

La nueva financiación autonómica: ¿un modelo realmente definitivo?

Araceli de los Ríos Berjillos¹
Universidad de Córdoba

Recibido, Febrero de 2002; Aceptado, Julio de 2002.

BIBLID [0213-7525 (2003); 68; 187-212]

PALABRAS CLAVE: Financiación autonómica, Autonomía, Solidaridad, Estabilidad, Consenso político.

KEY WORDS: Autonomous regional financing, Autonomy, Solidarity, Stability, Political consensus.

RESUMEN

En Julio del año 2001 el gobierno central acordó con los gobiernos autonómicos un nuevo modelo de financiación autonómica. Para valorar la estabilidad de este nuevo sistema hemos de tener presentes cuáles deben ser las virtudes de un modelo de financiación regional. En primer lugar, en este artículo se analizan los principales requisitos que debe recoger el sistema de financiación regional para ser estable: consenso, suficiencia, autonomía, solidaridad, coordinación y unicidad. En segundo lugar, se identifican las principales virtudes y defectos de los modelos anteriores. Finalmente, el nuevo modelo se valora desde dos puntos de vista: ¿cuánto se avanza en autonomía?, y ¿cuánto en solidaridad?

ABSTRACT

In July year, 2001, central and regional governments agreed on a new model of autonomous regional financing. In order to evaluate the stability of this new system, we have to bear in mind what the positive aspects of regional financing should be. First, in this article we analyse these positive aspects that should contain regional financing in order to be a stable system: consensus, self-sufficiency, autonomy, solidarity, co-ordination and one sole system. Secondly, we analyse the main virtues and defects of previous models. Finally, the new model is evaluated from two points of view: the progress made with respect to autonomy, as well as, solidarity.

1. INTRODUCCIÓN

En Julio de 2001 se acordó el modelo de financiación autonómica para las CCAA de régimen común que se aplicará a partir de Enero de 2002. La vocación

1. Profesora del Departamento de Gestión Empresarial y Métodos Cuantitativos de la Facultad de CC.EE. y Empresariales (ETEA) adscrita a la Universidad de Córdoba.
Agradezco al profesor Dr. D. Adolfo Rodero Franganillo sus comentarios y sugerencias sobre este trabajo, evidentemente cualquier insuficiencia es responsabilidad única y exclusiva de la autora.

inicial de dicho modelo es que no sea objeto de revisión quinquenal, es decir, que sea un modelo estable y realmente definitivo. El objeto de este artículo es analizar si el modelo aprobado en Julio de 2001 reúne los requisitos para ser un modelo estable de financiación regional. Para ello el trabajo se estructura en tres partes; en primer lugar se exponen los requisitos que desde nuestro punto de vista debe reunir un modelo de financiación autonómica para ser estable; en segundo lugar se analizan las insuficiencias detectadas en los modelos anteriores, y en tercer lugar, tratamos de valorar si el nuevo modelo supera dichas insuficiencias y reúne las condiciones necesarias para ser un modelo definitivo. El trabajo concluye valorando positivamente el avance en la autonomía del nuevo sistema, aunque cuestionando su estabilidad, ya que los factores políticos son el principal obstáculo para la consolidación no sólo de este nuevo modelo, sino de cualquier modelo de financiación regional.

2. CRITERIOS INFORMATIVOS DE UN MODELO ESTABLE DE FINANCIACIÓN REGIONAL

2.1. *Consenso*

La primera característica de un modelo de financiación autonómica con vocación de estabilidad es que debe ser aceptado por todas las CCAA. Esta tal vez sea una de las principales dificultades a las que se enfrenta la definición de un sistema de financiación autonómica en España, por dos razones principales: a) porque las realidades socioeconómicas de las regiones españolas son distintas, y por tanto también lo son sus necesidades de financiación, y b) porque en España, hay dos tipos de CCAA, las de régimen foral (el País Vasco y Navarra) y las que régimen común (el resto). Sin entrar en un análisis de esta última cuestión, lo más destacado de la misma es que el sistema de financiación foral dota de mayor autonomía financiera al País Vasco y Navarra de lo que el sistema *LOFCA* dota al resto de CCAA; por eso las CCAA más desarrolladas han propugnado un acercamiento del sistema de régimen general al foral. Son varios los estudios² que demuestran que el sistema foral no podría generalizarse al resto de CCAA³.

2. La generalización del sistema foral al resto de CCAA es objeto de estudio en la tesis doctoral de M. Vallejo Escudero (1995/1996), *Un análisis económico del sistema de financiación de las comunidades autónomas. Evolución y propuesta de reforma*, Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco, pp. 416; también en J. Sevilla Segura, (2001), pp. 193, y J. M. Esteban y R. Gómez, (1991), pp. 75-92.
3. Las razones principales para ello son de dos tipos: por una parte, la administración central se encontraría con una insuficiencia de recursos, y por otra, algunas CCAA, por ejemplo, Extremadura, tampoco llegarían a cubrir sus gastos con los ingresos aportados por el sistema foral. Respecto al primero de estos problemas, no queremos dejar de indicar que no tendría por qué producirse si el cupo estuviera bien definido.

Por tanto, aunque se llegara a definir un modelo de régimen general que fuera aceptado por todas las CCAA, aquellas comunidades, por ejemplo, Cataluña, que desearían para sí un sistema similar al foral, no estarán del todo satisfechas, de lo que cabe deducir que su actitud va a ser seguir proponiendo reformas periódicas al sistema.

2.2. *Suficiencia*

La segunda característica es que el modelo debe aportar los recursos necesarios para que las CCAA puedan prestar los servicios transferidos a un determinado nivel mínimo. Tampoco esta es una cuestión sencilla porque la suficiencia de recursos depende de cuál es el nivel que se considera mínimo en la prestación del gasto público. Además hay que tener en cuenta que el coste de prestación de los servicios en cada región difiere, por ejemplo, por la orografía, o la dispersión de la población. Por tanto, un mismo volumen de recursos per cápita no garantiza necesariamente la misma cobertura del coste de los servicios; y además, las capacidades financieras de las regiones son diferentes, por lo que el origen de los recursos que garantizan dicha suficiencia tampoco sería el mismo en cada región.

Cabría esperar que tras los 20 años de experiencia financiera de las CCAA, la suficiencia del sistema fuera una cuestión superada, pero aunque eso fuera así, en el próximo modelo el traspaso de las competencias en materia sanitaria a las CCAA del 143 de la Constitución plantea una nueva dificultad: la financiación del gasto sanitario, cuyo rasgo más característico ha sido la insuficiencia de recursos. En general, los problemas de la financiación de las competencias en materia sanitaria han coincidido con las insuficiencias del modelo de financiación del resto de competencias (por ejemplo, la escasa autonomía financiera o la ausencia de un nivel mínimo garantizado en la prestación de los servicios), pero cabe afirmar que en la financiación sanitaria estos problemas se acentúan, así por ejemplo, respecto a la suficiencia financiera, aunque las CCAA del 151 de la Constitución han percibido los recursos correspondientes a las desviaciones al alza del presupuesto del INSALUD, esto último ha dado lugar a problemas de insuficiencia de recursos por la falta de coincidencia temporal entre los gastos y el reconocimiento de la financiación correspondiente.

2.3. *Autonomía*

El sistema de financiación también ha de dotar a las CCAA de la capacidad financiera para variar sus ingresos con el fin de incrementar el nivel o la cuantía del gasto regional según las preferencias de los respectivos ciudadanos (autonomía). De nuevo nos enfrentamos a un problema de difícil solución, y que de entrada se

encuentra ya con un obstáculo *¿insalvable?*: la diferente autonomía aportada por el régimen foral y el común. Dejando aparte esta cuestión, se plantean otras como las siguientes: ¿cuál es el grado de autonomía que debe aportar el sistema a las CCAA?, y ¿cuáles son los mejores recursos o instrumentos financieros para ello?

Respecto al primer interrogante se plantean dos posibilidades:

- a) Que las comunidades financien con recursos propios⁴ y tributos cedidos los gastos correspondientes a las competencias transferidas, y que aquellas comunidades cuya capacidad fiscal sea menor reciban transferencias del Estado hasta igualar el volumen de gasto. Esta alternativa tiene la ventaja de que algunas comunidades podrían alcanzar una autonomía financiera plena. Sus inconvenientes son: las diferencias en cuanto al grado de autonomía alcanzado por cada comunidad, y el hecho de que algunas comunidades podrían obtener un exceso de recursos sobre los gastos.
 - b) Que todas las CCAA alcancen el mismo grado de autonomía financiera. En este caso todas las CCAA recibirían transferencias del Estado. Por ejemplo, se podría fijar un volumen de transferencias del 20% de los gastos no financieros⁵, y que el resto del gasto se financiara con recursos propios y tributos cedidos. Sus ventajas son: que el grado de autonomía alcanzado por las distintas comunidades sería similar, y que se evitarían los excesos de recursos que podrían derivarse de la asignación de tributos a algunas comunidades⁶. Sus inconvenientes son: que para asignar un nivel de autonomía aproximadamente similar a todas las CCAA habría que determinar distintos porcentajes de participación en los tributos que formen parte del sistema, o bien no asignar a algunas comunidades el rendimiento de aquellas figuras
4. Recursos propios son, por ejemplo, los ingresos patrimoniales, los generados por las operaciones de crédito y los ingresos correspondientes a los tributos creados por las CCAA; en sentido amplio se pueden considerar también los ingresos correspondientes a los tributos cedidos total o parcialmente a las CCAA por la administración central.
 5. El peso de las transferencias sobre los gastos no financieros sería una cuestión que tendrían que determinar los distintos agentes políticos. No obstante, el porcentaje del 20% que proponemos coincide, por una parte, con el peso medio de las transferencias en los principales gobiernos regionales federales. Por otra parte, son varios los expertos que en alguna ocasión se han pronunciado sobre el peso de los recursos propios en el sistema, y en general suelen coincidir en que dicho peso debería ser aproximadamente del 75% de los recursos no financieros.
 6. Al existir un volumen mínimo de transferencias, un aumento de los recursos tributarios daría lugar a que se redujera el volumen de transferencias en la misma cuantía. El aumento de los recursos tributarios tendría que ser superior al volumen total de transferencias para que se produjera un exceso de financiación que diera lugar a transferencias negativas desde la comunidad autónoma a la administración central.

impositivas que le supongan un exceso de recursos, lo que llevaría a definir tantas cestas de tributos (y por tanto, sistemas) como CCAA hay.

La mayoría de los autores han realizado propuestas en las que la autonomía de cada comunidad es distinta, pero en las que las diferencias se compensan a través de transferencias estatales⁷. Desde nuestro punto de vista, esta es también la mejor solución. El sistema de financiación debe buscar aquella cesta de impuestos que permita a todas las CCAA financiar sus gastos con los mayores recursos propios (tributarios) posibles, pero por otra parte, las comunidades autónomas también deben aceptar las posibles diferencias en el grado de autonomía que se deriven de la aplicación de dicha cesta. Dicha aceptación dependerá del grado en que se hayan consensuado estos impuestos. No cabe afirmar que un sistema de financiación sea insolidario porque asigne una autonomía diferente a cada comunidad autónoma; el sistema sería insolidario si no compensara dichas diferencias, pero no porque las diferencias existan.

En cuanto a ¿cuáles son los mejores recursos para aportar autonomía al sistema? En general todos los recursos de carácter incondicionado aportan autonomía al sistema, pero no en el mismo grado.

Para medir dicho grado tenemos que analizar para cada recurso financiero las siguientes cuestiones: ¿a qué nivel de la administración corresponde la capacidad normativa?, ¿a qué nivel corresponde su gestión?, y ¿qué nivel se apropia del rendimiento del tributo? El grado de autonomía máximo se alcanza cuando el nivel al que corresponde cada una de estas tres cuestiones es el autonómico, es el caso de los tributos propios, los recargos y el endeudamiento. A continuación estarían los tributos cedidos, cuya gestión y rendimiento corresponde a las CCAA, pero la capacidad normativa es compartida con la administración central. Menos autonomía que los tributos cedidos aporta la cesión parcial del IRPF, pues en este caso, tanto la capacidad normativa como el rendimiento son compartidos, y la gestión corresponde a la administración central. En último lugar estarían las participaciones en impuestos, en las que la gestión y la capacidad normativa corresponden a la administración central, y el rendimiento es compartido; las participaciones en impuestos prácticamente tienen el carácter de una transferencia estatal, aunque hay que reconocer que constituyen un esfuerzo por vincular los ingresos de las CCAA a los recursos generados en su propio territorio.

Una cuestión en la que queremos insistir es que el aumento del peso de las figuras tributarias en el sistema tiene como finalidad *teórica* aumentar la

7. Por ejemplo, como proponían los autores del Libro Blanco, y otras propuestas posteriores como la de C. Monasterio, F. Alcalá y J. López, en J.M. González-Páramo (ed.), (2001), capítulo II, pp. 29-108.

corresponsabilidad de las CCAA, de tal forma que eso repercute en la asignación eficiente del gasto público autonómico; esto último depende, a su vez, de que los ciudadanos sean conscientes del coste correspondiente a los servicios prestados por la administración autonómica. En este sentido, creemos que una cuestión fundamental es la cesión, siempre que sea posible, de la gestión del tributo. De esta forma el ciudadano ha de relacionarse con la hacienda autonómica, y no con la central, y esta es una de las vías para que los residentes de una región perciban con qué recursos financia la comunidad autónoma los servicios prestados.

Desde nuestro punto de vista, la cesión de la gestión del tributo contribuye más a la corresponsabilidad que la cesión de capacidad normativa. La experiencia parece indicar que los gobiernos autonómicos se esfuerzan en realizar una buena gestión de los tributos cedidos, pero apenas utilizan la capacidad normativa para aumentar los ingresos. Es más, si se cede capacidad normativa para aumentar los tipos impositivos de los impuestos, cabe cuestionarse qué avance supone respecto a la posibilidad que ya recoge la LOFCA de establecer recargos sobre los impuestos estatales. Las mismas razones por las cuales las CCAA no han establecido un recargo sobre el IRPF estatal, son las que explican que en los cinco años de vigencia del último modelo ninguna comunidad haya aumentado la tarifa autonómica. No obstante, la cesión de la gestión de los tributos tiene serios inconvenientes. La eficiencia de la hacienda pública depende en gran medida del intercambio de información; al cederse la gestión del tributo el intercambio de información es más opaco, como ya demuestra la experiencia con las comunidades forales; además incrementa la necesidad de coordinación entre las distintas administraciones, y las CCAA han de asumir los costes correspondientes.

2.4. Solidaridad

Aclaremos primero qué entendemos por solidaridad, y por qué es necesaria su presencia para la estabilidad del sistema de financiación autonómica.

La solidaridad es la *redistribución de recursos que se efectúa con la finalidad de equiparar los niveles de progreso de todas las regiones*. Los principales objetivos del principio de solidaridad son dos: establecer un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio nacional, y alcanzar la equidad. El primero se concreta en la reducción de las desigualdades económicas interterritoriales, y el segundo en la nivelación de los servicios públicos, garantizando la igualdad de acceso a todos los ciudadanos. A priori cabe pensar que estos objetivos son más propios de la política de desarrollo regional que del sistema de financiación autonómica, de hecho, es así, pero eso no excluye que la financiación autonómica tenga algo que ver en el logro de los mismos.

Para entender qué papel desempeña la solidaridad hemos de remontarnos al inicio del proceso de descentralización del Estado español. Hay que tener presente que las regiones españolas nacen del proceso de descentralización de un Estado único centralizado; dicho proceso es distinto del que surgen los Estados federales, en el que son los gobiernos regionales o Estados quienes ceden parte de su poder a una gobierno superior o federal. Esta cuestión política no es independiente del problema económico que nos ocupa, así por ejemplo, mientras que las diferencias entre los Estados de un gobierno federal se toleran (en la medida en que se heredan de los Estados independientes originarios), a un Estado centralizado cabe pedirle que en el momento inicial de traspaso de competencias, el nivel de prestación de los servicios y la dotación inicial de capital fuera la misma en cada región. El hecho de que esto no fuera así, y que por tanto, el punto de partida de cada comunidad autónoma fuera diferente, justifica que, en el caso español, la solidaridad sea un objetivo tan importante como el de la autonomía de las regiones.

Por tanto, la solidaridad es necesaria para que dichas diferencias no se incrementen y perpetúen, afectando a la estabilidad del propio Estado de las autonomías. Analicemos en qué se concretan dichas diferencias, y qué reflejo tienen en un sistema de financiación autonómica. Una primera clasificación nos lleva a distinguir entre las diferencias socioeconómicas de las regiones, y las diferencias financieras. Las primeras se concretan en el distinto nivel de desarrollo de las regiones, la diferente dotación de capital, de renta per cápita, etc.; el origen de dichas diferencias es tan complejo que no entraremos en él en este trabajo. En segundo lugar, y en parte, derivado de lo anterior, existen diferencias financieras que a su vez se concretan en: a) desequilibrios fiscales horizontales, es decir, diferencias entre los gobiernos regionales para obtener recursos fiscales, dichas diferencias determinan que para un mismo esfuerzo fiscal la provisión de bienes y servicios sea distinta; b) desequilibrios fiscales verticales, es decir, diferencias entre la capacidad fiscal de cada región y sus necesidades de financiación; existen factores socioeconómicos que justifican las diferencias en el coste de prestación de los servicios públicos, por ejemplo, la dispersión de la población. Estas últimas diferencias financieras afectan directamente al nivel de desempeño del gasto público transferido a las CCAA.

La Constitución reconoce la presencia de ambos tipos de problemas, y establece que la nivelación y la corrección de desequilibrios se efectuarán respectivamente, a través de las transferencias o asignaciones de nivelación, y de un Fondo de Compensación. Además, a través de las variables socioeconómicas empleadas para determinar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, el sistema de financiación trata de compensar el distinto coste de prestación de los servicios en cada comunidad autónoma.

2.5. *Coordinación*

La estabilidad del sistema de financiación también depende del grado de coordinación entre la actuación de la administración central y la correspondiente a las distintas CCAA, porque los distintos niveles de la administración comparten competencias sobre el gasto, y también sobre los ingresos, y porque la coordinación afecta directamente a la eficacia de los instrumentos financieros empleados por los distintos niveles de gobierno. En materia presupuestaria la coordinación repercute mejorando la gestión de los ingresos y gastos públicos; sin coordinación no sería posible la gestión de los tributos compartidos; y en materia de política económica la coordinación contribuye al logro de los objetivos de la política de estabilización, en concreto ha permitido la reducción de los niveles de déficit y endeudamiento autonómico, y por otra parte ha contribuido a la convergencia real de las regiones españolas con las europeas, en la medida en que se ha producido una concentración de las inversiones en las regiones menos desarrolladas.

2.6. *Unicidad (Sistema único)*

De todo anterior cabe deducir que un mismo modelo de financiación autonómica no va a satisfacer por igual a todas las CCAA, pero aún así, desde nuestro punto de vista, un único sistema es preferible a tantos sistemas como comunidades hay. Un Estado autonómico en el que cada región tuviera un sistema de financiación diferente, difícilmente tendría estabilidad financiera, pues cualquier región estaría permanentemente tentada a compararse con el resto y a proponer modificaciones de su modelo de financiación. La existencia de un mismo sistema de financiación regional también se puede argumentar constitucionalmente; según J. García, P. Pérez, y J. Zornoza (1998), los sistemas de financiación particulares entre CCAA deben ser sólo aquellos que tienen una base constitucional, es decir, el foral, el de régimen común, el hecho insular y el caso de Ceuta y Melilla; estos autores también consideran que si las competencias son distintas, está justificado que existan particularidades en la financiación, como ha sido el caso de las CCAA que tenían transferidas las competencias en materia sanitaria. Salvo estas situaciones, el resto de CCAA deben adoptar un sistema común, ya que mantienen la misma posición constitucional.

Todos estos principios se recogen expresamente en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 27 de Julio de 2001; el principal objetivo de este trabajo es valorar si el contenido de dicho acuerdo contribuye efectivamente a su logro.

3. APORTACIONES E INSUFICIENCIAS DE LA EXPERIENCIA AUTONÓMICA

Para comprender porqué hasta ahora ningún modelo de financiación ha sido estable, tenemos que acudir a un análisis de las aportaciones e insuficiencias de cada uno de los sistemas aplicados desde 1987.

Del análisis de la experiencia autonómica se extrae una primera conclusión, y es que el sistema de financiación de las regiones españolas ha seguido el desarrollo lógico que cabría esperar. En el primer modelo definitivo de financiación, aplicado durante el quinquenio 1987-1991, la suficiencia y la solidaridad fueron los objetivos prioritarios, y la ausencia de autonomía financiera fue la nota más característica. La principal preocupación de los primeros años fue dotar a las CCAA de los recursos necesarios para prestar las competencias transferidas, y procurar que el proceso de descentralización se llevara a cabo sin duplicar el gasto público, para evitar la consiguiente repercusión sobre el déficit de la administración pública.

Una de las principales aportaciones del modelo de 1987 fué el *esfuerzo* realizado por definir un modelo definitivo de financiación que se ajustara al contenido de la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA (LOFCA), y, por tanto, superar la metodología del coste efectivo aplicada durante el denominado periodo transitorio. Además, en este quinquenio se trataron de superar las insuficiencias detectadas en el periodo anterior, todas ellas relacionadas con la suficiencia del sistema y con la solidaridad (por ejemplo, la desaparición del impuesto sobre el lujo, y el comportamiento inadecuado del FCI).

Gracias al establecimiento de la participación en los ingresos del Estado (PIE), el sistema gana en automatismo y se reduce la discrecionalidad del periodo transitorio⁸.

Este primer modelo definitivo no reunía los requisitos para ser un modelo estable de financiación, principalmente porque no aportaba autonomía financiera a las CCAA, sino que estas dependían de las transferencias estatales para su financiación; aún así, la valoración del mismo es positiva, y su principal aportación se encuentra en que supo dar respuesta a los errores del período transitorio.

8. La financiación por participación en los ingresos del Estado desempeña un papel central en este modelo de financiación y se consolida por varios motivos: a) porque el porcentaje de participación es estable, no va a variar año tras año, sino que se fija para todo el quinquenio, b) porque la base sobre la que se aplica dicho porcentaje, los ITAE (Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente), también es más estable que la anterior, al incluir las cotizaciones a la Seguridad Social y al desempleo, y c) porque se establecen unas reglas de evolución máxima y mínima de éste volumen de recursos; dichas reglas vienen a confirmar el papel principal de la PIE en la financiación de las CCAA; su peso llega a ser tan representativo, que surge la necesidad de establecer ciertos límites a su evolución.

El sistema de financiación autonómico del quinquenio 1992-1996 potenció la coordinación entre las distintas administraciones, principalmente se controlaron los niveles de endeudamiento y déficit autonómicos. En este quinquenio hay que distinguir dos periodos: el bienio 1992-1993, y el periodo 1994-1996.

Existe un primer acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), del 20 de Enero de 1992, cuyas principales aportaciones se refieren a los aspectos de coordinación ya mencionados, y a la consolidación de la PIE, y por tanto, de la suficiencia del sistema. Otros aspectos que merecen ser destacados son las medidas adoptadas en pro de la equidad del sistema, y que se concretan en: el aumento del peso dado a la variable población para la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, y el establecimiento de unos límites al crecimiento de la tasa de variación de la PIE de cada comunidad autónoma respecto a su grupo competencial. Ambas medidas contribuyen, al menos teóricamente, a igualar los niveles de financiación per cápita, y el volumen de recursos que perciben las regiones con iguales competencias; ésta última, en la medida en que limita las desigualdades financieras que pueden derivarse de la distinta evolución de los recursos para cada comunidad.

El segundo acuerdo del CPFF es del 7 de Octubre de 1993, y su aportación fundamental es el *intento* por establecer un procedimiento para aplicar la corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica. Como consecuencia de este procedimiento se vio alterada la configuración de los recursos que percibían las CCAA, pero el objetivo de incrementar la corresponsabilidad apenas se alcanza. La cesión del 15% del rendimiento territorializado del IRPF a cada comunidad autónoma recibió numerosas críticas⁹, pero la razón fundamental por la que no se alcanzó el objetivo es porque en realidad se trataba de una transferencia estatal más; no era una cesión parcial del tributo, consiguientemente tampoco se cedió capacidad normativa, ni de gestión sobre el mismo. Esta insuficiencia se supera en el modelo correspondiente al quinquenio 1997-2001, en el que efectivamente se cede de forma parcial el IRPF, así como capacidad normativa sobre el tramo autonómico de dicho impuesto y sobre el resto de tributos cedidos. Estas medidas cabe valo-

9. Por ejemplo, que aportaba una autonomía distinta a cada comunidad autónoma, porque aunque todas percibían un 15% de las cuotas líquidas del IRPF, el porcentaje que representaban en cada comunidad dichos recursos sobre la financiación total incondicionada era distinto. También se consideró un instrumento que podría dar lugar a desigualdades en el volumen de financiación incondicionada de las regiones. La razón no es sólo el mayor peso de este recurso en las comunidades más desarrolladas, sino principalmente que las reglas de evolución de la participación en los ingresos del Estado, y de la financiación territorializada por IRPF eran distintas; como consecuencia de estas dos razones pueden surgir diferencias financieras entre las CCAA. Al respecto, hay que señalar que si ambos recursos evolucionaran según los mismos criterios el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal hubiera quedado vacío de contenido.

rarlas como un avance real en la autonomía del sistema, no obstante, el modelo de 1997 no está exento de críticas.

La primera crítica que cabe realizar al modelo de 1997 es que fue el que menos grado de consenso alcanzó, prueba de ello es que tres CCAA (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) lo rechazaron y optaron por seguir aplicando el del quinquenio anterior. Al analizar este modelo se aprecia que existían razones económico-financieras que justificaban que algunas comunidades autónomas lo rechazaran, pero también hemos de indicar que la razón fue, fundamentalmente, política. El modelo del Acuerdo del CPFF de 23 de Septiembre de 1996, vino condicionado por el acuerdo de investidura y gobernabilidad entre Convergencia i Unió y Partido Popular; por tanto, es un modelo que responde a las demandas de una comunidad autónoma concreta, Cataluña, cuyo partido gobernante en esa fecha, posibilitó la investidura de José M^a Aznar como presidente del gobierno en 1996¹⁰.

Los argumentos en contra del modelo que más sonaron en el debate político hacían referencia al hecho de que aportaba una autonomía diferente a cada región. Por su interés nos detendremos en analizar esta cuestión.

Independientemente de cuál fuera la evolución del IRPF a lo largo del quinquenio, al ser un impuesto progresivo que recae sobre la renta, tanto la tarifa autonómica, como la participación territorializada en el mismo, aportan más recursos a aquellas CCAA en las que existe una mayor renta.

La insuficiencia del modelo se encuentra en que se concentra la autonomía financiera en un único impuesto, y no se diversifica en otras figuras tributarias¹¹. Además, la cesión parcial de un impuesto que recae sobre la renta, da lugar a mayores diferencias en la financiación aportada a las regiones que la cesión parcial de un tributo que recaiga sobre el consumo, pues las diferencias en la renta, entre las regiones, son mayores que en el consumo.

Uno de los aspectos más criticados del modelo fue el hecho de que no establecía un crecimiento máximo para los recursos del IRPF; esto puede interpretarse como un deseo de no limitar la autonomía financiera que aportaba¹². El no fijar un

10. Esta situación no era totalmente nueva porque, en 1994, Extremadura, Castilla y León y Galicia ya rechazaron el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal aprobado en el CPFF en 1993, según el cual se les atribuiría una participación territorializada en el IRPF del 15%; en 1995 y 1996 sólo Extremadura siguió rechazando dicho acuerdo.
11. Los argumentos que se dieron para no ceder los impuestos especiales y el IVA eran fundamentalmente de índole técnica, y sin embargo, dichos tributos se concertaron con las comunidades forales.
12. Hay que indicar que el fijar un crecimiento mínimo garantizado también limita la corresponsabilidad fiscal del modelo, pues ésta implica asumir tanto los aumentos de recursos, como las reducciones en la financiación. No obstante, si tenemos en cuenta que todos los recursos del modelo contribuyen a la suficiencia aportada por el mismo, el fijar un crecimiento mínimo de los recursos procedentes del IRPF (tarifa autonómica y participación territorializada), está justificado si con ello se evita que la evolución de los recursos del modelo aporte una financiación insuficiente a las regiones.

límite máximo puede dar lugar a mayores diferencias en la autonomía financiera que el modelo aporta a cada región.

Tal y como se ha ido indicando, son varias las razones por las que ciertamente el modelo aportaba una autonomía diferente a cada comunidad autónoma; pero esta cuestión no debe confundirse con la del volumen total de recursos que percibía cada comunidad. En lo que respecta a este tema hay que destacar dos cuestiones:

- 1) Respecto al volumen total de recursos, se estableció la neutralidad financiera del modelo en el año base 1996, por tanto, cada comunidad percibía tantos recursos como le correspondían por la aplicación del modelo anterior.
- 2) Respecto a la evolución a lo largo del quinquenio del montante total de recursos, ésta dependía, simplificando la cuestión, de la evolución de la PIE, y de la evolución de los recursos del IRPF (tarifa complementaria y participación territorializada), así como del peso de estos recursos sobre la financiación total. En este sentido cabe señalar que, si el crecimiento de los ITAE era superior al del IRPF estatal, esto beneficiaba a las CCAA en las que la PIE tuviera un peso mayor sobre la financiación total, y por tanto, en las que el grado de autonomía financiera fuese menor, y viceversa.

A modo de valoración general de la experiencia autonómica, la principal crítica que, desde nuestro punto de vista, puede realizarse al proceso de descentralización pública y a su financiación, es que el notable avance que se produce en la autonomía financiera del sistema de financiación se ha llevado a cabo sin que previamente los déficit iniciales, con que la administración central prestaba los servicios públicos en cada región, hayan sido valorados, ni compensados. Al ceder en 1997 a las CCAA la capacidad financiera para mejorar la prestación de sus servicios públicos, se podían producir diferencias sustanciales en el nivel de prestación de los servicios públicos a los ciudadanos de cada la región.

Si una comunidad autónoma quiere incrementar el nivel de prestación de los servicios públicos, esta actuación debe realizarse mediante el ejercicio de su autonomía financiera, por ejemplo, ejerciendo su capacidad normativa, y no mediante transferencias estatales; pero, previamente, el sistema de financiación de las CCAA debe estar estructurado de tal forma que:

- 1) Exista un nivel mínimo garantizado en la prestación de los servicios públicos. Esto último enlaza con la compensación del diferente nivel con que el Estado venía prestando los servicios públicos en cada región y, por tanto, con las asignaciones especiales de nivelación.

- 2) El sistema debe dotar a todas las CCAA de las mismas posibilidades para incrementar el nivel de prestación de los servicios públicos mediante el ejercicio de la autonomía financiera, y las CCAA deben ejercer dicha capacidad normativa, asumiendo el coste político correspondiente.

En la financiación de las CCAA de régimen común no se ha abordado expresamente la primera condición, porque no ha existido un consenso, ni un estudio, sobre cuál debe ser el nivel mínimo garantizado. Tampoco se cumple la segunda condición, porque la autonomía financiera que aporta el modelo de 1997 no es la misma para todas las CCAA, y porque entre éstas y las de régimen foral también existen importantes diferencias. Además, a la vista del ejercicio que las CCAA han realizado de la capacidad normativa cedida, éstas son reacias a asumir el coste político asociado, por ejemplo, a un incremento de la tarifa autonómica del IRPF, por el contrario siguen demandando la cesión de nuevos tributos.

Desde nuestro punto de vista, el modelo de financiación de las CCAA debe buscar como primer objetivo el dotar a cada comunidad autónoma con el nivel de recursos necesario para que en todas las regiones exista un nivel mínimo garantizado en la prestación de los servicios públicos. Y en segundo lugar, dotar de las mismas posibilidades financieras para mejorar dicho nivel. Lo que ha ocurrido en la financiación autonómica, es que se ha alterado el orden de estos objetivos, primero se ha dotado a las CCAA de autonomía financiera, y además no de forma satisfactoria, y se ha relevado a un segundo lugar la nivelación de los servicios públicos.

Otra crítica realizada al modelo de 1997 se refiere a la pérdida de solidaridad del sistema. Ciertamente el modelo es menos solidario, en la medida en que la participación en los ingresos del Estado pierde peso en la financiación total, y lo gana la financiación territorializada, es decir, la financiación que directamente procede del rendimiento total o parcial de determinados tributos en el ámbito geográfico de cada comunidad autónoma; sobre todo porque el modelo no establece un criterio de equidad según el cual se determinaría el gasto garantizado a cada comunidad autónoma.

La creación del Fondo de Garantía supuso el reconocimiento expreso de que el modelo podía dar lugar a desequilibrios financieros entre las regiones. El funcionamiento de dicho fondo era el que determinaba el grado de solidaridad del modelo, pero obsérvese que el coste siempre es asumido por la administración central, y que el objetivo del fondo era paliar las consecuencias no deseables de los nuevos recursos del modelo, cuando lo idóneo sería que de los recursos del sistema de financiación no se derivaran desequilibrios financieros, lo cual podría conseguirse al diversificar los recursos sobre los que pivota la autonomía financiera del sistema de financiación de las CCAA. No obstante, es inevitable que del ejercicio de la auto-

mía financiera se deriven dichos desequilibrios; el principal problema, en este caso, es que los desequilibrios no se derivan necesariamente del ejercicio de la autonomía, sino de la evolución de los recursos, por ejemplo, del IRPF, y esto último sí que podría limitarse mediante la propuesta indicada. Respecto a dicho fondo hay que indicar que se trataba de una medida *ad hoc*, que no se consolidaba.

Por otra parte, las dificultades para distribuir el volumen de recursos correspondiente a las asignaciones especiales de nivelación, guardan una relación directa con el hecho de que los déficit iniciales en la prestación de los servicios públicos no fueron valorados en su momento, lo cual hace ahora más difícil su compensación, y por tanto, el reparto de este volumen de recursos, cuyo fin es igualar el nivel en la prestación de los servicios públicos por parte de las CCAA.

Otras materias pendientes de abordar en el modelo de 1997 eran: la actualización de las variables y ponderaciones que se emplean para fijar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, y la coordinación.

Respecto a la primera cuestión, quedó pendiente hasta que se completara el traspaso de competencias en educación a las CCAA del artículo 143 de la Constitución. F. Adame (1998), ha señalado otras razones: porque el interés se centró en dotar de mayor corresponsabilidad a las CCAA, y porque no se deseaba incrementar el gasto del Estado para poder de cumplir los criterios de convergencia.

4. EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Al igual que en los modelos anteriores, el acuerdo del CPFF de 2001 establece la conocida neutralidad financiera del sistema, que en definitiva es una garantía para las CCAA de que con el nuevo modelo no van a percibir menos recursos que los que les correspondían por la aplicación del anterior.

El modelo distingue entre la financiación de tres bloques de competencias: las competencias comunes, los servicios sanitarios de la Seguridad Social (SS) y los servicios sociales de la Seguridad Social. La financiación de cada bloque competencial se lleva a cabo con los recursos asignados a fondos de distinto carácter, tal y como puede observarse en el siguiente cuadro.

CUADRO 1
SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN
DESDE 2002

BLOQUES	FONDOS	CRITERIOS DE REPARTO	RECURSOS
Financiación competencias comunes	Fondo General	94% Población 4,2% Superficie 1,2% Dispersión 0,6% Insularidad	6.600 millones de ptas. garantizados a cada comunidad autónoma
	Fondo para las CCAA de menor renta	Reparto entre las CCAA cuyo VAB per cápita sea inferior al VAB per cápita medio	25.000 millones de ptas.
	Fondo «densidad de población»	CCAA con una densidad inferior a 27 habitantes por km ² y menos de 50.000 km ²	8.000 millones de ptas.
Financiación servicios sanitarios de la SS	Fondo General	75% Población protegida 24,5% población mayor de 65 años 0,5% Insularidad	40.000 millones de ptas.
	Fondo «Programa de ahorro en incapacidad temporal»	Reparto según la población protegida.	
	Fondo «Desplazados»		
Financiación servicios sociales de la SS		Población mayor de 65 años.	

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo del CPFF de 27 de Julio de 2001.

De forma resumida los dos ejes principales del sistema de financiación autonómica son: la articulación del principio de autonomía y la del principio de solidaridad. La primera se concreta en consensuar una cesta de tributos como principal fuente de financiación de las CCAA, y la segunda en adoptar un criterio que dote de equidad al sistema, y según el cual se redistribuirán las transferencias de nivelación.

A continuación analizamos ambas cuestiones para el nuevo modelo aprobado en Julio de 2001.

4.1. La autonomía del nuevo modelo

Para valorar el avance en autonomía del nuevo modelo vamos a comparar los ingresos de carácter tributario, que para el modelo que finaliza y el nuevo son los que se recogen en el siguiente cuadro.

CUADRO 2 COMPARACIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL NUEVO MODELO

MODELO 1997-2001	MODELO 2002-...
- Patrimonio	- Patrimonio
- Sucesiones y donaciones	- Sucesiones y donaciones
- Transmisiones patrimoniales	- Transmisiones patrimoniales
- Actos jurídicos documentados	- Actos jurídicos documentados
- Tasa sobre el juego	- Tasas sobre el juego
- 30% IRPF	- 33% IRPF
	- 35% IVA
	- 40% impuestos especiales sobre hidrocarburos, labores del tabaco, cerveza, vino y bebidas fermentadas, alcohol y bebidas derivadas y productos intermedios
	- 100% impuesto especial sobre la electricidad, matriculación de vehículos y del nuevo impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos.

Fuente: Elaboración propia.

Hay que destacar que el rendimiento correspondiente al IVA, los impuestos especiales de fabricación¹³, y los impuestos especiales sobre la electricidad y matriculación de vehículos, se asignará a las CCAA una vez traspasados los servicios sanitarios de la Seguridad Social; obsérvese que si una comunidad autónoma no aceptara dicho traspaso, en teoría, la autonomía financiera resultante sólo variaría

13. Son impuestos especiales de fabricación: los impuestos sobre hidrocarburos, labores del tabaco, cerveza, vino y bebidas fermentadas, alcohol y bebidas derivadas y productos intermedios.

respecto a la del modelo anterior en que la cesión del IRPF sería del 33%, mientras que en el quinquenio 1997-2001 era del 30%.

Centraremos esta exposición en la idoneidad de la cesión del rendimiento de las principales figuras de nuestro sistema tributario, el IRPF y los impuestos sobre el consumo.

En todo este análisis conviene tener presente la siguiente idea. Desde el punto de vista de la eficiencia económica (objetivo último de la autonomía financiera), los ingresos tributarios que se deben asignar a cada comunidad autónoma son aquellos que se han generado en su propio territorio¹⁴.

A simple vista, puede parecer que el avance en autonomía del sistema es muy notable, de hecho se avanza en autonomía, pero el progreso real es menor que el aparente. La razón es que no existe capacidad normativa, ni de gestión, en muchos de estos tributos, además en el caso del IVA y de algunos impuestos especiales, no se cede parcialmente a las CCAA el tributo (como es el caso del IRPF), sino que lo que se establece son participaciones territorializadas; en esta figura la autonomía es mínima ya que, en realidad, tiene el carácter de una transferencia estatal. Analicemos detenidamente estas cuestiones.

Que el IRPF es un tributo idóneo para formar parte del sistema de financiación autonómica, es algo que ya ha puesto de manifiesto la experiencia autonómica de los últimos años. Ciertamente es un tributo del que se derivan diferencias financieras entre las CCAA, pero eso no quiere decir que el sistema sea insolidario, siempre y cuando se establezcan las medidas oportunas (transferencias) para compensar estas diferencias.

En el caso de los impuestos indirectos, las dificultades técnicas para descentralizarlos son mayores que en el IRPF. La principal dificultad para ceder a las CCAA el rendimiento de los impuestos sobre el consumo, es que éstos gravan la fase de fabricación (en el caso de los impuestos especiales, salvo el impuesto sobre matriculación de vehículos), o las distintas fases de transmisión del bien (en el caso del IVA), por lo que la comunidad en la que se recauda el tributo, y que por tanto percibiría el ingreso, puede no coincidir con la comunidad en que residen los sujetos pasivos que pagan dichos impuestos, es decir, el coste de la financiación de los servicios prestados por una comunidad autónoma puede recaer sobre los residentes de otras regiones.

Dichas dificultades técnicas siguen existiendo y, sin embargo, estos impuestos van a formar parte del nuevo sistema. ¿Qué razones han condicionado la nueva

14. Sobre esta cuestión cabe plantearse si dichos ingresos deben ser generados sólo por los residentes de la comunidad autónoma (población de derecho), o por la población de hecho. En el caso del IRPF los ingresos se generan por los residentes, en cambio los impuestos sobre el consumo se pagan por todas aquellas personas que a lo largo de un ejercicio han efectuado un consumo en la región, sean o no residentes de la misma.

situación? Desde nuestro punto de vista, son las siguientes: por una parte, la necesidad casi indiscutible de aumentar la autonomía del sistema y el escaso margen para crear nuevos tributos propios por parte de las CCAA han determinado que el debate se centre en las figuras tributarias que aún estaban en manos de la administración central; por otra parte, la concertación de éstos impuestos con las comunidades forales, es un argumento para justificar que las dificultades técnicas no son insalvables, y que en la mayoría de las ocasiones las decisiones dependen de la voluntad política.

Para resolver la dificultad técnica asociada a los impuestos sobre el consumo el modelo asigna a cada comunidad autónoma el rendimiento correspondiente según unos indicadores de consumo territorializado, que para cada tributo son los que se exponen a continuación.

Salvo en el caso concreto del impuesto especial sobre matriculación de vehículos, el rendimiento asignado del resto de tributos es una *estimación* de la recaudación líquida correspondiente a cada comunidad autónoma, lo que confirma el carácter de transferencia de dichos rendimientos asignados, aunque ciertamente hay que valorar el esfuerzo por vincular los ingresos de las CCAA a los ingresos generados en su territorio.

Otras cuestiones fundamentales para valorar la autonomía del sistema son la capacidad normativa y de gestión que se cede a las CCAA. Respecto a la primera, el Acuerdo lo que recoge son propuestas que habrá que concretar. Respecto a los tributos que ya formaban parte del sistema se plantea aumentar la capacidad normativa cedida salvo en el caso de los tributos sobre el juego que se mantendría la capacidad ya cedida en 1997. En el caso del IRPF la capacidad normativa se refería a la posibilidad de modificar la tarifa autonómica del impuesto en un 20%, y a establecer deducciones por circunstancias personales y familiares, pero no empresariales. El acuerdo recoge como propuesta eliminar el límite del 20%, siempre y cuando las CCAA respeten la progresividad del tributo, y establece alguna novedad sobre la deducción por inversión en vivienda habitual. La Unión Europea desaconsejó la cesión de capacidad normativa sobre el IVA, y de hecho no se cede; tampoco se realiza ninguna propuesta sobre la cesión de capacidad normativa de los impuestos especiales. Posteriormente al Acuerdo de CPFF de 27 de Julio de 2001, el gobierno central negoció con los gobiernos autonómicos la creación de un nuevo impuesto sobre las ventas minoristas de hidrocarburos que se cede a las CCAA; éstas dispondrán de capacidad normativa sobre este nuevo tributo. Respecto a la gestión de los nuevos tributos sólo se propone que las CCAA gestionen los impuestos sobre la electricidad y matriculación de vehículos, además en ambos tributos se propone ceder capacidad para que las CCAA puedan modificar los respectivos tipos impositivos en una banda del más, menos 10%.

CUADRO 3
CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DEL RENDIMIENTO CEDIDO A LAS CCAA

Tributos	Rendimiento cedido
IVA	35% de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con los índices de consumo territoriales certificados por el INE.
Impuestos sobre la cerveza, productos intermedios y sobre alcoholes y bebidas derivadas	40% de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con los índices de consumo territoriales certificados por el INE.
Impuesto sobre hidrocarburos	40% de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con los índices de entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos (según datos del Ministerio de Economía) ponderados por los correspondientes tipos impositivos.
Impuesto sobre labores del tabaco	40% de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con los índices de ventas a expendedorías de tabaco, certificadas por el Comisionado para el Mercado de Tabaco, ponderadas por los correspondientes tipos impositivos.
Impuesto sobre la electricidad	40% de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con el índice de consumo neto de energía eléctrica, según datos del Ministerio de Ciencia y Tecnología.
Impuesto sobre matriculación	100% de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con el lugar del devengo del impuesto certificado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Fuente: Acuerdo del CPFF de 27 de Julio de 2001.

Según todo lo anterior, ¿qué valoración podemos hacer de la autonomía del nuevo modelo? Respecto al IRPF hay que indicar que en las primeras negociaciones se llegó a hablar de la posible cesión de un 40% de la tarifa del IRPF; el porcentaje finalmente acordado (el 33%) nos parece más adecuado, sobre todo si tenemos en cuenta que es el principal instrumento de la política fiscal, la única política económica que ha quedado en manos de los gobiernos centrales nacionales en la Unión Monetaria Europea. Por tanto, desde el punto de vista económico, éste es un tributo que debe corresponder mayoritariamente a la administración central, aunque desde el punto de vista técnico es el más idóneo para ser descentralizado.

Si tenemos en cuenta que las participaciones territorializadas en los impuestos indirectos tienen el carácter de una transferencia, cabe preguntarse ¿qué aportan estos nuevos recursos frente a la anterior participación en los ingresos del Estado? Tanto la PIE como las participaciones territorializadas en los impuestos indirectos tienen el carácter de transferencias estatales, pero, mientras que la PIE crecería al ritmo en que lo hiciera el PIB (o según otro indicador acordado), los recursos tributarios crecerían según la recaudación efectiva de los mismos, de lo que cabe deducir que, los nuevos recursos no aportan más autonomía pero sí más dinero a las CCAA, que en definitiva es lo que van buscando. No obstante lo anterior, hay que valorar positivamente la incorporación de los impuestos sobre el consumo al sistema, por varias razones: era una demanda de las CCAA, supone vincular los ingresos de las CCAA a los recursos generados en su propio territorio (aunque sea de manera aproximada), e implica que los recursos con que se financian las CCAA de régimen común se aproximan a los recursos con que se financian las CCAA de régimen foral, aunque las diferencias entre ambos tipos de sistemas siguen siendo fundamentales¹⁵.

4.2. La nivelación (solidaridad) en el nuevo modelo

Para analizar la solidaridad del nuevo modelo hemos de analizar dos cuestiones, por una parte, hay que atender a los criterios de reparto de los distintos fondos

15. Sin entrar en detalles de esta cuestión, podemos destacar que, mientras que en el caso de las comunidades forales los tributos se conciertan (lo cual tiene un carácter diferente al de la cesión) y se otorga una amplia autonomía a dichas comunidades al disponer éstas de la gestión de los mismos y de una mayor capacidad normativa, que en el caso de algunos tributos llega a ser plena; en el caso de las CCAA de régimen común los tributos son cedidos, en algunos casos no se cede la gestión, la capacidad normativa cedida es mucho menor, y no es plena en ninguno de los tributos cedidos. Aunque la principal diferencia es que en el sistema común la hacienda central recauda y luego asigna el rendimiento correspondiente a las CCAA, y en el caso del sistema foral son las haciendas forales las que recaudan y luego transfieren a la hacienda central el pago de los servicios que ésta aún presta a la región.

(cuadro 1); de todos ellos, tal vez los más importantes son las variables y ponderaciones según las cuales se determina la financiación de las competencias comunes correspondiente a cada comunidad; por otra parte, aquellas CCAA que no lleguen a cubrir, con los ingresos de carácter tributario, la financiación mínima garantizada para cada bloque de competencias (comunes, sanidad y servicios sociales), percibirán transferencias de la administración central.

CUADRO 4
PONDERACIONES APLICADAS A LAS VARIABLES DE LA PIE

		CCAA	151	CCAA	143	NUEVO
		MODELO				
	VARIABLES	87-91	92-96	87-91	92-96	2002-...
Fondo General	Población	84,40	94,00	59,00	64,00	94,00
	Superficie	15,00	3,50	16,00	16,60	4,2
	Dispersión	-	0,60	-	2,00	1,2
	Insularidad	3,10	1,50	0,70	0,40	0,6
	Unidades advas.	-	0,40	24,30	17,00	-
Fondo Redistributivo (suma cero)	Pobreza relativa	1,99	2,70	4,20	2,70	-
	Esfuerzo fiscal	3,08	1,82	5,00	1,82	-

Fuente: Elaboración propia

En el modelo que ha estado vigente desde 1997 hasta 2001, las variables y ponderaciones aplicadas fueron las mismas que las del modelo aplicado en el quinquenio 1992-1996.

Como se desprende del cuadro anterior, hasta el año 2001 se distinguía entre dos grupos de CCAA, las que se conocen como comunidades del artículo 151 de la Constitución, y las del 143; esta distinción se derivaba del distinto nivel de competencias de las comunidades. Dado que a lo largo del último quinquenio ya se han transferido las competencias en educación a todas las CCAA, en el próximo modelo se elimina esta distinción y se aplican las mismas variables y ponderaciones a todas las comunidades.

Por otra parte, hay un grupo de variables que constituyen un fondo general; respecto a este grupo en el nuevo modelo desaparece la variable unidades administrativas. Desde nuestro punto de vista, la desaparición de dicha variable es acertada, ya que perjudicaba a las comunidades uniprovinciales. El peso de la variable población, en el nuevo modelo, coincide con el peso que ya tenía esta variable en el grupo de comunidades del 151.

Otra cuestión importante es la que se refiere al año de referencia que se toma para los datos. En 1997 no se actualizó y, por ejemplo, el censo de población que se empleaba era el correspondiente a 1988. En el nuevo modelo está prevista la actualización de la variable población con el censo de 1999. Esta cuestión ha sido el principal campo de batalla de la comunidad autónoma andaluza, desde 1997, y aún hoy está pendiente de llegar a un acuerdo con la administración central, sobre una posible compensación por los recursos que Andalucía ha dejado de ingresar debido a la no actualización, en 1997, de esta variable. Esta reclamación es lícita, pues no había razones económicas, ni financieras que justificaran la no actualización del censo de población; fue una decisión política¹⁶.

Desde nuestro punto de vista, la nueva configuración de las variables es más acertada que la que existía hasta ahora. Sin embargo, hay que objetar que tanto las variables como sus ponderaciones son fruto del consenso político, y no se derivan de un estudio económico del gasto regional, por lo que cabría cuestionar hasta qué punto realmente se compensa a las CCAA por el distinto coste de prestación de los servicios.

El segundo fondo, de carácter redistributivo, estaba compuesto por dos variables, la pobreza relativa y el esfuerzo fiscal; este último se estimaba según el IRPF. Este fondo sufrió modificaciones a raíz de la participación de las CCAA en el IRPF. En el nuevo modelo, está previsto un fondo de renta relativa, es decir, se elimina la variable esfuerzo fiscal, y se realiza una redistribución de recursos entre CCAA únicamente en función de su renta relativa; el volumen de dicho fondo es de 25.000 millones de ptas. que se repartirán entre aquellas CCAA cuyo VAB per cápita sea inferior al VAB per cápita medio. Por último, el modelo incorpora un tercer fondo de *densidad de población*, con una dotación de 8.000 millones de ptas. que se distribuirán entre aquellas CCAA con una densidad inferior a 27 habitantes por km² y una superficie total inferior a 50.000 km².

Si la aplicación de estos tres fondos diera lugar a que alguna comunidad autónoma percibiera menos recursos que en 1999 para las competencias comunes, se efectuaría un traspaso de recursos complementario hasta alcanzar la financiación de 1999 que actúa como mínimo garantizado.

Para valorar la solidaridad del sistema no sólo tenemos que analizar los criterios de distribución de los recursos sino también las tasas de variación de este

16. La razón que argumentó el gobierno central es que la actualización de las variables se llevaría a cabo cuando se transfiera a todas las CCAA las competencias en educación. En realidad, de esta forma el gobierno se ahorró los mayores recursos que tendría que haber transferido a las CCAA cuya población había incrementado sensiblemente, además de evitarse el enfrentamiento con las comunidades que perdían población, entre las que se encontraba a la cabeza, Cataluña, artífice, por cierto, del modelo aprobado en 1997.

volumen de financiación. Respecto a esta cuestión hay que destacar que el nuevo modelo establece un crecimiento mínimo diferente en función de la renta per cápita correspondiente a cada comunidad autónoma.

CUADRO 5
**TASA DE CRECIMIENTO DE LA FINANCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS
COMUNES**

Nivel de renta per cápita	Crecimiento mínimo garantizado
Renta per cápita inferior al 70% de la renta per cápita media	120% de la tasa media de variación del conjunto de CCAA de régimen común
Renta per cápita entre el 70% y el 75% de la renta per cápita media	30% de la tasa media de variación del conjunto de CCAA de régimen común
Renta per cápita entre el 75% y el 82% de la renta per cápita media	22% de la tasa media de variación del conjunto de CCAA de régimen común

Fuente: Acuerdo de CPFF de 27 de Julio de 2001.

El modelo establece un crecimiento máximo de la financiación por competencias comunes: en general, la tasa de variación correspondiente a una comunidad autónoma no podrá superar el 75% de la tasa media de variación del conjunto de CCAA; pero al mismo tiempo garantiza un crecimiento mínimo en función de la renta per cápita relativa, por ejemplo, para aquellas CCAA cuya renta per cápita se encuentre entre el 70% y el 75% de la renta per cápita media de las CCAA de régimen común, el crecimiento de la financiación de las competencias comunes será mayor o igual al 30% de la tasa media de crecimiento de estos recursos en el conjunto de CCAA. Obsérvese que el modelo no iguala los niveles de financiación per cápita entre CCAA, ya que los criterios de reparto iniciales de los tres fondos incluyen otro tipo de variables además de la población; no obstante, hay que valorar positivamente que las tasas de variación dependan del nivel de desarrollo de cada comunidad autónoma.

Respecto a la financiación de las competencias en materia sanitaria, se distingue entre un fondo general, cuya distribución se efectuará en función de la población protegida (75%), la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%), y dos fondos específicos: el de desplazados y el programa de ahorro en incapacidad temporal. Esta estructura de la financiación sanitaria no difiere de la que se aplicaba antes para las CCAA que ya tenían transferidas estas competencias, no obstante, el nuevo modelo establece una particularidad, y es que las CCAA deben destinar anualmente al gasto sanitario el importe fijado en el año base indicado con el crecimiento de los ingresos tributarios del Estado. Además, durante los tres pri-

meros años el Estado garantizará a las CCAA que la tasa de crecimiento de la financiación sanitaria será como mínimo la del PIB nominal.

La principal novedad del sistema es que incorpora unas asignaciones de nivelación cuyo objetivo es garantizar un nivel mínimo en la prestación de la sanidad (también en la educación). Cuando la población protegida respecto al total nacional difiera en más de tres puntos de la media, se abrirá una negociación entre el gobierno autonómico y el central para analizar las causas y determinar la necesidad de habilitar una dotación presupuestaria para compensar esta situación¹⁷.

Aunque no entramos detenidamente en materia de coordinación, hay que destacar la creación de una Comisión de Evaluación Normativa, que tendrá como función analizar los proyectos que se presenten respecto a la modificación de la regulación de los tributos cedidos, y además, se establece un procedimiento abreviado para resolver conflictos de competencias, sin perjuicio de que las CCAA acudan ante la Junta Arbitral. Otras medidas de coordinación se refieren a la participación de las CCAA en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT).

5. CONCLUSIÓN

¿El modelo aprobado en 2001 aporta suficiente autonomía y solidaridad a las CCAA para garantizar la estabilidad del sistema de financiación? Aunque técnica y financieramente pudiéramos afirmar que sí, políticamente es muy probable que no. De hecho, ya hubo discrepancias entre el gobierno central y el PSOE por vincular los impuestos indirectos a la financiación sanitaria; además, siguen siendo notables las diferencias entre el régimen común y el foral, y las CCAA tienen realidades socioeconómicas diferentes y cambiantes, lo cual, por ejemplo, puede llevar dentro de unos años a modificar las ponderaciones y variables empleadas para determinar la financiación de las competencias comunes.

Estas últimas serían las principales razones para cuestionarnos la estabilidad del modelo aprobado, pero también hay razones para opinar lo contrario; la razón de más peso, en este sentido, es el cierre del proceso de traspaso de competencias; otra razón, aunque menos importante que la anterior, es que en el nuevo modelo la autonomía del sistema no depende fundamentalmente del IRPF, sino que se establece una cesta de tributos en la que se incorporan los impuestos sobre el consumo. Esta cesta de tributos ha sido reclamada desde la elaboración del Libro

17. En el caso de la educación el procedimiento es el mismo y la variable de referencia el número de alumnos de enseñanza obligatoria de la comunidad autónoma respecto al total nacional.

Blanco¹⁸, y también existía un amplio consenso entre los diferentes gobiernos autonómicos sobre la misma. No obstante, no debemos olvidar que en la mayoría de los tributos sobre el consumo lo que se han establecido son participaciones territorializadas, que fundamentalmente tienen el carácter de una transferencia.

Finalmente, quisiéramos indicar que aún tratándose de un modelo mejor que los anteriores, no deja de ser más de lo mismo; es decir, siguen sin establecerse procedimientos concretos para incentivar a las CCAA a que empleen recursos como la creación de tributos propios o el establecimiento de recargos sobre los tributos del Estado. El sistema avanza en autonomía a costa de que la hacienda central siga cediendo el rendimiento de determinados tributos a las CCAA, y la solidaridad del sistema sigue siendo un coste que asume también la administración central. Nos preguntamos si falta un poco de imaginación o si todo viene condicionado por la voluntad política. En general las CCAA se han mostrado reacias a asumir el coste político de otras fuentes de recursos como el establecimiento de nuevos tributos o los recargos, y el gobierno central difícilmente podía negarse a incorporar los impuestos sobre el consumo cuando ya los había concertado con las comunidades forales.

18. Incluso desde el primer modelo definitivo (1987) en el que ya se establecía la necesidad de estudiar la posible incorporación del IVA al sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001, en *Rev. de Estudios Regionales*, núm. 60, (2001), pp. 261-311.
- ADAME MARTÍNEZ, F. (1998), *El sistema de financiación de las CCAA de régimen general*, Granada, Ed. Comares, pp. 326.
- CALSAMIGLIA, X. (1991), «Criterios distributivos para un mecanismo solidario de financiación de las Comunidades Autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, pp. 93-104.
- CASTELLS OLIVERES, A. (2000), “Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica”, *Papeles de Economía Española*, núm. 83, pp. 37-59.
- ESTEBAN, J.M. y GÓMEZ, R. (1991), «La inviabilidad de la generalización del sistema foral», en *La financiación de las Comunidades Autónomas: Evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*, Ed. Generalitat de Catalunya, Departament de d'Economia i Finances, pp. 75-92.
- GARCÍA, J., PÉREZ, P. Y ZORNOZA, J. (1998), *Constitución y financiación autonómica*, Valencia, Ed. Tirant lo blanch alternativa, pp. 189.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (ed.), (2001), *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 509.
- RÍOS BERJILLOS, A. de los, (2001), *Una propuesta de financiación para las Comunidades Autónomas españolas de régimen común. Un enfoque económico*. Tesis Doctoral.
- SEVILLA SEGURA, J.V. (2001), *Las claves de la financiación autonómica*, Barcelona, Ed. Crítica, pp. 1993.