

LA SUFICIENCIA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN EN EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN

Alvarez García, S.* , González González, A.I.**

* Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo

** Universidad de Oviedo

Resumen

La Constitución Española de 1978 supuso el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española. La consecuencia fue el inicio de un rápido proceso de descentralización territorial, básicamente en relación con la transferencia de una parte sustancial de las competencias de gasto, pero que sin duda debía ir acompañada de una correlativa transferencia de recursos financieros que garantizaran el ejercicio de esas competencias. Así, el reconocimiento constitucional de autonomía financiera a las Comunidades Autónomas hacía suponer también que éstas podrían tener capacidad a la hora de decidir la composición y volumen de sus recursos, si bien esta autonomía debía ir acompañada por los principios de solidaridad y coordinación. Sin embargo, el desarrollo del proceso de financiación autonómica ha estado más pendiente de garantizar la suficiencia de recursos a las Comunidades Autónomas, que de su autonomía en la vertiente del ingreso y sólo las últimas reformas han iniciado el camino para lograr una mayor corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas.

El objetivo de este trabajo es analizar cuáles han sido los instrumentos destinados a garantizar la suficiencia en las haciendas autonómicas y en qué medida esta se ha logrado en los distintos modelos de financiación autonómica habidos hasta el momento, poniendo especial atención en las perspectivas abiertas por el nuevo sistema de financiación autonómica que entró en vigor el 1 de enero de 2002 y las garantías de suficiencia, estática y dinámica, que incorpora y las consecuencias de las mismas para el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal.

Características fundamentales del sistema español de financiación autonómica

Dos rasgos fundamentales que tenemos que destacar del sistema español de descentralización autonómica son los de heterogeneidad y asimetría¹.

¹ En [Mon94], pp. 252 se pone de manifiesto esta asimetría.

En cuanto al primero, la heterogeneidad, si atendemos a las diferencias en el sistema de financiación, podemos establecer una amplia tipología a partir de los siguientes aspectos:

A) Las Comunidades Autónomas de Navarra y el País Vasco disfrutan de un Régimen Foral de Financiación: establecen, respetando una serie de principios de coordinación, su propio sistema fiscal y aportan al Estado Central una cantidad -cupo en el caso Vasco, aportación en el navarro- en concepto de compensación por los gastos efectuados por este en su territorio.

B) El resto de Comunidades, denominadas de régimen común, tienen un sistema de financiación, regulado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (denominado por ello "sistema LOFCA"), cuyo estudio abordaremos a continuación, que se apoya, básicamente, en las transferencias recibidas del Estado².

C) Existen Comunidades de carácter uniprovincial en las cuales la Comunidad Autónoma ha asumido también las competencias de las antiguas Diputaciones Provinciales, frente a otras de carácter pluriprovincial.

D) Canarias, que no forma parte del territorio comunitario, tiene su propio sistema de tributación indirecta.

E) Las competencias en materia de sanidad y servicios sociales han tenido hasta el año 2002 un sistema de financiación diferente al resto de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

El segundo rasgo relevante de este sistema es su asimetría. El proceso de descentralización fiscal ha conseguido que, en un plazo relativamente corto de tiempo, se transfiriera a los entes territoriales recién creados una gran cantidad de competencias de gasto. Sin embargo, dejando al margen las Haciendas Forales de Navarra y el País Vasco, el proceso ha sido enormemente asimétrico porque la autonomía en materia de gasto no ha venido acompañada de una corresponsabilidad en el campo de los ingresos, habiéndose nutrido las Comunidades Autónomas en gran medida de fondos que provienen del propio Estado en vez de demandárselos directamente a sus ciudadanos, como podemos apreciar en el Cuadro 1 en el que se presentan las magnitudes más relevantes sobre la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común en el ejercicio de 1998, último para el que disponemos de datos.

² Ver [Mon96a], pp. 172-3.

Cuadro 1.**Financiación total de las Comunidades Autónomas de Régimen Común.
Ejercicio de 1.998, (miles de pesetas).**

CC.AA. (R. Común)	Financiación Total	Financiación Proporcionada por el Estado	Recursos propios	
			Tributarios	Endeudamiento
Cataluña	2.062.770.022,7	1.870.372.069,7	39.620.953,0	152.777.000,0
Galicia	884.356.981,2	862.781.010,2	3.649.971,0	17.926.000,0
Andalucía	2.237.321.140,1	2.240.198.904,1	136.236,0	-3.014.000,0
P. de Asturias	133.261.695,3	120.949.443,3	2.691.252,0	9.621.000,0
Cantabria	80.759.840,1	79.007.835,1	292.005,0	1.460.000,0
La Rioja	36.164.584,6	36.916.118,6	457.466,0	-1.209.000,0
Región de Murcia	109.191.399,2	107.278.098,2	540.701,0	1.372.600,0
C. Valenciana	1.220.023.867,5	1.090.553.816,5	15.793.851,0	113.676.200,0
Aragón	187.132.655,0	183.132.655,0	0,0	4.000.000,0
Castilla-La Mancha	344.472.499,3	337.658.484,3	1.526.015,0	5.278.000,0
Canarias	497.543.446,8	461.439.927,8	36.881.519,0	-778.000,0
Extremadura	212.977.686,4	207.798.469,4	3.060.217,0	2.119.000,0
Islas Baleares	126.346.201,8	116.522.416,8	8.273.785,0	1.550.000,0
Madrid	479.455.568,7	457.438.620,7	9.823.848,0	12.193.100,0
Castilla-León	412.624.380,4	409.541.580,4	0,0	3.082.800,0
Total	9.024.401.969,1	8.581.589.450,1	122.747.819,0	320.054.700,0

Fuente: [Min01].

Esta dependencia de las transferencias estatales en la financiación de las Comunidades Autónomas ha sido debida, como veremos en el epígrafe siguiente, a la forma en que se produjo el proceso de descentralización. Sin embargo, la Constitución Española de 1978 diseñó un sistema de financiación de los considerados como mixtos, esto es, constituido por ingresos propios y por ingresos procedentes del Estado. Así, el artículo 156 estableció el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, con respeto a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, de no injerencia en otras Comunidades Autónomas, o de libertad de mercado. En el artículo 157 se enumeran una serie de recursos que configuran las Haciendas autonómicas:

“Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- A) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- B) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- C) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- D) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- E) El producto de las operaciones de crédito”.

Por último, el artículo 158 establece, por una parte, la posibilidad de fijar a favor de las Comunidades Autónomas diferentes asignaciones financieras en función del nivel de servicios asumidos y en garantía de un nivel mínimo en la prestación de servicios, y por otra parte, crea un Fondo de Compensación para corregir desequilibrios económicos interregionales.

En cumplimiento de lo establecido en el Texto Constitucional, el sistema de financiación autonómica, regulado en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 y la Ley de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas de 1983, configuró un sistema de recursos estructurado en tres bloques: bloque de suficiencia que pretende asegurar la financiación de los servicios transferidos por el Estado a las Comunidades; bloque de solidaridad, con el que se pretende hacer efectivo el principio de solidaridad entre las Comunidades; y bloque de autonomía, que permite servir a la autonomía en el gasto de los gobiernos subcentrales. Asimismo, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en su artículo 4, contempló los siguientes recursos financieros de los que se deberían de nutrir las haciendas autonómicas:

“1. De conformidad con el apartado 1 del artículo 157 de la Constitución, y sin perjuicio de lo establecido en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.

Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.

Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.

Las participaciones en los ingresos del Estado.

El producto de las operaciones de crédito.

El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.

Sus propios precios públicos.

2. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:

Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.

Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2, 138 y 158 de la Constitución”.

Atendiendo a los objetivos que deben cumplir estos recursos (suficiencia, autonomía y solidaridad), podemos clasificarlos de la siguiente manera:

Cuadro 2.
Clasificación de los recursos de la LOFCA.

Principio	Objetivo	Recursos
Suficiencia	Asegurar la financiación de los servicios transferidos	<ul style="list-style-type: none">- Tributos cedidos.- Tasas transferidas.- Participación en ingresos del Estado.
Solidaridad	Hacer efectivo el principio de solidaridad entre regiones	<ul style="list-style-type: none">- Fondo Compensación Interterritorial.- Asignaciones especiales de nivelación de servicios esenciales.
Autonomía	Permitir el ejercicio de la autonomía	<ul style="list-style-type: none">- Tributos propios.- Recargos.- Endeudamiento.

Por último debemos decir que otra característica relevante del sistema de financiación autonómica ha sido su falta de estabilidad en el tiempo. El proceso de financiación ha atravesado cinco fases distintas ³:

³ Estos cinco periodos han sido agrupados en tres etapas en [Gom02]:

La etapa del coste efectivo (desde el inicio del proceso hasta 1986).

La etapa de la autonomía en el gasto (1986-1996).

- a) El denominado “periodo transitorio”, entre 1980 y 1986.
- b) El llamado “periodo definitivo”, entre 1987 y 1991.
- c) El quinquenio 1992-1996.
- d) El quinquenio 1997-2001.
- e) Una nueva fase iniciada en el año 2002, que ya no puede ser calificada de “quinquenio”, ya que tiene vocación de constituir el sistema definitivo de financiación.

El hecho de que el sistema de financiación se renegociara cada cinco años entre el Estado y las Comunidades en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, unido a que cada renegociación del sistema ha venido acompañada de una garantía de suficiencia financiera a las distintas Comunidades Autónomas de forma que ninguna ha perdido recursos en los distintos cambios efectuados, si bien ha servido para que éstas dispusiesen de los recursos necesarios para financiar sus políticas de gasto, ha contribuido a la ausencia de corresponsabilidad fiscal⁴ del sistema, a la primacía de los recursos transferidos por el Estado que hemos visto.

Podemos decir que, en una primera etapa, el problema se centraba en la disponibilidad de fuentes ciertas de recursos. No se trataba tanto de ver qué tipo de recursos se ponían a disposición de las haciendas autonómicas sino de que existiese una seguridad en la percepción continua de los mismos, sin proceder a su negociación periódica. En este sentido la reforma del año 1986 (efectuada por el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el período 1987/1991) se consideró un avance importante al establecer un porcentaje de participación en los ingresos del Estado fijo para todo el quinquenio, desapareciendo las anteriores negociaciones anuales para su fijación.

Posteriormente, la relación no se establece ya con la certeza de las fuentes de recursos sino con la propia naturaleza de éstas, entendiendo que no se logrará igual autonomía financiera si no existe un volumen importante de recursos de naturaleza tributaria y en los que exista una relación entre quienes los pagan y los servicios que las autonomías les van a prestar.

Cabe señalar que la necesidad de dar solución a la cuestión de la corresponsabilidad fiscal se asume principalmente con la publicación del *Informe sobre la reforma de la Imposición Personal sobre la Renta y el Patrimonio*, del Ministerio de Economía y Hacienda, en junio de 1990. En efecto, es a partir de ese momento, una vez asumida la necesidad de que las Comunidades Autónomas dispongan de recursos para hacer frente a los servicios que gestionan, cuando se plantea como una cuestión de primordial importancia dentro del sistema de financiación autonómica lograr la corresponsabilización fiscal de las Comunidades Autónomas.

La etapa de la autonomía en el ingreso (desde 1997).

⁴ Sobre el problema de la corresponsabilidad fiscal, ver [Mon92], pp. 27-51; [Mon93], pp. 103 y ss.; [Rui93], pp. 129 y ss.; [Sol92], pp. 209 y ss.; y [Sol93], pp. 119 y ss.

La evolución temporal del sistema de financiación autonómica⁵

Antes de abordar la exposición de las características más relevantes de la evolución temporal del sistema de financiación autonómica debemos resaltar que, hasta el año 2002, no se puede hablar de la existencia de un único sistema que financiara todas las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, sino que han coexistido tres mecanismos de financiación distintos: uno para financiar las prestaciones sanitarias, otro de financiación de los servicios sociales transferidos y, por último, un sistema de financiación general, para todas aquellas competencias distintas de las dos anteriores.

Vamos a centrarnos, en primer lugar, en el sistema general de financiación.

Como hemos señalado en el epígrafe anterior, podemos distinguir las siguientes fases en el desarrollo temporal del sistema de financiación autonómica:

a) El “periodo transitorio”, de 1980 a 1986

Comprende desde el inicio del proceso de descentralización hasta el momento en que las distintas Comunidades reciben las competencias que les ha atribuido su estatuto de autonomía. En este periodo inicial se consigue transferir un volumen importante de competencias, utilizando para su financiación el mecanismo de “coste efectivo”, consistente en determinar el coste que venía asumiendo el Estado para su prestación y transfiriendo a las Comunidades Autónomas los fondos necesarios para que pudieran seguir prestando la competencia al mismo nivel que lo hacía el Estado. En el Cuadro 3 se sintetiza el proceso de determinación del coste efectivo.

⁵ En el desarrollo de este epígrafe se ha seguido los trabajos: [Alv98]; [Alv01a] y [Alv01b]

Cuadro 3.

Cálculo del coste efectivo.

CE = CD + CI + IR + IN – TS
CD = costes directos
Constituye el coste directo la suma de los gastos de personal y de funcionamiento (gastos de los capítulos I y II) directamente vinculados a la prestación del servicio, relativos a las tareas que se deben realizar para la producción del mismo, cualquiera que sea la unidad que los genere. Los costes directos pueden ser periféricos o centrales, según la localización de los agentes portadores de coste.
CI = costes indirectos
Los costes indirectos están constituidos por los gastos de personal y de funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido y que corresponden tanto a unidades que prestan el servicio como a otras que intervienen colateralmente en su producción. Los costes indirectos son también gastos de los capítulos I y II del presupuesto, y se dividen en centrales y periféricos, en razón de la localización de las unidades.
IR = inversión de reposición
La inversión de reposición (gastos del capítulo VI) comprende todos aquellos gastos de inversión cuya finalidad es conservar, mejorar ó sustituir el stock de capital público transferido asociado a la prestación del servicio.
IN = inversión nueva ⁶
La inversión nueva es la que tiene por objeto el incremento del stock de capital público afecto a los servicios públicos transferidos, para mejorar cuantitativa o cualitativamente las condiciones de la prestación. Se trata también de gastos del capítulo VI
TS = tasas conectadas con la prestación de servicios transferidos
Cuando se transfieran servicios cuya prestación esté gravada por tasas, el importe de la recaudación líquida de estas se restará para determinar el coste efectivo del servicio transferido. En este caso, la lógica del principio del beneficio exige que quien presta el servicio en cada momento sea quien gestione las tasas conectadas

Fuente: [Mon96b].

Para Monasterio y Zubiri⁷, este sistema de coste efectivo presenta dos deficiencias fundamentales, ya que “aparte de basarse en la dudosa premisa de que la distribución espacial del gasto del gobierno central antes de la descentralización tenía alguna virtud de optimalidad, establecía como fuente fundamental de la

⁶ La inversión nueva se ha incorporado al coste efectivo solamente desde la reforma del método del coste efectivo acordada por el CPPF el 15 de marzo de 1.995.

⁷ [Mon96a], pp. 172.

financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común un sistema de transferencias del Estado sin base territorial. Esto es, lo que recibía cada Comunidad Autónoma dependía no de los impuestos que pagaban los residentes en ella, sino de una noción difusa de necesidad tal y como ésta se reflejaba en la distribución espacial del gasto del Estado antes de las transferencias”.

Desde el año 1986 este sistema de financiación según el coste efectivo fue sustituido por transferencias según indicadores objetivos de necesidad como superficie, población, etc.

Por otra parte, en este periodo comenzó, con la promulgación de la Ley 30/1.983, de 28 de Diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas⁸, la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas⁹, que siguió el calendario recogido en el Cuadro 4.

Cuadro 4.

Calendario de cesión de impuestos a las Comunidades Autónomas de Régimen Común.

CC.AA.	Patrimonio	Sucesiones y donaciones	Transm. Patrimonial.	Actos Jurídicos Documentados	Tasas sobre el Juego
Andalucía	1984	1984	1984	1988	1984
Aragón	1984	1984	1984	1988	1986
Asturias	1986	1986	1986	1988	1986
Baleares	1986	1986	1986	1988	1999
Canarias	1984	1984	1984	1988	1984
Cantabria	1986	1986	1986	1988	--
C. y León	1985	1985	1985	1988	1985
C. La Mancha	1985	1985	1985	1988	1985
Cataluña	1982	1982	1982	1988	1982
Extremadura	1984	1984	1984	1988	1984
Galicia	1984	1984	1984	1988	1984
Madrid	--	1990	1990	1997	1990
La Rioja	1986	1986	1986	1988	1986
C. Valenciana	1984	1984	1984	1988	1984

⁸ Previamente se había aprobado la Ley 41/1981, de 28 de octubre, por la que se cedían a la Generalidad de Cataluña una serie de tributos. Realmente esta norma será la que sirva de pauta para la posterior cesión de tributos al resto de Comunidades Autónomas de régimen común.

⁹ Para analizar el proceso de cesión de tributos ver [Alv98], pp. 135-150.

Sobre esta cesión de tributos es necesario resaltar:

- En primer lugar, que lo que se cede a las distintas Comunidades Autónomas es la recaudación obtenida por las distintas figuras tributarias en su territorio, no la capacidad para legislar sobre las mismas.

- En segundo lugar, que la cesión se va a producir solamente cuando el coste de los servicios transferidos a cada una de las Comunidades superaba el importe de la recaudación de tributos cedidos en su territorio.

Esto es así porque el sistema contempla que el coste de los servicios transferidos sea cubierto por la suma de la recaudación obtenida de los tributos cedidos y la participación en ingresos del Estado.

Esta situación provoca un desinterés por parte de las Comunidades Autónomas en la gestión de los tributos cedidos; una mayor recaudación de los mismos significa una minoración en la participación en ingresos. Por otra parte, una menor recaudación trae como consecuencia un incremento en los recursos percibidos vía participación en los ingresos del Estado. En todo caso, las mejoras en la gestión de los tributos cedidos no se traducen en ningún caso en mayores ingresos para la Comunidad que los gestiona más eficientemente.

b) El llamado “periodo definitivo”, entre 1987 y 1991

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprobó el Método de aplicación del sistema de financiación en el periodo 1987/91, significa el comienzo de una nueva etapa en el sistema de financiación autonómica, etapa en la que, como veremos, se va a consolidar la participación en ingresos del estado como el eje del sistema.

En este acuerdo se distingue entre el denominado “bloque de financiación incondicionada” y el “bloque de financiación condicionada”; el primero destinado a permitir a las CC.AA. financiar los servicios transferidos cubriendo adecuadamente el coste de los mismos (y en el que se diferencia la financiación de las competencias sobre educación del resto de competencias) y el segundo integrado por el Fondo de Compensación Interterritorial (cuyo reparto entre las distintas Comunidades se efectuó según los criterios establecidos en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, que reguló el FCI) .

El bloque de financiación incondicionada estará integrado por los tributos cedidos, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado y las tasas afectas los servicios transferidos. Una vez finalizado el período transitorio, en el que el criterio de reparto se centraba en la garantía del coste efectivo de los servicios transferidos, éstos se van a repartir en función de las variables socioeconómicas recogidas en el art. 13 LOFCA; una vez determinadas estas variables socioeconómicas, el porcentaje de participación de cada Comunidad deberá tener en cuenta la cantidad fijada como objetivo de recaudación de los tributos cedidos y tasas afectas a los servicios (“recaudación normativa”). Tomando el año base de 1986, se determina la financiación inicial que debe de recibir cada una de las Comunidades y un índice de evolución de la misma para cada uno de los años de duración del sistema

El índice de evolución adoptado fue el de crecimiento de los “Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente” (ITAE), definidos como la recaudación estatal obtenida por los impuestos directos e indirectos (excluidos los susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas y los ingresos que constituyen recursos de la UE), por cotizaciones a la Seguridad Social y por cotizaciones de desempleo.

Esta evolución está sujeta a dos límites: no puede ser superior al crecimiento del Producto Interior Bruto nominal, ni inferior al crecimiento del denominado “gasto equivalente” o gasto de la Administración General del Estado en las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas.

La novedad se produce en el terreno de los tributos cedidos. El Acuerdo del Consejo señala claramente que forman parte del bloque de financiación incondicionada “la cantidad correspondiente al objetivo fijado para 1986 en concepto de recaudación a obtener por las Comunidades Autónomas por los tributos cedidos (...), calculada en función del incremento tendencial de estos ingresos sobre los realmente obtenidos en 1984”.

Así, a partir de este momento, lo que se va a tener en cuenta va a ser no la recaudación efectiva, como ocurría durante el período transitorio, sino la recaudación prevista (denominada “recaudación normativa”), con independencia de la mejor o peor gestión que pudiera llevar a cabo la Comunidad Autónoma condujera a obtener mayores o menores ingresos. De esta manera, una mejora en la gestión supondrá una cantidad adicional de recursos; por el contrario, si una peor gestión le llevase a obtener una recaudación por debajo de la prevista, esto no supondría una alteración de los recursos procedentes de la participación en ingresos del Estado, debiendo paliarse a través de otros mecanismos.

En cualquier caso, estos tributos cedidos, que eran la única forma de “corresponsabilidad fiscal” del sistema, deben de ser medidos en sus justos términos ya que lo único que implicaban, como reconoció el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 13/1992, de 6 de febrero, era un derecho de crédito a favor de las haciendas autonómicas frente a la hacienda central.

En 1990 el *Informe sobre la Reforma de la Imposición Personal sobre la Renta y el Patrimonio*¹⁰ incide en esta ausencia de corresponsabilidad fiscal por parte de las Comunidades Autónomas. Estas tenían responsabilidad tanto normativa como de gestión y administración de los recursos obtenidos con respecto a los tributos propios y en los tributos cedidos sólo de gestión (por delegación) y de administración de los ingresos.

Por otra parte, en este periodo se modifica la composición de los tributos cedidos¹¹ por la desaparición del Impuesto sobre el Lujo en el año 1986 al entrar en vigor la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido, fruto de la entrada de España en la Unión Europea.

¹⁰ [Min90].

¹¹ Ver [Alv98], pp. 135-150.

c) El quinquenio 1992-1996

Este periodo constituye esencialmente una continuación del quinquenio anterior; la evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas se sujetó a las mismas reglas, tomando como punto de partida para fijar la financiación inicial a percibir por cada Comunidad la recibida en el año base de 1990. A estos efectos se dividieron las Comunidades en dos bloques: las del artículo 143 (de techo competencial reducido) de la Constitución y las del Artículo 151 (de techo competencial elevado).

Por otra parte, se modificó el funcionamiento del Fondo de Compensación Interterritorial (Ley 29/1990, de 26 de diciembre), de forma que solo beneficiara a las Comunidades que tuvieran la consideración de Regiones Objetivo nº 1 por la UE.

También se introdujeron en este periodo medidas de coordinación del endeudamiento autonómico para cumplir las condiciones del Tratado de la Unión Europea.

En 1993 se modificó la participación en ingresos del Estado, desdoblándola en un tramo de participación en ingresos generales y un tramo consistente en un 15% de la cuota líquida territorializada del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

d) El quinquenio 1997-2001

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, que establece el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997/2001, y que se concreta en la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA y en la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, significa un importante cambio en el sistema de financiación autonómica.

Los cambios más relevantes van a ser la configuración del IRPF como un impuesto compartido y la modificación del alcance y condiciones de la cesión de tributos como una forma de profundizar en la corresponsabilidad fiscal.

Los cambios en los tributos cedidos se concretan en la posibilidad de regular el mínimo exento y la tarifa en el Impuesto sobre el Patrimonio; la tarifa y las reducciones de la base imponible en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; la fijación de tipos, dentro de ciertos límites, en las operaciones relativas a bienes inmuebles y en los documentos notariales en el I.T.P.A.J.D.; y, por lo que se refiere a los tributos sobre el juego, las exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo.

La novedad más importante para el nuevo quinquenio es sin duda la configuración del IRPF como un tributo compartido; para ello, se desdobra en dos la tarifa de tipos impositivos (85% la estatal, 15% la autonómica) y se concede a las Comunidades Autónomas capacidad normativa (con ciertas limitaciones) para regular su tarifa y las deducciones autonómicas.

En lo que se refiere a las garantías del sistema, se establece que la financiación a percibir en el año base por cada una de las Comunidades Autónomas, es la misma

que la que percibían mediante la aplicación del sistema anterior, fijándose adicionalmente unas garantías en la evolución de los ingresos.

La financiación de los servicios sanitarios y sociales

Las competencias en materia sanitaria son, como ya hemos dicho, un caso distinto al resto de las competencias transferidas porque se han valorado de un modo diferente y se han financiado de forma separada. Las diferencias fundamentales se encuentran en que se trata de un servicio público valorado de forma finalista, que las competencias sanitarias se han valorado en bloque y que, a diferencia del resto de competencias, se ha introducido un criterio explícito de equidad para determinar su financiación.¹²

Si las competencias en materia sanitaria se hubieran descentralizado aplicando el método de coste efectivo que se utilizó en las demás transferencias, hubiera sido necesario valorar el coste total para el Estado de las diferentes prestaciones en materia sanitaria que realiza en el territorio de cada Comunidad Autónoma, transfiriendo a estas los recursos necesarios para seguir prestando los servicios en las mismas condiciones. Sin embargo, la valoración de esta competencia se ha realizado en bloque, sustituyéndose la normativa LOFCA por las disposiciones contenidas en el Artículo 82 de la Ley General de Sanidad. Así, el criterio de población protegida será el aplicado para financiar los servicios de asistencia sanitaria; esto implica la utilización de un criterio explícito de equidad en esta materia, el de la igualdad en la financiación per capita.

A pesar de estas diferencias, en el momento de realizarse las transferencias sanitarias a las distintas Comunidades (Cataluña (1981), Andalucía (1984), Valencia (1988), País Vasco (1988), Galicia (1991), Navarra (1991) y Canarias (1994)), estas van a recibir una cantidad equivalente a lo que la Administración central gastaba en la prestación del servicio. En efecto, se les transfiere una parte del Presupuesto del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), que debería ser equivalente al correspondiente a la fracción de población protegida residente en cada Comunidad¹³. Como en realidad el gasto efectivo realizado en cada territorio era distinto al que correspondía realizar según este criterio de población protegida, se estableció un periodo de diez años para pasar del criterio de coste de los servicios al de población protegida, eliminándose cada año 1/10 de la diferencia.

Para el periodo 1994-97 se llegó a un acuerdo con las Comunidades que habían asumido las competencias en materia sanitaria consistente en la fijación de un fondo, dotado inicialmente con 3.311.131 millones de pesetas para el ejercicio de 1994, que evolucionará cada ejercicio en función de la tasa de variación del Producto Interior Bruto del año sobre el Producto Interior Bruto de 1993. Este Fondo se repartirá entre las distintas Comunidades en función de unos índices

¹² [Mon01], pp. 99.

¹³ Para ello previamente es necesario detraer del Presupuesto del INSALUD el gasto en servicios sanitarios que continuarán prestándose de forma centralizada y el gasto en investigación financiado a través del Fondo de Investigaciones Sanitarias (FISS).

determinados por la población protegida según el censo de 1991, deduciendo de esta los colectivos que reciben sus prestaciones con cargo a las mutualidades sanitarias de la administración¹⁴.

Para el periodo 1998-2001 se establece un sistema de financiación con dos fondos diferenciados: un fondo general, dotado globalmente con 3.769.396,5 millones de pesetas; y un fondo específico con una cuantía de 68.62,8 millones de pesetas.

Ambos fondos evolucionarán durante el periodo de acuerdo con la evolución del Producto Interior Bruto a coste de los factores y los criterios establecidos para su reparto entre las distintas Comunidades son:

- El fondo general se reparte según el criterio de población protegida, determinada en función del censo de 1996.
- Del fondo específico, 20.444,4 millones se dedican a garantizar que ninguna de las Comunidades que según el censo de 1996 han perdido población respecto a la que tenían en el censo de 1991 (Cataluña, Galicia, País Vasco, Navarra) pierdan más del 0,25% de la financiación. El resto del fondo específico, 47.918,4 millones de pesetas se destina a cubrir las necesidades financieras correspondientes a la docencia e investigación médica y a compensar a las Comunidades Autónomas por la asistencia hospitalaria prestada a los no residentes.

En lo que respecta a las competencias en materia social, transferidas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), su financiación se ha determinado a partir de la media ponderada entre la población mayor de 60 años de cada Comunidad Autónoma (ponderación del 60%) y la población total (ponderación del 40%) de la misma.

Rasgos principales del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 (modificado por los Acuerdos adoptados los días 16 y 22 de noviembre de 2001) configura el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, que entró en vigor el 1 de enero de 2002.

Las características principales del mismo son:

A) Estabilidad. Se establece un sistema permanente de financiación que no será objeto de negociación cada cinco años como sucedía hasta ahora. Este nuevo sistema de financiación entra en vigor en el momento en que todas las Comunidades han asumido las competencias sobre la prestación de asistencia sanitaria en su territorio, momento en el que se considera concluido el proceso de descentralización de competencias.

¹⁴ Colectivos de funcionarios y militares.

Prueba de esa vocación de estabilidad es que, en vez de publicar como tal el Acuerdo del Consejo y regirse por él, se ha procedido a recoger su contenido en tres normas legislativas:

- La Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

- La Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

- La Ley 22/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan los Fondos de Compensación Interterritorial.

Posteriormente, el 1 de julio de 2.002, se promulgaron 15 Leyes en las que se establece el régimen de cesión de tributos del Estado a cada una de las Comunidades Autónomas de Régimen Común.

B) Globalidad. El nuevo sistema abarcará la financiación de todas las competencias transferidas a las Comunidades, incluyendo las competencias sobre sanidad y servicios sociales que se incluirán en el sistema general de financiación. Esta integración, sin embargo, vendrá acompañada de una afectación de ingresos que obligará a destinar anualmente, del total de recursos del sistema, a la financiación de estos servicios, como mínimo, el importe resultante de actualizar el coste de la prestación de los mismos en el año 1999.

C) Solidaridad. Se pretende reforzar la equivalencia en la prestación de los servicios fundamentales en todo el territorio, con independencia de la capacidad fiscal mayor o menor de las distintas Comunidades.

D) Corresponsabilidad fiscal. El nuevo sistema se asienta sobre la figura de los *tributos compartidos* como mecanismo de corresponsabilidad fiscal. Al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas¹⁵, compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas desde el año 1997, se unen el Impuesto sobre el Valor Añadido, los Impuestos Especiales de Fabricación, el Impuesto sobre la Electricidad, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (matriculación de vehículos). Las Comunidades tienen competencias normativas para regular una serie de elementos de la parte que les corresponde de dichos impuestos¹⁶, salvo en el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales de Fabricación que están sujetos a armonización fiscal dentro de la Unión Europea¹⁷.

¹⁵ Cuya cesión se amplía al 33% de la recaudación.

¹⁶ Fundamentalmente tipos impositivos y beneficios fiscales.

¹⁷ Armonización que obliga, entre otros aspectos, a que en cada país exista una regulación uniforme de los mismos. En [Rod02], y en [Alv01c] se analiza en profundidad la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos.

E) Coordinación. Este principio se manifiesta en dos aspectos esenciales. Por un lado, la mayor potestad tributaria de la que disfrutaban los entes territoriales obliga a coordinar los distintos niveles de hacienda para evitar contradicciones en los conceptos tributarios y la traslación de cargas tributarias más allá de los límites territoriales de las distintas jurisdicciones. Por otra parte los compromisos derivados de la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria Europea, refrendados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento firmado en el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1997 e incorporados al Tratado de la Unión Europea en la Cumbre de Ámsterdam de junio de ese mismo año, han obligado desde el año 1991, en que se firma el Tratado de la Unión Europea, a adoptar una serie de criterios de estabilidad macroeconómica que han conducido a una importante reducción del déficit público a partir de unas estrictas exigencias de coordinación y disciplina en la política fiscal. La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se plantea, en esta vertiente, como la necesidad de que todas las administraciones públicas contribuyan al cumplimiento de estos compromisos.

El nuevo sistema de financiación se fundamenta en dos premisas básicas:

- Toma como año base el ejercicio de 1999.
- La necesidad total de financiación de cada Comunidad Autónoma en el año base es la suma de los tres bloques de financiación que integran el sistema: el bloque de competencias comunes, el bloque de servicios sanitarios y el bloque de servicios sociales. La determinación de estas necesidades de financiación se realiza en términos homogéneos, por lo que es necesario posteriormente agregar la financiación de los servicios que constituyen competencias singulares de determinadas Comunidades Autónomas.

El bloque de competencias comunes se financia mediante un fondo general y dos fondos específicos. El fondo general está integrado por la liquidación definitiva en el ejercicio de 1999 correspondiente a la tarifa autonómica del IRPF y a la participación en ingresos del Estado, la recaudación normativa por tributos cedidos y tasas afectas correspondiente al ejercicio de 1999, el fondo de garantía para 1999, el coste de servicios transferidos no incluidos en la liquidación de 1999 y la restricción inicial establecida en dicho ejercicio para Andalucía, Castilla la Mancha y Extremadura (Comunidades a las que no se les aplicó el sistema de financiación para el periodo 1997/2001). De estas cantidades es necesario detraer el coste de los servicios traspasados no homogéneos. Este fondo se asigna a las distintas Comunidades estableciendo un mínimo garantizado para cada una de 6.600 millones de pesetas, distribuyendo el importe restante en función de cuatro variables: población (con una ponderación del 94%), superficie (4,2%), dispersión de la población (1,2%) e insularidad (0,6%). Los fondos específicos son un fondo para paliar la escasa densidad de población, dotado con un importe de 8.000 millones de pesetas, que se distribuye entre las Comunidades con una superficie inferior a 50.000 kilómetros cuadrados que tengan una densidad de población inferior a 27 habitantes por kilómetro cuadrado, en función de la densidad de población de las Comunidades beneficiarias. Y un fondo de renta relativa, dotado con 25.000 millones de pesetas, destinado a Andalucía, Asturias, Cantabria, Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura e Islas Canarias, repartido según un índice ponderado de renta relativa.

El sistema garantiza que, cuando para alguna Comunidad resulte una necesidad de financiación inferior a la restricción inicial, se le dotará una financiación suplementaria para que alcance ésta.

El bloque de servicios sanitarios, para el que rige el principio de afectación de recursos, se financia igualmente mediante un fondo general y dos fondos específicos. El fondo general se dotará con el importe de la liquidación definitiva de la financiación correspondiente al ejercicio 1999 para las Comunidades Autónomas con las competencias asumidas en la materia más el importe de la financiación resultante para las restantes Comunidades Autónomas correspondiente a "INSALUD gestión directa". El reparto de este fondo entre las distintas Comunidades se efectuará en función de las variables población protegida (con una ponderación del 75%), población mayor de 65 años (24,5%) e insularidad (0,5%). De los fondos específicos, el primero, programa de ahorro en incapacidad laboral, se dotará con 40.000 millones de pesetas para financiar programas de control de gasto en la incapacidad temporal, establecidos mediante convenios bilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El segundo, fondo de cohesión sanitaria, será gestionado por el Ministerio de Sanidad para financiar programas de coordinación y cooperación y compensar a las Comunidades Autónomas por los gastos en que incurrir por la asistencia sanitaria prestada a desplazados.

Por último, al bloque de financiación de los servicios sociales, para el que rige igualmente el principio de afectación de recursos, se destinan unos recursos iguales a la liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 1999 para las Comunidades Autónomas de Régimen Común, distribuyéndose entre las distintas Comunidades Autónomas de forma proporcional a la población mayor de 65 años.

Las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas, derivadas del conjunto de fondos anteriores, se cubrirán con los siguientes recursos:

- Los tributos cedidos por el Estado a las Comunidades.
- La recaudación correspondiente a los tributos compartidos entre el Estado y las comunidades Autónomas.
- Las tasas afectas a los servicios transferidos.
- Un fondo de suficiencia que cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal.

Como recursos fuera de sistema están el Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones de nivelación para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el país.

Referencias

[Alv98] Álvarez, S. y González, A.I.: "El proceso de descentralización fiscal en España. Especial referencia al Principado de Asturias". Revista Jurídica de Asturias, nº 22, 1998.

[Alv01a] Álvarez, S. y González, A.I.: "Descentralización fiscal y corresponsabilidad fiscal: balance y perspectivas de futuro".

Comunicación presentada en las II Jornadas Valencianas de Estudios Regionales, Castellón, 18-19 de octubre de 2001 (en prensa).

- [Alv01b] Álvarez, S. y Guillén, A.M.: "Evolution de la protection sociale, régionalisation et Europe Sociale: le cas de l'Espagne (1978-2000)". Ponencia presentada en el Seminario "Integration continentale, recomposition infranationale et protection sociale en Europe et en Amerique du Nord", Les Diablerets (Suiza), 20-22 de septiembre de 2001 (en proceso de publicación en Sociétés Contemporaines).
- [Alv01c] Álvarez, S. y González, A.I.: "La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos: situación actual y novedades introducidas en el Nuevo Acuerdo de Financiación". Revista Jurídica de Asturias, nº 25, 2001.
- [Gom02] Gomez-Pomar, J.: "El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común". Presupuesto y Gasto Público, nº 28, 2002.
- [Min90] Ministerio de Economía y Hacienda: Informe sobre la Reforma de la Imposición Personal sobre la Renta y el Patrimonio. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990.
- [Min01] Ministerio de Economía y Hacienda: "Informe sobre la Financiación de las Comunidades y ciudades Autónomas en 1998". Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Madrid, 2001.
- [Mon92] Monasterio, C.: "Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos". Hacienda Pública Española, Cuadernos de Actualidad nº 1, 1992.
- [Mon93] Monasterio, C.: "Marco general y planteamientos teóricos sobre la corresponsabilidad fiscal", en Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal en España, Fundación BBV, Bilbao, 1993.
- [Mon94] Monasterio, C.: "La evolución reciente de la Hacienda Autonómica". Papeles de Economía Española, nº 59, 1994.
- [Mon96a] Monasterio, C. y Zubiri, I.: "La financiación de las Comunidades Autónomas: balance y propuestas de reforma". Papeles de Economía Española, nº 69, 1996.
- [Mon96b] Monasterio, C. y Suárez, J.: Manual de Hacienda Autonómica y Local, Ariel, Barcelona, 1996.
- [Mon01] Monasterio, C.: "Sanidad y financiación autonómica ¿vidas paralelas?,". en Coordinación e incentivos en Sanidad, XXI Jornadas de Economía de la Salud. Oviedo, 2001.

- [Rod02] Rodríguez-Ponga, E.: "El nuevo modelo de financiación autonómica y las novedades fiscales para 2002". Presupuesto y Gasto Público, nº 28, 2002.
- [Rui93] Ruiz-Huerta, J.: "La articulación de la corresponsabilidad fiscal en el modelo autonómico español", en Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal en España, Fundación BBV, Bilbao, 1993.
- [Sol92] Solé, J.: "Introducción a la corresponsabilización fiscal de las Comunidades Autónomas", Hacienda Pública Española, nº 122, 1992.
- [Sol93] Solé, J.: "La corresponsabilidad fiscal en el análisis comparado", en Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal en España, Fundación BBV, Bilbao, 1993.