

Comunicaciones

La dinámica de la financiación autonómica de las CC.AA de Régimen Común: Especial consideración de nuevo modelo aplicable a partir de 2002.

José Sánchez Maldonado
Jesús Salvador Gómez Sala
Universidad de Málaga

biblid [0213-7525 (2003); 66; 131-141]

PALABRAS CLAVE: Financiación autonómica, Federalismo fiscal

KEY WORDS: State financing, Fiscal federalism

RESUMEN:

En este trabajo, una vez examinada la dinámica de la financiación autonómica desde su puesta en funcionamiento, llevamos a cabo una valoración general del nuevo modelo, resaltando sus principales virtudes y limitaciones. En este sentido destaca que es la primera vez en la historia de la financiación autonómica que se ha alcanzado un acuerdo unánime entre todas las fuerzas políticas de nuestro país para aprobar un modelo de distribución de los recursos financieros entre la Administración Central y la Autonómica. En ese sistema que entró en vigor en enero de 2002, ha de destacarse la introducción de un nivel aceptable de autonomía financiera, a la vez que presenta un carácter de permanencia, pues se elimina la necesidad de renovación del sistema cada cinco años.

ABSTRACT:

In this work, once examined the dynamics of the regional financing from their setting in operation, we carry out the new model's general valuation, standing out their main virtues and limitations. In this sense it highlights that it is the first time in the history of the regional financing that an unanimous agreement has been reached among all the political forces of our country to approve a model of distribution of the financial resources between the Central Administration and the regional one. In that system that he went into effect in January of 2002, he must stand out the introduction of an acceptable level of financial autonomy, at the same time that it presents a permanency character, because the necessity of renovation of the system is eliminated every five years.

1. INTRODUCCIÓN.

Por primera vez en la historia de la financiación autonómica se ha alcanzado un acuerdo unánime entre todas las fuerzas políticas de nuestro país para aprobar un nuevo modelo de distribución de los recursos financieros entre la Administración Central y la Autonómica. En ese sistema que entró en vigor en enero de 2002, puede destacarse, principalmente, la introducción de un nivel aceptable de responsabilidad fiscal a la vez que presenta un carácter de permanencia, pues se elimina la necesidad de renovación del sistema cada cinco años.

En el presente trabajo, una vez examinada con brevedad la dinámica de la financiación autonómica desde su puesta en funcionamiento, llevamos a cabo una valoración general del nuevo modelo de financiación autonómica resaltando sus principales virtudes y limitaciones.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN.

Como es bien conocido, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) diseñó una hacienda autonómica para las comunidades de régimen común que otorga un tratamiento asimétrico de los ingresos y gastos públicos descentralizados. Así, nos encontramos con un sistema que presenta un nivel mínimo de autonomía financiera, lo que lleva aparejado una escasa responsabilidad fiscal, frente a una total autonomía desde el lado del gasto público (autonomía en cuanto a su estructura no en cuanto al nivel del mismo, que obviamente viene condicionada por la disponibilidad de ingresos).

La dinámica de la financiación autonómica en las Comunidades Autónomas de Régimen Común, hasta el año 2001, puede contemplarse distinguiendo tres etapas, que responden a otros tantos intentos de cambiar la naturaleza básica de la misma tal como apareció originalmente conformada en la LOFCA. En este sentido se suele distinguir entre los siguientes modelos de financiación:

- a) Modelos afectos a un estricto proceso de participación en los ingresos del Estado,
- b) Incorporación al modelo de la variable esfuerzo fiscal y
- c) Intento de introducción de la responsabilidad fiscal a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas¹.

3. LOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO.

Dentro del período en el que tuvieron vigencia estos modelos, tradicionalmente se han diferenciado dos regímenes. Un primer régimen, denominado transitorio y un segundo apellidado definitivo.

En el régimen transitorio, hasta 1986, se asignaron a las distintas Comunidades Autónomas de Régimen Común los recursos correspondientes a la financiación de las competencias asumidas en función del gasto reflejado en los presupuestos del año base o referencia del traspaso competencial, esto es lo que se dio en llamar coste efectivo de los servicios transferidos. Durante este período, la garantía de financiación fue instrumentada básicamente mediante el porcentaje de participación en los ingresos del Estado (PPI) y, en muy escasa medida, se complementó a través de los impuestos cedidos. Este sistema, como resulta obvio, acabó imponiendo un criterio de solidaridad interterritorial basado en el mantenimiento del statu quo, es decir, de consolidación del reparto presupuestario territorial tradicional.

El modelo definitivo se aprueba en 1986 con vigencia para el período 1987-91. En el mismo se consagró el mecanismo de la participación en los ingresos del Estado como fuente básica de financiación de las CC.AA.,

1. Un desarrollo más amplio de estas cuestiones puede consultarse en Sánchez Maldonado, J. y Gómez Sala, J.S. (1996), (1998), (1999), (2000) y (2001) y González Páramo (ed.) (2001).

utilizándose para su cálculo un conjunto de variables con dispar ponderación, revelándose como la variable básica la población, seguida de lejos por la superficie y, en su caso, por el número de unidades administrativas.

No obstante, la elección de estas variables de distribución, estrechamente relacionadas con el coste efectivo, y la «restricción» de garantizar a todas las CC.AA. una financiación mínima igual a la percibida en el año base, no alteraron sustancialmente el método de reparto que se venía utilizando y, por consiguiente, siguieron garantizando el principio de solidaridad interterritorial por la vía del crecimiento histórico de la actividad administrativa. Con este sistema se produjeron sustanciales diferencias territoriales en la financiación autonómica que generaron diferencias significativas en el nivel de recursos por habitante de los distintos territorios, muy difíciles de justificar.

Transcurrido el período de vigencia del modelo 1987-91, se consensuó uno nuevo en enero de 1992, que en gran medida resultó ser una confirmación del anterior, pero en el que se otorgó una mayor ponderación a la variable población. No obstante, siguió persistiendo el problema de las diferencias territoriales en la financiación por habitante, amén de la original escasa autonomía en el lado de los ingresos y, por ende, de la ausencia de un nivel razonable de responsabilidad fiscal de las autoridades autonómicas.

4. EL MODELO DE ESFUERZO FISCAL

En el año 1993, con objeto de incorporar al modelo de financiación autonómica la variable esfuerzo fiscal con la finalidad de compensar los desequilibrios territoriales en la financiación por habitante, se desdobló el PPI, dando entrada en el mismo al IRPF recaudado en cada CC.AA. mediante una participación del 15 por ciento de la cuota líquida ingresada por los contribuyentes de cada jurisdicción, con lo que, debido al juego del límite de crecimiento del porcentaje del IRPF, se configuró un sistema de corresponsabilidad fiscal de efectos limitados, que llevó una vez más al mantenimiento del originario status quo financiero interterritorial.

Como resultado de lo anterior, esta reforma no alcanzó el objetivo que se proponía, que no era otro que resolver el problema de la correspondencia existente entre la capacidad y disponibilidad de gasto de las respectivas instituciones territoriales y la responsabilidad tributaria afecta a éstas.

5. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL DE LAS CC.AA: EL MODELO 1997-2001.

A finales de 1996, se produjo un importante cambio en el sistema de financiación autonómica. El rasgo básico del nuevo sistema es el incremento de manera notable de la autonomía financiera de las CC.AA. por la vía de la cesión parcial del IRPF, concretada en un tramo de la tarifa (tramo autonómico), acompañada de capacidad normativa sobre el mencionado tramo.

El nuevo modelo aparece fundamentalmente orientado a corregir la deficiente autonomía financiera que caracterizaba la financiación de las CC.AA. durante los anteriores quinquenios.

Con la opción de ceder un tramo del IRPF a las CC.AA., como ha escrito el profesor González-Páramo (1997), se conseguía en principio "romper un cierto status quo que la falta de corresponsabilidad fiscal había hecho posible, acercando al mismo tiempo la autonomía financiera de las CC.AA. de régimen común a la que ya ejercitan respecto del gasto".

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES.

Como se puede comprobar por medio de este breve recorrido, la dinámica de los modelos de financiación autonómica pone de relieve que la estructura básica de la distribución territorial de los recursos financieros que se

ha venido manteniendo, debido al juego de las restricciones de neutralidad financiera que se han impuesto a cada reforma, es deudora fundamental del coste efectivo de las competencias transferidas.

Este hecho ha venido imponiendo un criterio de solidaridad interterritorial basado en el mantenimiento del statu quo, es decir se ha venido manteniendo la continuidad del reparto presupuestario territorial tradicional. Asimismo, puede afirmarse que el juego de las variables básicas de distribución territorial de los recursos sólo ha afectado a la distribución en el espacio de los incrementos de financiación que han supuesto cada uno de los cambios de sistema.

Por su parte, parece claro que los cambios introducidos en las reformas de 1993, 1996 y 1998, han generado una alteración de la ponderación de los distintos criterios de distribución que ha producido una pérdida de significación de las variables fundamentales en las que se venía sustentando el modelo (especialmente población), en favor de la renta, dentro del mecanismo de reparto de los incrementos de la financiación global de las CC.AA. Si a ello se une que aún no se habían actualizado las cifras de población que se utilizaron para calcular las necesidades iniciales de financiación de cada Comunidad (restricción inicial), no resulta difícil concluir diciendo que eran las CC.AA. en las que la población ha presentado un mayor crecimiento en la última década, aquéllas que se vieron menos beneficiadas por estas modificaciones.

Como es bien sabido, la introducción del IRPF en el modelo de financiación autonómica se justificó principalmente por su capacidad para dotarlo de corresponsabilidad fiscal, para de una vez por todas proporcionar a las CC.AA. de un instrumento eficaz que les permitiera disponer de un grado considerable de autonomía financiera, pensándose que esta vía serviría como elemento disuasor en relación al crecimiento del gasto público autonómico, pues no en vano las autonomías que quisiesen obtener financiación adicional a través de esta figura impositiva tendrían que afrontar el coste político que se derivaría de la misma. Sin embargo, la realidad de los hechos, en el corto período de tiempo transcurrido desde la aprobación del nuevo modelo, ha puesto de manifiesto el hecho de que los distintos gobiernos autonómicos han utilizado la capacidad normativa cedida en relación al impuesto sobre la renta para efectuar cambios normativos que suponen una disminución de la carga fiscal del IRPF en su territorio.

Estas tendencias a la disminución de la presión fiscal en el IRPF autonómico, se vieron acrecentadas como consecuencia de los cambios esperados a raíz del acuerdo del CPFyF de abril de 1998, que estableció una cláusula que modificó sustancialmente el espíritu del modelo, al situar la evolución del PIB nominal como la variable que marcaría la dinámica de los recursos financieros futuros, desligándolos totalmente de la recaudación del IRPF en su territorio. Reseñar, por último, que la solución financiera elegida para el período 1997-2001, basada fundamentalmente en el IRPF, generó grandes diferencias entre las diferentes Comunidades Autónomas, tanto en el grado de autonomía como en el de suficiencia financiera.

En definitiva, la dinámica de la financiación autonómica no ha venido marcada, de forma exclusiva, por una política económica encaminada a hacer efectivos los principios básicos de solidaridad, autonomía y suficiencia financiera, como se pone de manifiesto claramente si efectuamos un repaso rápido de las cifras contenidas en los Cuadros 1 y 2.

En efecto, la descripción de la evolución temporal de la participación de cada una de las CC.AA. en el total de la financiación autonómica, así como la evolución de la distribución territorial de la financiación per cápita, nos permite anticipar que la dinámica de ambas magnitudes no ha venido explicada únicamente por consideraciones de equidad, suficiencia o de reequilibrio territorial de los niveles de crecimiento (véase el Apéndice I para una descripción más detallada de la composición de la financiación de las distintas comunidades autónomas en términos absolutos y per capita para el período 1986-1998). Más bien, puede colegirse que han sido, la mayoría de las veces, cuestiones de política a secas las que han condicionado este devenir, haciéndose notar significativamente, tanto los acuerdos para formar gobierno a nivel nacional como el signo político del gobierno central y los respectivos gobiernos autonómicos. Un buen ejemplo de lo afirmado nos lo proporcionan los cambios en el modelo de financiación que se producen en los años 1993 (acuerdo del Partido Socialista con Convergencia y Unió) y 1996 (acuerdo entre el Partido Popular y los nacionalistas catalanes, vascos y canarios).

CUADRO 1
PARTICIPACIÓN DE CADA CCAA EN LA FINANCIACIÓN TOTAL DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMUN (1986-1998)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ARTÍCULO 151												
C.A. ANDALUCÍA	30,35	31,65	29,63	28,33	28,37	28,10	26,44	24,89	24,79	25,10	25,44	27,10
C.A. CANARIAS	5,17	5,54	5,16	5,16	5,23	4,82	4,74	5,07	6,42	6,58	6,73	6,24
C.A. CATALUÑA	25,75	25,51	24,33	25,13	22,42	21,88	22,57	21,32	22,55	23,07	22,83	20,48
C.A. GALICIA	7,42	7,36	6,94	6,51	7,71	10,51	11,52	10,03	10,52	10,67	10,53	9,80
C.VALENCIANA	8,25	8,29	14,14	14,43	13,70	13,96	13,74	15,52	14,08	13,06	12,65	12,06
SUBTOTAL	76,94	78,35	80,19	79,56	77,42	79,27	79,01	76,83	78,35	78,48	78,19	75,67
ARTÍCULO 143												
C.A. ARAGÓN	1,80	1,73	1,50	1,43	2,04	1,78	1,81	1,54	2,08	2,04	1,93	2,51
PASTURIAS	1,54	1,61	1,30	1,28	1,66	1,75	1,68	1,80	1,58	1,48	1,58	1,54
C.A. ILLES BALEARS	0,82	0,86	0,76	0,89	0,79	0,87	0,79	1,61	0,82	0,79	0,79	0,92
C.A. CANTABRIA	0,77	0,84	0,87	0,77	0,98	0,90	0,49	0,52	0,81	0,46	0,56	0,80
C.A. CASTILLA LA MANCHA	3,23	3,06	2,46	2,87	2,42	2,47	2,59	3,84	3,75	3,73	2,73	3,50
C.CASTILLA Y LEÓN	3,93	3,79	3,26	3,68	4,10	3,75	3,58	4,95	4,80	5,14	4,48	4,98
C.A. EXTREMADURA	2,03	2,25	1,67	1,69	1,87	2,02	2,21	2,23	1,64	1,74	2,55	2,47
C.MADRID	7,30	5,85	6,38	5,53	6,49	5,25	5,77	4,09	4,64	4,63	5,52	5,76
R.MURCIA	1,23	1,21	1,22	1,90	1,65	1,37	1,57	1,44	1,13	1,12	1,26	1,44
C.A. LA RIOJA	0,42	0,45	0,38	0,39	0,59	0,56	0,50	0,60	0,40	0,39	0,41	0,43
SUBTOTAL	23,06	21,65	19,81	20,44	22,58	20,73	20,99	22,62	21,65	21,52	21,81	24,33
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	99,45	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DGCHT.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN PER CÁPITA DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN

COM. AUTÓNOMAS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ARTÍCULO 151													
C.A. ANDALUCÍA	74.436,1	89.672,6	110.177,8	118.758,7	148.016,6	184.567,9	192.351,9	187.859,6	197.994,3	216.743,7	236.044,1	283.223,8	277.649,9
C.A. CANARIAS	58.689,3	72.590,7	87.595,7	97.503,2	121.788,5	147.006,8	159.252,1	175.101,0	231.049,2	254.681,3	284.929,9	296.011,0	312.949,5
C.A. CATALUÑA	71.737,0	82.434,1	103.411,6	120.761,8	134.688,4	164.562,8	189.019,9	186.727,3	210.311,3	233.937,1	248.948,9	252.751,8	300.569,6
C.A. GALICIA	43.434,4	49.960,0	62.150,4	66.148,5	98.036,9	175.410,4	214.096,4	194.154,1	216.514,9	238.463,8	255.691,6	269.464,8	292.463,3
C.VALENCIANA	36.822,1	42.825,8	95.815,7	110.219,3	130.038,5	164.954,1	179.816,9	211.811,4	203.841,1	204.759,5	213.797,0	229.975,7	273.927,8
ARTÍCULO 143													
C.A. ARAGÓN	25.301,1	28.328,6	32.560,3	35.089,6	62.775,7	68.393,2	77.408,9	69.075,6	100.090,5	107.091,4	108.133,4	159.157,2	159.215,4
PASTURIAS	23.014,0	27.923,3	29.842,4	33.482,5	54.421,2	73.069,4	77.676,5	87.306,5	81.696,4	83.662,3	97.809,0	107.748,6	125.675,4
C.A. ILLES BALEARS	19.988,7	23.776,1	26.935,9	34.884,9	37.973,0	55.740,6	55.417,5	113.514,5	61.318,1	63.012,9	71.859,5	93.565,0	171.455,4
C.A. CANTABRIA	24.632,0	30.855,4	42.521,5	42.745,9	68.018,3	78.159,4	47.276,7	52.790,7	86.664,1	54.154,3	69.778,5	113.882,1	134.898,5
C.A. CAST. LA MANCHA	32.069,0	35.253,4	37.693,5	49.966,9	52.961,3	67.984,1	78.840,3	121.889,9	126.265,9	136.190,3	106.603,6	153.744,6	165.041,7
C.CASTILLA Y LEÓN	25.333,5	28.350,3	32.304,9	41.490,9	58.119,0	67.122,0	71.507,1	103.705,7	107.467,8	125.636,4	117.976,3	148.735,7	165.308,8
C.A. EXTREMADURA	31.122,1	39.898,5	39.232,9	45.294,5	62.684,5	86.706,4	105.295,4	111.050,8	86.723,4	99.931,4	156.669,2	171.670,9	197.113,4
C.MADRID	25.418,6	23.408,2	33.603,1	32.807,6	47.839,9	48.332,2	58.953,1	43.402,7	52.158,6	56.371,1	72.819,5	85.762,2	95.359,3
R.MURCIA	20.393,8	23.215,3	30.415,1	53.222,0	57.403,3	59.687,5	75.951,0	71.732,1	59.722,3	63.773,1	77.206,9	99.447,8	100.083,5
C.A. LA RIOJA	26.934,8	33.763,2	37.227,2	43.576,3	82.097,0	97.409,7	95.927,1	120.663,5	87.389,8	91.173,1	103.483,5	122.622,4	139.373,8
TOTAL	46.645,2	53.937,3	70.937,0	80.108,2	99.934,7	126.176,2	140.016,9	145.744,1	154.693,5	167.712,7	181.011,6	204.461,7	224.780,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DGOHT.

7. EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Con el sistema aprobado para regir la financiación autonómica a partir de 2002, a diferencia de los anteriores, se producen alteraciones sustanciales, lo que nos permite hablar de un modelo de financiación realmente nuevo.

Los novedades más importantes inciden en tres aspectos fundamentales:

- a) Se alteran sustancialmente los principios básicos del modelo.
- b) Se profundiza en la cesión de tributos, sentando las bases para que pueda entrar en juego la responsabilidad fiscal de las CC.AA. de manera clara y efectiva.
- c) Se reforma en profundidad el sistema de transferencias de la Administración central hacia las CC.AA.

a) *El sistema de financiación se basa en los siguientes principios:*²

- 1º. Generalidad y homogeneidad del sistema. En este campo se avanza extraordinariamente con la integración de la financiación de la sanidad en el esquema global de financiación autonómica. Asimismo se conforma por primera vez un sistema homogéneo de financiación de las CC.AA. de Régimen Común, rompiendo con la asimetría imperante en los sistemas anteriores.
 - 2º. Estabilidad. Se quiebra la realidad anterior de acuerdos quinquenales para el sistema general y de cuatrienales para el de la financiación sanitaria. El nuevo modelo nace con un carácter definitivo y estable, en el que no se establece ninguna fecha de caducidad predeterminada. Por supuesto que este cambio no cierra de manera secular el sistema, pero al menos evita la tendencia a la renegociación continua. Por otro lado, el hecho de que se haya culminado el traspaso de las competencias educativas y sanitarias a las CC.AA., facilita enormemente la estabilidad del nuevo sistema.
 - 3º. Solidaridad. El sistema debe hacer visible el principio de solidaridad en la prestación de un nivel equivalente de los servicios al margen de la capacidad fiscal. En esta línea el nuevo modelo establece de forma clara los criterios de equidad para el reparto territorial de la financiación, de modo que la población se consagra, de modo explícito, como la variable principal para realizar el reparto de los recursos financieros.
 - 4º. Suficiencia y autonomía. El sistema debe garantizar recursos suficientes y autonomía financiera para decidir las políticas de gasto y de ingreso de las comunidades autónomas.
 - 5º. Ampliación de la responsabilidad fiscal. El sistema incrementa la responsabilidad fiscal y reduce sustancialmente el peso de las transferencias del Estado, con el consiguiente aumento del grado de autonomía financiera para los gobiernos autonómicos.
 - 6º. Coordinación. El sistema se plantea la consecución del equilibrio financiero del conjunto de las Administraciones públicas y la coordinación de las políticas fiscales de los Gobiernos Autonómicos y el Central. No obstante, el acuerdo no establece procedimientos de coordinación entre la Hacienda Central y las autonómicas, en relación con los objetivos macroeconómicos generales, cuestiones que se abordan en la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
 - 7º. Incremento de la participación en la gestión de los tributos. El nuevo sistema refuerza y amplía la participación de las CC.AA., tanto en la Agencia Tributaria como en los Tribunales Económico-Administrativos.
 - 8º. Consenso político. Este es un valor añadido del nuevo modelo, e implica que su alcance será general y no existirán CC.AA. descolgadas. El consenso refuerza la estabilidad y la homogeneidad del nuevo sistema. Por otra parte, la unanimidad conseguida en su aprobación es también una novedad respecto a los últimos acuerdos (1993 y 1996) en los que algunas comunidades quedaron al margen de su aplicación por diversos motivos.
- b) En el ámbito de la cesión de tributos se han producido cambios relevantes, tanto cuantitativos como cualitativos, a saber:

2. Sobre estas cuestiones véase Hernández de Cos (2002).

1. Se incorpora a los Impuestos cedidos el bloque de la Imposición Indirecta, a saber, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales (I.I.EE).
2. Se amplían considerablemente las competencias normativas en los anteriores tributos cedidos y en el IRPF autonómico.
En consecuencia, pierde importancia, tanto en su nivel absoluto, como en su importancia relativa, el sistema de transferencias que pasa a llamarse Fondo de Suficiencia (FS) y, que sigue conservando el papel de cierre del sistema que ejercitaba la Participación en Ingresos del Estado (PIE) en el modelo anterior.
- c) Con relación a los cambios en el sistema de transferencias nos encontramos con la:
 - Desaparición de las transferencias específicas para la sanidad.
 - Disminución del peso global de las transferencias.
 - Se mantienen los fondos específicos sanitarios:
 - Fondo de Incapacidad Laboral Transitoria
 - Fondo de Desplazados.
 - Aparecen dos nuevos fondos.
 - Fondo de Renta relativa.
 - Fondo por densidad de población

Todo esto nos lleva a una nueva situación en la que el grado de solidaridad del nuevo sistema depende de un complejo conjunto de factores:

1. La aplicación de criterios de distribución de los recursos, que difiere en cada bloque de competencias.
2. Establecimiento de mínimos por cada CCAA.
3. Establecimiento de garantías de mínimos.
4. Existencia de diversos fondos complementarios.
5. Fondos y recursos que se mantienen fuera del sistema:
 - Fondo de Compensación Interterritorial
 - Fondos de la Unión Europea.

8. A MODO DE VALORACIÓN DEL NUEVO MODELO.

Como hemos apuntado a lo largo de estas páginas, el nuevo modelo de financiación supone una modificación sustancial del anterior y viene a romper con el mantenimiento de status quo, sobre todo en los que respecta a distribución territorial de los recursos financieros, en especial por lo que se refiere a la evolución dinámica de los mismos, dado que para el primer año de funcionamiento del sistema se sigue manteniendo el principio pseudo-paretiano de que ninguna CC.AA. pierda recursos en relación al antiguo sistema.

Entre las novedades del nuevo sistema que a nuestro parecer representan un avance con relación al antiguo, se pueden señalar las siguientes:

- 1ª. La existencia por primera vez de un acuerdo unánime de todos los implicados en el proceso, hecho que dota al modelo de una gran credibilidad, a la vez que refuerza la estabilidad del mismo.
- 2ª. El establecimiento de una cesta de impuestos de amplio recorrido, con la introducción de la imposición indirecta, que va a permitir incrementar notablemente el nivel de autonomía financiera de las CC.AA., a la vez que va a posibilitar que se amplíe el campo en el que poder hacer efectiva la responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos autonómicos.
- 3ª. La ruptura del sistema de negociación quinquenal o cuatrienal –según los casos–, facilita extraordinariamente la estabilidad del nuevo modelo, cerrando el interminable proceso de negociaciones tan-

to horizontales como verticales que habían venido teniendo lugar en los últimos años, cada vez que se acercaba la finalización de los periodos de vigencia de los modelos o sistemas anteriores.

- 4ª. La reducción del peso de las transferencias, con el consiguiente aumento del nivel de autonomía financiera, que permitirá a las respectivas CC.AA. adecuar de mejor manera sus políticas de gasto, a sus verdaderas posibilidades financieras y disminuirá la tendencia secular a culpar a otros niveles de gobierno de sus carencias de ingresos.
- 5ª. La integración de la sanidad en el sistema general de financiación, viene a reparar una situación que, al menos teóricamente, era muy difícil de justificar ¿Por qué la sanidad y no otras competencias se financiaba con un sistema particular? La integración viene a restituir lo que para nosotros debe ser un único sistema de financiación para todas las competencias.
- 6ª. La elección de un criterio explícito de equidad -la población- para explicar la distribución territorial de los recursos financieros es, a nuestro parecer, uno de los mayores aciertos del nuevo modelo, sobre todo porque va a incrementar de forma notable la visibilidad del proceso redistributivo entre las diferentes CC.AA.
- 7ª. Finalmente, queremos resaltar en el haber del nuevo modelo el que se haya eliminado el esfuerzo fiscal como variable de reparto territorial de los recursos financieros, algo que a nuestro parecer carecía totalmente de sentido, dado que el sistema fiscal era homogéneo entre todas las CC.AA. y éstas apenas tenían posibilidades normativas de influir sobre el mismo.

El sistema no sólo presenta aspectos positivos o destacables, sino que también aparecen cuestiones que hay que poner en el debe del nuevo sistema. Entre ellas podemos destacar las siguientes:

- 1ª La regulación de una parte importante de los recursos financieros de las CC.AA. como son el recurso al endeudamiento y los efectos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, se mantiene al margen del nuevo modelo. A nuestro parecer, ambas cuestiones deberían haber sido recogidas dentro del nuevo sistema de financiación de las CC.AA. y no ser tratadas de forma independiente en otras leyes.
- 2ª. La afectación del gasto sanitario mediante el establecimiento de la regla de evaluación mínima para dicho gasto, hace dudar de la efectiva integración de la sanidad en el modelo general pues, cuanto menos, lo que ocurre es una integración afectada. Esto resulta paradójico, máxime cuando, por otra parte, se establece un ritmo idéntico de la dinámica del gasto sanitario para las distintas CC.AA. cuyas tasas de natalidad, estructuras de la población por edades y flujos migratorios son muy diferentes.
- 3ª. Las reglas de modulación financiera que se contemplan en el modelo vienen a desvirtuar el criterio básico de equidad del sistema, que como sabemos es la población. Asimismo, los fondos específicos que recoge el modelo no presentan ninguna justificación económica, véase el fondo de densidad de población. En realidad, tales fondos no son más que un encubrimiento de acuerdos políticos bilaterales sobre determinadas cuantías de ganancias garantizadas.
- 4ª. La cesión de la imposición indirecta se ha llevado a cabo sin apenas autonomía fiscal, al no contemplarse la cesión de capacidad normativa en estos tributos, lo que reduce considerablemente el margen de responsabilidad fiscal de las CC.AA.
- 5ª. Sigue existiendo un tratamiento asimétrico en el tratamiento otorgado a la educación y a la sanidad. Si se pretende ajustar los recursos financieros a las necesidades de gasto, éstas últimas deben tratar de aproximarse para todas las competencias y no exclusivamente para las sanitarias y los servicios sociales. De igual forma que en una comunidad autónoma con un porcentaje de población mayor de 65 años se tienen mayores necesidades de gasto sanitario, en aquellas comunidades con un mayor nivel de población menor de 16 años, las necesidades de gasto educativo son mayores.

CUADRO 3
GRADO DE AUTONOMÍA TRIBUTARIA EN EL NUEVO SISTEMA

CC.AA.	Porcentaje de ingresos tributarios sobre financiación total (incluyendo IVA e impuestos especiales)	Porcentaje de ingresos tributarios sobre financiación total (excluyendo IVA e impuestos especiales)
Cataluña	99,5%	50,1%
Galicia	61,9%	25,4%
Andalucía	60,7%	24,0%
Asturias	72,7%	33,7%
Cantabria	76,0%	34,5%
La Rioja	80,2%	37,2%
Murcia	65,8%	24,3%
Comunidad Valenciana	79,7%	36,0%
Aragón	84,9%	39,2%
Castilla-La Mancha	61,2%	21,0%
Canarias	57,7%	55,2%
Extremadura	50,7%	17,4%
Baleares	100,0%	15,3%
Madrid	100,0%	56,2%
Castilla y León	71,0%	28,9%
TOTAL	77,5%	36,2%

Fuente: Elaborado a partir de los cuadros 2.13 y 2.15 contenidos en Lasarte (2002).

6ª. El grado de autonomía financiera entre las distintas CC.AA. va a ser bastante heterogéneo.³ Así, mientras en algunas CC.AA., el nivel de autonomía puede alcanzar casi el 100 por ciento, en otras apenas se situará sobre el 60 por ciento. Por otro lado, si calculamos el grado de autonomía sin considerar el IVA y los II.EE (sobre los que no tienen capacidad normativa las CC.AA.), la distribución de la autonomía fiscal sigue siendo heterogénea, oscilando entre el 50 y el 17 por ciento (ver cuadro 3).

Este hecho pone de relieve otra cuestión de no poca importancia. Las Comunidades Autónomas con mayor nivel de autonomía podrán incrementar sus recursos propios con un menor esfuerzo que las demás.

7ª. Por último, queremos destacar la absoluta falta de transparencia del nuevo sistema. La negociación de todo el proceso se ha caracterizado por la total ausencia de datos, por lo que resultaba imposible saber con exactitud cual era la cuantía total que correspondería a cada CCAA, ni su distribución por conceptos.

En definitiva, el nuevo modelo presenta luces y sombras, sombras que creemos que se irán acrecentando a medida que se vaya disponiendo de las cifras concretas de financiación que corresponden a cada una de las CCAA, así como del contenido de los acuerdos bilaterales entre el Gobierno Central y los distintos Gobiernos Regionales.

Asimismo, al igual que comentábamos en el apartado referido a la evolución de los anteriores modelos, en el nuevo modelo también se aprecia que el tratamiento otorgado se despegó de los planteamientos más económicos, jurídicos y técnicos, convirtiéndose la financiación autonómica en un problema político de primera magnitud, con lo que al final ha venido informado fundamentalmente por consideraciones de corte político, muchas de ellas desconocidas aún hoy día, y que no permiten realizar un análisis en profundidad de sus consecuencias últimas.

BIBLIOGRAFÍA

- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1997): "El IRPF en la encrucijada: entre la convergencia europea y la cesión a las Comunidades Autónomas", *Ekonomiaz*, nº 38.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (Ed) (2001): "Bases para un sistema estable de financiación autonómica", *Fundación BBVA*, Bilbao.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2002): "El nuevo marco de actuación de las Comunidades Autónomas en España", *Boletín Económico del Banco de España*, enero.
- LAGO PEÑAS, S. (2002): "La descentralización tributaria en la última reforma del sistema de financiación autonómica", *mimeo*, Universidad de Vigo.
- LASARTE, J. (Dir.) (2002): *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Madrid: IEF.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J.S. (1996): "La imposición sobre el consumo y la financiación autonómica", *Papeles de Economía Española*, nº 69, 1996, pp. 212-226.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J.S. (1998): "La dinámica de la financiación autonómica: algunas consideraciones a la luz de la reforma del IRPF", *Cuadernos de Información Económica*, nº 140/141.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J.S. (1999): "La financiación autonómica 20 años después", *Revista de Estudios Regionales*, 2ª época, nº 54.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J.S (2000): "Balanzas fiscales, financiación autonómica e impuestos sobre el consumo: algunas reflexiones para el futuro", en "Jornadas sobre financiación autonómica: Aspectos económicos y políticos", FEDEA, CEA. Madrid.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J.S (2001): "Sector público, desigualdades territoriales y financiación autonómica" en Caramés, L y Lago Peña, S., "*La Hacienda Pública Autonómica ante el nuevo siglo*" Instituto de Estudios Económicos de Galicia. A Coruña.