectivamente, se produce la dotación de estas Asignaciones porque, como ya afirmábamos anteriormente, las condiciones para que esto se produzca son excesivamente restrictivas y, en todo caso, la experiencia pasada no parece avalar que, en efecto, se produzca la aplicación efectiva de las mismas. Parece difícil que las necesidades de gasto de una Comunidad crezcan tan bruscamente como para que sea necesario compensarlas con recursos adicionales. Por otro lado, la medición de la cantidad de servicios públicos disponibles en cada territorio es una tarea compleja que no se puede realizar en el corto plazo, lo que podría llegar a bloquear la puesta en marcha en las asignaciones.

Por otra parte, hay que señalar que los sistemas de nivelación, en su diseño habitual, suelen abarcar un número mayor de servicios públicos que los estrictamente sanitarios y educativos. La justificación fundamental de los instrumentos de nivelación suele venir por el lado de la equidad horizontal,¹⁴ afirmándose que la descentralización de los servicios y los ingresos públicos puede derivar en la provisión de distintos niveles de servicios en cada territorio debido a las diferencias de capacidad fiscal.¹⁵ Como consecuencia de estas diferencias de capacidad fiscal, y con ello de servicios públicos disponibles, puede ocurrir que ciudadanos con iguales características sean tratados de forma distinta según residan en un territorio más o menos rico. Así, en territorios de baja capacidad fiscal, sólo se podrá suministrar el mismo nivel de servicios realizando un esfuerzo fiscal mayor que en los territorios de alta capacidad fiscal y, a la inversa, sólo se podrá mantener el mismo esfuerzo fiscal a costa de percibir un volumen menor de servicios públicos.

En definitiva, con las transferencias de nivelación se pretende corregir la falta de recursos en los territorios menos dotados, con el objeto de que todos los ciudadanos con características equivalentes sean tratados de forma homogénea desde el punto de vista de la oferta fiscal (impuestos-servicios públicos). Por lo tanto, cuando hablamos de nivelación, aunque el argumento para su realización puede ser más fuerte en unos casos que en otros, como es el caso de la educación y de la sanidad, también es verdad que el principio de equidad horizontal se

14. También, podemos hablar de argumentos de eficiencia para justificar la aplicación de instrumentos de nivelación.

15. Sin embargo, si estas diferencias estuviesen motivadas por las distintas preferencias de los ciudadanos de cada región, no podríamos hablar en sentido estricto de problemas de equidad.

puede extrapolar a todos los servicios suministrados por los gobiernos subcentrales. Por esta razón, los países federales que cuentan con mecanismos explícitos de nivelación suelen aplicarlos al conjunto de servicios públicos, máxime si tenemos en cuenta que las transferencias de nivelación frecuentemente son de carácter incondicionado.

Como consecuencia de todo lo dicho anteriormente, aunque hay que aplaudir que se haya desarrollado, finalmente, uno de los mecanismos de financiación previstos en la LOFCA, nos parece que el sistema, quizás, debería tener un diseño más general y menos concentrado en la sanidad y la educación.

Por otro lado, cabe también hacer una ligera objeción a los criterios de reparto establecidos para las Asignaciones de Nivelación. Aunque el número de usuarios potenciales (población protegida en sanidad y alumnos en enseñanza obligatoria en educación) es una medida aproximada de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, es un criterio objetivo y transparente para el reparto de los recursos, está dejando de lado numerosas circunstancias por las cuales los costes de provisión de las Comunidades para garantizar un igual acceso a los servicios no son siempre los mismos. Piénsese en los territorios con una densidad de población muy baja, en los que el suministro de sanidad y educación puede resultar más costoso debido a los costes de transporte. O, alternativamente, en el caso de ciudades muy congestionadas, donde el suministro de los servicios sanitarios puede generar deseconomías de escala.

Por otro lado, las características de la propia población usuaria pueden hacer que el suministro de la misma cantidad de servicios sea más o menos costoso. Por ejemplo, para el caso de la sanidad, sería conveniente tener en cuenta la estructura de la población por edades y sexo, dado que la intensidad de utilización de los servicios sanitarios es muy dispar según los grupos. También podría ser interesante tener en cuenta determinadas características socioeconómicas a la hora de medir las necesidades de recursos que tienen las respectivas Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, podemos pensar en que no tienen las mismas necesidades sanitarias aquellos núcleos de población que tienen deficiencias en las viviendas tales como agua corriente, calefacción, etc. O, en el caso de la educación, los costes asociados a los centros rurales no son los mismos que los localizados en un medio urbano. Por todo esto, quizás hubiese sido más conveniente el diseño de un criterio más sofisticado de reparto de los recursos, lo que, en todo caso, redundaría en una menor transparencia y sencillez del sistema.

Para finalizar con la suficiencia estática, creemos que habría sido más positiva la aplicación de un único mecanismo de cierre del sistema y no la articulación de éste a través de múltiples instrumentos diferentes tales como el Fondo de Suficiencia, las Asignaciones de Nivelación y el resto de fondos existentes. El actual diseño del sistema, hace más opaco el reparto de los recursos, restándole transparencia y dándole un aspecto de subjetividad que no favorece en absoluto la estabilidad del sistema, ya que puede dar lugar a sentimientos de agravio comparativo. Desde nuestro punto de vista, tendría más sentido la creación de un único mecanismo vertical de trasvase de recursos que, a partir de una serie de criterios objetivos preestablecidos y convenientemente consensuados, repartiéndose los fondos entre Comunidades.

En lo que se refiere a la *suficiencia dinámica*, esto es, a las reglas de modulación de los recursos, hay que hacer un par de apreciaciones negativas del nuevo sistema. En primer lugar, son de difícil comprensión y restan bastante transparencia al nuevo modelo de financiación, sin que quede clara cuál es su justificación última. Tal y como están formuladas, parece que se pueden producir en muchos casos *errores de salto*, dado que las garantías de ingresos son muy dispares en el caso de Comunidades con pequeñas diferencias de renta per cápita. En segundo lugar, la impresión que causa el estudio de las nuevas reglas de evolución de los recursos es que se trata de reglas *ad hoc*, diseñadas pensando en Comunidades Autónomas concretas. Más que crear un mecanismo de garantía, parece que se está queriendo contentar a cada una de las Comunidades para garantizar su participación en la firma de los acuerdos.

Ajustes «a la carta» versus principios del sistema

Como es sabido, los principios rectores del sistema de financiación autonómica son los de autonomía, suficiencia y solidaridad. En términos generales, cabe hacer dos valoraciones contrapuestas con respecto al cumplimiento de tales principios. Por una parte, el hecho de que el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de Julio de 2001 fuera firmado por la totalidad de las Comunidades de régimen común, rompe con la inercia de acuerdos parciales con grupos de Comunidades, lo que se ha venido a denominar sistema de financiación «a la carta» y debe ser valorado muy positivamente. Ahora bien, el hecho de que todas las Comunidades se rijan a partir de ahora por el mismo sistema financiero no es sinónimo de que hayan desaparecido los mencionados ajustes «a la carta». A partir de ahora existe un sistema de financiación universal, pero se han institucionalizado algunos de esos ajustes *ad hoc* a través de un no despreciable número de instrumentos de garantía y de cierre del sistema.

Haciendo un análisis particular de cada uno de los principios y con respecto al de autonomía, ya decíamos anteriormente que hay que aplaudir la decisión de incrementar el volumen de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, así como la de ampliar su capacidad normativa respecto a los mismos. A partir de ahora, los gobiernos autonómicos pueden tomar decisiones sobre el nivel de presión fiscal a ejercer sobre sus ciudadanos, así como sobre la forma en que la van a ejercer (estructura de tipos, deducciones, etc.). También se incrementa el grado de autonomía de los gobiernos autonómicos con la incorporación de los recursos de la sanidad al sistema de financiación general.

Con respecto a los principios de suficiencia y de solidaridad, los efectos del nuevo sistema de financiación dependerán crucialmente de cómo funcionen los distintos fondos al margen del Fondo General. En principio, con una inyección presupuestaria adicional,¹⁶ podría haber mejoras en términos de suficiencia por-

16. Piénsese que si nadie puede empeorar con respecto al quinquenio anterior y se han cambiado los criterios de reparto, es decir, no se puede reproducir el reparto anterior, necesariamente tiene que haber más recursos a repartir.

que hay más recursos *para todos*. Esto no tiene porqué ser necesariamente así, sin embargo, si pensamos en que, si los criterios de reparto de los recursos responden a criterios *ad hoc* y no a las necesidades de gasto efectivas de los distintos territorios, algunas Comunidades podrán mejorar más que otras.

Una apreciación adicional que habría que hacer con respecto al principio de suficiencia tiene que ver con la reforma parcial de los recursos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial. Como se ha comentado ya, el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera desgaja una parte del Fondo para permitir que hasta un 25% de los recursos procedentes de aquél pueda destinarse a sufragar gastos corrientes derivados de la puesta en marcha de las inversiones realizadas. Con esta novedad, se intenta paliar la falta de recursos que, precisamente, tienen los territorios beneficiarios del Fondo. Anteriormente, podría darse la paradoja de que una Comunidad tuviese recursos de capital suficientes para financiar la inversión y que, sin embargo, no contase con los recursos corrientes necesarios para sufragar los gastos de explotación de tal inversión.

Cierre del modelo competencial

Como ya habíamos comentado anteriormente, al final del año 2001 se firmaron los acuerdos de cesión de las competencias sanitarias a las Comunidades que aún no las ostentaban, de modo que se puede dar por finalizado el proceso de traspasos en las competencias que inicialmente se planteó descentralizar. La ventaja fundamental de esta culminación es que coloca a todas las Comunidades en una posición homogénea en lo que a gestión de servicios se refiere, de manera que sus necesidades de recursos son, ahora, similares y, en consecuencia, las reglas de financiación, más claras.

El traspaso de la sanidad a todas las Comunidades ha permitido, adicionalmente, incorporar la financiación sanitaria al sistema general de financiación autonómica. Con ello, los recursos destinados a financiar los servicios sanitarios pasan a ser incondicionados, lo que, en principio, debe redundar en una mayor autonomía de los gobiernos territoriales.

Referencias bibliográficas

- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (Ed) (2001): *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*. Fundación BBVA. Madrid.
- MONASTERIO, C; PÉREZ, F; SEVILLA, J.V.; y SOLÉ, J. (1995): *Informe Sobre el Actual Sistema de Financiación Autonómica y sus Problemas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J.; LÓPEZ LABORDA, J. (1994): «Descentralización del sector público y competencia fiscal: una reflexión desde la experiencia española», en *Hacienda Pública Española. Monografía 2/1994*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 241-250.
- RUIZ-HUERTA, J.; DÍAZ DE SARRALDE, S. y HERRERO, A. (2001): «La Financiación de las Comunidades Autónomas en el año 2000. Una Evaluación de

la Corresponsabilidad y Propuestas de Reforma», en Varios Autores, *Informe de Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 453-481.

RUIZ-HUERTA, J. y GRANADOS, O. (2002): *La Reforma de la Financiación Autonómica en el 2001: Desarrollo del Modelo Competencial y Corresponsabilidad Fiscal*, MIMEO. IUOG

SEVILLA, J.V. (2001): *Las Claves de la Financiación Autonómica*, Crítica, Barcelona.

Marco normativo

- Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2001).
- Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2001).
- Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2001).