

# LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y SU INCIDENCIA EN GALICIA

X. Álvarez Corbacho

## 1. INTRODUCCIÓN

La reforma de la financiación autonómica aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en septiembre de 1996, constituye uno de los acontecimientos más relevante ocurridos recientemente en España desde una perspectiva económica y política. Porque la reforma nace con desacuerdos graves e introduce fracturas innecesarias sobre la estabilidad política del país. Además, sus efectos económicos sobre personas, instituciones y territorios son imprevisibles, abriendo numerosos interrogantes hacia el próximo futuro. Nos enfrentamos, pues, ante un hecho singular cuyo análisis precisa de abundante serenidad y rigor, lo que a su vez exige reducir en lo posible prejuicios y sesgos ideológicos perturbadores.

Comenzaremos el trabajo con una reflexión previa y de interés para el mismo. Los ingresos de las haciendas territoriales se clasifican habitualmente en tres grandes grupos o categorías: ingresos procedentes de tributos propios, ingresos obtenidos vía transferencias e ingresos derivados del endeudamiento. Estos recursos explican prácticamente la totalidad del presupuesto, existiendo además otros ingresos marginales de carácter patrimonial. Pero conviene advertir que todo ello es fiscalidad. Las transferencias son ingresos impositivos que establecen y gestionan las administraciones otorgantes y el endeudamiento son impuestos aplazados en el tiempo.

Por eso puede que resultar más adecuado utilizar otros términos para expresar esa composición o estructura de ingresos presupuestarios. Así, diremos que las haciendas territoriales se nutren parcialmente de fiscalidad propia, en parte de fiscalidad ajena (transferencias) y en parte de fiscalidad futura (endeudamiento). Combinar inteligentemente estas tres fiscalidades constituye, a nuestro juicio, un elemento sustantivo del diseño institucional, variable que a su vez resulta básica para el buen funcionamiento de la democracia.

Como se mostrará en páginas posteriores, la fiscalidad propia favorece el autogobierno y la asignación eficiente de los recursos públicos. También obliga a explicitar los criterios que fundamentan la solidaridad territorial. Además, reduce las ilusiones fiscales e introduce disciplina en gobernantes y ciudadanos. Cuando el grueso de los ingresos que gestionan los gobiernos territoriales proceden de la fiscalidad ajena o futura, los incentivos para utilizar el presupuesto como instrumento de influencia y control político se acrecientan notablemente. Reclamar más subvenciones es querer

governar con fiscalidad ajena y endeudarse recurrentemente es trasladar parte de los costes del gasto presente a las generaciones futuras<sup>1</sup>.

El cuadro 1 y el gráfico 1 muestran, por ejemplo, la distinta composición de ingresos que tienen las haciendas territoriales en Galicia. Nos referimos a los ingresos de los municipios urbanos y rurales, los que se contabilizan en las diputaciones provinciales y los de la propia comunidad autónoma. Las desigualdades o asimetrías institucionales son evidentes. Los ingresos procedentes de la fiscalidad ajena y futura dominan los presupuestos autonómicos, provinciales y los que corresponden a municipios rurales (menores de 10.000 habitantes), que representan el 80% de todos los municipios, mientras que los ingresos por fiscalidad propia sólo tienen un verdadero protagonismo en los municipios urbanos. En todo caso, esta situación tan diferente a lo que ocurre en los países federales de la OCDE<sup>2</sup> resulta clave para entender la reforma de la financiación autonómica.

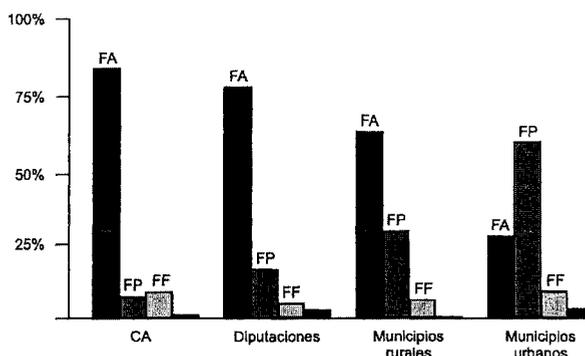
**Cuadro 1**  
**Las Haciendas territoriales en Galicia. Estructura de ingresos. 1995**  
(en millones de pesetas)

Concepto	C.A.		Diputaciones		Municipios			
		%		%	Rurales	%	Urbanos	%
FP	57.302	7,3	7.823	14,5	12.045	29,8	41.794	60,7
FA	658.080	84,0	42.005	77,9	25.476	63,1	19.377	28,1
FF	62.511	8,0	2.368	4,4	2.443	6,0	5.857	8,5
OI	5.252	0,7	1.709	3,2	390	0,1	1.841	2,7
TOTAL	783.145	100,0	53.905	100,0	41.628	100,0	64.869	100,0

FP: Fiscalidad propia.  
FA: Fiscalidad ajena.  
FF: Fiscalidad futura.  
OI: Otros ingresos.

FUENTES: Xunta de Galicia y Banco de Crédito Local. Elaboración propia.

**Gráfico 1**



<sup>1</sup> En la controversia sobre la traslación de la carga de la deuda hacia las generaciones futuras son factores relevantes el tipo de gasto, la incidencia sobre el ahorro o la propia sostenibilidad de la deuda. Véase al respecto BARRO (1974), BUCHANAN y WAGNER (1983), MUSGRAVE (1985), GONZÁLEZ-PÁRAMO y CONTRERAS (1987) y RAYMOND y GONZÁLEZ-PÁRAMO (1987).

<sup>2</sup> La importancia relativa de los ingresos por tributos propios en las haciendas territoriales de los países federales de la OCDE oscila entre el 50 y el 80% de los ingresos no financieros. Véase, por ejemplo, BIRD (1996), BOCH ROCA (1992), SOLÉ VILANOVA (1993) y GIMÉNEZ (1995).

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se exponen los principales argumentos teóricos que justifican la autonomía financiera y responsabilidad fiscal de los gobiernos subcentrales. En segundo lugar, se muestran también las razones que sustentan la solidaridad territorial en los sistemas de haciendas múltiples. En tercer lugar, se analizan los aspectos sustantivos de la financiación autonómica vigente en el período 1992-1996. Finalmente, se subrayan las claves de la reforma recientemente aprobada y se analizan sus previsibles efectos económicos, haciendo especial referencia a la situación gallega. Un apartado final integrará las conclusiones parciales obtenidas a lo largo del mismo.

## 2. AUTONOMÍA FINANCIERA Y RESPONSABILIDAD FISCAL

Autonomía financiera y responsabilidad fiscal constituye dos aspectos básicos de las haciendas territoriales que se fundamentan en las razones que expondremos a continuación.

### 2.1. Capacidad de Autogobierno

En primer lugar, la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal son variables económicas relevantes que afectan directamente al autogobierno de la jurisdicción. La autonomía financiera supone poder aumentar o disminuir el volumen del presupuesto, decidir la estructura del gasto y poder modificar también el patrón distributivo de las cargas tributarias. La responsabilidad fiscal exige hacer explícitas estas decisiones y asumir políticamente sus consecuencias<sup>3</sup>.

Defender la autonomía financiera es reconocer, por tanto, que existen diferencias económicas, sociales, históricas y culturales en las distintas jurisdicciones, y que esta situación afecta a las preferencias de los ciudadanos y al necesario ajuste entre oferta y demanda de servicios públicos. Cuando existe autonomía financiera y responsabilidad fiscal, los problemas presupuestarios surgidos en los diferentes territorios se resuelven entre gobiernos y ciudadanos respectivos, no reclamando más ingresos a la hacienda central, como sucede en nuestra particular experiencia descentralizadora.

En todo caso, conviene advertir que la autonomía financiera de las haciendas territoriales tiene siempre sus límites y condicionamientos dentro de cualquier sistema general de haciendas múltiples. Porque las haciendas territoriales son una pieza más del sistema que encuentran su lógica y funcionalidad cuando se insertan en el mismo. Obviamente, las políticas estabilizadoras y de crecimiento económico, así como aquellas que afectan a la solidaridad y legitimación social -encomendadas básicamente al Estado y organismos supranacionales- introducen prioridades y restricciones diversas a la autonomía decisoria de los gobiernos subcentrales que interesa conocer y armonizar<sup>4</sup>.

### 2.2. Efectos sobre la eficiencia Económica

Aumentar la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal de las administraciones territoriales es igualmente necesario para hacer más eficiente la asignación de los recursos públicos. Porque la eficiencia económica es contraria a los

---

<sup>3</sup> ÁLVAREZ CORBACHO (1994).

<sup>4</sup> OATES (1977), O'CONNOR (1982) y MUSGRAVE (1983).

típicos comportamientos "free rider" (usuario gorrón o gratuito), al exigir conceptualmente que los demandantes de servicios manifiesten también su disponibilidad al pago. Asignar recursos de modo eficiente en haciendas de servicios exige considerar y discutir las dos caras del presupuesto, a los efectos de que los beneficiarios del gasto sean también, al menos en buena parte, las mismas personas que soportan el coste de la provisión.

Sin embargo, conviene advertir que la descentralización tributaria puede generar efectos o consecuencias negativas en la asignación eficiente de los recursos públicos. Esto sucede cuando el modelo de financiación está mal diseñado y se facilita la exportación impositiva, cuando existen incentivos económicos para generar competencias fiscales entre jurisdicciones, cuando devienen problemas adicionales por fragmentar los impuestos, o cuando los costes de gestión y cumplimiento de los mismos se elevan considerablemente<sup>5</sup>. Es este un típico ejemplo de "trade off" o transacción entre ventajas e inconvenientes del proceso descentralizador que debe ser estudiado con detenimiento.

### 2.3. Incidencia sobre la solidaridad territorial

En tercer lugar, la autonomía financiera ayuda a explicitar y cuantificar de manera razonable la solidaridad interterritorial. Las demandas de solidaridad exigen que los ciudadanos de cada jurisdicción financien primero sus servicios públicos de acuerdo a sus capacidades económicas. Las subvenciones de nivelación compensarían después, a capacidad o esfuerzos tributarios similares, las diferencias que pudieran generarse en la provisión de servicios públicos fundamentales<sup>6</sup>. Cuando los gobiernos no disponen de autonomía financiera, la solidaridad territorial se diluye en valoraciones subjetivas, confusiones diversas, sucesivas deudas históricas y negociaciones políticas interminables.

Si además un territorio padece atrasos y desequilibrios estructurales, las subvenciones de nivelación deben completarse con otras transferencias específicas, de carácter finalista, que no suelen estar integradas en el sistema de financiación. Su destino es financiar proyectos concretos y operar con horizontes temporales limitados. Los fondos estructurales de la Unión Europea tienen actualmente esa naturaleza y funcionalidad.

### 2.4. Reducción de las ilusiones fiscales

En cuarto lugar, la autonomía financiera de las haciendas territoriales permite reducir las ilusiones fiscales sobre la gratuidad de los servicios públicos, introduciendo importantes elementos de racionalidad en los procesos presupuestarios. Porque las relaciones fiscales constituyen siempre el substrato económico del pacto político establecido en los procesos electorales. Evitar que los contribuyentes tengan percepciones falsas o distorsionadas de la actividad pública es un requisito básico para la educación política ciudadana.

La ilusión fiscal se produce cuando los impuestos se disimulan o disfrazan en los precios, cuando se retienen o exigen en los momentos placenteros (cobro de un salario, fumar un cigarrillo, tomar una copa, etc.) o cuando las complejidades del propio sistema tributario dificultan su cálculo agregado anual. Pero también se provocan ilusiones fiscales cuando hay una ruptura en la unidad del proceso presupuestario (disociación

---

<sup>5</sup> NEUMARK (1974), MCLURE (1983), ALBI y otros (1994), RUÍZ HUERTA y LÓPEZ LABORDA (1994).

<sup>6</sup> Véanse MATHEWS (1985), CASTELLS (1988), MUSGRAVE y MUSGRAVE (1991) y MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1996). Una visión crítica se encuentra en Oakland (1994).

entre ingresos y gastos) o cuando se financia gran parte de la actividad pública con transferencias y deuda<sup>7</sup>. Sus efectos inmediatos son la subvaloración de los costes que tienen los servicios públicos, así como exagerar o reforzar sus beneficios, aunque pueden generarse también percepciones contrarias.

## 2.5. Efectos sobre las clientelas

Otra razón importante que justifica el aumento de autonomía financiera y responsabilidad fiscal en los gobiernos territoriales es la reducción de las oportunidades para utilizar el presupuesto público como instrumento de influencia y control político. En efecto, cuando una hacienda territorial obtiene el grueso de sus recursos mediante transferencias y deuda, genera de inmediato incentivos poderosos para el nacimiento y reproducción de múltiples transacciones clientelares, sesgando de este modo la democracia con actitudes discriminatorias o con elementos perversos que debieran ser eliminados.

En este sentido, las decisiones presupuestarias se orientan al corto plazo y tienden a satisfacer las necesidades más visibles y mejor valoradas por la población<sup>8</sup>. Se refuerzan así los mecanismos de la ilusión fiscal y se procuran maximizar los votos de la jurisdicción. Pero las consecuencias negativas sobre la eficiencia y equidad pública, sobre el deterioro de las relaciones políticas y sobre ciertas variables económicas, son todavía ignoradas o subestimadas por la mayoría de los ciudadanos.

## 2.6. Estabilidad Político-Institucional

Finalmente, conviene subrayar también que la ausencia de autonomía financiera y responsabilidad fiscal incorpora contradicciones y dosis de inestabilidad relevantes en las relaciones institucionales. Enfrentados a demandas ilimitadas de servicios y prestaciones económicas, los gobiernos territoriales reaccionan continuamente exigiendo mayores recursos a la hacienda central, institución a la que sin remedio culpan de todos sus males. Las consecuencias económicas y políticas de estos comportamientos son inmediatas: se falsea el concepto de suficiencia financiera, se generan endeudamientos excesivos, se deteriora la imagen política del Estado y se puede debilitar incluso el pacto constitucional establecido<sup>9</sup>. Los hechos son tan familiares que evitan cualquier comentario adicional.

## 3. RESPONSABILIDAD TRIBUTARIA Y SOLIDARIDAD TERRITORIAL

Enunciadas ya las razones teóricas que justifican la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal en las haciendas subcentrales, conviene reflexionar ahora sobre los aspectos básicos de la solidaridad territorial que completan el sistema. Porque responsabilidad tributaria y solidaridad territorial constituyen siempre las dos caras inseparables de cualquier proceso político descentralizador.

En efecto, a medida que se descentralizan competencias y funciones, así como capacidades impositivas para financiarlas, se descubren pronto diferencias objetivas

<sup>7</sup> Sobre esta materia, véanse BUCHANAN (1973), WAGNER (1976), POMMERHNE y SCHEIDER (1978) y OATES (1991). Un buen resumen se encuentra en BOSCH y SUÁREZ.

<sup>8</sup> OLSON (1969), Comisión Layfield (1982), Comisión Meade (1980).

<sup>9</sup> BUCHANAN (1973). También ÁLVAREZ CORBACHO (1995).

que conviene estudiar y corregir. Una es la distinta capacidad fiscal de los territorios, expresada normalmente por su renta per cápita; otra son las posibles desigualdades en los costes unitarios de los servicios transferidos; diferencias adicionales pueden encontrarse en los esfuerzos fiscales practicados o en los distintos niveles de infraestructuras y equipamientos públicos. En todo caso, conviene distinguir tres formas distintas de ejercer la solidaridad.

- a) Una es la solidaridad interpersonal, fundamentada en esquemas de impuestos progresivos y transferencias de renta a personas o familias. Estas prestaciones económicas se diseñan y aplican de manera homogénea al margen del territorio o lugar de residencia. Los programas de pensiones, subsidios al desempleo, becas de estudio, etc., son ejemplos ilustrativos al respecto.
- b) Otra vertiente de la solidaridad se vincula a la jurisdicción territorial, no directamente con personas, alcanzando su expresión más rica o acabada en los países donde existe un sector público descentralizado<sup>10</sup>. Su finalidad es garantizar en todo los territorios niveles mínimos de servicios públicos fundamentales (educación, sanidad, vivienda, etc). El instrumento normalmente utilizado son las llamadas subvenciones de nivelación. Con estos recursos adicionales se cubren las diferencias que puedan existir entre el coste de los servicios y los ingresos obtenidos por impuestos propios, admitiendo que los ciudadanos de la jurisdicción realizan esfuerzos fiscales similares a los practicados en el resto del país.
- c) La tercera dimensión de la solidaridad pública se relaciona igualmente con el territorio e intenta corregir determinadas situaciones de carácter estructural (infraestructuras de transporte y comunicaciones, equipamientos sociales, crisis industriales o sectoriales, etc). Dichos recursos se integran normalmente en las políticas regionales del Estado o de las instituciones supranacionales, están programados para un tiempo limitado y suelen contabilizarse al margen de la financiación ordinaria de las haciendas beneficiarias. Esta situación caracteriza al sistema de financiación autonómica vigente.

Pues bien, el primer requisito que plantea la solidaridad territorial es determinar de forma razonable su cuantía a través del proceso político<sup>11</sup>. Esta decisión resulta fundamental porque no existen fórmulas científicas sustitutivas, aunque se puedan diseñar y defender argumentos, indicadores y ponderaciones redistributivas sensatas. Acertar después con las medidas o instrumentos adecuados para hacerla efectiva constituye también un problema importante, pero es ya un problema técnico de rango inferior. Cuando no se separan y distinguen cuestiones tan relevantes, se confunden objetivos con instrumentos y los acuerdos resultan difíciles.

¿Cuál podría ser el nivel adecuado de solidaridad territorial en las comunidades autónomas? ¿El que garantiza provisiones equilibradas de servicios públicos fundamentales? ¿El que defiende criterios igualitaristas sobre el gasto?<sup>12</sup> ¿Debe la solidaridad territorial financiar servicios y actividades adicionales decididas por los gobiernos subcentrales (radios y televisiones regionales, gastos financieros por endeudamiento, creación de nuevas universidades, publicidad institucional, establecimiento de programas y organismos propios, etc.)? ¿Donde situar los límites a la solidaridad? Porque esta es una decisión relevante para la estabilidad política, para introducir racionalidad económica y para favorecer la vertebración institucional y territorial del país.

---

<sup>10</sup> KING (1988), MUSGRAVE y MUSGRAVE (1991) y Generalitat de Catalunya (1995).

<sup>11</sup> ZUBIRI (1988), MONASTERIO y otros (1995).

<sup>12</sup> ZUBIRI (1984).

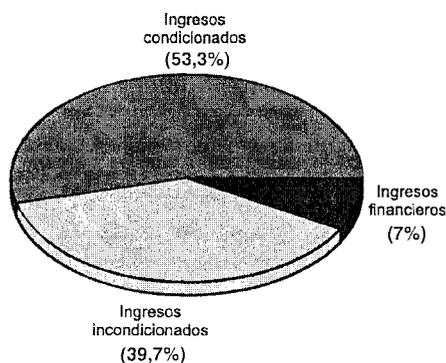
## 4. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN EL PERÍODO 1992-1996

Una forma de hacer más comprensible el actual sistema de financiación de las comunidades autónomas es diferenciar su estructura de ingresos en tres grandes apartados. Esta clasificación acota bien la dimensión de la reforma actual. El primero apartado incluye la llamada financiación incondicionada, que atiende prácticamente al conjunto de servicios y competencias transferidas. Estos ingresos proceden de los tributos estatales cedidos, de tasas asociadas a los servicios transferidos y de una subvención o participación en los ingresos del Estado (PIE). Adicionalmente puede haber tributos propios, recargos sobre la cuota líquida del IRPF y otros ingresos de origen patrimonial<sup>13</sup>. Con estos recursos las comunidades autónomas disponen de autonomía decisoria plena en materia de gasto. El segundo bloque de ingresos hace referencia a la financiación condicionada, que atiende de manera específica determinadas funciones o actividades. Son recursos (en su gran mayoría subvenciones) destinados a financiar la sanidad, las corporaciones locales, la solidaridad territorial, así como otros servicios y actividades con gestión transferida. Finalmente, habría un tercer apartado que integran los llamados ingresos financieros de las comunidades autónomas. Estos recursos proceden básicamente del endeudamiento y refuerzan la autonomía financiera de los gobiernos, si bien están limitados por ciertas restricciones normativas.

En lo que sigue analizaremos con más detenimiento cada uno de estos bloques de ingresos autonómicos, centrandó nuestra atención en Galicia y haciendo especial referencia a la información suministrada por los presupuestos liquidados de 1996. El gráfico 2 muestra la importancia relativa que tuvieron cada uno de esos ingresos en el citado ejercicio.

**Gráfico 2**

### Estructura de ingresos de la Comunidad Autónoma de Galicia. 1996



#### 4.1. La finalización incondicionada

La financiación incondicionada supuso en el mencionado ejercicio de 1996 el 40% del presupuesto consolidado de la comunidad autónoma gallega. La importancia relativa de los distintos segmentos de ingresos que integran esta financiación se muestran en el cuadro 2. El rendimiento de los tributos cedidos por el Estado (impuesto

<sup>13</sup> Sobre estas cuestiones, véanse COSTA TERRONES (1992), SOLÉ VILANOVA (1993), MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1996) y GAGO RODRÍGUEZ y LAVANDEIRA VILLOT (1997).

sobre el patrimonio, impuesto sobre sucesiones y donaciones, impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, así como tasas y exacciones sobre el juego), alcanzaron los 54.702 millones de pesetas, mientras que los tributos propios (impuesto sobre el juego del bingo, tasas y precios diversos) ascienden a 12.369 millones. La suma de ambos conceptos (impuestos propios y cedidos) es de 58.071 millones de pesetas y representa el 17,9% del total. Dentro de los mismos debería incluirse también el 15% de la cuota líquida territorializada del IRPF, circunstancia que no se produce en Galicia por desacuerdo con la fórmula empleada<sup>14</sup>. Este hecho motivó la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional, así como la retirada del mismo al aceptar el ejecutivo gallego el sistema vigente.

Como es fácil advertir, el concepto más relevante de la financiación incondicionada es la participación en los ingresos del Estado (PIE). Esta subvención estatal nace para cubrir el coste efectivo de los servicios que se transfieren, una vez descontados los rendimientos de los tributos cedidos y los ingresos procedentes de tasas asociadas a los mismos. Las posteriores reformas del sistema garantizaron y ampliaron esos recursos, desvincularon la PIE del coste efectivo y regularon su reparto de acuerdo a criterios diversos donde la población adquiere un peso creciente<sup>15</sup>. La base de referencia para aplicar el porcentaje de participación son los ingresos tributarios ajustados estructuralmente (ITAE) y las reglas de evolución dinámica oscilan entre un techo o tope máximo (PIB nominal) y un suelo o tope mínimo (gasto equivalente del Estado). La PIE constituye el pilar básico de la suficiencia financiera en todas las comunidades autónomas de régimen común. En Galicia su cuantía alcanzaba los 260.004 millones de pesetas en 1996, representando el 81% de toda la financiación incondicionada.

## Cuadro 2

### Financiación incondicionada. Galicia. 1996 (en millones de pesetas)

<i>Conceptos</i>	<i>Millones de pesetas</i>	<i>%</i>
<b>1. TRIBUTOS CEDIDOS</b>	<b>45.702</b>	<b>14,1</b>
Impuesto sobre el patrimonio	4.101	
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	9.287	
Impuesto sobre transferencias patrimoniales	12.052	
Impuesto sobre actos jurídicos documentados	9.940	
Tasas sobre el juego	10.322	
<b>2. TRIBUTOS PROPIOS</b>	<b>12.369</b>	<b>3,8</b>
Tributos sobre el juego	2.914	
Tasas diversas	2.852	
Precios	6.603	
<b>3. TOTAL TRIBUTOS PROPIOS Y CEDIDOS</b>	<b>58.340</b>	<b>17,9</b>
<b>4. PARTICIPACIÓN EN INGRESOS DEL ESTADO (PIE)</b>	<b>260.004</b>	<b>80,5</b>
<b>5. OTROS INGRESOS</b>	<b>4.930</b>	<b>1,6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>323.005</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.

<sup>14</sup> El desacuerdo de la Xunta de Galicia se fundamentaba en la desigual incidencia que la cesión del 15% del IRPF tendría sobre el territorio (se estimaba que Cataluña recibiría 916 pesetas/habitante más que Galicia en 1995), en la necesidad de reforzar los topes máximos del impuesto y en ciertas cuestiones de legalidad. Véase La Voz de Galicia de 9 de octubre de 1993, p. 62.

<sup>15</sup> Para una visión crítica sobre la reforma anterior, véanse MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1993), ÁLVAREZ CORBACHO (1994), PÉREZ (1995) y GIMÉNEZ (1995).

Los recursos contabilizados en el concepto de "otros ingresos" pertenecen a los capítulos 5 y 6 del presupuesto, así como a una parte del capítulo 3. Sus conceptos más importantes son los intereses de cuentas bancarias, los aprovechamientos agrícolas y forestales, las multas y sanciones, así como reintegros diversos. En 1996 representaban el 1,6% de la financiación incondicionada total.

#### 4.2. La finalización condicionada

La financiación condicionada o específica supera la mitad de los ingresos totales de la comunidad autónoma gallega y está configurada por cuatro conceptos básicos: sistema sanitario, solidaridad territorial, corporaciones locales, así como otras actividades y servicios transferidos. El cuadro 3 muestra la relevancia cuantitativa de estos conceptos en el ejercicio de 1996.

En lo que atañe a la financiación de la sanidad, existe un procedimiento específico, regulado por el artículo 82 de la Ley General de Sanidad, que resulta distinto al establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Así, el criterio básico para la distribución de los recursos del INSALUD es el de población protegida (en Galicia 7,03%), aunque se establece un período transitorio que acerque el coste efectivo de los servicios sanitarios, normalmente inferior, al de población protegida. En 1990 el coste de los servicios sanitarios representaba en Galicia el 5,92% de la base presupuestaria del Insalud. En 1997 finaliza el período de adaptación o transitorio para que entre en vigor el porcentaje de población protegida. Los recursos que nutren el Servicio Galego de Saúde (SERGAS), organismo autónomo de carácter administrativo dependiente de la Consellería de Sanidad y Servicios Sociales, proceden en su gran mayoría de transferencias, aunque existen también ingresos por tributos propios y, en ocasiones, otros derivados del endeudamiento. Los ingresos del SERGAS alcanzaban el 60% de la financiación condicionada total en 1996 y representan el segmento principal de la misma.

**Cuadro 3**  
**Financiación condicionada. Galicia. 1996**

<i>Concepto</i>	<i>Millones de pesetas</i>	<i>%</i>
SERGAS	265.022	60,0
Fondo de Compensación Interterritorial	27.252	6,2
Fondo Unión Europea	49.907	11,3
Corporaciones Locales	76.343	17,3
Otras transferencias	23.185	5,2
<b>TOTAL</b>	<b>441.709</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.

Otro bloque específico de financiación condicionada es el acotado por las transferencias corrientes a corporaciones locales que se derivan de su participación en los tributos del Estado. Estas transferencias sólo representan un mero dato contable en los presupuestos autonómicos, puesto que su cuantía y distribución está prefijada por decisiones políticas de la administración central<sup>16</sup>. Su volumen era en 1996 de 76.343 millones de pesetas, cantidad equivalente al 17% de la financiación condicionada total.

<sup>16</sup> La legalidad de estas decisiones fue ratificada por sentencia del Tribunal Constitucional 96/1990, de 24 de mayo, (BOE, núm. 147, de 20 de junio de 1990).

Por otro lado, el principio constitucional de solidaridad se instrumenta vía Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), así como mediante los Fondos Estructurales de la Unión Europea (FE). Ambos fondos mantienen importantes elementos de coordinación, como es el caso de beneficiar sólo a las comunidades objetivo uno y de utilizar el valor añadido bruto por habitante como indicador de desarrollo regional. Los criterios de reparto que en la actualidad inspiran el FCI pretenden corregir disfuncionalidades anteriores, fijando su cuantía global en el 35% de la inversión nueva y garantizando en todo caso una cantidad mínima.

Pero el hecho de que los ajustes presupuestarios del Estado se realizaran mediante recortes en inversiones -congelando el montante global del FCI en los últimos años- y que la llamada "compensación transitoria" destinada a financiar inversión nueva en todas las comunidades autónomas experimentara crecimientos importantes en ese mismo período, genera críticas reiterativas sobre la efectividad del instrumento<sup>17</sup>. Esta circunstancia explica en parte el deterioro relativo de los recursos procedentes del FCI con respecto a las ayudas recibidas de los fondos estructurales europeos (FEDER, FSE y FEOGA). El cuadro 4 y el gráfico 3 muestran esa dinámica e ilustran lo sucedido en Galicia durante los años 1990-1996.

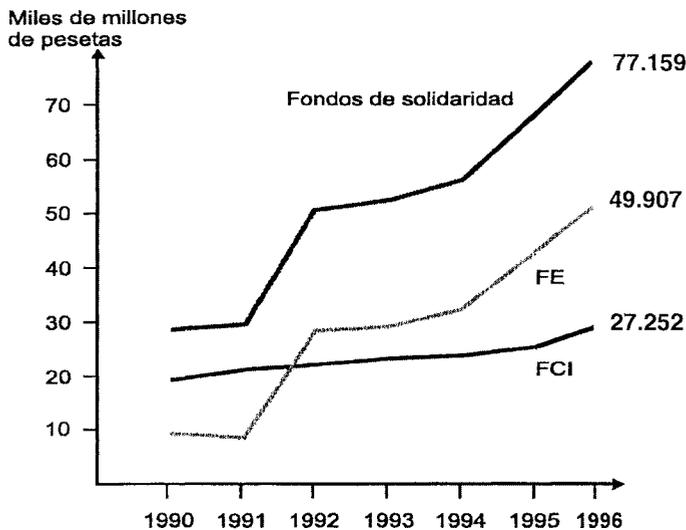
**Cuadro 4**  
**Ingresos de solidaridad. Galicia, 1990-1995** (en millones de pesetas)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
FCI	19.446	21.332	22.130	23.505	24.073	25.791	27.252
FE	9.431	8.643	28.685	29.322	32.239	42.909	49.907
TOTAL	28.877	29.975	50.815	52.827	56.312	68.700	77.159

FCI: Fondo de Compensación Interterritorial.  
 FE: Fondos Estructurales Europeos.

FUENTE: DGCHT y Xunta de Galicia. Elaboración propia.

**Gráfico 3**



<sup>17</sup> Véanse, entre otros, MELGUIZO (1988), BIESCAS y otros (1992) y MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1996).

Finalmente, se contabilizan otras subvenciones condicionadas procedentes de convenios de inversión o destinadas a financiar ciertos servicios transferidos. Su cuantía asciende a millones en 1996, lo que equivale al 5% del total. En este caso el gobierno gallego gestiona unos recursos cuya finalidad es financiar inversiones, servicios o actividades específicas.

#### 4.3. El endeudamiento autonómico

La deuda es un instrumento financiero de carácter extraordinario que utilizan las administraciones públicas por diversos motivos. Razones de equidad (distribución intergeneracional de las cargas tributarias), financiación de programas especiales o comportamientos asociados al ciclo político-electoral (diferimiento del pago y generación de ilusiones fiscales), son algunos de ellos. Pero el endeudamiento de las haciendas territoriales tiene también sus restricciones lógicas dentro del sistema, debido a su papel subordinado en la función estabilizadora, a su incapacidad para monetizar la deuda o a sus límites objetivos para obtener ingresos ordinarios.

La normativa que regula el endeudamiento autonómico introduce también un conjunto de restricciones. Por ejemplo, sus ingresos deben atender exclusivamente inversiones y la carga financiera no puede superar el 25% de los ingresos ordinarios. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero o emitir deuda se precisa autorización del Estado y estas decisiones deben coordinarse en el Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>18</sup>.

Pues bien, uno de los rasgos característicos de la comunidad autónoma gallega en la presente década ha sido, sin duda alguna, la acumulación de déficit presupuestarios y, por tanto, la dinámica acelerada de sus endeudamientos. El gráfico 4 es bien elocuente al respecto. Galicia registraba en 1989 el 0,6% del ratio Deuda/PIB. Pero en 1996 esa cifra era ya del 9,2%, lo que supone la cifra más alta del endeudamiento registrado en todas las comunidades autónomas de régimen común<sup>19</sup>.

El déficit público aparece siempre como una expresión contable, pero su raíz y persistencia en el tiempo anuncia o traduce más cosas: una realidad con problemas mal resueltos, disfuncionalidades institucionales, insuficiencias económicas diversas y comportamientos políticos inadecuados. Estas circunstancias provocan un mayor gasto cuando se transfieren al sector público, a la vez que introducen en el mismo un cúmulo de contradicciones y conflictos que después se juzgan con severidad. Trasladar al sector público casi todos los déficit privados (de familias, empresas, sectores económicos y territorios), socializando costes y problemas, significa introducir también elementos estructurales de hondo calado y difícil solución<sup>20</sup>. En todo caso, son formas de tratar conflictos sociales todavía no aceptadas explícitamente.

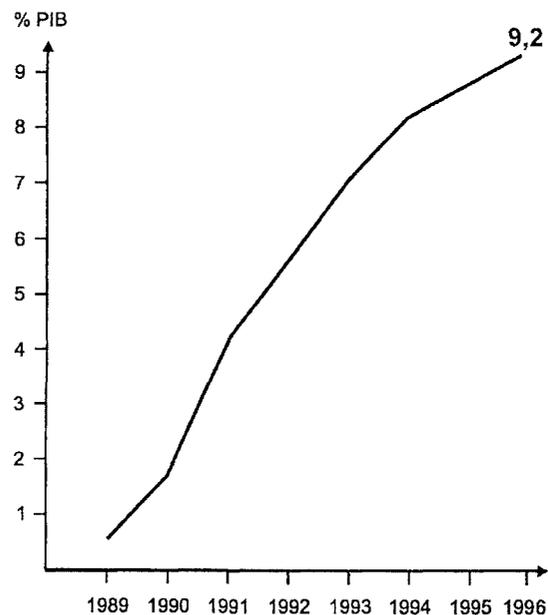
---

<sup>18</sup> Sobre estas cuestiones, véase ÁLVAREZ CORBACHO (1992), MONASTERIO (1994), MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1993, 1996).

<sup>19</sup> ÁLVAREZ CORBACHO (1996a).

<sup>20</sup> ROJO DUQUE (1982), FUENTES QUINTANA (1991) y ÁLVAREZ CORBACHO (1996b).

**Gráfico 4**  
**Evolución del endeudamiento autonómico. Galicia, 1989-1995**  
 (en porcentaje del PIB)



FUENTE: Banco de España (1996): *Boletín Estadístico*, (julio).

## 5. LA REFORMA DEL SISTEMA

Los problemas básicos del pacto PP/CiU, sobre la reforma del sistema de financiación autonómica se motivan, a nuestro juicio, por su debilidad política y encaje desigual. El pacto es débil porque nace de prisa, con escasa reflexión, y afecta a instituciones básicas del Estado. Su encaje es asimétrico porque concreta bien las condiciones de la corresponsabilidad fiscal a través del IRPF, pero ignora las exigencias de la solidaridad territorial, que se desplazan al terreno de los principios generales y a negociaciones posteriores. Este hecho provocó confusiones diversas y el manejo de hipótesis alternativas hasta la formalización del acuerdo. Pero las cosas tampoco mejoraron después. Todavía hoy se desconocen los costes de la reforma y los interrogantes abiertos parecen no tener fin. Por eso conviene estudiar los cambios introducidos en el sistema y generar alguna respuesta sensata al respecto.

La aprobación del modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 se llevó a cabo finalmente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996<sup>21</sup>. Su contenido puede articularse en cuatro grandes apartados: 1) la corresponsabilidad fiscal; 2) la participación en los ingresos del Estado; 3) la solidaridad territorial, y 4) la gestión tributaria. Estos apartados se analizan con mayor detenimiento en lo que sigue a continuación.

<sup>21</sup> CPFF (1996).

## 5.1. Corresponsabilidad fiscal

La corresponsabilidad fiscal efectiva del modelo se concreta en dos aspectos distintos. Por un lado, se amplía el ámbito de la cesión de tributos a una parte del impuesto que grava la renta de las personas físicas (IRPF); por otro, se introducen capacidades normativas en todos los tributos cedidos, incluyendo la parte del impuesto sobre la renta citado. Esta circunstancia obliga a modificar la LOFCA y la Ley de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas<sup>22</sup>, así como las leyes específicas que regulan esa cesión en cada caso.

La cesión del IRPF a las Comunidades Autónomas opera con un límite máximo del 30% de las cuotas líquidas declaradas por los contribuyentes con residencia habitual en la jurisdicción. Para ello, la cuota del impuesto se forma por la suma de una cuota estatal y una cuota autonómica, derivadas de aplicar a los sujetos pasivos las escalas de gravamen para las rentas regulares (tributación individual y conjunta), las normas establecidas en caso de rentas irregulares, así como las minoraciones y deducciones establecidas.

Las tarifas autonómicas deberán ser progresivas y las cuotas que resultan de su aplicación a bases imposables regulares no podrán ser superiores o inferiores, en un 20 por 100, a la cuotas que se obtendrían de aplicar a esas mismas bases las tarifas autonómicas comunes reguladas en la ley del impuesto. Estas cuotas serán las vigentes cuando los gobiernos autonómicos no modifican las tarifas en el período impositivo.

Las Comunidades Autónomas podrán regular igualmente determinadas deducciones sobre circunstancias personales y familiares, inversiones no empresariales y ciertas aplicaciones de renta, evitando en todo caso que la parte autonómica de la cuota líquida sea negativa. No podrán modificar en cambio los tipos de gravamen autonómicos de las rentas irregulares, las deducciones en la cuota establecidas por el Estado y compartidas por ambas administraciones, los ajustes de la cuota íntegra o los pagos a cuenta del impuesto. Se añade finalmente que el modelo de declaración del IRPF será único, aunque debe diferenciar bien los aspectos autonómicos, a los efectos de reducir los costes de cumplimiento transferidos a los contribuyentes.

Para el ejercicio 1997, la tarifa estatal del IRPF está configurada tan sólo con el 85 por 100 de los tipos actuales (1996), atribuyendo el otro 15 por 100 a la tarifa autonómica para su distribución territorial (cuadro 5). Cuando se completen las transferencias en materia educativa, se modificarán de nuevo las tarifas y las Comunidades Autónomas dispondrán del 30 por 100 del IRPF, quedando el Estado con el 70 por 100 del mismo.

---

<sup>22</sup> Véase la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 23 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. También la Ley 14/1996, de 30 de diciembre de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias.

**Cuadro 5**  
**Escala general y autonómica del IRPF. 1997**

**A) Tributación individual**

BL	Estado			Comunidad Autónoma		
	CI	Resto BL	TM	CI	Resto BL	TM
442.000	0	694.000	17,00	0	694.000	3,00
1.136.000	117.980	1.169.000	19,55	20.820	1.169.000	3,45
2.305.000	346.520	1.169.000	23,80	61.151	1.169.000	4,20
3.474.000	624.742	1.169.000	27,20	110.249	1.169.000	4,80
4.643.000	942.710	1.169.000	30,60	166.361	1.169.000	5,40
5.812.000	1.300.424	1.169.000	34,00	229.487	1.169.000	6,00
6.981.000	1.697.884	1.169.000	38,25	299.627	1.169.000	6,75
8.150.000	2.145.026	1.169.000	41,65	378.534	1.169.000	7,35
9.319.000	2.631.915	1.169.000	45,05	464.456	1.169.000	7,95
10.488.000	3.158.459	en adelante	47,60	657.391	en adelante	8,40

CI: Cuota íntegra.  
BL: Base liquidable.  
TM: Tipo marginal.

**B) Tributación conjunta**

BL	Estado			Comunidad Autónoma		
	CI	Resto BL	TM	CI	Resto BL	TM
882.000	0	1.316.000	17,00	0	1.316.000	3,00
2.198.000	223.720	902.000	20,83	39.480	902.000	3,67
3.100.000	411.607	1.200.000	24,65	72.583	1.200.000	4,35
4.300.000	707.407	1.250.000	28,05	124.783	1.250.000	4,95
5.550.000	1.058.032	1.300.000	31,45	186.658	1.300.000	5,55
6.850.000	1.466.882	1.300.000	34,85	258.808	1.300.000	6,15
8.150.000	1.919.932	1.300.000	38,25	338.758	1.300.000	6,75
9.450.000	2.417.182	1.300.000	42,50	426.508	1.300.000	7,50
10.750.000	2.969.682	1.300.000	45,05	524.008	1.300.000	7,95
12.100.000	3.577.857	en adelante	47,60	631.333	en adelante	8,40

CI: Cuota íntegra.  
BL: Base liquidable.  
TM: Tipo marginal.

En cuanto a las competencias normativas sobre los otros tributos cedidos, se abren las posibilidades siguientes. En el impuesto sobre el patrimonio, las comunidades autónomas podrán regular el mínimo exento y la tarifa. La estructura de la tarifa deberá tener una progresividad similar a la del Estado, pero en todo caso la base liquidable del primer tramo y el tipo marginal mínimo deben ser idénticos. En el impuesto de sucesiones y donaciones, se podrá regular la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, así como la tarifa, cuya progresividad debe ser análoga a la del Estado. De nuevo la cuantía del primer tramo de la base liquidable y el tipo marginal mínimo deben ser iguales a los de la tarifa estatal. Las comunidades autónomas podrán establecer también determinadas reducciones en la base imponible de las adquisiciones "mortis causa", manteniendo las del Estado en condiciones análogas, mientras todo ello no suponga una reducción de la carga global del tributo.

En lo que atañe al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, se contemplan las siguientes posibilidades reguladoras. En la modalidad "transmisiones patrimoniales onerosas", las comunidades autónomas podrán modificar el tipo de gravamen que afecta a las concesiones administrativas, a la transmisión de bienes inmuebles, así como a la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, con la excepción de los derechos reales de garantía. En la modalidad "actos jurídicos documentados", se podrá regular tan sólo el tipo de gravamen de los documentos notariales.

Finalmente, las comunidades autónomas podrán regular las exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo de los tributos sobre el juego, así como su gestión, liquidación, recaudación e inspección.

Cuando las comunidades autónomas no hicieran uso de una parte o de todas estas capacidades normativas, se aplicará en su defecto la legislación estatal correspondiente. En el caso de que una comunidad autónoma no aceptara este nuevo modelo de

financiación, continuará rigiendo para ella el sistema aprobado por el CPFF el 20 de enero de 1992, que a estos efectos se considera prorrogado.

## 5.2. Participación en los ingresos del estado

Durante el período 1997-2001 se crean dos tramos de participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado. El primero es transitorio y se concreta en la participación territorializada del 15% del IRPF; el segundo hace referencia a la participación de la comunidad en los ingresos generales del Estado (PIE). Sobre ambas cuestiones nos referiremos a continuación.

- a) Para que una comunidad autónoma pueda disponer de la participación territorializada, debe cumplir dos requisitos básicos: aceptar el nuevo modelo de financiación (y por tanto la tarifa complementaria del IRPF) y, además, disponer de capacidad previa para la absorción del mismo. Esta participación será igual al 15% de la cuota líquida del IRPF en el año base (1996), lo cual implica una minoración por igual cuantía de la PIE. Cuando la comunidad autónoma no dispone de capacidad para absorber estos recursos, se le aplica un coeficiente corrector de  $2/3$  o  $1/3$ , según corresponda, a los efectos de que la PIE no genere valores negativos. A partir del año base estos ingresos evolucionarán según indica la siguiente expresión:

$$PT(irpf)_{it} = PT(irpf)_p \cdot K_{it} \cdot I_{it}$$

donde  $PT(irpf)$  es la participación territorializada del IRPF,  $K$  es el coeficiente corrector, que puede tener valores de 1,  $2/3$  y  $1/3$ , e  $I$  es un índice de actualización<sup>23</sup>. Los subíndices  $0$  y  $t$  indican el año base u otro año del período e  $i$  hace referencia a la comunidad autónoma.

- b) El mecanismo de cierre que presenta el modelo es la participación en los ingresos generales del Estado (PIE), que para el período 1997-2001 se regula de la siguiente manera. Para la comunidad autónoma  $i$  que acepte el modelo, el porcentaje definitivo se obtiene con la fórmula

donde  $FT_i$  es el segmento de financiación total de la comunidad autónoma una vez descontados los tributos propios y cedidos y también los ingresos de la tarifa complementaria del IRPF en el año base. A este bloque de ingresos se restan los ingresos equivalentes al 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF en el territorio  $PT(irpf)$ . El porcentaje definitivo se obtiene de dividir la cantidad resultante con los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente en ese mismo año (1996).

Cuando  $FT_i$  tiene signo negativo, el porcentaje obtenido expresa la compensación que debe abonar la comunidad autónoma al Estado por el exceso de financiación que generan los mecanismo del sistema. El valor de  $PT(irpf)$  será cero cuando la comunidad autónoma no accediera al tramo que representa. La PIE evolucionará cada año en función del crecimiento que tenga la cesta de impuestos ITAE, pudiendo su porcentaje ser revisado por diferentes motivos que se especifican en el acuerdo del CPFF.

## 5.3. Solidaridad territorial

El sistema LOFCA establece dos mecanismos básicos para instrumentar la solidaridad territorial. Uno son las asignaciones presupuestarias especiales que regula

<sup>23</sup> Este índice de actualización se determina en función del crecimiento que tienen, con respecto al año base, los ingresos del Estado por IRPF en la comunidad autónoma  $i$ .

su artículo 15, también llamado Fondo de Nivelación (FN), con destino a garantizar niveles mínimos de servicios públicos fundamentales. El segundo mecanismo es el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que regula el artículo 16 de la LOFCA, la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, y el acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992. Como mostraremos a continuación, ambos mecanismos apenas se consideran en la actual reforma de financiación autonómica. No se analizan aquí los fondos estructurales europeos.

Conviene recordar que el FN todavía no entró en funcionamiento por múltiples razones técnicas y políticas, pero su historia no carece de interés. Así, en noviembre de 1986, el CPFF acordaba estudiar todos los aspectos del mismo para su inmediata aplicación. Por diversos motivos la empresa no tuvo éxito. En enero de 1992, el CPFF creó de nuevo un grupo de trabajo para seguir estudiando el tema, indicando el informe entregado que resultaba conveniente seguir profundizando en el mismo<sup>24</sup>. Y ahora, septiembre de 1996, el CPFF decide otra vez, con originalidad evidente, crear un grupo de trabajo para estudiar el problema y elevar ante el consejo una propuesta jurídica, financiera y presupuestaria. En todo caso, se consignan 10.000 millones de pesetas en los Presupuestos Generales del Estado para 1997 con finalidad niveladora, pero sin mencionar criterio distributivo alguno.

Por otra parte, la actual reforma del sistema ignora al FCI. Su consignación presupuestaria para el ejercicio de 1997 es de 133.245 millones de pesetas, lo que supone un incremento de 4.400 millones de pesetas con respecto a la cifra global del año anterior.

La revisión de la solidaridad territorial se establece en la financiación autonómica, a nuestro juicio de manera forzada y nominal, mediante la creación de un nuevo mecanismo llamado Fondo de Garantía (FG). Con este fondo se pretende cubrir tres riesgos explícitos en el funcionamiento del sistema, dada la ausencia de referentes empíricos y ante las posibles distorsiones financieras y territoriales originadas por la cesión del 30% del IRPF. La cobertura de los riesgos mencionados se realiza incorporando las garantías siguientes:

- a) Garantía de un límite mínimo para los recursos del IRPF: Las comunidades autónomas deberán obtener un crecimiento de ingresos por IRPF en el quinquenio -ya sea a través de la tarifa complementaria o mediante su participación territorializada- igual, como mínimo, al crecimiento del PIB estatal, expresado en términos nominales, para el mismo período. En caso de que el crecimiento del PIB nominal sea superior a la recaudación del IRPF en todo el Estado, durante los cinco años del período, la garantía de crecimiento mínimo para el impuesto en cada comunidad autónoma, será del 90 por 100 del crecimiento experimentado por el IRPF estatal. Aunque la garantía hace referencia al conjunto del quinquenio, su aplicación será anual y se regirá por las siguientes reglas. En primer lugar, se definen los siguientes índices en valores acumulados con respecto al año base.

$I_1$  = rendimiento del IRPF en la comunidad autónoma

$I_2$  = recaudación líquida del IRPF en el Estado

$I_3$  = crecimiento del PIB nominal del Estado

A continuación se comparan los índices  $I_2$  e  $I_3$  y se toma como prevalente el menor. Cuando  $I_2$  es menor, su cuantía se multiplica por 0,9 y después se le resta

---

<sup>24</sup> Sobre estas cuestiones, véanse BOCH-DOMENECH y otros (1988), LÓPEZ LABORDA (1991), MONASTERIO y otros (1995) y MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1996).

I. Si esa diferencia es cero o negativa y el Estado no pagó cantidad alguna con cargo al FG, no produce efecto; en caso contrario, se produce una devolución de las cantidades. Si la diferencia es positiva, opera el FG y la comunidad autónoma recibe la cantidad compensatoria que proceda. En todos los casos se regularizan anualmente las cantidades recibidas y entregadas entre el Estado y la comunidad autónoma por este concepto.

- b) Garantía de suficiencia dinámica: Esta garantía atiende el riesgo que se deriva de la existencia de pesos relativos distintos en los mecanismos de financiación incondicionada de las comunidades autónomas, así como por las previsibles diferencias en la tasa de evolución de los recursos obtenidos por los mismos. En este sentido, se garantiza un incremento de ingresos computables para cada comunidad autónoma no inferior al 90 por 100 del aumento que experimentan los ingresos en el conjunto del sistema. Son ingresos computables, a efectos de esta garantía, los que se obtienen del IRPF (procedentes de la participación territorializada y de la tarifa autonómica regulada por ley estatal), así como los derivados de la participación en los ingresos del Estado (PIE).

Aunque la liquidación definitiva se llevará a cabo al finalizar el quinquenio 1997-2001, cada año se realizarán liquidaciones parciales de la garantía entre el Estado y las comunidades autónomas. En todos los casos la fórmula a aplicar es la siguiente:

$$GSD_i = 5F_i + [5F_i \cdot \{1 + (FQ - 5FB/5FB)\} - 5F_i] \cdot 0,9 - Fq_i$$

donde  $GSD_i$  es el resultado de la garantía de suficiencia dinámica para la comunidad  $i$  en el quinquenio o para un año concreto;  $F_i$  es la financiación incondicionada en valores del año base para la comunidad autónoma  $i$ ;  $FQ$  representa la financiación incondicionada de todas las comunidades autónomas obtenida durante el quinquenio con idénticos mecanismos;  $FB$  es la financiación incondicionada de todas las comunidades autónomas en el año base conseguida con los mismos mecanismos, y  $Fq_i$  es la financiación incondicionada obtenida en el quinquenio por la comunidad autónoma  $i$  aplicando la tarifa complementaria regulada por ley estatal.

Esta garantía será nula cuando el resultado de la fórmula anterior es cero o negativo. Si el resultado es positivo, la comunidad autónoma recibirá la cantidad que corresponda, una vez practicada la regularización de cobros y pagos anuales llevadas a cabo con el Estado.

- c) Garantía de cobertura en la demanda de servicios públicos: Con este fondo se pretende reducir las diferencias en la financiación per cápita de las comunidades autónomas, una vez completado el traspaso de los servicios educativos no universitarios. O expresado más concretamente, el fondo garantiza que en el último año del quinquenio la financiación per cápita de cada comunidad autónoma, obtenida por los mecanismos del sistema, no podrá ser inferior al 90 por 100 de la financiación media por habitante de todas las comunidades autónomas. Se computan aquí los rendimientos de los tributos cedidos y tasas con criterios normativos, las participaciones en los ingresos del Estado y los ingresos por IRPF derivados de la tarifa autonómica regulada por ley estatal.

Aunque esta garantía se puede llevar a cabo desde el año 1998, es condición indispensable para su aplicación efectiva que las transferencias de los servicios de educación estén completados en todas las comunidades autónomas del artículo 143. Sin duda alguna, esta cláusula introduce incertidumbres y probablemente también el aplazamiento de su operatividad. Cuando esa

condición se cumple, el importe de la garantía para cada comunidad autónoma se obtiene aplicando la fórmula siguiente:

$$GCDS_{it}=(F/P).0,9-(F_i/p_i)$$

donde  $GCDS_{it}$  es el resultado de la garantía de cobertura en la demanda de servicios de la comunidad  $i$  en el año  $t$ ;  $F/P$  es la financiación incondicionada per cápita del conjunto de comunidades autónomas y  $F_i/p_i$  es la financiación incondicionada per cápita de la comunidad autónoma  $i$ .

Cuando el resultado de la fórmula es cero o negativo, no hay subvención. Cuando el resultado es positivo, la cuantía de la transferencia a recibir por la comunidad autónoma se matiza todavía mediante la aplicación de un coeficiente multiplicador que aumenta 0,25 por año. Se comenzaría en el año 1998 con un coeficiente igual a 0,25 y se termina en el año 2001 con un coeficiente igual a la unidad.

Finalmente añadiremos que existen unas reglas de prioridad y exclusión para la aplicación de estas tres garantías financieras. En primer lugar, se obtiene y aplica la garantía relativa al límite mínimo de evolución de los ingresos por IRPF. Estos recursos se consideran financiación computable para establecer la posición de la comunidad autónoma con respecto a las otras garantías. Cuando una comunidad autónoma tiene derecho a recibir recursos por suficiencia dinámica y por cobertura en la demanda de servicios públicos, percibirá solamente aquella de mayor importe. En ningún caso estas garantías se consolidarán en los mecanismos del sistema.

#### 5.4. Gestión Tributaria

La anterior cesión del 15% del IRPF, aprobada por el CPFF en octubre de 1993, provocó la participación efectiva de las comunidades autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) a través de dos órganos de nueva creación: a) la Comisión Mixta de Gestión del IRPF, cuya función es el diseño de la política general de gestión del impuesto desde una perspectiva global, y b) los Organos de Relación, destinados a garantizar el cumplimiento de las directrices generales, así como a colaborar en la gestión del impuesto desde el ámbito territorial. Esta situación se incorpora en el ordenamiento jurídico vigente mediante la Ley 21/1993 de Presupuestos Generales del Estado.

Los cambios introducidos en esta materia por la reforma actual del sistema son, básicamente, los siguientes<sup>25</sup>. La gestión del IRPF, en lo que atañe a sus tramos general y autonómico, seguirá llevándose a cabo por la AEAT, pero se sustituye la anterior Comisión Mixta de Gestión por una Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, lo mismo que los Organos de Relación, que pasan a ser Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria. Las tareas del primero son de estudio, coordinación, elaboración de informes y diseño de la política general para la gestión del impuesto. El segundo organismo realizará funciones de coordinación con respecto a los tributos cedidos en cada comunidad, así como las tareas de gestión, coordinación, análisis y valoración del IRPF desde una perspectiva territorial.

Por otro lado, se mantiene la gestión por parte de las comunidades autónomas de los tributos propios y de los tributos cedidos por el Estado, y se suprimen las Comisiones Coordinadoras, así como las Oficinas de Colaboración, Coordinación y Enlace, previstas en las leyes de Cesión de Tributos del Estado a Cataluña (Ley 41/1981) y a las Comunidades Autónomas (Ley 30/1983).

---

<sup>25</sup> Sobre estas cuestiones véase también SEVILLA (1987) y MONASTERIO y otros (1995).

## 6. EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA REFORMA

Una vez expuestas las características básicas de la reforma experimentada por la financiación autonómica, realizaremos en lo que sigue algunas reflexiones críticas sobre la misma. Estas reflexiones se articulan en cinco apartados diferentes que mantienen entre sí numerosos elementos comunes.

### 6.1. La inestabilidad política del sistema

Cuando en España se decidió organizar el sector público de forma descentralizada, creando unas administraciones intermedias con importantes servicios y competencias, las decisiones relevantes sobre las comunidades autónomas abandonaron el ámbito de la política común y pasaron a ser verdaderas cuestiones de Estado. La financiación autonómica es un ejemplo ilustrativo de lo que estamos diciendo. Esta cuestión afecta directamente a la vertebración social y territorial del Estado e incide de lleno en la propia estabilidad política del país.

Por eso las reformas de la financiación autonómica no deberían oscilar con la coyuntura política, ni tampoco estar condicionada por las alternancias de poder. Cualquier modelo de financiación autonómica necesita, como mínimo, del pacto o acuerdo entre los partidos que tienen posibilidades de gobernar. Practicar aquí los desacuerdos, utilizando sólo la aritmética parlamentaria, es una operación demasiado arriesgada. En realidad es introducir fragilidades innecesarias en los cimientos del Estado. Su coste no tiene expresión monetaria directa, aunque existe, porque resultan incuestionables las contradicciones y los elementos de inestabilidad política incorporados en el sistema.

Nuevas contradicciones aparecen también por la dificultad que supone armonizar intereses generales con aquellos que se circunscriben a una lógica territorial. Y esa dificultad aumenta con el poder económico y político del territorio. Así, cuando el Estado refuerza su legitimidad social mediante políticas solidarias, tropieza pronto con instancias que traducen sus relaciones políticas en términos de balanza fiscal. Si la negociación es considerada insatisfactoria para la jurisdicción, ésta reclamará más gasto del Estado o intentará reducir los impuestos que paga a la hacienda central. Porque el discurso de la corresponsabilidad fiscal proporciona una dimensión útil y racionalizadora que favorece esos objetivos. Por eso el pacto sólo tiene sentido si genera “dividendos” para Cataluña, como reconoce el propio Presidente de la Generalitat<sup>26</sup>. En caso contrario, se reivindicará una participación mayor en el IRPF, la cesión de los impuestos especiales, mejoras en la financiación de la sanidad, mayores inversiones o incluso cambios constitucionales que aumenten la capacidad política de la jurisdicción. Existen ya síntomas inequívocos que apuntan en ese sentido.

Pero esta situación provoca a su vez sentimientos permanentes de agravio comparativo, percepciones confusas de la realidad fiscal y continuas deudas históricas territoriales. Por otro lado, si el dividendo catalán se explicita y pone en marcha los mecanismos de garantía establecidos en la reforma, el coste para el Estado seguirá aumentando, aunque resulte difícil determinar ahora su cuantía. Con pactos bilaterales de esta naturaleza, las comunidades autónomas podrán tener más recursos económicos para hacer lo mismo, pero también generan incertidumbres, inestabilidad política y problemas notables de equidad.

---

<sup>26</sup> El País, (24-11-96).

## 6.2. Los costes monetarios para el estado

Además de los costes no monetarios o intangibles que pueda soportar el Estado a través de la inestabilidad política, es previsible que existan también otros costes presupuestarios relevantes que conviene explicitar. Para su cálculo se precisa, obviamente, de hipótesis sensatas sobre determinadas variables económicas, como serían en este caso la evolución de PIB y el crecimiento del IRPF. Admitiendo como válidas las estimaciones realizadas al respecto por el Banco Bilbao Vizcaya para 1997 (donde una inflación del 2,6 por 100 y un crecimiento del PIB del 3 por 100 supone un aumento del IRPF del 9 por 100) y proyectando esas cifras al conjunto del período (1997-2001), se llega pronto al escenario que muestra el cuadro 6<sup>27</sup>.

**Cuadro 6**  
**Evolución del IRPF (1997-2001). Estimaciones**  
(en miles de millones de pesetas)

	1997	1998	1999	2000	2001	Total
IRPF (total)	6.021	6.563	7.154	7.797	8.499	36.034
30% IRPF	1.806	1.969	2.146	2.339	2.550	10.810
<b>Diferencias</b>						
<b>30% IRPF/PIE</b>						
3 puntos	54	59	65	70	77	325
4 puntos	72	79	86	94	102	455
5 puntos	90	98	107	117	128	540

FUENTE: Banco Bilbao-Vizcaya. Elaboración propia.

El 30% del IRPF equivale en 1997 a 1,8 billones de pesetas, cantidad teórica que entra en el sistema autonómico para sustituir a las transferencias del Estado (PIE) si la aplicación fuese completa. Desde ese año se produciría un coste para el Estado si el crecimiento del 30% del IRPF (cantidad que la hacienda central deja de percibir) es superior al crecimiento que tendrían las transferencias sustituidas. Como se estima en el mencionado cuadro 6, el coste monetario para el Estado oscilaría entre 325 y 540 mil millones de pesetas en el período, en el supuesto de que la diferencia entre el IRPF y la PIE fuese de 3/5 puntos.

Pero la dinámica autonómica del IRPF, desigual en el territorio, ya no la marca el Gobierno (en caso de no alterar la normativa del impuesto), sino el crecimiento de las economías regionales, el peso relativo del impuesto en la financiación incondicionada y también la capacidad de gestión tributaria. Esto puede generar nuevos desequilibrios financieros y la necesidad de su reducción mediante subvenciones compensatorias. Las soluciones técnicas podían ser básicamente dos. O bien se introducían topes a la recaudación del 30% del IRPF, redistribuyendo costes entre comunidades ricas y pobres, o bien se aumentaba el gasto estatal con nuevas subvenciones correctoras. Esta fue la fórmula elegida por el Consejo de Política Fiscal y Financiera y lo que justifica la creación del Fondo de Garantía. Su coste adicional es desconocido, aunque el propio Ejecutivo adelantó la cifra de 200.000 millones de pesetas en el período.

Agregando ahora ambos costes, se llega finalmente a cantidades que oscilan entre 525 y 740 mil millones de pesetas para el quinquenio, lo que supondría un coste medio por año de 105 a 148 mil millones. Para hacer lo mismo, las comunidades

<sup>27</sup> BBV (1996).

autónomas tienen ahora más dinero y el Estado menos, coste adicional que soportarán los españoles pagando más impuestos, recibiendo menos servicios estatales, soportando nuevos déficit o mediante una combinación de todas esas cosas.

### 6.3. Estructura y evolución de la financiación incondicionada

Con la cesión del 30% del IRPF la estructura de la financiación incondicionada se altera profundamente en las distintas comunidades autónomas. El cuadro 7 y el gráfico 5 muestran como será esta situación para Cataluña, Galicia, Andalucía y la Comunidad Valenciana. Los ingresos por tributos cedidos representan en Cataluña y Valencia casi un tercio del total, mientras que en Galicia y Andalucía ese porcentaje es la mitad. La subvención estatal (PIE) sigue siendo el segmento básico en Andalucía y Galicia, mientras que en Cataluña se reduce de modo significativo y en Valencia ocupa un lugar intermedio. El 30% del IRPF aporta el 59 por 100 de esta financiación en Cataluña, el 35 por 100 en Valencia y en torno al 25 por 100 en Galicia y Andalucía.

Cuadro 7

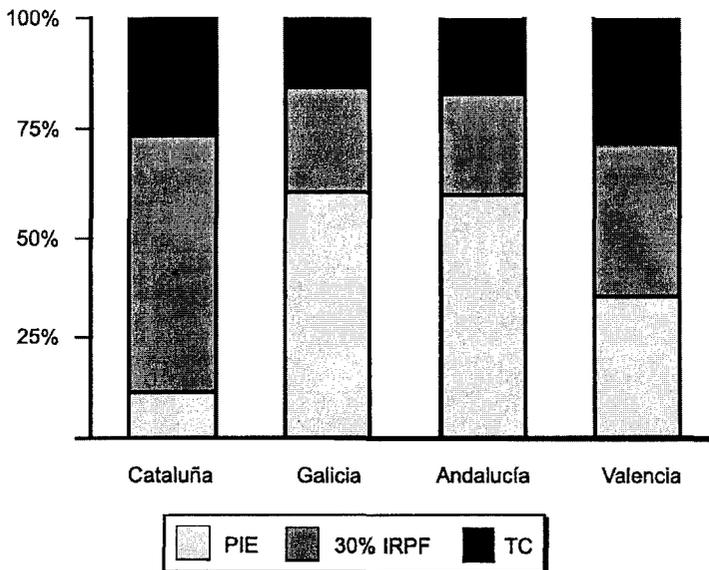
Estructura de la financiación incondicionada. 1996

	<i>Cataluña</i>	%	<i>Galicia</i>	%	<i>Andalucía</i>	%	<i>Valencia</i>	%
TC	191.197	31	45.325	15	121.326	16	106.388	30
30% IRPF*	356.820	59	77.014	25	180.169	24	125.009	35
PIE	57.376	10	183.602	60	438.934	60	124.216	35
TOTAL	605.393	100	305.941	100	740.429	100	356.116	100

TC: Tributos cedidos.  
 PIE: Participación en los ingresos del Estado.  
 \* Datos de la DGCHT.

FUENTE: CPFF. Elaboración propia.

Gráfico 5



El equilibrio del sistema depende, pues, de como evolucionen en cada comunidad el tramo autonómico del IRPF, los tributos cedidos y la PIE. Estas son ahora las variables estratégicas.

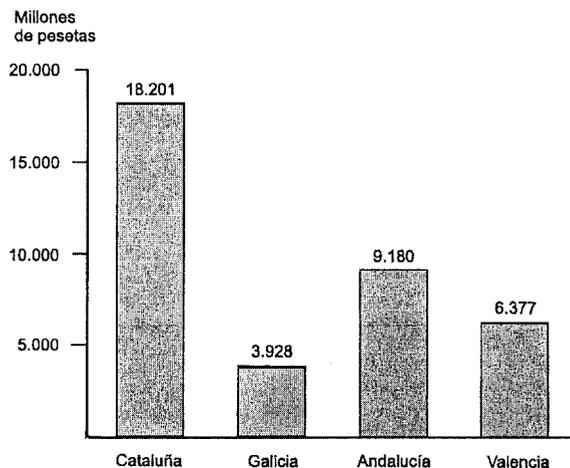
Si la economía crece al 2/3 por 100 y la inflación sube 2/3 puntos, la PIE crecerá a un ritmo del 4/6 por 100, puesto que su índice de evolución se determina en función del PIB nominal. La dinámica del IRPF dependerá, en cambio, del crecimiento del PIB regional, de la elasticidad de su recaudación, de los cambios normativos que afecten al impuesto, del fraude y elusión fiscal y de las mejoras en la gestión. Sin duda alguna, la financiación autonómica incorpora ahora mayores incertidumbres.

Manteniendo todo igual, por cada punto que supere el crecimiento del IRPF al que experimente la PIE en el período, se generan en las comunidades mencionadas los resultados que muestra el gráfico 6. Cataluña ganaría 18.201 millones de pesetas con respecto al sistema anterior, Andalucía 9.190 millones, Galicia 3.928 millones y Valencia 6.377 millones de pesetas. Obviamente, estas cantidades se modifican si las diferencias entre el crecimiento del IRPF y de la PIE fuese mayor, o si el crecimiento del IRPF en cada comunidad es desigual.

El cuadro 8 y el gráfico 7 muestran lo que sucedería en Cataluña y Galicia si los ingresos por tributos cedidos crecen el 3% en ambas comunidades y si la diferencia media entre las tasas de crecimiento del IRPF y PIE es de 5 puntos por año (10% para el IRPF y 5% para la PIE). En ese caso (hipótesis A), Cataluña tiene al final del período 91.000 millones de pesetas más que operando con el sistema anterior. Esto supone una mejora relativa de 6.000 pesetas por habitante más que Galicia y unos recursos adicionales de 37.000 millones de pesetas. Pero si el fondo de garantía reduce esas diferencias entre el IRPF y la PIE a sólo 3 puntos (10% para el IRPF y 7% para la PIE), las posiciones relativas de Cataluña y Galicia apenas se modifican (Índice 2), lo que supondría para la comunidad gallega una compensación económica de 65.000 millones de pesetas en el período. Este es el escenario general que manejan los defensores de la reforma<sup>28</sup>.

**Gráfico 6**

**Crecimiento desigual del IRPF en las Comunidades Autónomas**  
(en millones de pesetas)



<sup>28</sup> GONZÁLEZ-PÁRAMO (1996).

## Cuadro 8

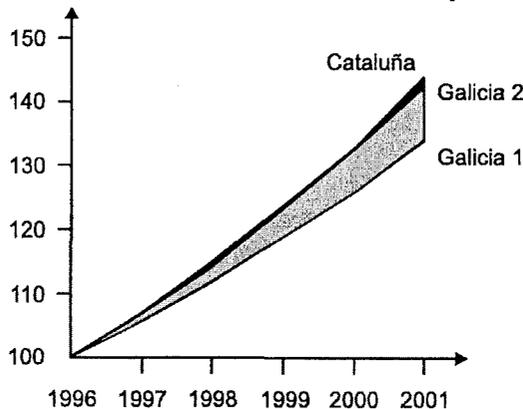
Evolución de la financiación incondicionada en Cataluña y Galicia.  
Hipótesis A (en millones de pesetas)

<b>Cataluña</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
TC (3%)	191.197	196.933	202.841	208.926	215.194	221.650
30% IRPF (10%)	356.820	392.502	431.752	474.927	522.420	574.662
PIE (5%)	57.376	60.245	63.257	66.420	69.741	73.228
Total	605.393	649.680	697.850	750.273	807.355	869.540
Índice	100	107	115	124	133	144
<b>Galicia</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
TC (3%)	45.325	46.685	48.085	49.528	51.014	52.544
30% IRPF (10%)	77.014	84.715	93.187	102.506	112.756	124.032
PIE (5%)	183.602	192.782	202.421	212.542	223.169	234.328
Total	305.941	324.182	343.693	364.576	386.939	410.904
Índice 1	100	106	112	119	126	134
Índice 2	100	107	114	123	132	142

FUENTE: DGCHT y CPFF. Elaboración propia.

## Gráfico 7

## Evolución de la financiación incondicionada en Cataluña y Galicia. Hipótesis A



Pero establezcamos ahora dos hipótesis teóricas, divergentes y posibles en el medio plazo. El supuesto B aumenta la diferencia anterior a 10 puntos (por ejemplo, crecimiento del 15% para el IRPF y 5% para la PIE)<sup>29</sup>. En este caso, Cataluña tendría al final del período 182.000 millones de pesetas más que los proporcionados por el sistema anterior. Esto significa una mejora de su posición relativa con respecto a Galicia de 16.000 pesetas por habitante, cantidad equivalente a 100.000 millones de pesetas adicionales en el período (cuadro 9, gráfico 8). Si el fondo de garantía reduce esta diferencia a 7 puntos (15% para el IRPF y 8% para la PIE), Cataluña seguiría mejorando su posición relativa en 8.000 pesetas por habitante, lo que supone recibir 49.000 millones de pesetas adicionales en el período. En este supuesto, Galicia debería recibir una compensación económica próxima a los 98.000 millones de pesetas, situación que elevaría de forma sustancial el coste de la reforma autonómica para el Estado.

<sup>29</sup> Este supuesto optimista, manejado implícitamente por el Presidente Pujol (El País, 18/01/97, p. 20), podría darse en función de ciertas variables: crecimiento de la economía por encima del 3,5%, aumento del empleo y salarios, reducción de beneficios fiscales etc.. En lo que respecto a esto último, conviene decir que las deducciones por gastos en vivienda, cuestionadas por su regresividad aparente, afectan y benefician sobre todo a las rentas medias y bajas. Véase ÁLVAREZ CORBACHO (1992).

El supuesto C consiste, por el contrario, en estimar un crecimiento medio anual del 4% para IRPF y del 5% para la PIE<sup>30</sup>. En ese caso, Cataluña perdería 18.000 millones con respecto a la situación anterior y la posición relativa de la comunidad gallega mejoraría sensiblemente con respecto a la catalana. Galicia tendría 7.400 pesetas por habitante más que Cataluña al finalizar el quinquenio, lo que supone un incremento adicional de 20.000 millones de pesetas (cuadro 10, gráfico 9). El fondo de garantía debería compensar ahora a Cataluña, aunque esta situación pueda resultar poco creíble e inestable. Las comunidades autónomas que no aceptaron la cesión del 30% del IRPF, como Andalucía, serían en este caso hipotético las más beneficiadas. Esta circunstancia incidiría sobre el pacto político (vigente) que fortalece su estabilidad a medida que las cifras reales se aproximan a las contabilizadas en el supuesto B<sup>31</sup>.

### Cuadro 9

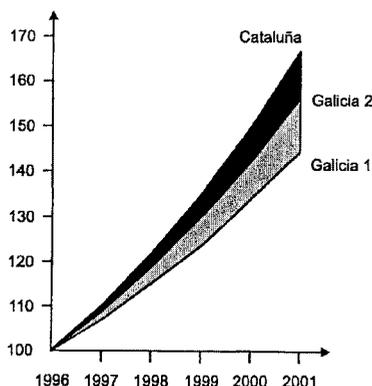
#### Evolución de la financiación incondicionada en Cataluña y Galicia. Hipótesis B (en millones de pesetas)

<i>Cataluña</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TC (3%)	199.197	196.933	202.841	208.926	215.194	221.650
30% IRPF (15%)	356.820	410.343	471.894	542.679	624.080	717.692
PIE (5%)	57.373	60.245	63.257	66.420	69.741	73.228
Total	605.393	667.521	737.992	818.025	909.015	1.012.570
Índice	100	110	122	135	150	167
<i>Galicia</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TC (3%)	45.325	46.685	48.085	49.528	51.014	52.544
30% IRPF (15%)	77.014	88.566	101.851	117.129	134.698	154.903
PIE (5%)	183.602	192.782	202.421	212.542	223.169	234.328
Total	305.941	328.033	352.357	379.199	408.881	441.775
Índice 1	100	107	115	124	134	144
Índice 2	100	109	119	130	142	156

FUENTE: DGCHT y CPFF. Elaboración propia.

### Gráfico 8

#### Evolución de la financiación incondicionada en Cataluña y Galicia. Hipótesis B



<sup>30</sup> Este escenario podría generarse si la economía crece menos del 2%, se reduce la tarifa del impuesto, crece el paro y se moderan los salarios, se desfiscalizan rentas y ganancias de capital, se corrigen rémoras impositivas, etc. Las reformas introducidas por el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, van en esa dirección.

<sup>31</sup> Véase la entrevista con el Presidente de la Generalitat en El Semanal de 22 de diciembre de 1996, pp. 44-50.

Cuadro 10

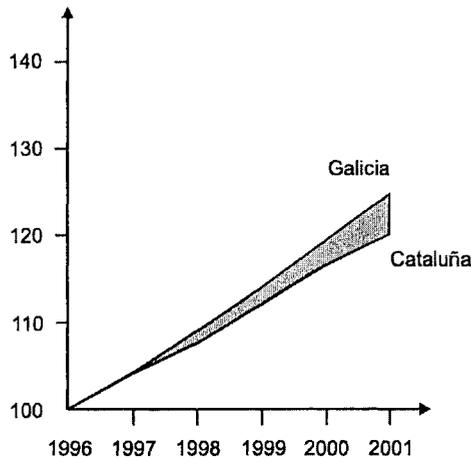
Evolución de la financiación incondicionada en Cataluña y Galicia. Hipótesis C  
(en millones de pesetas)

<i>Cataluña</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TC (3%)	191.197	196.933	202.841	208.986	215.194	221.650
30% IRPF (4%)	356.820	371.093	385.937	401.374	417.429	434.126
PIE (5%)	57.376	60.245	63.257	66.420	69.741	73.228
Total	605.393	628.271	652.035	676.780	702.364	729.004
Índice	100	104	108	112	116	120
<i>Galicia</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TC (3%)	45.325	46.685	48.085	49.528	51.014	52.544
30% IRPF (4%)	77.014	80.095	83.298	86.630	90.095	93.699
PIE (5%)	183.602	192.782	202.421	212.542	223.149	234.328
Total	305.941	319.562	333.804	348.700	364.651	380.571
Índice	100	104	109	114	119	124

FUENTE: DGCHT y CPFF. Elaboración propia.

Gráfico 9

Evolución de la financiación incondicionada en Cataluña y Galicia. Hipótesis C



#### 6.4. Equilibrio autonómico versus regresividad social

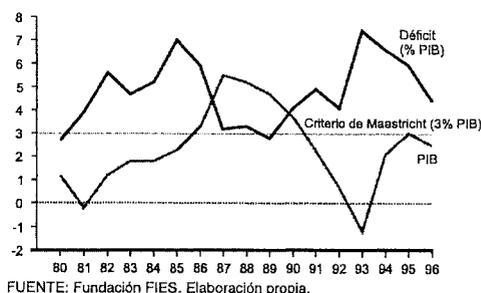
El equilibrio dinámico de la nueva financiación autonómica descansa, pues, en el crecimiento moderado de la economía y en aceptar resignadamente que el IRPF se reduzca, en la práctica, a un impuesto sobre las rentas del trabajo dependiente. Si el PIB crece por debajo del 3 por 100, todo apunta a que los ingresos que integran la financiación incondicionada no experimentarán desajustes relevantes. Además, esta situación se refuerza cuando el IRPF se nutre y explica básicamente con rendimientos del trabajo. Aceptar la progresiva defiscalización de las rentas y ganancias de capital, los beneficios sistemáticos a rentas de profesionales y empresarios, resignarse al fraude y elusión fiscal o reducir la tarifa del impuesto, traducen una mezcla de factores

razonables y sesgos conservadores ampliamente difundidos en los últimos años<sup>32</sup>. Los procesos de indiciación de la tarifa y la moderación salarial también empujan en la misma dirección. El resultado final podría ser crecimientos reducidos del IRPF conseguidos a costa de introducir elementos de regresividad en el impuesto operando en un contexto de escaso crecimiento económico. Pero el PIB también puede superar el 3,5 por 100 y la dinámica del IRPF plantear problemas territoriales que sólo en parte corrigen los mecanismos del fondo de garantía.

¿Cómo evolucionarán los impuestos y el gasto en el futuro próximo? El gráfico 9 muestra la dinámica del PIB y déficit público en el período 1980-1996, situación que puede ayudarnos a elaborar una respuesta prudente. Como es fácil advertir, la persistencia de un déficit estructural muy sensible al ciclo económico plantea interrogantes serios que afectan sobre todo a su origen y forma de corrección<sup>33</sup>. Si las fuerzas que empujan el gasto son poderosas y hacen que su reducción sea políticamente difícil, el ajuste exigirá algún pacto social y períodos temporales amplios, al margen de posicionamientos ideológicos más o menos coherentes<sup>34</sup>. Disminuir el déficit obligará, por tanto, a reducir gradualmente el gasto y a mantener o elevar los niveles de la fiscalidad actual. Si el IRPF se modifica en los términos mencionados y al tiempo mantiene su capacidad recaudatoria, la distribución de la carga afectará en mayor medida a las rentas bajas y medias<sup>35</sup>. Si la mayor fiscalidad se produce a costa del IVA, los impuestos especiales, la tributación ambiental o las tasas y precios públicos, la equidad del sistema se resentirá de modo importante, situación que todavía se agrava más si el gasto social sufre recortes significativos<sup>36</sup>.

Este es el dilema que debe afrontar la sociedad española. Si la economía crece a tasas importantes, la cesión del IRPF puede generar desequilibrios territoriales, incluso introduciendo elementos de regresividad en el mismo. Pero si la economía no crece y la evolución del IRPF es moderada, los equilibrios autonómicos son factibles, pero a costa de tensionar un déficit público cuya corrección exigirá reducir gastos, aumentar los impuestos o hacer ambas cosas a la vez. En esa dirección opera también el pacto de estabilidad fiscal firmado recientemente en Dublín. Los ajustes autonómicos se podrían conseguir así con merma de la equidad tributaria y social.

**Gráfico 10**  
**Evolución del déficit público 1980-1996 (en porcentaje del PIB)**



<sup>32</sup> Véase la controversia entre FUENTES QUINTANA y ZABALZA (1987). También ZUBIRI (1995) y LAGARES CALVO (1996).

<sup>33</sup> FUENTES QUINTANA y ALCAIDE INCHAUSTI (1995), GONZÁLEZ-PÁRAMO y LÓPEZ CASASNOVAS (1996).

<sup>34</sup> Por ejemplo, el profesor Barea sugería no hace mucho tiempo la imposibilidad de continuar con la política de congelación salarial de los empleados públicos, criticando de modo reiterativo la indisciplina presupuestaria y la llamada contabilidad creativa (BAREA, 1995a, 1993 y 1995b). Pues bien, parecidas críticas las recibe ahora el gobierno de la oposición (BORRELL, 1996).

<sup>35</sup> Sobre las reformas tributarias recientes, véanse ALBI y otros (1988), MESSERE (1993), GAGO RODRÍGUEZ y ÁLVAREZ VILLAMARÍN (1995).

<sup>36</sup> CRUZ AMORÓS (1995).

## 6.5. La desregulación de la solidaridad territorial

En páginas anteriores hemos visto la escasa atención que recibieron los dos mecanismos básicos establecidos en la LOFCA (FCI y Fondo de Nivelación) para instrumentar la solidaridad territorial. Porque en las 56 páginas que transcriben el acuerdo del CPPF, de 23 de septiembre, no existe mención alguna al FCI, dedicándole tan sólo media página al FN para indicar que se crea un grupo de trabajo destinado a estudiar el tema. Esta ausencia de reglas específicas para regular la solidaridad, convierten en discrecionales y fuera del sistema las decisiones que el Gobierno adopte al respecto. Un ejemplo ilustrativo son las modificaciones del FCI (aumento en 4.400 millones de pesetas) y FN (asignación de 10.000 millones sin criterios de reparto) introducidas por el ejecutivo en los presupuestos generales del Estado para 1997.

Si bien el acuerdo séptimo del CPPF establece expresamente que el llamado Fondo de Garantía se integra en los mecanismos de solidaridad del sistema, lo cierto es que su finalidad principal se reduce a corregir parcialmente los desequilibrios financieros que pueda provocar la cesión del 30% del IRPF, no a recortar posiciones relativas o diferencias territoriales entre comunidades autónomas. Precisamente por eso pensamos que el FG no afecta a la solidaridad territorial en el período considerado<sup>37</sup>. Insinuar lo contrario es aceptar el "statu quo" o situación autonómica del año base (1996) como socialmente equitativa o deseable.

Pero el hecho de que la solidaridad territorial esté todavía sin pacto ni regulación, provoca a su vez la proliferación de deudas históricas por toda la geografía del país y la existencia de múltiples presiones territoriales sobre la hacienda central. Esto no favorece la transparencia en las negociaciones políticas sino que, por el contrario, fomenta una percepción de las relaciones presupuestarias basadas en la regla de tonto el último<sup>38</sup>. Con crecimientos moderados en la financiación incondicionada y resistencias fiscales crecientes, los gobernantes autonómicos tendrán incentivos para seguir endeudándose o para solicitar mayores subvenciones del Estado. Esta situación podría generar efectos perversos sobre la responsabilidad fiscal si la búsqueda de subvenciones y ayudas estatales inhiben las decisiones tributarias de la jurisdicción. En ese caso, la desregulación de la solidaridad territorial no sólo quebraría un soporte básico de la financiación autonómica, sino que incluso podría esterilizar la propia responsabilidad fiscal de las comunidades y afectar así al objetivo central de la reforma.

## 7. CONCLUSIONES GENERALES

Resumiendo ahora las principales conclusiones obtenidas en los apartados anteriores, podemos finalizar el trabajo destacando las siguientes ideas.

<sup>37</sup> Las garantías de suficiencia dinámica y de cobertura en la demanda de servicios públicos, pueden ser equiparadas a subvenciones destinadas a garantizar niveles mínimos de servicios en todas las comunidades autónomas (GONZÁLEZ-PÁRAMO, 1996). Pero su planteamiento genérico y al margen de costes unitarios, la propia asimetría competencial y financiera de los grupos que integran las comunidades autónomas, así como desplazar al año 2001 una financiación per cápita similar de coste desconocido, introducen a nuestro juicio escepticismos y limitaciones importantes en las mismas.

<sup>38</sup> El reconocimiento de deudas en sanidad y las mayores inversiones para Cataluña, conseguidas por CiU vía recursos extrapresupuestarios, el pago de deudas históricas a Andalucía y Extremadura o la sorprendente reclamación de Galicia, planteada con efectos retroactivos y aceptada por el gobierno central, de compensaciones económicas por perjuicios causados ante la renuncia al 15% del IRPF, son algunas muestras elocuentes de lo que estamos diciendo.

En primer lugar, se subraya el hecho de que la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal constituyen dos elementos sustantivos de las haciendas territoriales. Porque favorecen la capacidad de autogobierno y la aplicación eficiente de los recursos públicos, porque reducen las ilusiones fiscales sobre la gratuidad de los servicios y porque desincentivan la utilización del presupuesto en términos clientelares. Además, evitan o dificultan la generación de inestabilidades relevantes en las relaciones político-institucionales. Pero la autonomía financiera también puede provocar contradicciones y efectos negativos en los sistemas de haciendas múltiples. Esto sucede cuando se producen fragmentaciones inadecuadas de tributos, cuando aparece la competencia fiscal entre jurisdicciones o cuando se elevan de manera importante los costes de gestión y cumplimiento.

En segundo lugar, se considera igualmente la importancia que tiene la autonomía financiera para explicitar y cuantificar la solidaridad territorial. En principio, ambos conceptos parecen contradictorios, puesto que si la autonomía financiera defiende los derechos a la desigualdad jurisdiccional, las subvenciones de nivelación tienen por finalidad corregir esos sesgos o diferencias. Armonizar estas cuestiones a través del proceso político, constituye uno de los aspectos más controvertidos, necesarios y atractivos del proceso descentralizador.

En tercer lugar, se muestra la estructura de la financiación autonómica en el período 1992-1996, formada por ingresos incondicionados, ingresos que atienden objetivos y servicios específicos e ingresos procedentes de endeudamiento. Esta clasificación concreta bastante bien el sentido de la reforma (que se concentra sobre todo en la financiación incondicionada), así como los cambios que puedan aparecer en un futuro próximo sobre la financiación de la sanidad y fondos estructurales europeos. La situación se ilustra con cifras de la Comunidad Autónoma gallega para 1995.

En cuarto lugar, se analizan los cambios recientes de la financiación autonómica, articulando los mismos en cuatro partes distintas: los aspectos de la corresponsabilidad fiscal, la participación en los ingresos del Estado, las cuestiones de la solidaridad territorial y la gestión tributaria del sistema. La corresponsabilidad fiscal consiste en ampliar la cesión del IRPF hasta el límite máximo del 30% de su cuota líquida, así como en abrir nuevas posibilidades normativas a los tributos cedidos. La regulación de una participación territorializada equivalente al 15% del IRPF, en fase transitoria, es lo más destacado de la participación de los ingresos del Estado, que no experimenta otras modificaciones dignas de consideración. La solidaridad territorial se concreta de forma nominal en la creación de un Fondo de Garantía y, por último, se consideran los aspectos de gestión que tampoco experimentan cambios relevantes.

Finalmente, se exponen determinadas reflexiones críticas sobre la mencionada reforma, incidiendo en aquellas cuestiones que son más relevantes. Los elementos de inestabilidad política asociados a la naturaleza del pacto autonómico, así como una estimación de los costes monetarios para el Estado, constituyen un primer bloque crítico. Otro aspecto de interés analítico son las consecuencias que trae consigo el cambio en la financiación incondicionada de las comunidades autónomas. Diversas hipótesis de trabajo muestran que la evolución y estructura de esos ingresos generan distintos efectos económicos en los presupuestos, situación que se corrige parcialmente con los mecanismos de garantía. En todo caso, los equilibrios autonómicos dependerán del comportamiento que experimenten ciertas variables económicas y de las reformas fiscales que se establezcan, circunstancia que puede provocar a su vez una mayor regresividad tributaria y social. La desregulación de la solidaridad territorial es otro aspecto criticable por sus previsible efectos perversos en la corresponsabilidad fiscal y porque introduce, además, abundante arbitrariedad en las relaciones políticas y presupuestarias de los distintos niveles de gobiernos.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ALBI IBÁÑEZ, E.; RODRÍGUEZ ORDANZA, J.A.; RUBIO GUERRERO, J.J. (1988): *Nuevas reformas fiscales. Una experiencia para España*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- ALBI y otros (1994): *Teoría de la Hacienda Pública*. Barcelona: Ariel.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X.; VIÑA CARREGAL, A.; CARNEIRO LÓPEZ, M. (1992): *Fiscalidad municipal sobre inmuebles urbanos. Un estudio aplicado a Santiago de Compostela*. Santiago de Compostela: Tórculo.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1992): "Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica", *Hacienda Pública Española*, 1. [Monográfico].
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1994): "Responsabilidade fiscal e dinámica da financiación autonómica", *Revista Galega de Economía*, vol.3, núm. 1.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1995): *La agonía del municipalismo gallego*. Santiago de Compostela: Fundación Caixa Galicia.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1996a): "Déficit público y endeudamiento de las Comunidades Autónomas: algunas consideraciones", *Jornadas sobre Financiación Autonómica*. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1996b): "Las transferencias del déficit entre administraciones públicas", *I Reunión de la Asociación Española de Economía Pública*, (marzo). Madrid.
- BAREA TEJEIRO, J. (1993): "Los problemas de la determinación del déficit público", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 3.
- BAREA TEJEIRO, J. (1995a): "El desequilibrio del sector público", *Papeles de Economía Española*, núm. 62.
- BAREA TEJEIRO, J. (1995b): "Los agujeros del presupuesto", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 100.
- BARRO, R. (1974): "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, vol. 86, núm. 6.
- BBV (1996): *Situación Económica Española*, núm. 20, (octubre).
- BIESCAS FERRER y otros (1992): *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BIRD, R.M. (1986): *Federal Finance in Comparative Perspective*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- BOCH-DOMENECH, A. y otros (1988): *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BOCH ROCA, N. (1992): "Descentralización y corresponsabilidad fiscal. Un test para los gobiernos subcentrales españoles", *Hacienda Pública Española*, 1. [Monográfico].
- BOCH ROCA, N.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1994): *Hacienda local y elección pública. El caso de los municipios españoles*. Bilbao: Fundación BBV.
- BORRELL FONTELLES, J. (1996): "Un presupuesto extrapresupuestario", *El País*, (26-11-96).

- BUCHANAN, J.M. (1973): *La hacienda pública en un proceso democrático*. Madrid: Aguilar.
- BUCHANAN, J.M.; Wagner, R.E. (1983): *Déficit del sector público y democracia*. Madrid: Rialp.
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Barcelona: Ariel.
- CASTELLS, A. (1991): "La reforma del sistema de financiación autonómica", *Revista de Economía Pública*, núm. 12.
- Comisión Layfield (1982): *La reforma de las haciendas locales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Comisión Meade (1980): *Estructura y reforma de la imposición directa*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Consejo de Política Fiscal y Financiero (1996): *Sistema de financiación de las comunidades autónomas para el quinquenio 1997-2001*. Madrid.
- COSTA TERRONES, J.C. (1992): "Los tributos cedidos en la financiación autonómica", *Hacienda Pública Española*, 1. [Monográfico].
- CRUZ AMORÓS, M. (1995): "Alternativas en la evolución del sistema tributario (sistemas precio e impuestos medioambientales)", *Cuadernos de Actualidad*, núm. 7. Instituto de Estudios Fiscales.
- FUENTES QUINTANA, E. (1987): "El impuesto lineal: una opción fiscal diferente", *Papeles de Economía Española*, núm. 30/31.
- FUENTES QUINTANA, E. (1991): "La hacienda pública de la democracia española frente al proceso de integración europea", *Papeles de Economía Española*, núm. 48.
- FUENTES QUINTANA, E.; Alcaide Inchausti, J. (1995): "Los males de la inflación y el déficit público en la economía española", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 100.
- GAGO RODRÍGUEZ, A.; ÁLVAREZ VILLAMARÍN, J.C. (1995): "Convergencia fiscal en la OCDE (1980-1990)", *Hacienda Pública Española*, núm. 135.
- GAGO RODRÍGUEZ, A.; LAVANDEIRA VILLOT, J. (1997): "La imposición ambiental: Fundamentos, tipología y experiencias", *Documentos de Economía Pública*, núm. 1.
- Generalitat de Catalunya (1995): *Seminario sobre la corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic.
- GIMÉNEZ MONTERO, A. (1995): "Desequilibrios fiscales, financiación de las comunidades autónomas y participación en los ingresos del Estado. Situación actual y perspectivas", *Papeles de Economía Española*. Suplementos del Sector Financiero, núm. 51.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.; CONTRERAS, C. (1987): "Traslación intergeneracional de la carga de la deuda pública", *Papeles de Economía Española*, núm. 33.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.; López CASASNOVAS, G. (1996): "El gasto público: problemas actuales y perspectivas", *Documentos de Trabajo*, núm. 122. Fundación FIES.

- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1996): "Presupuestos generales del Estado para 1997: claves para un saneamiento duradero", en *España ante la Unión Europea*. La Coruña: Instituto de Estudios Económicos de Galicia. Fundación Pedro Barrie de la Maza.
- KING, D.N. (1988): *La economía de los gobiernos multi-nivel*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LAGARES CALVO, M.J. (1996): "Una reforma a fondo del sistema fiscal español", *Documentos de Trabajo*, núm. 126. Fundación FIES.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1991): *Los equilibrios financieros en la España de las Autonomías*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MATHEWS, R.L (1985): *Tax Reform and the States*. Camberra: The Australian University Press.
- MCLURE, Ch.E. (1983) [ed.]: *Tax Assignment in Federal Countries*. Camberra: Australian National University.
- MELGUIZO SÁNCHEZ, A. (1988): "El Fondo de Compensación Interterritorial", *Papeles de Economía Española*, núm. 35.
- MESSERE, K. (1993): *Tax policy in OECD countries*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1988): "Una valoración crítica del nuevo sistema de financiación autonómica", *Papeles de Economía Española*, núm. 35.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1992): "Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos", *Hacienda Pública Española*, 1. [Monográfico].
- MONASTERIO ESCUDERO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993a): *Financiación autonómica y descentralización fiscal en España*. Bilbao: Fundación BBV.
- MONASTERIO ESCUDERO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993b): "El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica", *Documenta*. Fundación BBV.
- Monasterio, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J.V.; SOLÉ, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MONASTERIO ESCUDERO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1996): *Manual de hacienda autonómica y local*. Barcelona: Ariel.
- MUSGRAVE, R.A. (1983): "Who should tax, where and what?", en Ch.E. McLure [ed.]: *Tax Assignment and Federal Countries*. Camberra: ANU.
- MUSGRAVE, R.A. (1985): "A brief history of fiscal doctrine", en M. Feldstein y A. Auerbach [ed.]: *Handbook of Public Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P.B. (1991): *Hacienda pública teórica y aplicada*. 5ª ed. Madrid: McGraw-Hill.
- NEUMARK, F. (1974): *Principios de la imposición*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Oakland (1994): "Measuring disparities in the fiscal condition of local governments", en J.E. Anderson [ed.]: *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*. National Tax Association.

- OATES, W.E. (1977): *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- OATES, W.E. (1991): "On the nature and measurement of fiscal illusion: a survey", en *Studies in Fiscal Federalism*. Hants, England: Edward Elgar Publishing Limited.
- O'CONNOR, J. (1982): *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- OLSON, M. (1969): "The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*, vol. 59, núm. 2.
- PÉREZ GARCÍA, F. (1995): "Corresponsabilidad fiscal y financiación autonómica", *Papeles de Economía Española. Suplementos del Sector Financiero*, núm. 51.
- POMMERHNE, W.; SCHEIDER, F. (1978): "Fiscal illusion, political institutions and local public spending", *Kyklos*, vol. 31, núm. 3.
- ROJO DUQUE, L.A. (1982): "El déficit público", *Papeles de Economía Española*, núm. 21.
- RAYMOND, J.L.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1987): "¿Son equivalentes deuda pública e impuestos? Teoría y evidencia", *Papeles de Economía Española*, núm. 33.
- RUIZ HUERTA, J.; LÓPEZ LABORDA, J. (1994): "Descentralización del sector público y competencia fiscal: una reflexión sobre la experiencia española", *Hacienda Pública Española*, 2. [Monográfico].
- SEVILLA SEGURA, J.V. (1987): *Diez lecciones sobre financiación pública y diseño tributario*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SOLÉ VILANOVA, J. (1993): "La corresponsabilidad fiscal en el análisis comparado", en C. MONASTERIO y J. SUÁREZ: *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal*. Bilbao Fundación BBV.
- ZABALZA MARTÍ, A. (1987): "Algunas reflexiones sobre el impuesto lineal", *Papeles de Economía Española*, núm. 30/31.
- ZUBIRI, I. (1984): "Justicia distributiva: enfoques nuevos a un problema antiguo", *Hacienda Pública Española*, núm. 91.
- ZUBIRI, I. (1988): "Sobre la asignación de gastos en un sistema federal", *Revista de Economía Pública*, núm. 1.
- ZUBIRI, I. (1995): "La crisis del modelo actual de fiscalidad", *Economistas*, núm. 69.
- WAGNER, R.E. (1976): "Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice", *Public Choice*, vol. 25, (spring).