

# El *nuevo* sistema de financiación autonómico 2002-2007

MARÍA DEL SOL CESANTO

## **Introducción**

El desarrollo del sistema de financiación autonómico que inició en septiembre de 1977 con el restablecimiento provisional del gobierno autonómico de Cataluña, fue condicionado por un amplio conjunto de factores como fueron el proceso de reordenación territorial del Estado; los desequilibrios económicos y políticos que existían entre las nacionalidades y regiones de España; los ciclos recesivos, en particular el del periodo 1973-1985; la diversidad en cuanto a la capacidad de autogobierno de cada región; los lineamientos en materia económica y fiscal establecidos por la Unión Europea aun antes de la adhesión; la capacidad de negociación de las nacionalidades y las regiones e incluso los primeros mecanismos utilizados para el traspaso de competencias y recursos económicos a las denominadas preautonomías, que eran muy deficientes ya que se basaban en negociaciones, pues la Constitución se aprobó un año después, en octubre de 1978 y la Ley Orgánica de Financiación Autonómica (Lofca), que regularía el sistema de financiación, se aprobó hasta septiembre de 1980. Esta circunstancia tuvo dos implicaciones muy relevantes para el sistema de financiación: tanto la Constitución como la Lofca fueron recogiendo en su articulado lo que la realidad les presentaba de tal forma que la Lofca contuvo las aspiraciones de Cataluña, modelo de todas las autonomías y, ante la falta de normativa, las negociaciones bilaterales entre el gobierno central y cada una de las preautonomías fueron la base sobre la que se definieron y ejecutaron los traspasos de recursos y no cuestiones técnicas de fórmulas o contabilidades, no un costo real de las competencias traspasados, sino un costo negociado. Así, todo el proceso de desarrollo del sistema de financiación ha estado condicionado por el dispar poder político y económico y la heterogénea capacidad de negociación de las nacionalidades y las regiones.

Como es natural, durante todo el proceso de formación de los nuevos entes autonómicos y de la transición en general, las negociaciones, los acuerdos, los pactos fueron la base de un consenso que muchas veces estuvo en peligro de romperse debido a la diversidad de proyectos, de aspiraciones y de tácticas, pero al final todas las fuerzas políticas renunciaron a demandas muy importantes con tal de mantenerse en el camino hacia la democracia, única opción para dejar atrás los temores que generaban los recuerdos de la Guerra Civil y para poder integrarse a la Comunidad Económica Europea, garantía de estabilidad política y progreso económico.

El desarrollo del sistema de autonomías y de su financiación ha ido siempre en evolución, tanto en el campo de las competencias asumidas como en el de su financiación. Por un lado, las comunidades autónomas se diferencian por su nivel de competencias en dos grandes grupos, las forales: Navarra y el País Vasco, con competencias plenas, y las 15 comunidades de régimen común que hasta el año 2002 se dividían en cinco comunidades con alto nivel de competencias: Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y País Valenciano, y las 10 comunidades restantes con un nivel de competencias menor. Desde 1992 estas 10 comunidades empezaron a recibir el traspaso de educación no universitaria, con lo que consiguieron un nivel de competencias medio, pero desde enero de 2002 se iniciaron los traspasos de los servicios sanitarios y sociales para alcanzar, en 2003, una nivelación de competencias y financiación que es semejante para las 15 comunidades de régimen común.

El nuevo sistema de financiación trajo consigo una nueva y trascendental cesión de impuestos, mayor capacidad normativa, participación en la agencia tributaria y el establecimiento de fondos especiales de nivelación regional, garantías de suficiencia y asignaciones para corregir los desequilibrios territoriales; cesiones y transferencias que potencian los principios que dan vida al sistema: la autonomía y la solidaridad entre las regiones.

Así pues, puede decirse que desde 2003 el sistema de autonomías español entra en una fase de madurez, con un sistema de financiación general para las 15 comunidades de régimen común, más estable y en el que se da una real distribución de poder político y financiero (aunque no comparable con los casos de Navarra y el País Vasco); con una Constitución política que no ha sufrido ninguna modificación en sus 25 años de vigencia; un Estado en el que los principios que le dan vida son los de la autonomía y la solidaridad y en donde se han alcanzado niveles de bienestar social e igualdad regional nunca antes experimentados. Es necesario añadir que otro de los pilares de la actual situación de España es su incorporación a la Unión Europea, que a su vez le implica restricciones, entre otros, en el esquema tributario y de cesión de impuestos y, muy en particular, en el control del endeudamiento de las comunidades autónomas.

El objetivo de este artículo es dar a conocer las grandes modificaciones que tuvieron lugar en el acuerdo de financiación del año 2002, en el que se avanza al igualar las competencias en todas las comunidades, así como un sistema de financiación común a todas ellas. Para empezar, se hace un breve recuento de lo esencial del proceso que ha seguido la financiación autonómica y en seguida se describen las modificaciones del modelo de financiación que entró vigor en 2002 y que se generalizó a las 15 comuni-

dades de régimen común en 2003 debido a que para algunas comunidades el traspaso de la sanidad y de la seguridad social se realizó durante 2002.

### **Las complejidades del sistema de financiación**

El sistema de financiación autonómica se ha caracterizado por su gran complejidad, primero, debido a los distintos modelos de financiación y al inacabado modelo que se ha ido construyendo a golpes, presión y negociaciones, al hilo de la debilidad o fortaleza del gobierno central y de cada una de las comunidades autónomas; a la necesidad de armonizar los impuestos con la Unión Europea, de converger en políticas económicas fundamentales así como seguir las pautas del desarrollo regional y de equilibrio social entre las comunidades autónomas. Es complejo debido a que las distintas vías de acceso a la autonomía dieron lugar a dos sistemas de financiación autonómica distintos, el denominado foral, que se aplica a Navarra y al País Vasco con total autonomía política y financiera, y un sistema de régimen común que funcionaba para el resto de las comunidades autónomas, aunque con modelos diferenciados.

El sistema de financiación foral se basa en el concierto y el cupo para el País Vasco y el convenio y la aportación para Navarra, y consiste en que estas comunidades recaudan los impuestos de sus territorio y después aportan una cantidad al Estado como compensación para cubrir lo que se estima que el gobierno gasta en cada una de ellas por servicios no transferidos. Del sistema foral destaca su gran capacidad financiera ya que, entre otros aspectos, las comunidades forales no tienen que aportar recursos a los ingresos del Estado y a que no participan de la solidaridad entre las regiones.

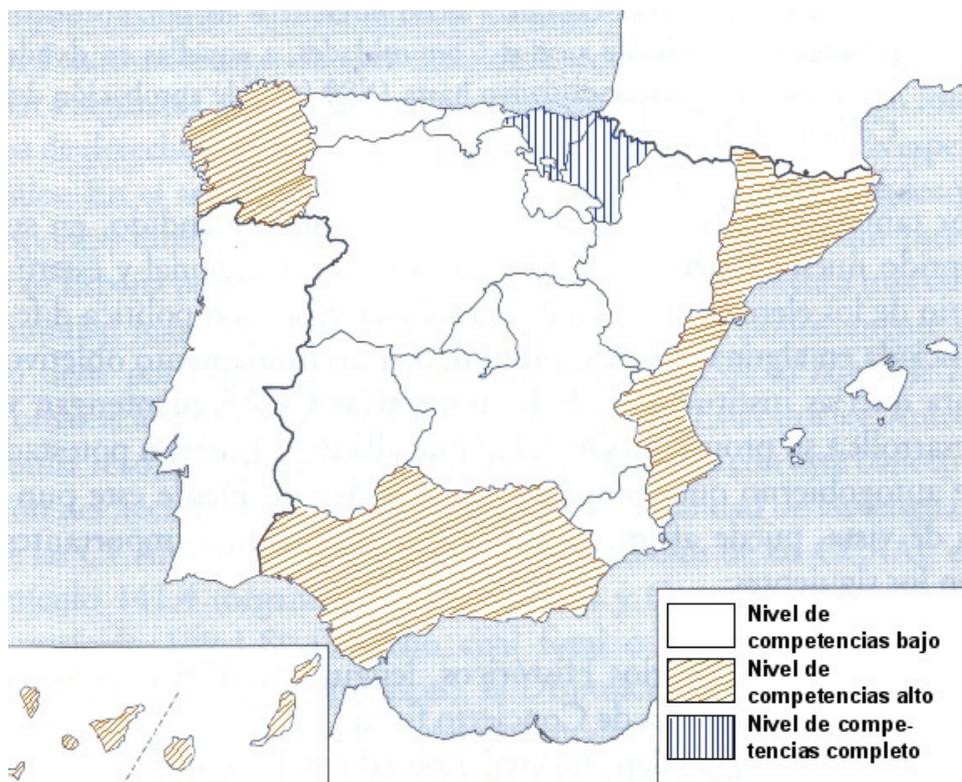
Las distintas vías de acceso a la autonomía establecidas por la Constitución suponían también distintos niveles de competencias y de financiación para las comunidades de régimen común. Las comunidades con alto nivel de competencias son las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151: Cataluña, Galicia y Andalucía, Canarias y Valencia. Las 10 comunidades de la vía del artículo 143 se agrupan en dos bloques: las pluriprovinciales, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Aragón, Extremadura y Baleares (ésta cuenta con una sola provincia pero se incluye en este grupo porque los Consejos de las islas poseen funciones de diputación provincial). Las comunidades uniprovinciales de régimen común son Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja. En el sistema de financiación de régimen común, que se ha regido por la Ley Orgánica de Financiación Autonómica (Lofca), el Estado era quien se encargaba de establecer, regular, gestionar y recaudar los impuestos y después transfería a las comunidades autónomas recursos por las competencias que hubieran asumido; sin embargo, algunas comunidades cuentan con un modelo de financiación con características particulares.

En Canarias se aplica un régimen económico-fiscal especial, cuyo origen se remonta al 20 de enero de 1487, cuando los reyes católicos, por medio de una Real Cédula, proclamaron la incorporación de Gran Canaria a la Corona de Castilla y le concedieron diversos privilegios de carácter fiscal. En Canarias no se aplica el iva ni los impuestos especiales armonizados a nivel europeo, lo que le permite gozar de un

régimen fiscal con mayor capacidad de creación de tributos propios, en particular dentro de la imposición indirecta.

Las comunidades uniprovinciales de Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja están en una situación peculiar al consolidar la hacienda autonómica con la provincial y por ello, además de recibir recursos según el sistema de la Lofca, perciben ingresos provinciales. Baleares es también un caso especial puesto que, pese a ser uniprovincial, mantiene separados los consejos insulares de la hacienda autonómica, con lo cual su situación era parecida a la de las comunidades pluriprovinciales.

Mapa 1  
Diferencias competenciales originales



Las ciudades de Ceuta y Melilla aprobaron sus respectivos estatutos de autonomía en marzo de 1995, por lo que adquirieron el rango de ciudades autónomas y, al ser consideradas al mismo tiempo municipios y provincias, su organización, competencias y recursos difieren de las del resto de comunidades autónomas, no obstante que poseen las mismas instituciones. En la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre

se establece que su actividad financiera y tributaria se regulará tomando en cuenta su peculiar régimen económico y fiscal.

Por otro lado, en 1988 las 10 comunidades con nivel de competencias bajo demandó modificar sus estatutos de autonomía para ampliar sus competencias, y a partir de 1992, tras los acuerdos entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP), estas comunidades accedieron a las competencias de educación no universitaria, con lo cual pasaron a un segundo nivel de competencia y se acercaron a los niveles de financiación de las cinco comunidades de alto nivel competencial.

La real nivelación de competencias entre las comunidades de régimen común se registró con el acuerdo del 27 de julio de 2001, por el cual la 10 comunidades accedieron a las competencias de la sanidad y de los servicios sociales, que fueron transferidos a lo largo de 2002, por lo que el modelo de financiación acordado en 2001 tuvo aplicación general hasta el año 2003. Estos traspasos, más los de educación no universitaria que se habían realizado antes, significan en la actualidad un gasto de entre 75 y 80% del gasto total de las 15 comunidades de régimen común.

Hablar de una “nivelación” y no “igualación” en términos de competencias tiene que ver con las características que diferencian a las comunidades históricas, que tienen competencias específicas:

#### Esquema 1

País Vasco	Territorios históricos, lengua, derecho civil foral, policía, sistema de concierto fiscal.
Cataluña	Derecho civil especial, lengua, policía.
Galicia	Derecho civil foral, lengua.
Navarra	Derecho civil foral, convenio fiscal, policía, lengua en el área donde se habla euskera.
Canarias	Régimen económico y fiscal especial, cabildos.
Islas Baleares	Derecho civil especial, Consejos insulares.
Comunidad Valenciana	Derecho civil, lengua.
Aragón	Derecho civil.

Fuente: elaboración propia.

### Los principios del sistema de financiación autonómica en la Constitución y la Lofca

La Constitución española es una ley que se ajustó a la historia y a las circunstancias que dominaban cuando era redactada y en ella quedaron plasmados los compromisos contraídos para el establecimiento de las autonomías, así como los principios que regirían su funcionamiento. La importancia de revisar los principios sobre la financiación se encuentra en la necesidad de valorar su función de guías fieles del sistema de financiación, pues es lo que ha permitido que España se encuentre en un nivel de descentralización muy elevado. La Ley Orgánica de Financiación Autonómica (Lof-

ca) establece el *principio de suficiencia de recursos* para financiar las competencias y servicios que cada comunidad haya asumido, y también debido a que hasta ahora la Constitución española no ha sufrido ninguna modificación.

*Artículo 2.* La Constitución se fundamenta en la *indisoluble unidad* de la nación, patria común e *indivisible* de todos los españoles y reconoce y garantiza el *derecho a la autonomía* de las nacionalidades y regiones que la integran y la *solidaridad* entre todas ellas.

En primer término, queda clara la preocupación por la tendencia separatista, pero al mismo tiempo garantiza el derecho a la autonomía de las comunidades históricas, así como la solidaridad entre todas ellas.

*Artículo 137.* Establece que se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Esto implica una organización territorial flexible, ya que no establece cuántas comunidades se deben formar, ni con qué número de provincias ni municipios; tampoco obliga, sino abre la posibilidad de conformarse en comunidad a todas las regiones.

*Artículo 138.* El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, y velará por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular el hecho insular.

*Artículo 156.1.* Las Comunidades Autónomas gozarán de *autonomía financiera* para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los *principios de coordinación* con la hacienda estatal y de *solidaridad* entre todos los españoles.

*Artículo 157.1.* 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.

*Artículo 157.2.* Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

*Artículo 157.3.* Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado.

*Artículo 158.1.* En los Presupuestos generales del Estado podrá establecerse una asignación a las comunidades autónomas en función del volumen de servicios y actividades estatales que hayan asumido y de *garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales* en todo el territorio español.

*Artículo 158.2.* Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de compensación con destino a gasto de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las comunidades autónomas y provincias, en su caso.

La Ley Orgánica de Financiación Autonómica (Lofca) de 1980 establece el *principio de suficiencia de recursos* para financiar las competencias y servicios asumidos por cada comunidad y también enumera los tributos susceptibles de ser cedidos a las comunidades: sucesiones y donaciones, patrimonio, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados y la tasa sobre el juego, que son los tributos de más escasa recaudación. Los tributos se van cediendo a las comunidades autónomas poco a poco y de esta manera empiezan disponer de ciertos recursos propios.

Como podemos ver, los principios que establece la Constitución española son los de autonomía financiera, solidaridad, la coordinación con la hacienda central, mientras que la Lofca establece el principio de suficiencia de recursos para financiar las competencias traspasadas.

## **Los principios del sistema de financiación**

### *Autonomía financiera*

La autonomía financiera supone que las comunidades tienen la capacidad para decidir sobre sus ingresos y sus gastos; es decir, poder para determinar el peso de los ingresos tributarios, capacidad normativa para configurar o modificar los impuestos; capacidad de gestión de los impuestos; capacidad de atribución de los rendimientos, y poder para establecer el tipo y el volumen de bienes y servicios que va a prestar. La Constitución establece que las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, sólo condicionada por los principios de solidaridad y coordinación con la Hacienda estatal.

### *Solidaridad*

La constatación de notables desigualdades económicas y sociales entre los territorios, a veces coyunturales y otras debido a las características geográficas o a condiciones naturales, llevó a quienes elaboraron la Constitución española a establecer la solidaridad entre los territorios como un principio que rige la construcción del Estado autonómico; con este principio se pretende que cualquier ciudadano tenga igual capacidad de acceso a los bienes y servicios públicos, sin que el lugar de residencia, la renta o el esfuerzo fiscal signifiquen una disminución de dicha capacidad.

El principio de “solidaridad entre todas las autonomías”, que la Constitución declara en el artículo segundo, se concreta en la obligación del Estado de velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio, y evitar que las desigualdades regionales de renta y riqueza se expresen en el nivel y la calidad de la prestación de los servicios públicos esenciales.

### *Corresponsabilidad fiscal*

La descentralización del gasto debe ir acompañada de responsabilidad fiscal, ya que con un sistema de transferencias en el que el gobierno central establece, regula, gestiona y recauda los impuestos, y además es quien distribuye los recursos, puede conducir a una mala administración, a una inadecuada asignación o al despilfarro de recursos, y es que cuando el gobierno central recauda y transfiere, los gobiernos subcentrales pueden verse tentados a evadir la responsabilidad sobre los ingresos y los gastos de su gobierno, aduciendo que el gobierno central no envía suficientes recursos, o que tienen un destino específico o simplemente que no alcanzan. Sin embargo, para los ciudadanos conocer la relación entre ingreso y gasto es la mejor garantía que tienen frente al uso faccioso de los recursos, a un gasto público insolidario, a la asignación deficiente o al despilfarro. Con un sistema de transferencias los ciudadanos-contribuyentes no pueden tener un juicio certero sobre el coste impositivo que representa el gasto, lo que facilita a los gobernantes ocultar los defectos de una mala administración. La corresponsabilidad implica que la hacienda que gasta debe también asumir el costo político que significa establecer, regular, gestionar y recaudar los impuestos, pues de esta manera el gobernante podrá informar directamente a los ciudadanos sobre la recaudación y éstos podrán conocer la relación que existe entre ingreso y gasto; y si los ciudadanos no pueden evitar una mala asignación de recursos o el despilfarro, sí podrán decidir por quién votar en las siguientes elecciones. Éste es el costo político que resulta de un sistema tributario centralizado frente a una descentralización de competencias y de gasto que vaya acompañada de un nivel importante de poder fiscal.

### *Coordinación con la hacienda estatal*

La existencia de diversos niveles territoriales de hacienda pública hace necesaria la coordinación de actividades entre ellas con objeto de mantener la unidad de la política fiscal y de gestión, así como los criterios presupuestales en todo el territorio nacional. Luego de reconocer que las comunidades autónomas gozan de autonomía financiera con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda del Estado y de solidaridad entre todos los españoles, la Constitución determina que estos entes podrán actuar como “delegados o colaboradores” del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de acuerdo con las leyes y los propios estatutos autonómicos (art. 156.2).

*La suficiencia de recursos como precepto de intención de la Lofca*

La Constitución no alude a la suficiencia de recursos como principio de la financiación de las comunidades autónomas, pero la Lofca, en su artículo 2 establece el principio de suficiencia de recursos para el ejercicio de sus competencias y luego lo generaliza cuando dice que cada administración ha de tener los recursos suficientes para afrontar las necesidades derivadas de sus competencias. En cambio, al considerar a la hacienda local, la Constitución dice que ésta deberá disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye y que en lo fundamental se nutrirán de tributos propios y de participaciones en los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas (art. 142).

*La solidaridad, la autonomía y las restricciones de la Unión Europea*

España está compuesta por nacionalidades y regiones, las primeras con tradición autonomista y las segundas sin conciencia de región, unas ricas, otras pobres; unas y otras se identificaron con uno de los dos principios que la Constitución estableció como pilares del sistema de financiación. Unas comunidades van a empezar a plantear la necesidad de dotar a las comunidades de autonomía financiera, mientras que otras, la mayoría, buscaban que la solidaridad fuera el principio que predominara. Y cada cinco años, cuando se revisaba el sistema de financiación para su reforma, las discusiones y negociaciones giraban sobre estos dos principios, así que a la hora de definir el nuevo modelo de financiación que se aplicaría a partir de 2002, se buscó que las comunidades pudieran decidir en una parte importante de sus ingresos, fortalecer los mecanismos de solidaridad pero, de manera especial, conseguir que las comunidades autónomas aceptaran el compromiso derivado de las recomendaciones del pacto de estabilidad y crecimiento acordado en el Consejo de Amsterdam en 1997 y en el Consejo de Santa María de Feira de 2000, que consiste en que las finanzas públicas estén lo más cerca al equilibrio o al superávit presupuestario; esto fue lo que dio lugar a la normativa de estabilidad presupuestaria que incide en el ámbito autonómico.

En las dos últimas décadas el proceso de centralización que ha supuesto la integración de España a la Unión Europea, junto con la descentralización a favor de los gobiernos subcentrales, en particular hacia las comunidades autónomas, ha supuesto una pérdida importante de capacidad del gobierno central para administrar los desequilibrios presupuestarios debido a la sensible reducción del gasto público que gestionaba, así como a la cesión de determinados instrumentos o políticas económicas a favor de la Unión Europea (tipo de cambio, déficit fiscal, control monetario, armonización fiscal) o determinados impuestos a favor de las haciendas autonómicas.

Por otra parte, las condiciones de convergencia que se establecieron en el Tratado de Maastrich (1997) imponen el saneamiento financiero de la hacienda pública, lo que exige la participación de los distintos niveles de gobierno. No obstante que el volumen de endeudamiento de los gobiernos subcentrales de España no es muy elevado en tér-

minos relativos, esta restricción externa que demanda el control del endeudamiento subcentral ha adquirido una importancia especial en los últimos años.

En relación con la regulación del endeudamiento se pueden establecer tres etapas en el acceso, volumen y destino de la deuda de los gobiernos subcentrales:

*Primera, 1980-1991.* Sólo existían los límites establecidos en la Lofca (1980), ley que establece un relación directa entre el endeudamiento y las inversiones de capital debido al escaso margen de ahorro que tienen las comunidades autónomas y a la obligación de cofinanciar parte de las inversiones realizadas con recursos de los fondos de desarrollo regional de la Unión Europea (de acuerdo con la escala europea, la mayoría de las comunidades eran regiones pobres). La primera regla de la Lofca era que la deuda se utilizara en gastos de inversión, y la segunda era el techo máximo de endeudamiento: cuando el servicio de la deuda, amortización e intereses llegara a absorber el 15% de los ingresos corrientes de la comunidad.

*Segunda, 1992-1996.* Las condiciones que fija el Tratado de Maastrich exigen mayor coordinación de las políticas de endeudamiento que las instrumentadas en la Lofca por medio del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), órgano encargado de la coordinación presupuestaria y del endeudamiento entre la administración central y las comunidades autónomas. Uno de los puntos más importantes del acuerdo de este Consejo sobre la financiación autonómica para el periodo 1992-1996 fue la fijación de los escenarios de consolidación presupuestaria en los que se determinaban niveles máximos de déficit y deuda para cada comunidad, de tal forma que las obligaciones adquiridas por el gobierno central en el tratado de Maastrich se trasladan a las comunidades autónomas.

*Tercero, 1997-2001.* Pacto de estabilidad y crecimiento, que aconseja realizar un mayor esfuerzo de consolidación presupuestaria. Los motivos en que se apoyó el gobierno central para justificar la regulación del uso de la deuda autonómica de manera independiente del sistema general de financiación de las comunidades autónomas se tienen que buscar en las recomendaciones del pacto de estabilidad y crecimiento de 1997 y del Consejo europeo de Santa María de Feira del año 2000, que comprometen a los Estados miembro a perseguir el objetivo de presupuestos lo más cercanos al equilibrio o superávit, con el objetivo de consolidar al euro y conseguir la estabilidad económica europea, para lo cual se establecieron normas, supervisiones y sanciones. Así, la regulación del endeudamiento, la fuente más importante de la financiación de las inversiones autonómicas queda sujeta a la Ley de Estabilidad Presupuestaria, y los mecanismos de control de la deuda pasan de reglas objetivas a mecanismos de coordinación en donde el margen de déficit permitido se reparte entre los diversos niveles de administración pública mediante un “pacto interno de estabilidad”; en tanto, la Ley Orgánica Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria establece un régimen de autorización previa a algunas modalidades de endeudamiento, lo que da lugar a una modificación sustancial en la estructura de la financiación de las inversiones.

Ante esta nueva circunstancia, la suerte de las inversiones en España se ve sujeta a tres componentes: a) la distinta capacidad de las comunidades para incrementar sus

ingresos por medio de los impuestos cedidos con capacidad normativa; b) la capacidad de cada comunidad para negociar un porcentaje del endeudamiento; c) los cambios de destino que puedan sufrir los volúmenes importantes de recursos que España ha recibido desde su adhesión a la Unión Europea por medio de los fondos estructurales europeos, después de 2006, cuando concluyan los presupuestos actuales, y debido a la entrada a la Unión Europea de 10 miembros más el primero de mayo de 2004, ocho de los cuales cuentan con niveles de renta y riqueza inferiores a los de España.

Es muy probable que las grandes modificaciones del sistema de financiación autonómica de 2002 tengan mucha relación con los grandes compromisos de estabilidad presupuestaria establecidos con la Unión Europea y los grandes cambios que se avecinan con la integración de 10 miembros más, sin desestimar la necesidad de dar respuestas más estables a demandas de autonomía financiera y solidaridad que se han dado a lo largo de los 28 años del sistema de financiación autonómico. El actual modelo de financiación ha significado un gran avance desde el punto de vista de los principios legales del financiamiento: la autonomía financiera, la solidaridad y la suficiencia de recursos, pero las comunidades están obligadas a regular su deuda de acuerdo con una ley específica que está fuera del sistema de financiación y, por tanto, a echar mano de sus propios recursos si quieren mantener un nivel inversión de acuerdo con sus necesidades.

### **Las modificaciones del sistema de financiación 2002 de acuerdo con sus principios**

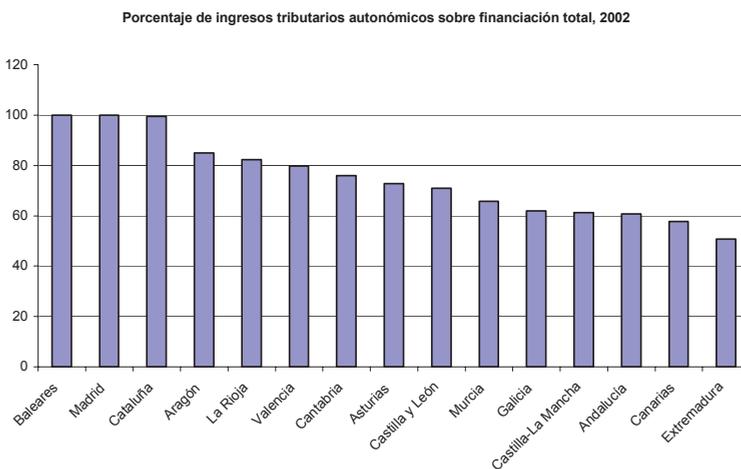
#### *Autonomía financiera*

1. A los impuestos cedidos tradicionales se añade el bloque de los impuestos indirectos: el iva y los impuestos especiales, lo que permitió incrementar de manera notable el grado de autonomía de las comunidades autónomas en términos de ingreso.
2. Se amplían de manera considerable las competencias normativas en los impuestos cedidos tradicionales y el IRPF autonómico. Esto abre la posibilidad de modificar parte de los tributos de manera que las comunidades puedan incrementar sus ingresos y satisfacer sus necesidades de gasto y, de esta manera, asumir la responsabilidad que implica modificar las tarifas o establecer recargos.
3. Se reduce el peso de las transferencias del gobierno central.
4. Da inicio la participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones de la agencia tributaria, ya que la gestión de la agencia afectará a una parte importante de los ingresos de las comunidades.
5. Participación en los tribunales económico-administrativos en el ámbito regional en materia de caso, ponente, según la dimensión del tribunal de que se trate.

*Sin embargo*, el grado de autonomía financiera entre las comunidades autónomas será muy heterogéneo, ya que mientras algunas comunidades alcanzarán un nivel de autonomía en términos de ingreso del 100%, otras apenas conseguirán un poco más de

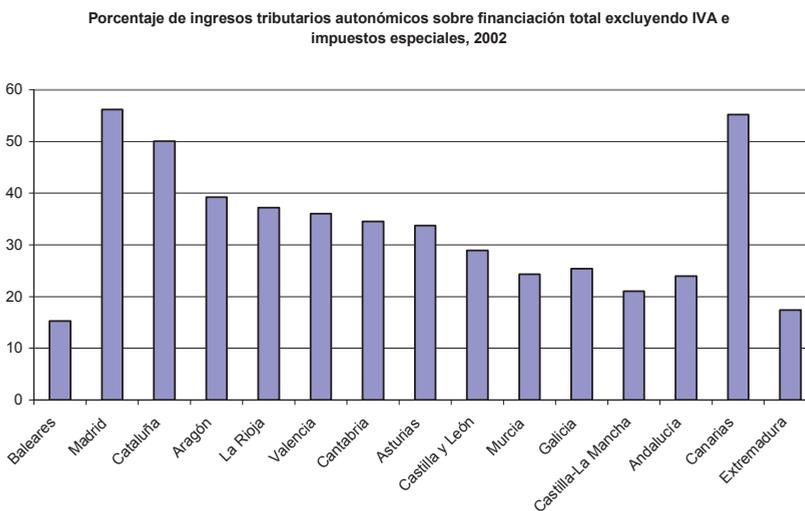
50%, dadas las diferencias de renta y riqueza que existe entre ellas y también debido a que el esfuerzo fiscal entre las comunidades no es igual. Esta situación se expresa muy bien en las siguientes gráficas.

Grafica 1  
Heterogénea autonomía tributaria



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 2



Fuente: elaboración propia.

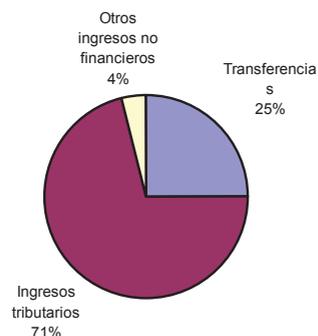
## Gráfica 3

## Nivel de autonomía de ingresos de Cataluña

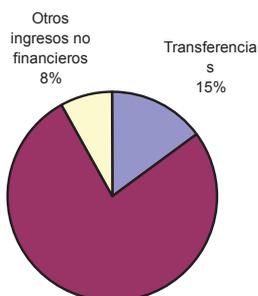
## Presupuesto de ingresos de Cataluña, 2001



## Presupuesto de ingresos de Cataluña, 2002



## Presupuesto de ingresos de Cataluña, 2003



Fuente: elaboración propia.

### *Solidaridad*

1. Nueva regulación de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial. Éste ha sido el instrumento de financiación de los gastos de inversión, restringido a las comunidades con menor nivel de renta que, en la práctica, se repartían según los criterios marcados por la Unión Europea para el objetivo 1, es decir, para las regiones menos desarrolladas de la Unión. La Ley 22/2001 de los Fondos de

Compensación Interterritorial permite que una cuarta parte de este fondo pueda destinarse al gasto corriente de las nuevas inversiones. No aumenta el volumen de recursos ni se modifica la fórmula de reparto.

2. Se ponen en funcionamiento las asignaciones de nivelación, que fueron establecidas en la Constitución con la pretensión de nivelar la calidad en la prestación de los servicios públicos esenciales, pero que hasta ahora no se habían aplicado debido a la falta de criterios para su distribución entre las comunidades. Ahora se define que los servicios públicos esenciales son la educación y la salud, y también se establecen los criterios para su aplicación.
3. En la fórmula de distribución de recursos del Fondo de Suficiencia, la variable población es la de mayor peso, lo que introduce el criterio de equidad; además, se elimina el esfuerzo fiscal como variable de reparto de los recursos financieros, ya que las comunidades autónomas casi no tenían capacidad normativa y por tanto no podían incidir en esta variable, aunque sí favorecía a las más desarrolladas.
4. Se crean dos fondos nuevos: Fondo de Renta Relativa y Fondo de Densidad de Población.
5. Se mantienen los fondos específicos sanitarios: Fondo de Incapacidad Laboral Transitoria y Fondo de Desplazados.

*Sin embargo*, el recurso al crédito, instrumento muy utilizado por las comunidades autónomas para financiar gastos de inversión de capital, queda fuera del sistema y es regulado por medio de una ley específica, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y por la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Esta situación hace que las posibilidades que tienen las comunidades menos ricas de mantener o incrementar sus inversiones sean más reducidas.

### *Suficiencia de recursos*

1. Con el incremento de la capacidad normativa de los tributos cedidos existe mayor posibilidad de que las comunidades puedan aumentar sus ingresos y satisfacer más necesidades.
2. Establecimiento de mínimos para cada comunidad.
3. Establecimiento de garantías de mínimos.
4. Existencia de diversos fondos complementarios.

La suficiencia de recursos está relacionada con el costo de los servicios traspasado al inicio de la transición; fue un costo estimado, negociado, no un costo real debido a cuestiones de orden técnico, pero también político, pues estuvo sujeto a las negociaciones entre el Estado central y la comunidad autónoma, por lo que dependía de su capacidad de negociación; hay que tomar en cuenta que durante la transición se formaron comunidades nuevas.

## Los recursos de las comunidades autónomas

Según lo establece el Acuerdo de Financiación del CPFF, los recursos de que disponen las comunidades autónomas de régimen común a partir de 2002 son:

1. Los recursos tributarios propios de las comunidades autónomas.
2. Las transferencias procedentes de los presupuestos generales del Estado, que son de dos tipos, condicionadas e incondicionadas.

### *Financiación de las competencias asumidas*

Los recursos para financiar el conjunto de competencias asumidas están constituidos por dos bloques: los ingresos tributarios propios de las comunidades y las participaciones de los ingresos del Estado.

*Ingresos propios.* Los recursos tributarios de las comunidades autónomas son los que se forman con los tributos cedidos de manera total o parcial por el Estado y las tasas afectas a los servicios traspasados. Los recursos tributarios cedidos se pueden dividir en tradicionales y nuevos.

#### *Tradicionales*

- 100% del impuesto de sucesiones y donaciones;
- 100% del impuesto sobre el patrimonio;
- 100% del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados;
- 100% de las tasas sobre el juego;
- 33% de IRPF (tramo autonómico con mayor capacidad normativa).

#### *Nuevos*

- 35% de IVA (consumo territorial);
- 40% del impuesto especial sobre hidrocarburos (venta de gasolinas, gasoleos y fuelolios ponderados por los diferentes tipos impositivos);
- 40% del impuesto especial sobre alcoholes (consumo territorial);
- 40% del impuesto especial sobre el tabaco (ventas en las expendedoras de tabaco ponderadas por los diferentes tipos impositivos);
- 100% del impuesto sobre electricidad (índice de consumo de energía eléctrica);
- 100% del impuesto especial sobre determinados medios de transporte;
- 100% del impuesto minorista sobre determinados hidrocarburos.

### *Transferencias del Estado*

*Transferencias incondicionadas.* Las transferencias procedentes del Estado constituyen el segundo bloque de recursos autonómicos. Estas transferencias son: el Fondo de Suficiencia y los fondos específicos de la sanidad y de la seguridad social.

*Fondo de Suficiencia.* Desde el inicio del proceso descentralizador las transferencias han desempeñado un papel muy relevante, en particular entre 1986 y 1996, cuando las

transferencias del Estado eran los recursos más importantes de la financiación de las comunidades autónomas; con la cesión parcial del IRPF en 1997 se redujeron las transferencias pero siguieron cumpliendo un papel central en la financiación autonómica.

A partir de 2002 el sistema de financiación integra en un solo fondo las transferencias incondicionadas para financiar las competencias comunes y educativas, las sanitarias y las de servicios sociales en el llamado Fondo de Suficiencia.

Para determinar la cuantía del Fondo de Suficiencia inicial se parte del volumen del gasto total destinando a la financiación del conjunto de competencias autonómicas en valores del año base de 1999, último ejercicio del que se disponía de la liquidación presupuestaria en el momento de la discusión y acuerdo sobre el nuevo sistema. El reparto de los recursos se hace por bloques de gasto, diferenciando las competencias comunes y educativas, las sanitarias y las competencias de servicios sociales.

*VARIABLES DE REPARTO POR COMPETENCIAS COMUNES Y EDUCATIVAS:* población padrón 1999, 94%; superficie en kilómetros cuadrados, 4.2%; dispersión entidades singulares de población, 1.2%; insularidad, 0.6%.

*VARIABLES DE REPARTO POR COMPETENCIAS SANITARIAS:* población protegida, 75%; población mayor de 65 años, 24.5%; insularidad 0.5%. Durante los primeros tres años de aplicación del nuevo modelo de financiamiento el Estado garantiza que los recursos para financiar los servicios sanitarios tengan un crecimiento equivalente al PIB nominal, para garantizar recursos similares a los que proporcionaba el sistema de financiamiento de la sanidad a fines de 2001.

*VARIABLES DE REPARTO POR COMPETENCIAS DE SERVICIOS SOCIALES:* población mayor de 65 años, 100%.

*MÍNIMO FIJO:* después de distribuidos los recursos se añade a cada comunidad un mínimo fijo por 39.66 millones de euros para cada una de las comunidades, con lo cual se asegura que con el cambio del sistema todas las comunidades obtienen alguna ganancia.

### *Fondos especiales para competencias comunes y educativas*

#### *Fondo de Escasa Densidad de Población*

Dotación: 48.08 millones de euros.

Reparto: entre comunidades de menos de 27 hab/km<sup>2</sup> y superficie inferior a 50,000 km<sup>2</sup>.

Garantía de mínimos. En el caso de que lo obtenido por el Fondo General y el Fondo de Escasa Densidad de Población fuera inferior a la financiación que percibía en el año base, esta garantía opera para que como mínimo reciba el volumen de recursos anterior.

#### *Fondo de Renta Relativa*

Dotación: 150.25 millones de euros.

Reparto: entre las comunidades en las que el índice de renta relativa sea positivo y en proporción al valor de tal indicador. Estas comunidades son Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Valencia.

#### *Fondos especiales para competencias sanitarias*

Debido a las peculiaridades de los servicios sanitarios, y con objeto de mejorarlos, se establecen los siguientes fondos.

#### *Fondo de Ahorro en Incapacidad Laboral Transitoria*

Dotación: 240.40 millones de euros.

Reparto: según población protegida.

Garantía de mínimos. Tanto el Fondo de Ahorro en Incapacidad Laboral Transitoria como el Fondo General Sanitario forman el fondo para asegurar una financiación sanitaria al menos igual a la percibida en el año base, 1999.

#### *Fondo de cohesión sanitaria*

Dotación: 54,091.090 euros.

Se compensará la asistencia sanitaria programada de pacientes que se desplacen a otra comunidad distinta a su lugar de residencia o pacientes de los países de la Unión Europea con los que se ha suscrito un convenio de asistencia sanitaria recíproca. Este mecanismo de facturación será establecido y gestionado por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

Reparto: compensación entre comunidades por el saldo que arroje el coste de la asistencia sanitaria a personas de otros territorios.

#### *Transferencias condicionadas*

El Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones para la nivelación de los servicios públicos fundamentales.

#### *Asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales*

Estas asignaciones no se habían aplicado debido a que no se habían definido cuáles eran los servicios públicos fundamentales, tampoco cómo medir el nivel mínimo de prestación de servicios ni los criterios de reparto, esto a pesar de que para 1997 se destinó un crédito por 10 mil millones de pesetas y al año siguiente se incrementó a 12 mil.

Ahora se establece que los servicios públicos fundamentales son la educación y la sanidad, y la Ley 21/2001 de Medidas Fiscales y Administrativas concreta en el artículo 67 los supuestos en los que se consideran afectados los niveles de servicios públicos

esenciales: en el caso de la educación, cuando el incremento de los alumnos en los niveles de enseñanza obligatoria supere tres puntos de la tasa media del incremento nacional; para la sanidad el criterio es el incremento de la población (ponderada por la edad) protegida en más de tres puntos sobre la media nacional.

Además, se considerarán afectados los servicios de educación y sanidad de las comunidades cuya superficie es superior a 90,000 km<sup>2</sup>; en las comunidades con estas características será suficiente el incremento de un punto porcentual sobre la media nacional de los servicios de educación y de la sanidad.

### *Fondo de Compensación Interterritorial*

En la Constitución española de 1978 se estableció un Fondo de Compensación Interterritorial para corregir los desequilibrios económicos entre las regiones y, de esta manera, hacer efectivo el principio de solidaridad. La Lofca, en su artículo 16, señala que en los presupuestos generales del Estado se dotaría al Fondo con una cantidad anual no inferior al 30% de la inversión nueva que se apruebe en cada ejercicio, y añade que las transferencias a las comunidades deberán utilizarse para financiar las inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes, y que las comunidades están obligadas a informar cada año a las Cortes sobre el destino de los recursos y el estado de ejecución de los proyectos.

Entre 1982 y 1984 el FCI fue regulado por las leyes de presupuestos generales y distribuido entre todas las comunidades autónomas, hasta 1990, cuando se redefinió que el Fondo es exclusivo para las comunidades más deprimidas; y para compensar a las comunidades que ya no se beneficiarían de estos recursos, se estableció una compensación transitoria incondicionada que pasó a formar parte del Fondo General de las Participaciones.

Por medio de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial de diciembre de 1990, este fondo se vincula a los fondos estructurales europeos, por lo que las comunidades beneficiadas fueron aquellas cuya renta per cápita era inferior al 75% de la media de los países miembros de la CEE. Las comunidades beneficiadas por ambos fondos son: Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Melilla, Murcia y Cantabria con una ayuda transitoria. También se modificaron las variables de la fórmula de reparto del FCI y su ponderación.

El objetivo de los fondos estructurales europeos es reducir las diferencias de los niveles de desarrollo de las diversas regiones de la Unión Europea. España ha sido la principal beneficiaria de estos fondos al participar con 38, 096 millones de euros hasta 2006. Entre 1993 y 1996 España recibió el doble de lo que ella participaba a los presupuestos de la UE.

Desde el primer momento de la integración a la CEE, España se vio favorecida por la prioridad que existía en Europa sobre las políticas agrícola, estructurales y de cohesión y dado el peso de la agricultura en España y el atraso relativo frente a la mayoría

de los países miembros, lo que dio lugar a la afluencia de recursos con un saldo muy favorable para España.

Para 2003 el FCI fue dotado de 955,773.71 miles de euros, cifra de la cual se desprendió un 25% para formar el fondo complementario con el cual se financió el gasto de funcionamiento de las nuevas inversiones. Desde 1990 los recursos del FCI han ido disminuyendo en la medida en que se incrementaban los de los fondos europeos; sin embargo, el primero de mayo ingresaron oficialmente a la Unión Europea 10 estados: la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia, cuyo PIB per cápita está muy por debajo de la media europea; el más bajo corresponde a Lituania con un 33.2 de la media europea y el más alto es el de Chipre, con 79.5, en tanto que España se acerca más a la media con 83 puntos.

### **Conclusiones**

En un periodo de 25 años España ha logrado una reorganización territorial y una descentralización de competencias que incluyen rubros tan importantes como la educación, la sanidad y la vivienda, y ha llegado a un grado de madurez de su sistema de financiación que se expresa en las reducciones de las transferencias del Estado hacia las comunidades autónomas, que en promedio representan alrededor de sólo un 22% del gasto total de las comunidades, debido principalmente a la cesión del 33% del IRPF y las participaciones territorializadas del 35% del iva y el 100% de los impuestos especiales y otros impuestos nacionales; además, con la ampliación de su capacidad normativa se abren las posibilidades para que puedan incrementar sus ingresos para cubrir las necesidades de gasto y, de esta manera, cumplir con los principios de autonomía y corresponsabilidad fiscal.

Es un sistema de financiación que es más estable, ya que se han traspasado las competencias susceptibles de ser cedidas a las comunidades, y por tanto ya no estará sujeto a grandes reformas como se había venido haciendo, además de que todos los acuerdos han quedado en leyes que evitan las negociaciones constantes entre el Estado y las comunidades autónomas. Esto no implica que se lleven a cabo ajustes o cambios importantes, pues los sistemas fiscales no son estáticos, están sujetos a los devenires económicos, sociales y políticos.

Es necesario esperar hasta un poco más allá de 2006 para valorar la capacidad de las comunidades autónomas más desfavorecidas para mantener un nivel de desarrollo creciente y reconsiderar los instrumentos del principio de solidaridad, como son el Fondo de Compensación Territorial y las asignaciones de nivelación que permitan nivelar las desigualdades regionales. En relación con la suficiencia de recursos, será necesario también evaluar tras los primeros años de funcionamiento del sistema.

## Bibliografía

- Aja, Eliseo (1999) *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bassols I. Santamaría, Montse (2001) “El nou model de finançament autonòmic”, *Nota d’economia*, núm. 71, tercer cuatrimestre. Barcelona, Generalidad de Cataluña, pp. 9-18.
- Bassols I. Santamaría, Montse, y Joseph Pagès I. Muñoz (2003) “Una primera avaluació del finançament de la Generalitat per al 2002”, *Nota d’economia*, núm. 75, primer cuatrimestre. Barcelona: Generalidad de Cataluña, pp. 15-26.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (2001) *Sistema de financiación autonómica de régimen común*, Madrid: noviembre de 2001, Acuerdo del 27 de julio de 2001.
- García Herrero, Alicia, y Pedro del Río (2003) “La adhesión a la Unión Europea: convergencia real y nominal”, *Boletín Económico*, diciembre. Madrid: Banco de España, pp. 61-71.
- Gobierno de España (2003) *Presupuestos Generales del Estado*, España.
- Hernández de Cos, Pablo (2002) “El nuevo marco de actuación de las comunidades autónomas en España”, *Boletín Económico*, enero. Madrid: Banco de España, pp. 61-69.
- Maluquer de Motes I. Bernet, Jordi (2001) “Les comunitats autònomes espanyoles sota l’impacte de la integració a la Unió Europea”, *Nota d’economia*, núm. 71, tercer cuatrimestre. Barcelona: Generalidad de Cataluña, pp. 49-72.
- Marín Solís, Margarita (2003) *El sistema de financiación autonómico y sus principios*. Guadalajara: Cunorte/CUCEA-Universidad de Guadalajara.
- Monasterio Escudero, Carlos (2002a) “El sistema de financiación autonómica 2002”, en Javier Salinas Jiménez, *El nuevo modelo de financiación autonómica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 15-59.
- (2002b) “El laberinto de la financiación”, *Hacienda pública española*, núm. 163. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 157-187.
- Pijoan I. Font, Iu (2003) “El nou règim de la cessió de tributs a les comunitats autònomes: facultades normatives”, *Nota d’economia*, núm. 75, primer cuatrimestre. Barcelona: Generalidad de Cataluña, pp. 27-39.
- Sánchez Maldonado, José, José Manuel Ordóñez de Haro, y Antonio Romero Medina (2003) “El proceso de negociación en la financiación autonómica: un enfoque estratégico”, *Encuentro de Economía Pública*, 6 y 7 de febrero, Tenerife, Islas Canarias.
- Sánchez, Esther (2003) “El nou model de finançament autonòmic en el pressupost d’ingressos de les comunitats autònomes de règim comú”, *Nota d’economia*, núm. 75, primer cuatrimestre. Barcelona: Generalidad de Cataluña, pp. 41-57.
- Vallés Giménez, Jaime (2002) “Implicaciones de la normativa de estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico”, en Javier Salinas Jiménez, *El nuevo modelo de financiación autonómica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 203-254.