
El nuevo marco de actuación de las Comunidades Autónomas en España

Este artículo ha sido elaborado por Pablo Hernández de Cos, del Servicio de Estudios.

1. INTRODUCCIÓN

La descentralización fiscal es uno de los rasgos distintivos de la actuación del sector público en España en las últimas décadas. El proceso descentralizador se inició con la aprobación de la Constitución Española de 1978, que permitió la creación de las Comunidades Autónomas (CCAA) y modificó la organización territorial del Estado. Desde entonces, se han trasladado de forma gradual las competencias de gestión de determinados servicios públicos desde el Estado hacia las CCAA y se ha desarrollado el sistema de financiación de estas competencias.

Por otra parte, desde la segunda mitad de la década de los noventa, el diseño y la ejecución de la política fiscal en España han estado condicionados por la necesidad de avanzar en la consolidación presupuestaria en el contexto de los compromisos contraídos para acceder a la Tercera fase de la Unión Monetaria, primero, y, posteriormente, de cumplir con los requerimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que exige, a todos los países integrantes de la UE, situar las cuentas públicas en una posición próxima al equilibrio en el medio plazo.

La necesidad de conciliar los dos elementos anteriores —descentralización fiscal y consolidación presupuestaria— ha puesto de manifiesto la utilidad de desarrollar normas de disciplina fiscal que vinculen a los distintos niveles de gobierno, así como de crear un entorno normativo para las CCAA que garantice un grado de autonomía financiera que resulte coherente con el nivel de las competencias de gasto asumidas.

En este contexto se enmarcan dos desarrollos legislativos recientemente aprobados por las Cortes. Por un lado, la denominada Ley de Estabilidad Presupuestaria (1), que, entre otros aspectos, refuerza los mecanismos de coordinación entre el Estado y las CCAA, con el fin de que estas participen más estrechamente en los objetivos generales de estabilidad macroeconómica. Por otro lado, el nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común, acordado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) el pasado mes de julio,

(1) Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

que introduce importantes novedades en relación con el sistema de financiación anterior (2).

En este artículo se analiza el contenido de ambos desarrollos normativos y sus implicaciones en términos del entorno institucional que enmarca la actuación de las CCAA. Para ello, en el epígrafe segundo se describen los mencionados desarrollos, y en el epígrafe tercero se realiza una valoración de los mismos. El artículo finaliza con un epígrafe de conclusiones.

2. EL NUEVO ACUERDO DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA Y LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

El proceso autonómico, en las CCAA de régimen común, se inició con la creación de los entes preautonómicos y continuó con la aprobación, en 1980, de la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA (LOFCA) y de los respectivos estatutos de autonomía. Con posterioridad, los acuerdos quinquenales sobre el sistema de financiación firmados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera han sido la base del desarrollo del sistema autonómico. El último de ellos, alcanzado en julio de 2001, estableció un nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común, que entró en vigor el pasado uno de enero y que, a diferencia de los anteriores, se plantea como un modelo definitivo.

Este sistema descansa sobre dos elementos fundamentales. En primer lugar, la determinación de los recursos que corresponden a cada Comunidad Autónoma en el año tomado como base (1999) (véase cuadro 1). En segundo lugar, la definición de las normas de evolución futura de los recursos de cada Comunidad.

Para la determinación del primero de estos elementos, se establecen las necesidades de gasto del conjunto de las CCAA en función de los ingresos percibidos en el año tomado como base (3) y de las cantidades asignadas a un conjunto de fondos complementarios con finalidades diversas (4). Las necesidades de gasto

(2) Este Acuerdo se ha plasmado en 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), y en 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.

(3) Estos ingresos son los correspondientes al Fondo General de Competencias Comunes, Fondo General de Sanidad y Fondo de Asistencia Social.

(4) Estos fondos son el Fondo para las CCAA con escasa densidad de población, el Fondo de renta relativa, el Fondo de Ahorro en Incapacidad Temporal y el Fondo de Cohesión Sanitaria.

así definidas se distribuyen entre las CCAA, con base en unos criterios de reparto (5), entre los que la variable de población relativa es el más relevante. Posteriormente, se definen los recursos tributarios que se encontrarán a disposición de las CCAA para financiar su gasto y se estima el importe que habrían alcanzado en el año base. Por último, se fija el denominado fondo de suficiencia, que, para el año base y para cada Comunidad Autónoma, cubre la diferencia entre sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal en ese año y que, por tanto, permite cerrar el sistema (6). De este modo se garantiza que, para el año base, los recursos totales de cada Comunidad Autónoma sean iguales a las necesidades de gasto definidas previamente, cumpliéndose uno de los requerimientos del Nuevo Acuerdo (7).

Desde este año, por tanto, las CCAA percibirán los porcentajes de la recaudación anual de los tributos cedidos y el fondo de suficiencia, cuya cuantía evolucionará según los criterios que se detallan a continuación. Las cifras en que se concreta el nuevo Acuerdo para el año base no se encuentran, sin embargo, por el momento, disponibles.

En relación con las reglas de evolución futura de los recursos, se establece, por un lado, que el fondo de suficiencia se incrementará cada año de acuerdo con la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE) (8) (9). Por otro lado, con el fin de evitar la acumulación de fuertes divergencias en la capacidad recaudatoria de las distintas CCAA, se

(5) Los criterios de reparto son distintos, dependiendo del fondo.

(6) Este fondo de suficiencia consiste en una transferencia del Estado a la Comunidad Autónoma respectiva, en el caso de que las necesidades de gasto superen a su capacidad fiscal en el año base, o en una transferencia de la Comunidad Autónoma al Estado, en caso contrario.

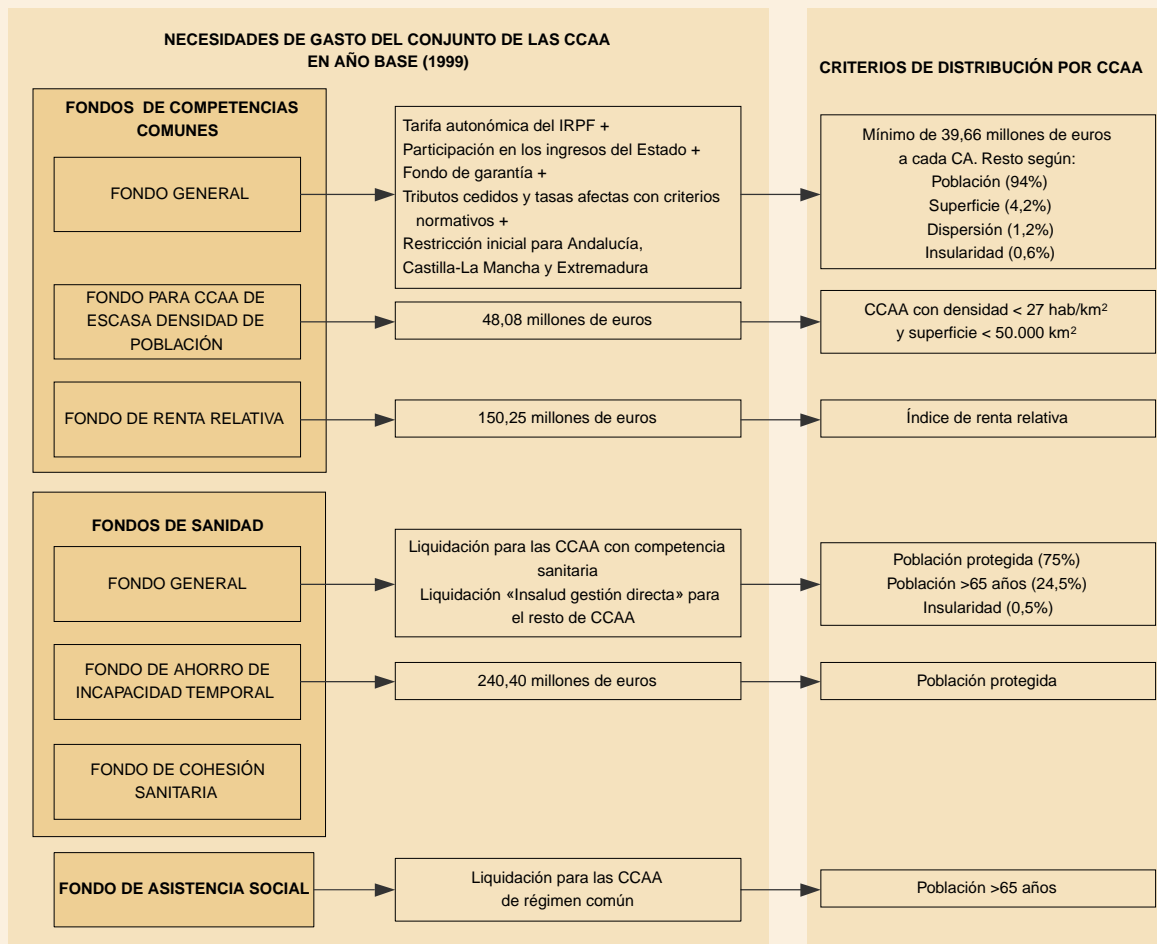
(7) Además, se establecen las denominadas garantías de mínimos, que impiden que una Comunidad Autónoma pueda recibir, por bloques de gasto (fondo general de competencias comunes y fondo para paliar la escasa densidad de población, fondo general de sanidad y fondo de asistencia social), una cantidad inferior a la que hubiera recibido bajo el anterior acuerdo.

(8) Estos incluyen la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por el IRPF, el IVA y los impuestos especiales. En el caso de que el fondo de suficiencia sea negativo (porque las necesidades de gasto de la Comunidad Autónoma sean inferiores a su capacidad fiscal), la transferencia negativa que debe efectuar la Comunidad Autónoma respectiva evolucionará con los ingresos tributarios de esa Comunidad Autónoma (ITE regional, que incluye la recaudación en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin ejercicio de competencias normativas, por el IRPF, el IVA y los impuestos especiales), siempre que la tasa de crecimiento del ITE regional sea inferior a la del ITE nacional.

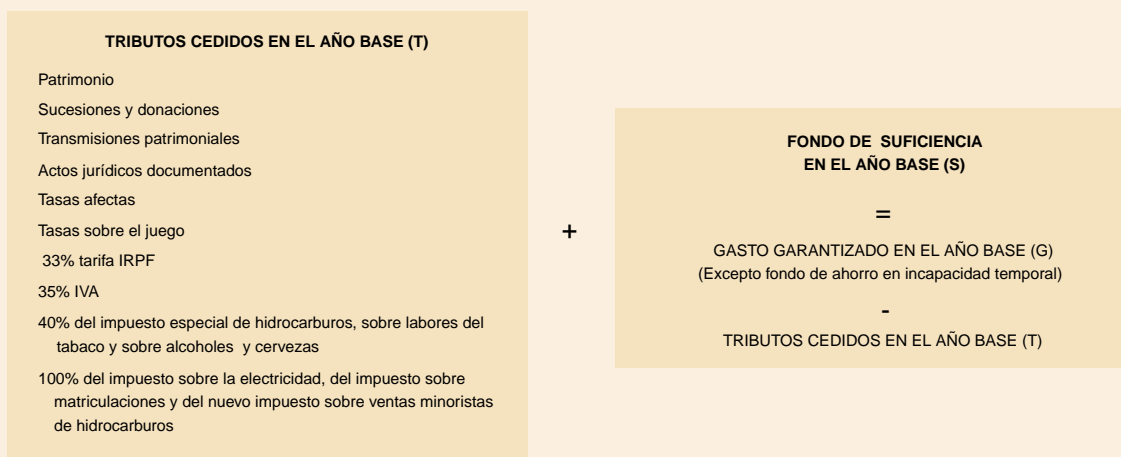
(9) El fondo de suficiencia establecido para el año base será, asimismo, objeto de revisión en el caso de traspaso a la Comunidad Autónoma de nuevos servicios y/o cesión de tributos.

Determinación de los recursos que corresponden a cada Comunidad Autónoma en el año tomado como base

DETERMINACIÓN DEL GASTO GARANTIZADO EN EL AÑO BASE (G)



VÍAS DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA EN EL AÑO BASE (G=T+S)



estipulan dos reglas de modulación de sus ingresos. En primer lugar, la tasa de crecimiento de los ingresos del denominado bloque general de competencias comunes (véase cuadro 1) de cada Comunidad Autónoma no podrá superar en más de un 75% la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades Autónomas (10). En segundo lugar, la tasa de crecimiento de esos mismos ingresos en aquellas Comunidades cuya renta por habitante se encuentre por debajo del 70% de la renta media por habitante de las CCAA de régimen común, no podrá ser inferior al 120% de la tasa media de crecimiento del conjunto de CCAA de régimen común (11). Adicionalmente, se establece la norma de que las CCAA deberán destinar de forma obligatoria a gasto sanitario (12), como mínimo, la financiación inicial establecida por este concepto, actualizada con la tasa de crecimiento del ITE nacional, de forma que todos los recursos del sistema de financiación quedan vinculados al cumplimiento de este precepto. Por último, durante los tres primeros años de vigencia del acuerdo, el Estado garantizará, en aquellas CCAA que hayan asumido las competencias de sanidad, que la evolución de los recursos asignados a este concepto crecerán de acuerdo con el PIB nominal.

Entre las características del Acuerdo, hay que destacar, en primer lugar, la integración de la financiación de la sanidad y de los servicios sociales en el sistema global de financiación (13). En segundo lugar, se amplían los recursos tributarios con base territorial que financian el gasto de las CCAA. En este sentido, el porcentaje cedido del IRPF se eleva hasta el 33% y, adicionalmente, se cede el 35% de la recaudación líquida del IVA, el 40% de la procedente de los Impuestos

especiales de fabricación (14), y el 100% del impuesto sobre la electricidad, del nuevo impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos y del impuesto especial sobre determinados medios de transporte (15). Además, el nuevo sistema amplía la capacidad normativa de las CCAA en relación con los tributos cedidos (véase cuadro 2). La modificación más relevante se refiere al IRPF, ya que las CCAA podrán continuar estableciendo su propia tarifa, con la única limitación, bajo el nuevo sistema, de que sea progresiva y mantenga el mismo número de tramos que la del Estado. No se concede, sin embargo, capacidad normativa sobre el IVA y los impuestos especiales (16), excepto en el caso del impuesto sobre determinados medios de transporte, en el que las CCAA tienen la capacidad de modificar el tipo con ciertos límites, y del nuevo impuesto sobre hidrocarburos. Por último, se eliminan las garantías del Estado al crecimiento mínimo de los recursos financieros percibidos por cada Comunidad Autónoma, con las excepciones señaladas para el gasto sanitario en los tres primeros años de vigencia del acuerdo y las reglas de modulación de los ingresos.

El nuevo Acuerdo cubre también aspectos relacionados con vías de financiación que se mantendrán fuera del sistema. En primer lugar, establece las denominadas asignaciones de nivelación, cuyo fin es el de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios de sanidad y de educación, de forma que cuando se produzca una desviación de más de tres puntos (17) respecto de la media nacional en el incremento porcentual anual del número de alumnos de enseñanza obligatoria o de población protegida (18), se abrirá una negociación para analizar la idoneidad de dotar las mencionadas asignaciones de nivelación. En segundo lugar, se mantiene el Fondo de Compensación Interterritorial (19), con dos novedades, que consisten en permitir la participación de Ceuta y Melilla en la percepción de estos fondos, y que estos sirvan para financiar no

(10) En el caso de que se supere este porcentaje en alguna Comunidad Autónoma, se reducirán sus recursos hasta el nivel establecido como límite, teniendo en cuenta que la reducción que se produzca como consecuencia de esta regla no podrá superar el 22,791% de su nivel inicial. Además, cuando la Comunidad a la que se aplique la modulación cuente con un número de núcleos de población superior al 10% del total de las existentes en las CCAA de régimen común, el exceso sobre el 75% de la tasa media de crecimiento se multiplicará por 0,49 para obtener el importe de la modulación.

(11) Para las CCAA que se encuentren entre el 70% y el 75% de la renta por habitante media, la tasa de crecimiento de su financiación no podrá ser inferior al 30% de la tasa media de crecimiento del conjunto de las CCAA de régimen común. Para las que se hallen entre el 75% y el 82%, este porcentaje se fija en el 22%.

(12) Excluida la parte correspondiente al Fondo Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal.

(13) Bajo el sistema anterior, la sanidad se financiaba al margen del sistema de financiación de las CCAA. La Tesorería General de la Seguridad Social era el centro receptor y distribuidor de todos los recursos, incluso en los casos de las CCAA que tenían transferida esta competencia [para una explicación más detallada, véase Gordo y Hernández de Cos (2000)].

(14) Impuestos sobre la cerveza, el vino y las bebidas fermentadas; impuesto sobre los productos intermedios y sobre los alcoholes y bebidas derivadas; impuestos sobre las labores del tabaco e impuesto sobre hidrocarburos.

(15) Estos porcentajes se aplicarán sobre la recaudación líquida obtenida por el Estado en cada Comunidad Autónoma, tomando como criterio de reparto entre CCAA los índices de consumo territoriales publicados por el INE.

(16) De acuerdo con lo señalado en la Exposición de motivos de la Ley 7/2001, de 27 de diciembre, que introduce el Nuevo Acuerdo de Financiación, la armonización fiscal en la UE impide la competencia fiscal de las CCAA, al menos en el caso del IVA y de los impuestos especiales de fabricación.

(17) Un punto cuando la superficie de la Comunidad Autónoma sea superior a 90.000 km².

(18) En este caso, la población protegida se ponderará en función de la edad.

(19) Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

CUADRO 2

Capacidad normativa de las CCAA sobre los impuestos cedidos

Impuesto	% cedido	Ámbito de la capacidad normativa
IRPF	33	Capacidad de regular la tarifa, con el único límite de que sea progresiva y mantenga el mismo número de tramos que el Estado. Posibilidad de establecer deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta. El 15% de la deducción por inversión en vivienda habitual se desdobra en dos tramos. El autonómico, del 5%, puede ser modificado por las CCAA en un 50%.
IVA	35	No se conceden competencias normativas.
Sobre el patrimonio	100	Capacidad de fijar el mínimo exento y la tarifa, sin límites, y de crear las deducciones y bonificaciones que deseen, respetando las del Estado.
Sobre sucesiones y donaciones	100	Facultad de crear reducciones de la base imponible en las transmisiones «mortis causa» e «inter vivos», manteniendo las del Estado. Capacidad de regular la tarifa, sin límites. Capacidad de establecer la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, sin límites. Capacidad de crear deducciones y bonificaciones, con respeto a las del Estado.
Sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	100	En transmisiones patrimoniales onerosas, pueden regular el tipo de gravamen en transmisión de bienes muebles e inmuebles y constitución y cesión de derechos reales, salvo los de garantía, sobre los mismos, y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles. En relación con los actos jurídicos documentados, pueden regular el tipo de gravamen de los documentos notariales. Capacidad de crear deducciones y bonificaciones de la cuota, con respeto a las del Estado y que afecten a aquellas materias sobre las que ostentan capacidad normativa en tipos de gravamen.
Sobre el juego	100	Capacidad de regular las exenciones, la base imponible, los tipos de gravamen, las cuotas fijas, las bonificaciones y el devengo.
Especiales de fabricación (a)	40	No se concede capacidad normativa.
Nuevo impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos	100	En el caso de la gasolina y gasóleo de automoción, las CCAA pueden aumentarlo hasta 10 euros por 1.000 litros en 2001 (17 en 2003 y 24 en 2004). Para el gasóleo agrícola y para calefacción, hasta 2,5 euros por 1.000 litros (4,25 y 6 euros en 2003 y 2004, respectivamente). Para el fuelóleo, hasta 0,4 euros por tonelada (0,7 y 1 euros en 2003 y 2004, respectivamente).
Sobre electricidad	100	No se concede capacidad normativa.
De matriculación	100	Capacidad de regular los tipos de gravamen, con ciertos límites.

(a) Impuestos sobre la cerveza, el vino y las bebidas fermentadas; impuesto sobre los productos intermedios y sobre los alcoholes y bebidas derivadas; impuestos sobre las labores del tabaco e impuesto sobre hidrocarburos.

solo gastos de inversión sino también el gasto corriente asociado a esa inversión. Por último, se mantienen los convenios y contratos programados.

El Acuerdo no establece, sin embargo, procedimientos de coordinación entre las haciendas central y autonómicas en relación con los objetivos macroeconómicos generales; estas cuestiones se abordan, no obstante, en la Ley de Estabilidad Presupuestaria. La coordinación macroeconómica entre los distintos niveles de gobierno se ha venido instrumentando, hasta el momento, mediante los preceptos incluidos en la LOFCA, que limitan la capacidad de endeudamiento de las CCAA (20) y que obligan a que estas presenten al Gobierno, a través del

(20) Estas limitaciones consisten, en primer lugar, en que las operaciones de crédito a plazo inferior a un año deben destinarse a cubrir necesidades transitorias de tesorería.

CPFF, un programa anual de endeudamiento, que una vez acordado, implica la autorización automática por parte del Estado de todas las operaciones que contenga (21). Estos mecanis-

En segundo lugar, las operaciones de crédito a plazo superior al año, cualquiera que sea la forma en que se documenten, deben cumplir los siguientes requisitos: a) que el importe total del crédito se destine a financiar gastos de inversión, y b) que el montante anual de amortizaciones más intereses no exceda del 25% de los ingresos corrientes de las CCAA. En tercer lugar, para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las CCAA precisan de la autorización del Estado.

(21) Este programa puede ser modificado durante su ejecución, por parte de la Comunidad Autónoma, mediante una nueva propuesta al Gobierno. Además, el propio Estado podrá suspender de manera cautelar dicho programa en circunstancias excepcionales que pudieran dificultar la política financiera del Tesoro o suponer desequilibrios en la relación entre el nivel de endeudamiento exterior e interior.

mos de coordinación se reforzaron, a partir de 1992, tras la publicación del Programa de Convergencia de España, con la firma de los denominados Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) entre el Estado y cada una de las CCAA. En ellos se establecen el déficit y la deuda anuales máximos permitidos en cada CA, a partir de negociaciones bilaterales (22).

La ley de Estabilidad Presupuestaria modificará estos mecanismos de coordinación a partir de 2002, dado que estipula que cada Comunidad Autónoma deberá cumplir el principio de estabilidad presupuestaria anual, definido como la necesidad de presentar situaciones de equilibrio o superávit público. En caso de incumplimiento, la Comunidad Autónoma deberá justificar la situación de desequilibrio financiero y formular un plan económico-financiero de corrección del mismo, que deberá ser aprobado por el CPFF.

3. VALORACIÓN DEL NUEVO MARCO DE ACTUACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las modificaciones legislativas anteriores definen un nuevo marco de relaciones entre el Estado y las CCAA, que se caracteriza por aumentar el grado de autonomía financiera de las CCAA y consolidar un mecanismo de coordinación más estricto, que obliga a las CCAA a participar en el objetivo macroeconómico general del equilibrio presupuestario.

A continuación se valoran estas medidas atendiendo a una serie de criterios que se consideran esenciales para el buen funcionamiento de los sistemas de gobierno descentralizados. Estos criterios son: homogeneidad, estabilidad, generalidad, autonomía financiera, corresponsabilidad fiscal, suficiencia de recursos, solidaridad interterritorial, coordinación y transparencia. Una valoración definitiva del Acuerdo de financiación deberá realizarse, sin embargo, cuando se encuentren disponibles las cifras en las que se ha concretado el mismo.

El modelo de financiación aprobado introduce un sistema homogéneo para todas las CCAA de régimen común. Esta homogeneidad debe considerarse deseable, dado que, desde un punto de vista de racionalidad económica, la persistencia de distintos niveles competenciales y regímenes de financiación no parece justi-

ficado. De este modo, solo las CCAA de régimen foral mantendrán un sistema de financiación distinto en el conjunto del Estado. Asimismo, el nuevo sistema nace con un carácter definitivo y estable, lo que rompe con la fuerte inestabilidad de acuerdos anteriores, de naturaleza quinquenal, hecho que resulta coherente con la finalización del proceso de transferencia de competencias de gasto del Estado a las CCAA. Ello, por supuesto, no debe impedir, como así se reconoce en el Acuerdo, que en el futuro se puedan introducir las modificaciones que se consideren necesarias a la luz de la experiencia que se acumule con el nuevo sistema.

Debe destacarse igualmente el importante avance que supone la integración de la financiación de la sanidad en el esquema global de financiación autonómica. En relación con este punto, no parecía justificado seguir manteniendo la financiación de la sanidad al margen del resto de la financiación autonómica, una vez que de acuerdo con lo estipulado por la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, que entró en vigor en 1997, la financiación de la sanidad se realiza, exclusivamente, a través de transferencias del Estado, al igual que el resto de los servicios públicos. En relación con el gasto sanitario, sin embargo, el nuevo modelo establece una particularidad importante ya que obliga a que las CCAA destinen anualmente a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria, como mínimo, el importe del año base indiciado con el crecimiento del ITE nacional, quedando afectados al cumplimiento de esta regla todos los recursos del sistema. De esta forma, a pesar de la integración de la sanidad en el sistema global de financiación, este gasto mantiene un tratamiento diferenciado de otras partidas de gasto. En este sentido, el establecimiento de una tasa mínima de crecimiento para este componente del gasto público parece descartar la posibilidad de que se introduzcan en el futuro medidas efectivas que logren quebrar su tendencia creciente reciente. Esta tasa de crecimiento mínima es, además, igual para todas las CCAA, independientemente de que existan en el futuro comportamientos diferenciados de las variables determinantes del gasto sanitario en las CCAA.

Desde el punto de vista de la autonomía financiera de las CCAA, el nuevo sistema reduce su dependencia de las transferencias estatales y amplía su estructura tributaria, de forma que corrige la falta de sincronía entre el proceso de descentralización del gasto y el del sistema de financiación de las CCAA, aquel más desarrollado que este último. Además, el grado de autonomía financiera será más parecido entre las CCAA, ya que la distribución del consumo entre

(22) En marzo de 1995, tras la revisión del Programa de Convergencia, se revisaron también los compromisos de los ECP, concretándose los límites para el período 1995-1997. Finalmente, estos se volvieron a modificar con la aprobación del primer Programa de Estabilidad y Crecimiento, en diciembre de 1998.

Comunidades es más homogénea que la distribución de la renta y, como se ha indicado en el epígrafe anterior, se han fijado porcentajes de descentralización más elevados en el caso del IVA y de los impuestos especiales, tributos más vinculados al consumo que en el del IRPF.

Por otra parte, la elección del IVA y de los impuestos especiales como tributos susceptibles de cesión supone un cambio respecto de la tendencia anterior, según la cual, la descentralización impositiva recaía, principalmente, en la imposición patrimonial y sobre la renta. Esta decisión debe enmarcarse en el contexto de pérdida de peso de la imposición directa en el conjunto de los ingresos públicos y de aumento del de la imposición indirecta. Este desplazamiento de las fuentes de financiación llegó a plantear algunos problemas de insuficiencia financiera en las CCAA en el pasado, que fueron resueltos con distintos instrumentos —establecimiento de garantías, por ejemplo (23)—, que reducían los incentivos a la utilización de la capacidad normativa por parte de las CCAA y, por lo tanto, eliminaban, de hecho, la corresponsabilidad fiscal. En relación con el gasto sanitario, sin embargo, este tipo de garantías se mantienen, aunque de manera temporal, dado que, como se ha señalado, el nuevo modelo establece que el Estado garantizará a las CCAA que la tasa de crecimiento de la financiación asignada a este gasto será como mínimo la del PIB nominal durante los tres primeros años del Sistema de Financiación.

El nuevo acuerdo incrementa el grado de corresponsabilidad fiscal, dado que amplía parcialmente las competencias normativas en el IRPF y en el resto de impuestos cedidos —distintos del IVA y de los impuestos especiales—, y que elimina las garantías sobre la tasa de crecimiento del IRPF. En este sentido, la diversificación de los impuestos cedidos a las CCAA reduce la necesidad de instrumentar estas garantías, dado que los ingresos serán menos dependientes del comportamiento de un determinado tributo. De esta forma, tras la eliminación de las garantías, las CCAA deberán asumir los riesgos de las pérdidas recaudatorias asociadas a estos impuestos.

En relación con la suficiencia financiera de las CCAA, el sistema garantiza un volumen de re-

(23) Bajo el sistema anterior, para evitar el riesgo de que la evolución del IRPF en cada región provocara una pérdida de recursos, se establecieron una serie de garantías financieras que aseguraban que el aumento mínimo de la financiación percibida por cada CA que suscribió el Acuerdo en concepto de IRPF (tramo autonómico cedido) y participación en los ingresos del Estado sería el crecimiento del PIB, salvo que al modificar sus tarifas, o a través de nuevas deducciones en el IRPF, se produjera una pérdida de recaudación.

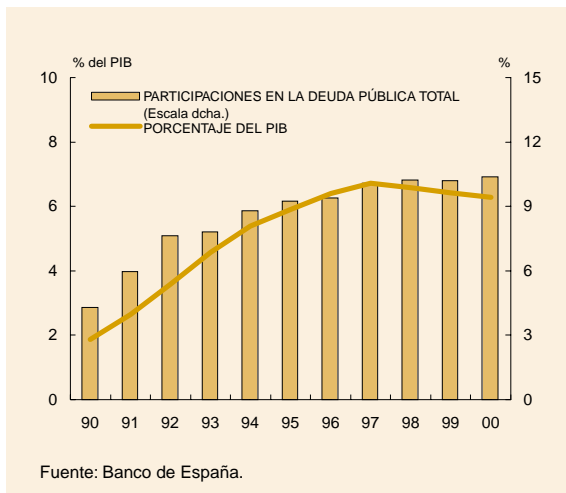
curso equivalente, al menos, al recibido bajo el modelo de financiación anterior. Sin embargo, la elección de un único año para calcular la capacidad recaudatoria de los tributos cedidos y el fondo de suficiencia de cada Comunidad puede introducir sesgos en la estructura de financiación del año base que se podrían trasladar hacia el futuro. En efecto: la recaudación tributaria de un año determinado está necesariamente sujeta a perturbaciones transitorias, que en parte pueden ser de carácter cíclico, y que pueden no ser homogéneas entre Comunidades. Por su parte, el nivel del fondo de suficiencia también se ve afectado por el año base elegido, dado que se calcula como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad recaudatoria en ese año, de forma que si esta última es excepcionalmente elevada, la cuantía del fondo se situará por debajo del nivel deseado y viceversa.

El nuevo modelo establece dos mecanismos cuyo objetivo consiste en asegurar la solidaridad interregional. El primero de ellos es el fondo de suficiencia, que por su forma de cálculo en el año base asegura la existencia de una relación negativa entre su nivel en términos *per cápita* y la renta *per cápita* por Comunidad Autónoma. Además, la decisión de ligar la evolución del fondo a la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales del Estado permite compensar parcialmente los efectos recaudatorios de los *shocks* específicos de una determinada región. Dado que el peso de este fondo está relacionado de forma negativa con la renta, esto supone que, para las CCAA de menor renta, una parte mayor de sus ingresos quedará asegurada con la evolución de los ingresos del conjunto de la economía. El segundo elemento de solidaridad interterritorial lo proporcionan los mecanismos de modulación, cuya entrada en funcionamiento limita los efectos de las diferencias en el crecimiento de las distintas regiones sobre la recaudación de los impuestos y, por tanto, sobre el nivel y la suficiencia de la provisión de los servicios públicos. Estas reglas se ven, además, reforzadas por las denominadas asignaciones de nivelación y, por supuesto, por el Fondo de Compensación Interterritorial.

En todo caso, el grado de solidaridad del nuevo sistema depende de un conjunto complejo de factores. La aplicación de criterios de distribución de los recursos que difieren en cada bloque de competencias, el establecimiento de una cantidad mínima a percibir por Comunidad Autónoma, la fijación de garantías de mínimos que suponen que, por bloques de gasto, cada Comunidad debe recibir, al menos, las cantidades percibidas bajo el anterior sistema en el año base y la existencia de varios fondos complementarios

GRÁFICO 1

Evolución del endeudamiento de las CCAA



de los generales (fondo para CCAA de escasa densidad de población, fondo de renta relativa, fondo de ahorro de incapacidad temporal, fondo de cohesión sanitaria) y de recursos que se mantienen fuera del sistema (fundamentalmente, Fondo de Compensación Interterritorial y Fondos de la Unión Europea) intervienen en la articulación de la solidaridad interregional en el nuevo sistema.

Desde el punto de vista del principio de transparencia, la formulación presente del Acuerdo no subsana algunos de los problemas que se han venido detectando a medida que se desarrollaba el proceso autonómico, en relación con la disponibilidad de información estadística sobre la actuación de los gobiernos autonómicos. No debe olvidarse que la aplicación del nuevo sistema implica una nueva disminución del número de operaciones que se canalizan a través del Estado, el único agente que, hasta el momento, proporciona información regular sobre la ejecución presupuestaria. Existe, por lo tanto, el riesgo de que se produzca una pérdida de información sobre las actividades de las Administraciones Públicas en España.

Los avances conseguidos en el proceso de descentralización del gasto público y de la financiación de las CCAA han exigido, como ya se ha señalado, la definición de mecanismos de coordinación macroeconómica entre el Estado y las CCAA. Hasta el momento, los límites establecidos que recaían sobre el endeudamiento y el déficit de las CCAA se han respetado, con carácter general. De hecho, el endeudamiento de las CCAA no ha alcanzado niveles preocupantes, aunque sí muestra una tendencia creciente (véase gráfico 1). No obstante, los mecanismos citados pueden no ser suficiente-

mente disciplinadores en un contexto de crecimiento de la actividad que se canaliza a través de las CCAA. En este sentido, los procedimientos en vigor no proporcionan una definición precisa de las reglas de coordinación, ni existe ningún organismo encargado de la supervisión de su cumplimiento. Tampoco se dispone de mecanismos de sanción en el caso de vulneración de los límites. Por otra parte, las restricciones al endeudamiento fijadas en los Escenarios de Consolidación Presupuestaria son el resultado de acuerdos bilaterales entre cada Comunidad Autónoma y el Estado Central, sin que exista ningún criterio objetivo aparente para su determinación; no son de carácter público y son susceptibles de revisión. Todo ello puede generar un conjunto subóptimo de incentivos.

La entrada en vigor de los preceptos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria podría resolver algunas de estas deficiencias. En particular, la Ley establece un límite único, no negociable, para todas las CCAA, en términos de saldo presupuestario, que deberá mantenerse en situación de equilibrio o de superávit público. La capacidad/necesidad de financiación a la que se refiere el límite anterior se define de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, por lo que se estipula un criterio contable definido. Además, dentro de la Administración Territorial, el principio de estabilidad presupuestaria también es aplicable a las sociedades mercantiles o establecimientos de derecho público, dependientes de las CCAA. Por último, se introduce un mecanismo de actuación para los casos en los que se produzca un desequilibrio, obligando a la Comunidad Autónoma infractora a elaborar un plan económico-financiero para la corrección del mismo. Incluso se establece un mecanismo de sanción, ya que, en el caso de que con motivo de ese desequilibrio, España infrinja las obligaciones derivadas del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento, la Comunidad Autónoma correspondiente asumirá la responsabilidad derivada del incumplimiento. Adicionalmente, la Ley señala que la autorización del Estado a las CCAA para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos, de forma que, explícitamente, se destaca la utilización de esta capacidad de autorización como un mecanismo de incentivo al cumplimiento de los objetivos.

Desde el punto de vista del objetivo de equilibrio presupuestario, debe tenerse en cuenta que la evolución de los recursos de las CCAA será más dependiente del ciclo económico a partir de la entrada en vigor del nuevo acuerdo de financiación, ya que, como se ha comentado anteriormente, aumentará el peso de los ingresos tributarios en el total de su financiación y desaparece-

rán las garantías financieras sobre el crecimiento de sus recursos. Por lo tanto, el cumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario anual exigirá que las CCAA mantengan posiciones fiscales de superávit en épocas de expansión económica, que permitan absorber la caída previsible de los recursos tributarios en las fases de desaceleración de la economía y eviten la aplicación de medidas discrecionales procíclicas.

Por último, debe recordarse que un elemento esencial para el desarrollo adecuado de cualquier proceso de descentralización fiscal consiste en garantizar la transparencia informativa en relación con las actividades de las Administraciones Territoriales. En el caso español, esta necesidad de transparencia se ve, si cabe, reforzada por la magnitud de las responsabilidades de gasto e impositivas asumidas por las Comunidades Autónomas en relación con el conjunto de las actividades del sector público. En este sentido, la Ley de Estabilidad Presupuestaria prevé la creación de una central de información que provea de los datos sobre las operaciones de crédito, emisión de deuda u otras apelaciones al crédito o riesgos asumidos por las CCAA. No obstante, adicionalmente sería necesario garantizar la publicación periódica de la información sobre las actividades de las Comunidades Autónomas en las mismas condiciones que lo hace actualmente la Administración Central, de forma que el proceso de descentralización fiscal no suponga una merma de la información disponible y que el seguimiento de las distintas actividades del sector público se pueda efectuar de forma eficaz.

4. CONCLUSIONES

El pasado uno de enero entraron en vigor el Acuerdo de Financiación Autonómica y la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que establecen un nuevo marco de actuación de las CCAA y de sus relaciones con el Estado. Por un lado, las Comunidades Autónomas cuentan ahora con un sistema de financiación ho-

mogéneo, estable y global que incrementa su autonomía financiera y que avanza en la corresponsabilidad fiscal. Por otro lado, y en respuesta al importante nivel de responsabilidades de ingresos y gastos asumidos por las CCAA, se establecen los mecanismos para que estas participen plenamente en el proceso de consolidación fiscal y en el cumplimiento de las obligaciones inherentes al Pacto de Estabilidad y de Crecimiento.

El mantenimiento del equilibrio presupuestario exigirá, al igual que sucede en el caso del Estado, que las CCAA mantengan posiciones financieras suficientemente holgadas en los tiempos de bonanza económica, dado que sus ingresos dependerán en mayor medida de la recaudación impositiva y, por tanto, se encontrarán más sujetas a los efectos del ciclo económico. No obstante, bajo el nuevo modelo, las Comunidades estarán en mejor posición para acomodar los ingresos al gasto deseado.

En este contexto, dada la importancia que adquirirá la actividad desarrollada por las CCAA y dada la relevancia del principio de transparencia para garantizar el control de las actividades del sector público, parece necesario introducir mejoras en los mecanismos de información presupuestaria de las Comunidades Autónomas, de forma que se garantice la publicación periódica de la información sobre sus actividades en las mismas condiciones, de detalle y periodicidad, que lo hace actualmente la Administración Central.

23.1.2002.

BIBLIOGRAFÍA

GORDO, L. y HERNÁNDEZ DE COS, P. (2000). *El sistema de financiación autonómica vigente para el período 1997-2001*, Documento de Trabajo nº 0003, Banco de España.