

La financiación del Estado Autonómico: Una lectura de veinte años de descentralización*

Francisco Pérez
Universidad de Valencia e Ivie

** Agradezco a Pilar Chorén la ayuda en la preparación de la información estadística contenida en este trabajo.*

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización del Estado que ha tenido lugar en España durante los últimos veinte años ha sido muy importante desde múltiples puntos de vista. Su relevancia mayor ha sido, sin duda, la política, pues en torno al mismo se ha desarrollado una intensa revisión de los mecanismos de decisión pública y de acción colectiva en nuestro país, de modo que no es exagerado decir que la democracia española actual es la del Estado de las Autonomías. La relevancia de la descentralización desde el punto de vista económico no es tan sustancial, aunque haya merecido y merezca todavía una gran atención al menos por tres razones. La primera es instrumental, ya que los medios económicos y financieros permiten, facilitan o impiden el desarrollo efectivo de los objetivos políticos del proceso de descentralización. La segunda razón es que la evaluación de los aspectos económicos de la descentralización facilita una cierta objetivación de las valoraciones políticas, como consecuencia de que los esquemas conceptuales de la Economía están pensados para cuantificar los fenómenos que se analizan y así ha sucedido también en este caso. La tercera, y probablemente la más importante para los ciudadanos, es que las Comunidades Autónomas han sido coprotagonistas de la expansión del gasto público que ha tenido lugar durante estos años y han influido directamente en las decisiones sobre la asignación de recursos a servicios públicos muy importantes en las sociedades desarrolladas. Por esta última razón, analizar los aspectos económicos y financieros de la descentralización del sector público español permite estudiar las condiciones en las que se lleva a cabo en los últimos tiempos la provisión de los servicios públicos en España y sus regiones, un asunto de gran importancia política.

George Stigler consideraba que el buen hacer profesional del economista consiste en trabajar como un *aritmético político bien entrenado*, que con sus cálculos sobre los asuntos sociales ofrece materiales útiles a los gobiernos y a la opinión pública para la adopción de decisiones y la valoración de resultados desde la doble perspectiva de la eficiencia y la equidad. Desde estos dos puntos de vista, la amplísima literatura económica desarrollada en las dos últimas décadas sobre el proceso de descentralización español ofrece resultados muy abundantes para los interesados en considerar la

descentralización con un enfoque positivo o normativo. Gracias a ello disponemos en la actualidad de tantos datos y análisis y no es exagerado decir que hay muy pocos países en el mundo con una información regional tan rica como la nuestra.

Este trabajo ofrece una panorámica de la evolución de la financiación del Estado de las Autonomías, basada en la información existente y con la intención de ofrecer referentes cuantitativos para algunos debates políticos. Debe advertirse que un panorama general deja fuera muchos aspectos e innumerables detalles que, aunque importantes, es imposible siquiera mencionar en un documento de esta extensión. No obstante, el lector interesado puede encontrar sin dificultad tratamientos varios de casi todos los temas en las revistas y colecciones de monografías que se ocupan regularmente de estos temas desde hace años¹.

El esquema de la exposición es el siguiente. En primer lugar (apartado 2) se considerarán las dimensiones de la descentralización y el ritmo de avance de la misma en los veinte años transcurridos, tanto desde el lado del gasto como en la parte de los ingresos públicos. En el apartado 3 se analizarán los modelos de financiación utilizados, sus rasgos principales y los cambios que en la misma puede suponer el nuevo modelo acordado el pasado 27 de julio en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que será de aplicación a partir del próximo año 2002. En el apartado 4 se valorarán los efectos de la descentralización sobre la solidaridad interterritorial, por considerar que es una cuestión del mayor interés y sobre la que se han acumulado muchos equívocos. Por último, el punto 5 enumera algunas conclusiones y problemas pendientes.

2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 1980-2000

La Constitución Española de 1978 diseñó un modelo de Estado en el que las Comunidades Autónomas habían de desempeñar un importante papel en el plano estrictamente político -como vehículos de expresión de las voluntades colectivas- y en

¹ Véase, entre otros, Papeles de Economía Española, Hacienda Pública Española, la Revista Valenciana de Hacienda Pública, la colección Documenta de la Fundación BBVA y los documentos de trabajo y monografías del Instituto de Estudios Fiscales, del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas y del Institut d'Economia de la Universitat de Barcelona. Véanse los panoramas recientes de Monasterio (2000) y Sevilla (2001).

la estructura operativa del sector público, al convertirse en responsables de la gestión de una parte relevante de los servicios públicos y del desempeño de numerosas competencias de regulación de la vida económica y social. España era hasta entonces un país con una estructura política y administrativa centralizada, con sólo dos niveles de gobierno, el central y el local. Este último, formado por diputaciones provinciales y ayuntamientos, tenía competencias limitadas y apenas representaba el 10% del gasto público. En estas circunstancias, la prestación de los servicios públicos dependía de manera abrumadora de las decisiones adoptadas por la administración central del Estado, distante de las demandas sociales no sólo por las carencias democráticas del régimen político sino a consecuencia de un uniformismo centralista.

El desarrollo constitucional significó, por tanto, además de un impulso a la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas a través del proceso democrático, una revisión de los centros de adopción de decisiones, abriéndose la posibilidad de que en distintas materias fueran las Comunidades Autónomas las responsables de la prestación de un conjunto de servicios públicos variados e importantes. De ese modo, constituidas las CC.AA. y aprobados sus estatutos de autonomía a principios de los ochenta, comenzó un proceso de trasposos de competencias a las mismas. En paralelo, hubo de plantearse el diseño de un sistema de financiación que permitiera a los gobiernos regionales disponer de recursos para atender a los gastos derivados de esas competencias. Ambas caras de la descentralización, gastos e ingresos, deben ser consideradas dos aspectos estrechamente relacionados. Los rasgos más importantes del proceso desarrollado han sido los siguientes.

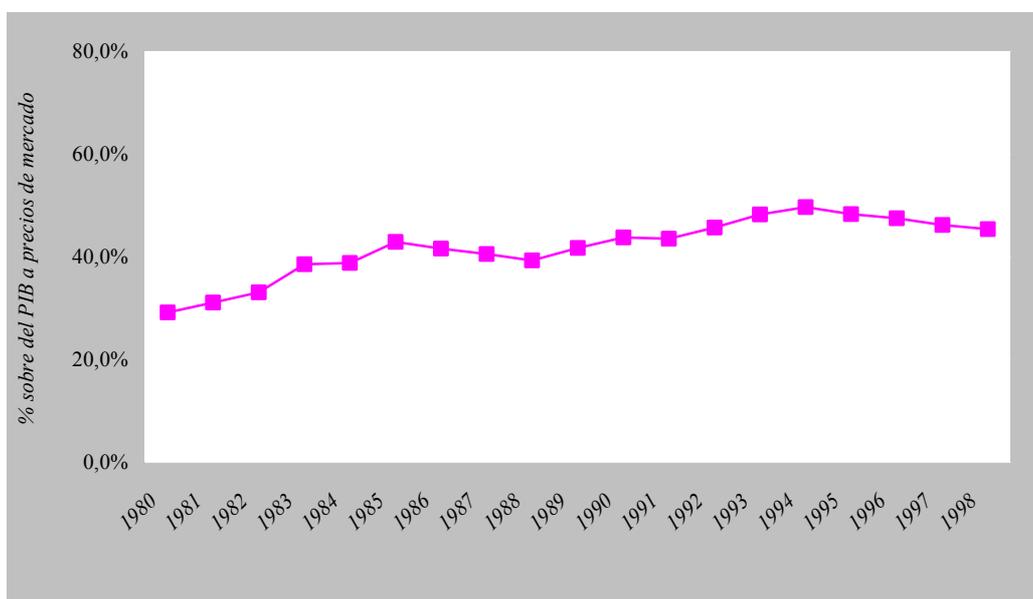
2.1. La descentralización del gasto

La Constitución y los estatutos de autonomía establecieron que las Comunidades Autónomas podían asumir competencias importantes, referidas a servicios como educación y cultura, sanidad, vivienda y servicios sociales, infraestructuras de muy distinto tipo (de transporte, abastecimiento, medioambientales) y promoción del desarrollo económico, entre otras. El traspaso de las funciones correspondientes supuso una creciente descentralización del gasto y los servicios públicos en un nuevo nivel intermedio de gobierno, constituido por los gobiernos regionales.

Para valorar adecuadamente las cifras que se ofrecen sobre la descentralización del gasto hay que tener en cuenta que, durante la mayor parte del periodo en el que tiene lugar este proceso, el sector público español ha estado creciendo muy rápidamente, como consecuencia del desarrollo tardío en nuestro país de buena parte de los servicios de un moderno Estado del Bienestar. Como muestra el gráfico 1, entre 1980 y 1995 el gasto público aumento su peso en el PIB en casi veinte puntos porcentuales, lo que significa que los servicios públicos crecieron mucho más rápidamente que las actividades privadas.

Las Comunidades Autónomas fueron recibiendo competencias a un ritmo distinto en cada caso, marcado fundamentalmente por su entrada en una de las dos vías que la Constitución previó, en los artículos 143 y 151. La primera vía, más lenta, permitió el acceso a las competencias denominadas *comunes*, que incluían el fomento del desarrollo económico, obras públicas, regulación económica, cultura y servicios sociales, pero no la educación y la sanidad. Esta vía fue utilizada por diez Comunidades (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia). La vía rápida del artículo 151, fue utilizada por el resto de Comunidades (Andalucía, Cataluña, Canarias, Comunidad Valenciana y Galicia, así como las dos forales, Navarra y País Vasco), que accedieron gracias a ello a gestionar pronto también la educación y la sanidad, anticipándose en esto al primer grupo en quince años.

GRÁFICO 1
Evolución del gasto público en España. 1980-1998
% del gasto sobre el PIBpm



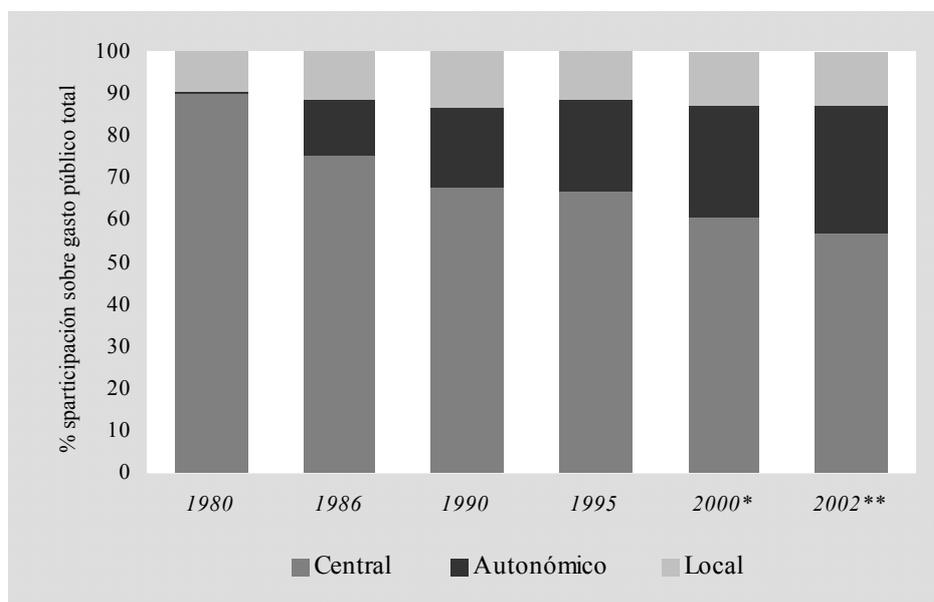
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, INE y elaboración propia

En la primera mitad de la década de los ochenta el proceso de traspasos avanzó intensamente en todas las direcciones, hasta el punto de que a mitad de la década algunas de las Comunidades de la vía rápida ya gestionaban las grandes competencias citadas y todas las Comunidades habían recibido los traspasos de las competencias comunes. En la segunda mitad de los ochenta se completó el proceso de traspasos de la educación y la sanidad a las Comunidades del 151 y el avance de la descentralización del gasto quedó frenado, como se puede advertir en el gráfico 2. En la segunda mitad de los noventa el proceso recibió un nuevo impulso, sobre todo porque la educación (primero la universitaria y luego el resto) fue traspasada también a las Comunidades del 143; a esta competencia tan importante se añadieron también otros traspasos, como la gestión del INEM por algunas Comunidades, por ejemplo. Actualmente, el gran paquete de traspasos pendiente son las competencias sanitarias correspondientes a las Comunidades del 143, que se está negociando en la actualidad y parece querer realizarse en breve. Cuando este traspaso se complete, las grandes funciones de gasto estarán muy repartidas entre los distintos niveles de gobierno: el central será responsable, sobre todo, de la seguridad social y las prestaciones de desempleo; el autonómico, de la sanidad, la educación y cultura, la vivienda y servicios sociales; ambos, y también las corporaciones locales, participarán en el gasto necesario para la provisión de infraestructuras públicas (de transporte, hidráulicas, urbanas, medioambientales, etc).

El gráfico 2 permite observar el resultado del proceso de descentralización del gasto según la secuencia descrita en el párrafo anterior. En estas dos décadas el porcentaje de gasto centralizado ha ido perdiendo peso, como consecuencia de la apertura de una brecha asociada al desarrollo del Estado Autonómico puesto que el peso de las Corporaciones Locales no se ha modificado. Cuando se complete el traspaso de la sanidad (anunciado para 2002), el gasto descentralizado superará el 40% del total del gasto público y un tercio del gasto público será de las Comunidades Autónomas.

En la actual estructura del gasto público convergen dos efectos distintos: el proceso de descentralización en sí y el crecimiento más rápido del gasto en buena parte de las funciones en las que se concentran las actuaciones de las CC.AA. Para precisar este segundo aspecto, considérese en el gráfico 3 la estructura del gasto de las Comunidades en 1999 y la estimación de lo que será la situación en 2002 con los traspasos de sanidad completados. Como se puede observar, la educación y la sanidad

GRÁFICO 2
*Participación en el gasto público de los distintos niveles de gobierno
(1980-2002)*



* Educación transferida

** Educación + Sanidad transferidas

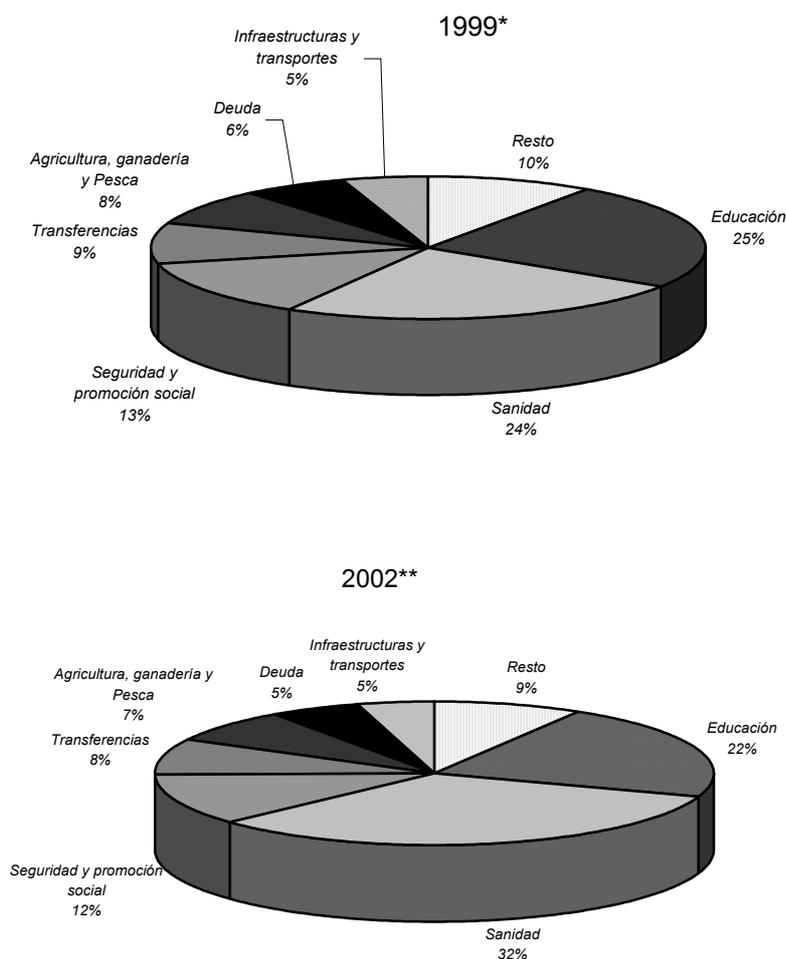
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. INE y elaboración propia

concentran casi el 55% del gasto autonómico. Por consiguiente, la dinámica de estas funciones de gasto es (y será) decisiva para la evolución del gasto agregado de las CC.AA. La importancia creciente de estos servicios públicos y el acceso universal a los mismos en España ha contribuido a su rápida expansión en las dos últimas décadas y, con ellos, del gasto de las CC.AA. y del mayor peso de las mismas en el gasto público total.

El protagonismo de las Comunidades en la expansión de los servicios educativos y sanitarios en España ha sido muy notable en aquellas que recibieron los traspasos en la primera mitad de los ochenta. Estas actividades, así como las de servicios sociales y vivienda, han sido claves para que los ciudadanos hayan adquirido una experiencia de relación directa con las nuevas administraciones, que han reducido la distancia entre los centros de decisión y los usuarios de los servicios. La descentralización ha producido, en este sentido, los resultados positivos que cabe esperar de la misma: mayor proximidad de las decisiones a las preferencias de los ciudadanos, aumento de la cantidad y calidad de los servicios, mayor variedad de iniciativas y experiencias,

GRÁFICO 3

*Principales funciones de gasto de las CC.AA.
(1999 y 2002)*



* Completados los traspasos en Educación no Universitaria

** Sanidad transferida completamente a las CC.AA.

Fuente: Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales y elaboración propia

diversificación y modernización de las estructuras organizativas. Junto a todo ello (y en parte como una consecuencia natural) también se han manifestado algunos problemas: el aumento del gasto ha sido tan intenso que han aparecido insuficiencias financieras y endeudamiento; además, la comparación entre las Comunidades no sólo ha permitido observar distintas políticas sino que también ha dado origen a frecuentes debates sobre

la suficiencia y la distribución de los recursos, la existencia de agravios comparativos y la solidaridad interregional. Las discusiones sobre estos puntos han aparecido, sobre todo, en el debate de los modelos de financiación de las haciendas autonómicas sobre los que volveremos posteriormente.

2.2 *La descentralización de los ingresos*

El proceso descentralizador no ha avanzado al mismo ritmo por el lado de los gastos y de los ingresos, hasta el punto de que hoy puede afirmarse que el Estado español sigue estando fiscalmente muy centralizado. Aunque la Constitución y los estatutos abrían también amplias posibilidades de descentralización de los tributos y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) aprobada en 1980 estableció pronto un marco normativo para la descentralización fiscal, ésta apenas avanzó en la década de los ochenta y tampoco lo hizo a gran ritmo en los noventa, dado que, por distintas razones, ni el gobierno central ni los autonómicos tuvieron verdadero interés en que sucediera otra cosa.

Cuando comenzó el traspaso de competencias de gasto, se inició también un proceso paralelo de transferencias financieras: unas comisiones mixtas, Estado-Comunidad Autónoma, acordaban el valor de cada traspaso según el *coste efectivo* que para el Estado tenían hasta ese momento los servicios traspasados y los presupuestos generales del Estado incluían una transferencia por ese valor, debidamente actualizada en los años siguientes. Este criterio, razonable para iniciar el proceso, se consolidó posteriormente haciendo que, hasta nuestros días, la hacienda autonómica haya sido, fundamentalmente, una *hacienda de transferencias*, excepto en el caso de las Comunidades forales, que se han financiado a partir de la recaudación fiscal realizada en sus propios territorios históricos².

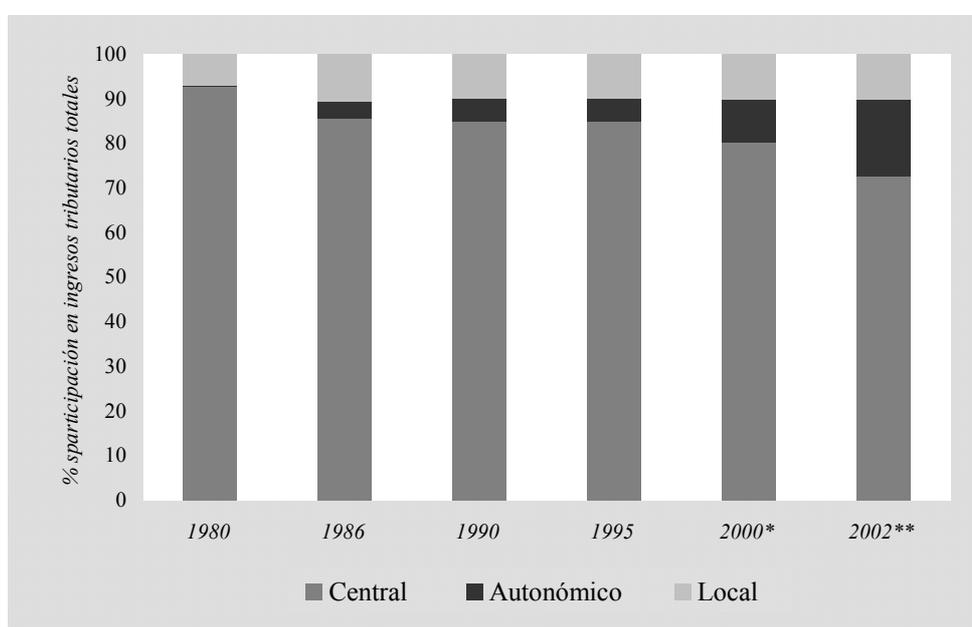
En la primera mitad de los ochenta se inició una modesta experiencia de descentralización tributaria en las Comunidades de régimen común: se cedieron a las haciendas regionales algunos pequeños impuestos (patrimonio, transmisiones, sucesiones, juego), cuya recaudación estimada pasó a descontarse de las transferencias a recibir. Pero el alcance de esta descentralización fiscal fue muy limitada en comparación con el ritmo al que avanzó la descentralización del gasto, como puede

² En el resto del texto, salvo que se indique expresamente otra cosa, los comentarios se refieren a las Comunidades de régimen común.

observarse en el gráfico 4. También fue limitado el efecto de la cesión de un 15% de la recaudación del IRPF acordada en 1992 y la ampliación del porcentaje de cesión al 30% (configurándolo como un impuesto compartido) desde 1997³. Además, la reforma del IRPF de 1998 fue acompañada de revisiones de los acuerdos del año anterior que implicaban reducir (o eliminar) los progresos logrados en la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA.

GRÁFICO 4

Participación en los ingresos tributarios de los distintos niveles de gobierno (1980-2002)



* Incluye la cesión del 30% del IRPF

** Cesta de impuestos cedida en el nuevo modelo de financiación (30% IRPF + 35% IVA + 40% Impuestos especiales + 100% Impuesto sobre matriculación y electricidad)

Fuente: Cuentas de las Administraciones públicas (IGAE) y elaboración propia

Los ingresos tributarios han tenido un peso algo mayor en los últimos años pero sólo con los acuerdos a los que se llegó el pasado mes de julio de 2001, y que comenzarán a entrar en vigor a partir de 2002, se produce un avance decisivo de la descentralización tributaria, vinculándose por primera vez de manera sustancial la recaudación fiscal de cada territorio y la capacidad de gasto. A pesar de ese avance, la comparación de las últimas columnas de los gráficos 2 y 4 permite apreciar que las

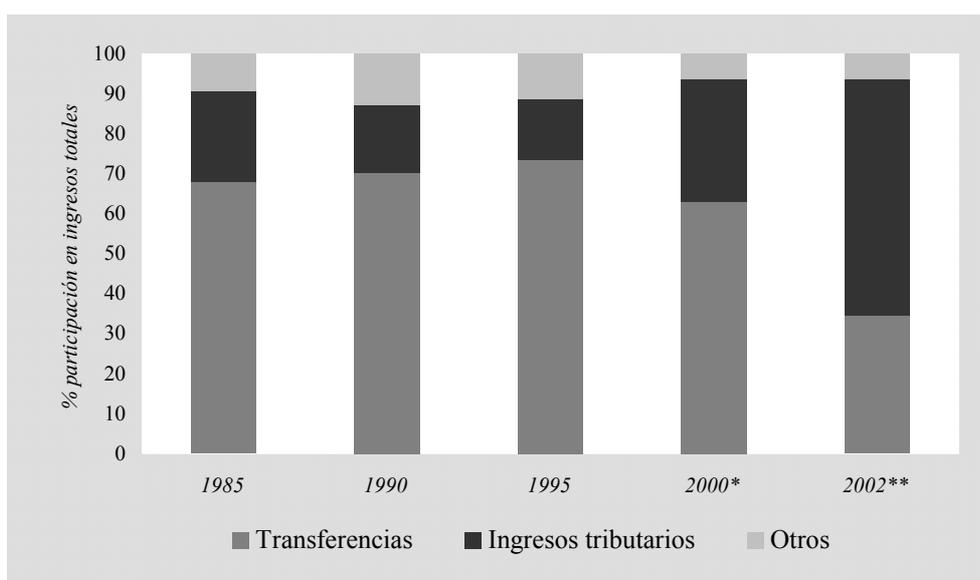
³ Véase Casado et alii (1997) y Ruiz Huerta (2000)

Comunidades Autónomas pesarán también en el 2002 mucho más en el lado del gasto público que en los ingresos tributarios, pues la hacienda central seguirá facilitando una parte de los recursos a las Comunidades con menor capacidad fiscal, en forma de transferencias.

Las transferencias de la hacienda central han sido pues la fuente principal de financiación de las Comunidades de régimen común hasta el presente, como se aprecia en el gráfico 5. Así pues, la *responsabilidad fiscal*, que no es sino la obligación de los gobiernos de rendir cuentas a los contribuyentes por el uso de los recursos fiscales obtenidos, ha estado prácticamente ausente hasta el presente del sistema de financiación de las CC.AA. Como consecuencia de ello, los problemas financieros de las Comunidades –derivados básicamente de sus crecientes necesidades de gasto- han sido vistos siempre como la consecuencia del trato recibido de la hacienda central, dando origen a un debate continuo sobre la suficiencia de los recursos globales transferidos y su distribución entre los distintos gobiernos regionales. En cambio, apenas se ha discutido si la oferta de más o mejores servicios debía obligar a los gobiernos –en general, y también a los regionales- a reducir otros gastos o a recaudar más impuestos.

GRÁFICO 5

Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas de régimen común. 1985-2002



* Incluye la cesión del 30% del IRPF

** Cesta de impuestos cedida en el nuevo modelo de financiación (30% IRPF + 35% IVA + 40% Impuestos especiales + 100% Impuesto sobre matriculación y electricidad)

Fuente: Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales y elaboración propia

La principal conclusión de este apartado es que la descentralización de gastos e ingresos públicos en España durante los últimos veinte años ha sido sustancial, pudiéndose afirmar que en la actualidad estamos, en términos de la experiencia internacional, mucho más cerca en ambos sentidos de un estado federal que de uno centralizado. En el contexto europeo, nuestros niveles de descentralización son comparables a los de la República Federal Alemana y superiores a los demás países de la UE de gran tamaño (Francia, Italia y el Reino Unido).

Una segunda conclusión es que el distinto ritmo de avance de la descentralización en ingresos y gastos hace que las Comunidades Autónomas sean ya reconocidas por los ciudadanos como agentes importantes en áreas de actuación sustanciales del sector público, pero estén casi inéditas ante los contribuyentes en el terreno de la recaudación de tributos. Precisamente por esta combinación de circunstancias, los gobiernos autonómicos han alcanzado rápidamente, en las dos primeras décadas de la construcción del Estado de las Autonomías, un alto nivel de reconocimiento ante los ciudadanos. Lo han logrado gracias a un doble mecanismo de legitimación: han protagonizado buena parte de la expansión de los servicios públicos y han cobrado relevancia como representantes de los intereses de cada región ante los niveles de gobierno superiores, central y europeo, sobre todo reivindicando mayores transferencias financieras para la región pero, también, aportando la sensibilidad de cada territorio a la discusión de los problemas generales del país.

3 LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS REGIONALES

El proceso de descentralización de gastos e ingresos públicos descrito en el punto anterior ha requerido diseñar un sistema de financiación de los gobiernos regionales cuyo funcionamiento ha ido acompañado de múltiples discusiones, tanto en entre los técnicos como entre los responsables políticos, habiéndose generalizado la valoración crítica de los sucesivos modelos de financiación utilizados. Los aspectos más frecuentemente debatidos han sido cuatro: el volumen de recursos disponibles y los criterios de valoración de las necesidades de gasto de las distintas Comunidades; el avance de la descentralización fiscal; el problema del control del déficit y el endeudamiento; y el respeto al principio de solidaridad interterritorial.

La intensidad de las discusiones se ha visto reflejada en las frecuentes reformas del sistema y en una impresión generalizada de inestabilidad, debido a que cada cinco años (e incluso menos) el modelo utilizado ha sido revisado con más amplitud de la que sería esperable en un asunto que constituye un marco de referencia financiero para los gobiernos central y autonómicos. Para analizar los puntos debatidos y las causas de la inestabilidad será útil partir de un esquema de análisis sencillo⁴.

Los modelos de financiación de los gobiernos subcentrales constan de tres piezas básicas⁵: el cálculo de los gastos (G_i) a financiar en cada Comunidad (i) y las contribuciones de las dos fuentes de ingresos más relevantes, tributos recaudados en el territorio (T_i) y transferencias de otras haciendas (TR_i). Estas tres variables están relacionadas de manera que, si los gastos se ajustan a los ingresos y no se incurre en déficit, al determinar dos de ellas la otra queda determinada también, pues debe cumplirse que:

$$G_i = T_i + TR_i$$

El diseño del modelo no contemplará normalmente la existencia de déficit (en cuyo caso la identidad contable sería $G_i = T_i + TR_i + D_i$), y se puede desarrollar en la dirección que va de los gastos a los ingresos, o viceversa.

En el caso español, como ya se ha señalado, la descentralización del gasto marcó el camino y todo se adaptó a ese dato (G_i), con las implicaciones para los modelos de financiación que luego se comentarán. En otras experiencias, más fundacionales o rupturistas de lo que fue la *transición* española, el gasto se determina como la suma de la financiación que resulta de un cierto reparto de fuentes tributarias entre los distintos niveles de gobierno (del que resulta T_i) y de los compromisos sobre las transferencias a realizar de unos a otros gobiernos (lo que implica fijar TR_i).

⁴ Sobre la inestabilidad del sistema de financiación se ha escrito mucho. Véase un primer planteamiento en Pérez(1991) y posteriormente Pérez (1995) y Monasterio y Suárez (1993) y (1998).

⁵ Véase la exposición del Libro Blanco (Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé; 1995) y el panorama general de Ma (1997).

3.1 *La estimación de las necesidades de gasto*

En la experiencia española, la valoración de los traspasos ofreció un primer dato de las necesidades de gasto a financiar. Al principio de los ochenta toda la financiación llegaba mediante transferencias ($G_i = TR_i$) y luego, conforme se fueron traspasando fuentes tributarias, las transferencias se han ido calculando por diferencia entre las necesidades de gasto calculadas y los ingresos tributarios estimados, es decir: $TR_i = G_i - T_i$.

Cuando se procede de este modo, para una región es clave su situación al inicio del sistema, cuando se calcula el gasto a financiar (G_i), pues a mayor gasto más transferencias. La LOFCA estableció que, al principio, se utilizaría para la estimación de G_i el coste de los servicios transferidos y que, posteriormente, tras un periodo transitorio de cinco años se procedería a un cálculo de G_i basado en las necesidades de cada región, atendiendo a algunos indicadores como la población y superficie de la misma, su nivel de renta, etc. Esta propuesta de la LOFCA era razonable y, probablemente, los legisladores partían de la hipótesis de que el Estado centralista existente realizaba una oferta de servicios públicos homogénea en los distintos territorios. Si así era, el coste de los servicios transferidos ofrecería unas estimaciones de gasto fáciles de racionalizar posteriormente, mediante indicadores de necesidad como los mencionados por la ley.

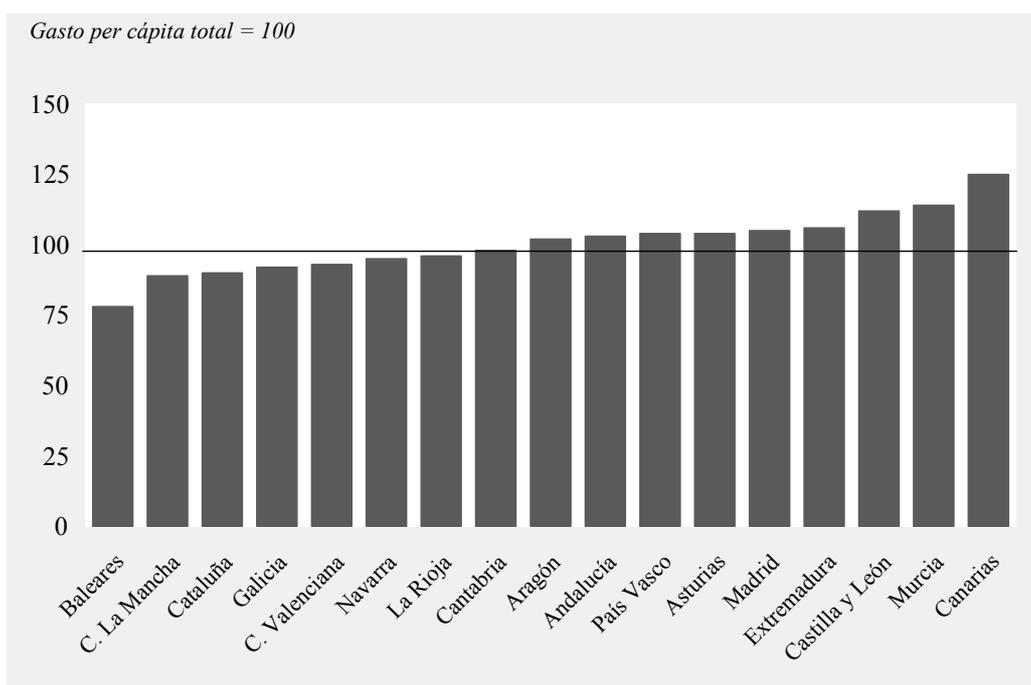
La idea de que antes de los traspasos los servicios públicos estaban uniformemente desplegados sobre el territorio era sólo una hipótesis no contrastada, porque la contabilidad pública era (y es) bastante limitada a estos efectos. La información sobre el coste territorializado de los servicios del Estado no se conocía y sólo fue elaborada al mismo tiempo que se desarrolló el proceso de traspasos y al ritmo al que hubo necesidad de hacerlo, es decir, a lo largo de dos décadas.

Los datos que con posterioridad se han podido reconstruir sobre los resultados de la valoración de los traspasos indican que, a diferencia de lo que se suponía, el Estado preautonómico centralizado gastaba en las distintas regiones con criterios que no resultan fáciles de explicar mediante indicadores de necesidad como los mencionados.

Aunque la estimación de las necesidades de gasto es siempre un tema complejo⁶, los trabajos realizados sobre esta cuestión arrojan múltiples dudas sobre la homogeneidad de los niveles de prestación de distintos servicios públicos en las actuales Comunidades Autónomas antes de la descentralización. Considérense, sólo como ilustración, las diferencias de gasto público por alumno (grafico 6) o de stock de capital público (infraestructuras de todo tipo) por habitante (gráfico 7) entre las distintas regiones, correspondientes a 1980, antes de que el proceso descentralizador se iniciara. En ambos casos, la dispersión es tan grande que cuesta creer que los servicios públicos se estuvieran ofreciendo a un nivel similar en los distintos territorios.

GRÁFICO 6

Gasto público en educación per cápita por Comunidades Autónomas (1980)

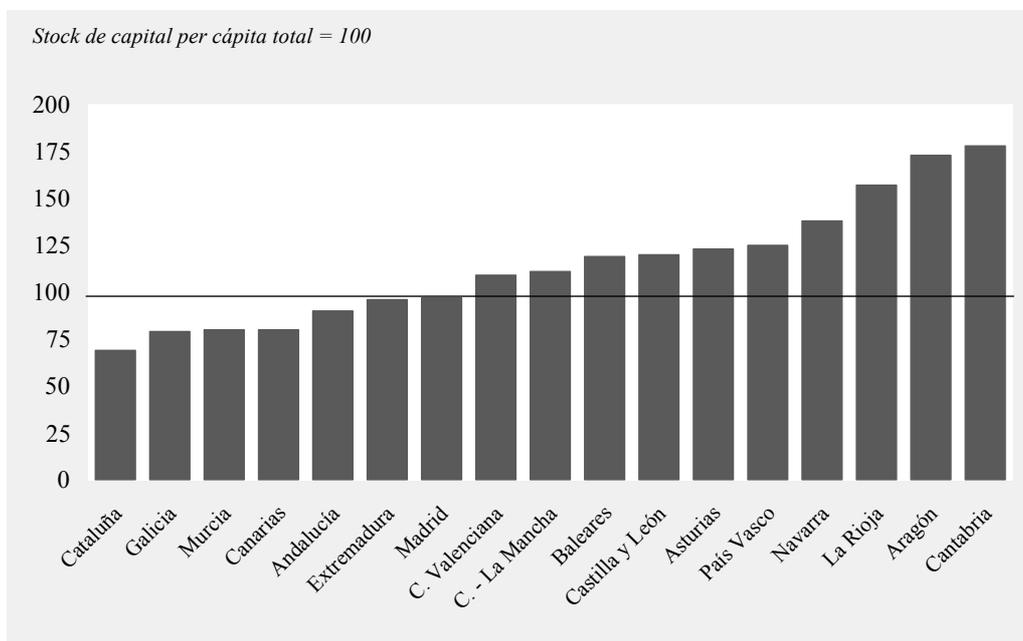


Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, INE y elaboración propia

⁶ Véase Castells y Solé (1998)

GRÁFICO 7

Stock de capital público en sanidad per cápita por Comunidades Autónomas (1980)



Fuente: Stock de capital público FBBVA-Ivie, INE y elaboración propia

La distribución de recursos entre las Comunidades derivada del punto de partida ha hecho enfrentarse al diseño de los sucesivos modelos de financiación autonómica con una dificultad imprevista: la aplicación de reglas en la estimación de las necesidades de las Comunidades (y consiguientemente en el reparto de los recursos) ha resultado muy difícil de conciliar con la situación real. Así, desde 1985, al iniciarse el periodo que la LOFCA denominó *definitivo*, cada vez que se ha estudiado cómo repartir el volumen total de fondos de acuerdo con indicadores de necesidad explícitos (tales como los utilizados en los distintos quinquenios: población, superficie, insularidad, unidades administrativas, pobreza relativa, etc.) se han encontrado graves dificultades para encajar los resultados del modelo con la situación existente, con las consecuencias que luego se comentarán. Esta ha sido una experiencia a la que se han enfrentado al menos cinco equipos distintos de la Secretaría de Estado de Hacienda, correspondientes a gobiernos de distinto signo, y todos ellos han tenido que reconocer la extrema dificultad del problema.

En el diseño de los sucesivos modelos, y en especial en las negociaciones de 1991 (previa al acuerdo para el periodo 1992-1996) y en las del presente año 2001, así

como en muchos estudios, ha existido un amplio acuerdo en que la población debía constituir la variable de referencia fundamental para la estimación de las necesidades derivadas de un paquete de funciones de gasto como las señaladas, que incluyen la educación y la sanidad. Aunque otras variables hayan de ser también consideradas, se acepta que, como sucede en otros países, las diferencias de financiación per capita sean moderadas⁷. Esa fue también la recomendación del *Libro blanco* elaborado en 1995 por un grupo de expertos elegidos por consenso por los gobiernos autonómicos y el central. Sin embargo, si se analizan los datos reales se observa que, incluso cuando se consideran las competencias educativas y sanitarias (ver gráfico 8⁸), la dispersión de gastos per capita entre las Comunidades de régimen común⁹ es muy considerable, y difícilmente compatible con la importancia teóricamente reconocida a la variable población en el modelo.

La explicación de esta aparente paradoja es que los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre los modelos de financiación han incluido sistemáticamente, además del cálculo de recursos basados en indicadores de necesidad, otras piezas que, en la práctica, desvirtúan la efectiva aplicación de los criterios de estimación de las necesidades que se enumeran explícitamente en cada acuerdo. Las dos piezas adicionales más importantes a estos efectos son las siguientes. La primera es la garantía de que ninguna Comunidad puede obtener, al aplicarse los criterios de estimación de necesidades, menos recursos que aquellos que obtenía en el pasado. Esta garantía, comprensible para que no se bloquee una negociación, implica perpetuar el statu quo de las Comunidades en las que el gasto público real está por encima de lo que los indicadores de necesidad acordados determinan (lo cual implica, en algunos casos, asegurar dotaciones de recursos sustancialmente mayores). La segunda es la aplicación

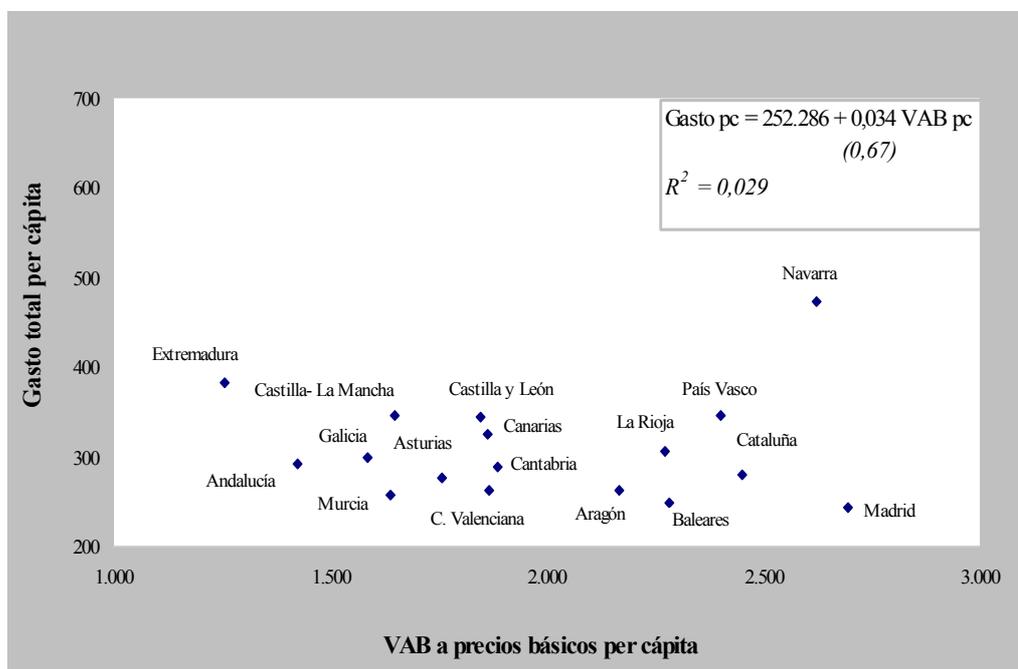
⁷ Véase, entre otros muchos trabajos, Calsamiglia et alii (1991)

⁸ Durante mucho tiempo la comparación de los niveles de gasto de todas las Comunidades ha sido imposible, por las diferencias de competencias asumidas y la falta de información territorializada del gasto de la Administración Central. Actualmente la situación es distinta y se pueden ofrecer cifras con un grado de fiabilidad razonable. El gráfico 8 estima el gasto en sanidad a transferir a las Comunidades que están negociando este traspaso.

⁹ Las Comunidades forales disponen indudablemente de mayores recursos per capita. No se analizará aquí este aspecto, que pone de manifiesto cómo los regímenes forales (y el especial de Canarias) arrojan resultados difícilmente compatibles con lo que la Constitución establece: que de los regímenes especiales no deben derivarse privilegios financieros. Véase Zubiri y Vallejo (1995)

GRÁFICO 8

*Gasto por habitante y renta per cápita de las CC.AA
(1998)*



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda , INE y elaboración propia

de *modulaciones* para limitar, en cambio, el mayor crecimiento de aquellas Comunidades que se encuentran en la situación opuesta: con niveles de gasto menores de lo que los indicadores establecen. Estas modulaciones se derivan también del proceso de negociación política, en el que las Comunidades presionan para evitar que los recursos adicionales que aporta la hacienda central para facilitar el consenso se concentren en unas pocas regiones.

La conclusión de este apartado es que los modelos de financiación diseñados para el funcionamiento del Estado de las Autonomías han venido marcados por los volúmenes de gasto traspasados a cada Comunidad. La estimación de las necesidades de gasto de los distintos modelos de financiación ha buscado reiteradamente objetivar los criterios pero ha estado –y sigue estando- decisivamente influida por la situación inicial. Una parte de la inestabilidad se ha derivado del forcejeo entre la aspiración de encontrar la forma de aplicar los criterios de la LOFCA y la dificultad de modificar el statu quo. En torno a esa tensión se han generado la mayor parte de las discusiones (y equívocos) sobre la solidaridad.

La realidad es que los modelos de financiación sucesivos han convalidado sustancialmente las diferentes intensidades relativas con las que se prestaban los servicios públicos en cada territorio. Estas diferencias no son despreciables y no se explican por el mayor o menor nivel de renta por habitante -como se puede observar en el gráfico 8, en el que el nivel de renta no resulta estadísticamente significativo- sino por otras circunstancias, históricas, políticas, culturales y económicas más complejas. Posteriormente será analizada esta conclusión desde la perspectiva de la solidaridad y la equidad interterritorial, una vez considerado el funcionamiento de los modelos de financiación por el lado de los ingresos.

3.2. *Transferencias y territorialización de los tributos*

La descentralización en España no se ha planteado para poner en cuestión la existencia de un similar nivel de servicios públicos en todo el territorio, y por ello se ha partido siempre de considerar garantizado un cierto nivel de gasto (Gi) establecido, mediante un acuerdo político entre el gobierno central y los autonómicos. Ahora bien, una vez fijado el volumen de necesidades de gasto, la otra pieza que define el modelo de financiación es la cesta de tributos con los que los gobiernos regionales puede financiarlo, y el monto de las transferencias que las completan.

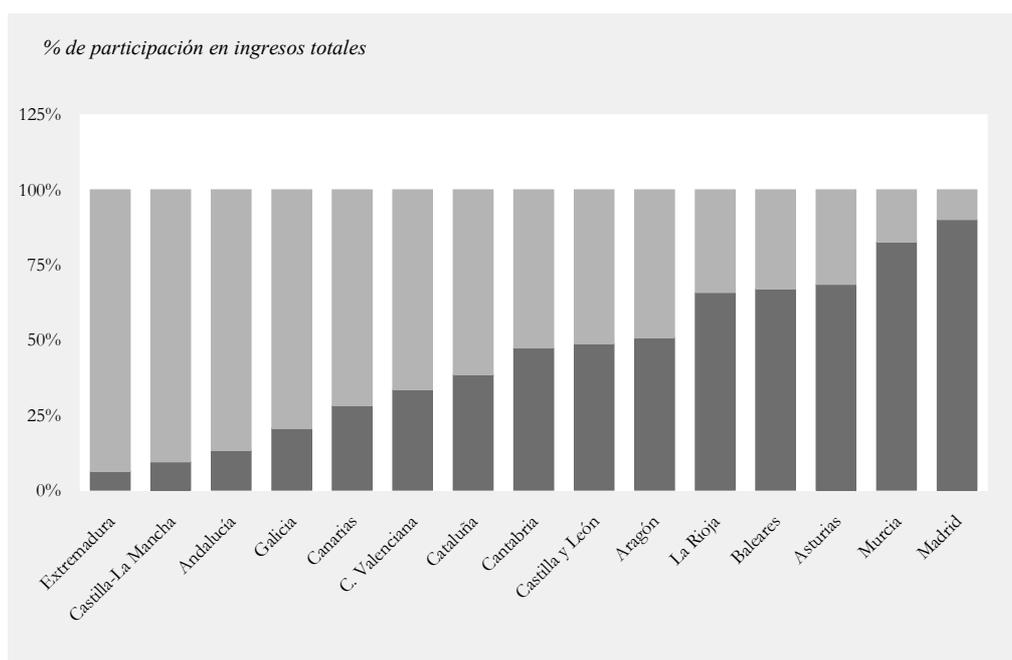
En el caso español la descentralización arranca de un esquema fiscal establecido, con la práctica totalidad de hechos imponible ya gravados, por lo que el modelo ha de decidir qué fuentes tributarias son cedidas (total o parcialmente) a las Comunidades Autónomas. En esa decisión han de tenerse en cuenta las características de los tributos sobre todo en tres aspectos: capacidad recaudatoria, distribución regional de la capacidad fiscal y posibilidades de traslación de las cargas tributarias.

El lento avance de la descentralización fiscal en la España de las Autonomías ha hecho a todas las Comunidades muy dependientes de las transferencias de la hacienda central hasta la actualidad. Como se puede observar en el gráfico 9, en 1998, el último ejercicio para el que existen datos liquidados, así sucede y además las transferencias son más importantes cuando las competencias asumidas son más amplias y mayor es el gasto a financiar (Comunidades del 151). Esta situación se ha debido a que los tributos

cedidos o compartidos con las Comunidades representaban una limitada capacidad recaudatoria, como consecuencia de que la opinión predominante entre los responsables políticos ha sido que los inconvenientes de avanzar más en la descentralización fiscal eran graves, sobre todo debido a las diferencias de capacidad fiscal entre las regiones.

GRÁFICO 9

Corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas (1998) Situación actual



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

La desigual capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas se deriva de su distinto nivel de renta, fundamentalmente. La menor capacidad fiscal no implica, no obstante, menor capacidad de gasto, siempre que la diferencia entre gasto a financiar y recursos tributarios sea cubierto mediante transferencias de la hacienda central ($Tri=Gi-Ti$). Por esa razón las transferencias constituyen un instrumento de *nivelación* de las diferencias de capacidad fiscal y de solidaridad interterritorial.

El debate sobre la descentralización tributaria –y la asunción de *corresponsabilidad fiscal* por las CC.AA.- se ha prolongado durante más de quince

años¹⁰. A lo largo de los mismos las posiciones de especialistas y políticos han ido virando paulatinamente desde la presentación exagerada de las dificultades técnicas para la realización de esta descentralización, al principio, hasta la aceptación generalizada de la conveniencia de la misma, y su plasmación en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del pasado mes de julio de 2001. En ese cambio de opinión ha influido una creciente sensibilización del gobierno central por la necesidad de controlar el equilibrio financiero del sector público y la constatación de que, sin responsabilidad fiscal, es muy difícil internalizar de manera efectiva una restricción presupuestaria intertemporal (que obliga, tras la acumulación de déficit, a obtener superavit para reducir el endeudamiento). La evolución continuamente creciente del endeudamiento de muchas de las Comunidades hizo comprender a la hacienda central que, a pesar de las dificultades de la descentralización tributaria, sólo a través de la misma se podría trasladar a los gobiernos regionales la idea de que gastos y recaudación debían verse estrechamente conectados, debiendo quedar las transferencias en un segundo plano para buena parte de las regiones.

En el modelo acordado por consenso para que entre en vigor desde 2002, la descentralización fiscal avanza sustancialmente. Las Comunidades Autónomas se financian mediante una cesta en la que están presentes los principales tributos, que pasan a ser compartidos (33,3% del IRPF, 35% del IVA, 40% de impuestos especiales), además de los tributos cedidos en los años ochenta y del 100% del Impuesto sobre medios de transporte y el Impuesto de electricidad. La potencia recaudatoria de esta cesta de tributos es muy importante, y permite integrar en el modelo de financiación general las competencias sanitarias, hasta ahora contempladas de manera separada mediante transferencias finalistas del Insalud.

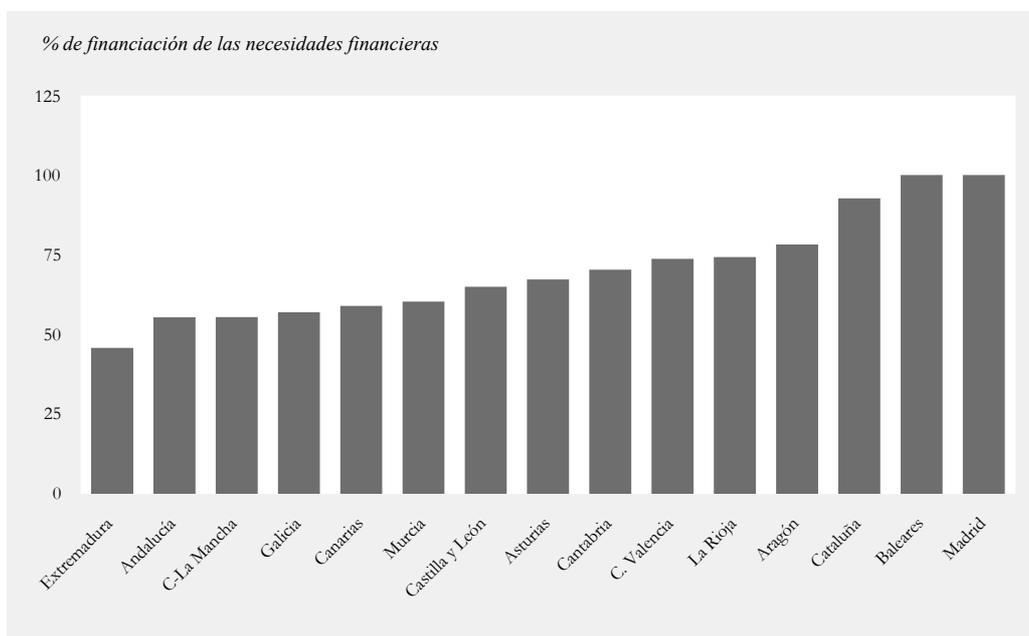
Para apreciar el cambio de situación que se produce con la descentralización fiscal ahora acordada, en el gráfico 10 se ha simulado la composición de los ingresos de las Comunidades que hubiera existido en 1998 de haber estado ya en sus manos la cesta de impuestos que ahora se ha pactado. Como se puede observar, las Comunidades más ricas pasan a financiar la práctica totalidad de los gastos con los tributos territorializados, mientras que las transferencias siguen desempeñando un papel

¹⁰ Véase las aportaciones del monográfico de Papeles de Economía sobre corresponsabilidad (nº83, 2000).

relevante en el resto de Comunidades, aunque los tributos territorializados son ya la fuente de ingresos fundamental. Las transferencias sólo permanecen como la fuente de ingresos principal en alguna de ellas, siendo ahora más visible su papel en la nivelación de la capacidad de gasto de las Comunidades Autónomas y la solidaridad interterritorial.

GRÁFICO 10

*Corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas (1998)
Propuesta de descentralización fiscal**



* Escenario con Sanidad totalmente transferida a todas las Comunidades Autónomas. La cesta de impuestos está formada por: 100% tributos cedidos y tasas afectas (cesta homogénea, recaudación normativa; + IGIC, impuesto de matriculación y de combustible para el caso de Canarias), 33,3% de IRPF, 35% de IVA, 40% de Impuestos especiales y 100% de Impuesto sobre medios de transporte y electricidad.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

La conclusión de este apartado es que hasta el modelo vigente todas las Comunidades han dependido decisivamente de las transferencias, y como consecuencia de ello ha existido confusión sobre el papel de tributos y transferencias. Sólo en el modelo aprobado para que entre en funcionamiento el próximo año puede observarse con claridad el papel de tributos y transferencias en la financiación de los gobiernos autonómicos: los primeros permiten a las Comunidades disponer de recursos necesarios para financiar los gastos a través de los impuestos pagados por los ciudadanos de sus territorios; las Comunidades de las regiones más ricas se financian totalmente por esta

vía y las restantes completan sus ingresos con transferencias de la hacienda central. De este modo, con las transferencias se nivela la capacidad de prestación de servicios de las distintas regiones.

La dificultad encontrada para el avance de la corresponsabilidad fiscal se ha convertido en otra fuente de inestabilidad del sistema de financiación, pues cada quinquenio se ha repetido el debate y la negociación sobre este asunto. En opinión de distintos especialistas¹¹, el esquema normativo e institucional utilizado para la adopción de las decisiones ha contribuido también negativamente a dicha inestabilidad.

4. DESCENTRALIZACIÓN Y SOLIDARIDAD INTERREGIONAL

Los efectos de la descentralización de gastos e ingresos públicos sobre la solidaridad interregional han sido un punto de referencia del debate político en España de las dos últimas décadas, y uno de los aspectos de mayor interés para la opinión pública de la construcción del Estado de las Autonomías. La posibilidad de que la descentralización implicara aumentar la disparidad entre regiones en el acceso a los servicios públicos, colocando en una posición más favorable a las Comunidades con mayor nivel de renta ha sido planteada en numerosas ocasiones. En las opiniones sobre esta cuestión han abundado más las tomas de posición interesadas que las valoraciones objetivas, seguramente porque todas las Comunidades tienen problemas pero, también, porque el victimismo, real o imaginado, ofrece con frecuencia réditos políticos locales a corto (y no tan corto) plazo. Como consecuencia de ello, la confusión actual sobre este punto es notable, hasta el extremo que numerosos políticos y ciudadanos creen, de buena fe, que la solidaridad interregional está en peligro en España.

La solidaridad interterritorial es un asunto importante y complejo y el papel del sector público en la misma también. Desde la perspectiva que nos ocupa conviene precisar qué se entiende por tal¹²: la solidaridad debe permitir que todas las regiones participen del progreso económico general y que ofrezcan oportunidades similares de acceso a los servicios públicos a sus ciudadanos. En ambos sentidos, en el caso español puede afirmarse rotundamente que la solidaridad existe claramente y que no ha sido

¹¹ Véase Aja (2001), Monasterio y Suárez (1998).

¹² Véase Pérez (2000)

puesta en cuestión por el proceso de descentralización. También puede afirmarse, no obstante, que la equidad interterritorial presenta carencias en algunos aspectos, que afectan a Comunidades concretas, pero por circunstancias que no se derivan en general de su mayor o menor nivel de renta (y por ello hablaremos en este segundo caso de equidad, en un sentido más amplio).

Precisaremos, para justificar estas afirmaciones, varias dimensiones de la solidaridad directamente relacionadas con la financiación autonómica, mediante la exposición de cuatro proposiciones. Antes de hacerlo, señalaremos que la participación en el progreso económico general está fuera de toda duda, pues todas las regiones sin excepción crecen regularmente en España desde hace cuarenta años.

Primera proposición:

La solidaridad interregional debe permitir que los ciudadanos de cada región accedan a un similar nivel de servicios públicos y que, de existir diferencias, éstas no se deriven del distinto nivel de renta sino de las preferencias de las Comunidades.

La existencia en los modelos de financiación autonómica de un nivel de gasto garantizado responde a ese objetivo de cohesión interterritorial. Como se ha comprobado, eso no excluye diferencias en recursos per capita entre regiones, pero éstas no responden a los niveles de renta de las mismas.

Segunda proposición:

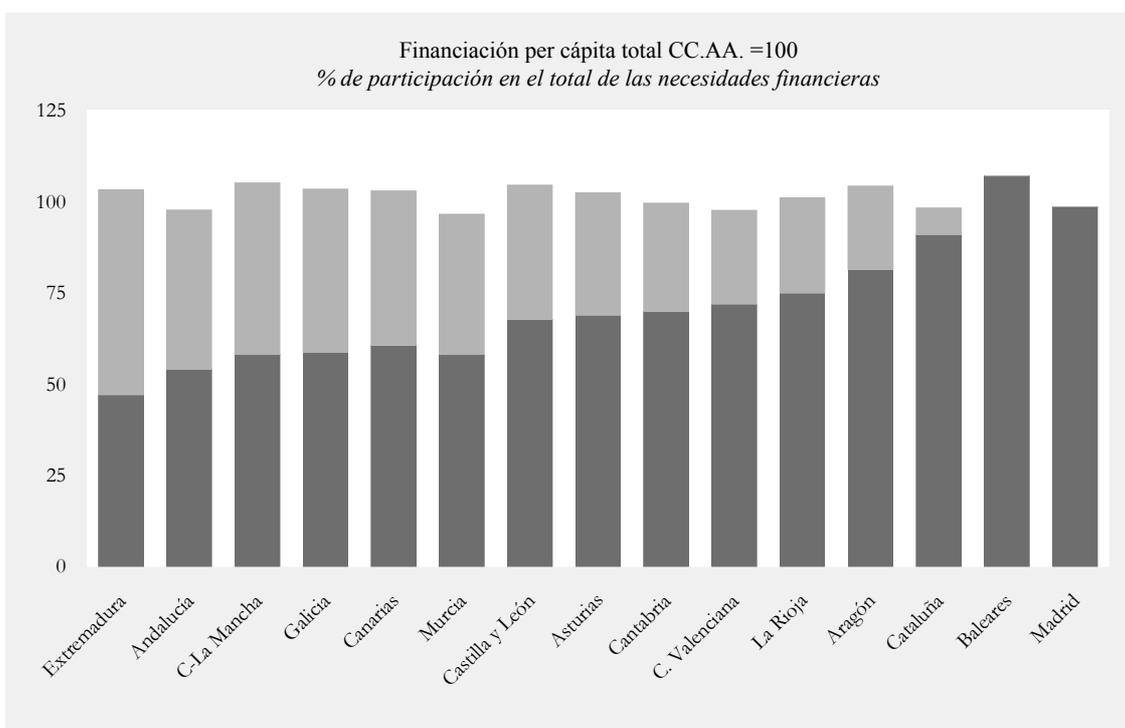
La solidaridad interterritorial exige que se nivelen los recursos de las Comunidades mediante transferencias dirigidas en mayor cuantía a las regiones más pobres, puesto que las diferencias de capacidad fiscal son función del nivel de renta.

Los gráficos 11 y 12 permiten comprobar cómo sucede en el caso español lo que se acaba de señalar, sobre todo ahora que el modelo de financiación ha avanzado en descentralización fiscal: las Comunidades con menor nivel de renta se financian mucho menos con los tributos recaudados en su territorio y mucho más con las transferencias

de la hacienda central (que, a su vez, obtiene en mayor proporción sus ingresos tributarios en las regiones con mayor renta y riqueza). La *participación en los ingresos del Estado (PIE)* de las Comunidades ha sido, y seguirá siendo, el fondo de nivelación de servicios que a veces se ha reclamado como si no existiera. Su volumen es mucho mayor que el del Fondo de Compensación Interterritorial, que también existe pero cuya función, como la de los Fondos Europeos, se concentra en la financiación de inversiones para el fomento del desarrollo.

GRÁFICO 11

Financiación per cápita. Composición de tributos y transferencias** (1998)*
Financiación per cápita media =100



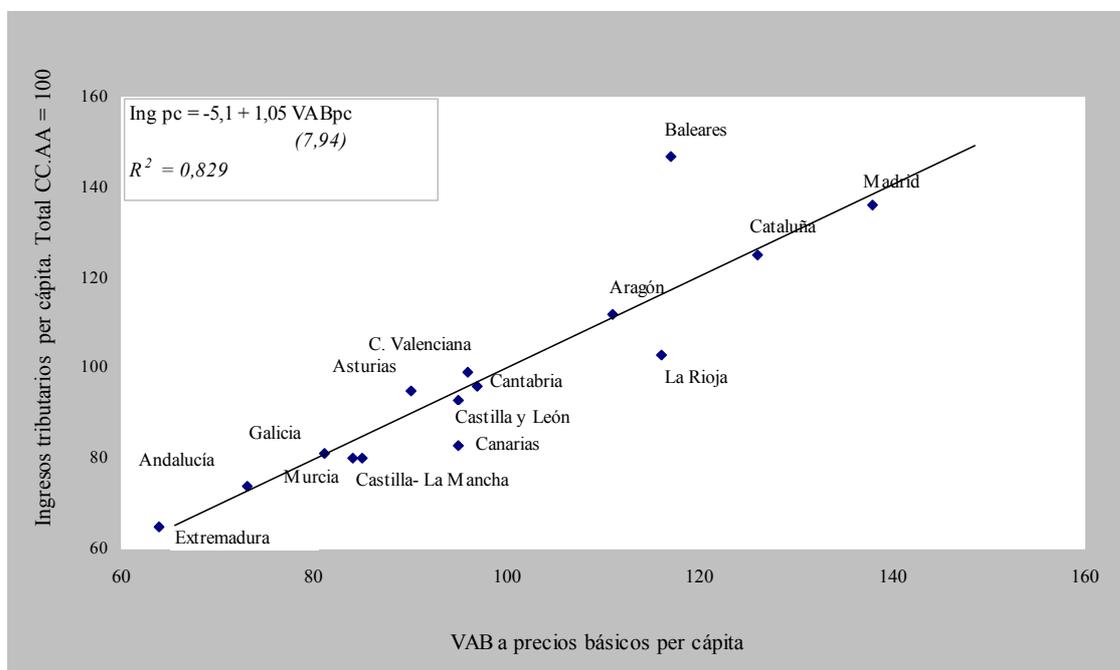
*Escenario con Sanidad totalmente transferida a todas las Comunidades Autónomas. La cesta de impuestos está formada por: 100% tributos cedidos y tasas afectas (cesta homogénea, recaudación normativa; + IGIC, impuesto de matriculación y de combustible para el caso de Canarias), 33,3% de IRPF, 35% de IVA, 40% de Impuestos especiales y 100% de Impuesto sobre medios de transporte y electricidad.

** Transferencias para igualar los servicios distribuidos según la población total y protegida y otras variables (superficie, dispersión e insularidad)

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

GRÁFICO 12

*Ingresos tributarios por habitante y renta per cápita de las CC.AA.(1998)
Nuevo modelo de financiación autonómica**



* Cesta de impuestos homogénea: 100% de tributos cedidos y tasas afectas, 33,3% de IRPF y 35% de IVA, 40% de impuestos especiales y el 100% del impuesto sobre medios de transporte y electricidad.

Fuente: Elaboración propia

Tercera proposición:

Aunque la solidaridad entre regiones ricas y pobres debe quedar fuera de toda duda, la equidad del sistema no es completa si algunas necesidades reconocidas de común acuerdo no son atendidas. En este sentido, en los modelos de financiación autonómica lo que falla no es la solidaridad de regiones ricas frente a pobres, sino la de aquellas Comunidades que reciben más recursos de los que se estiman según los indicadores de necesidad respecto de las Comunidades que reciben menos de los que dichos indicadores les reconocen.

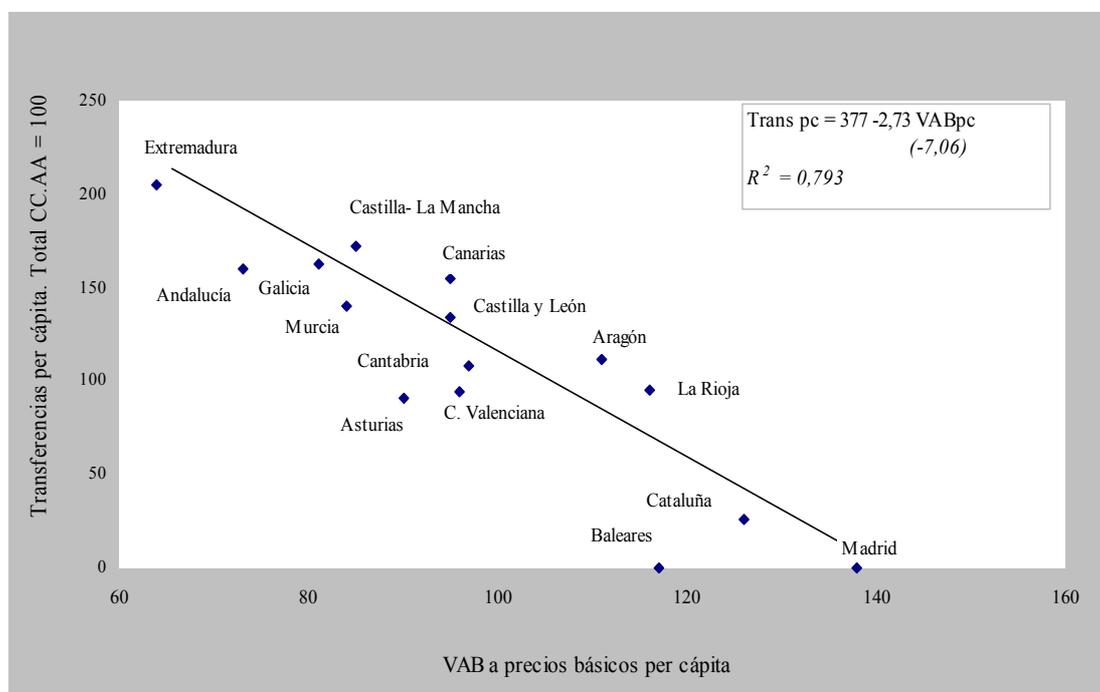
La dificultad de explicar las amplias diferencias de recursos per capita entre Comunidades mediante indicadores de necesidad explícitos plantea, en efecto, un interrogante sobre la equidad interterritorial: según los criterios adoptados, algunas

Comunidades no disponen de lo que necesitan y otras reciben más de lo que necesitan, debido a razones históricas o a sus circunstancias particulares en las distintas negociaciones.

Este tipo de inequidad, que afecta en unos casos a regiones pobres y en otras a regiones ricas, se viene produciendo en los sucesivos modelos y, una vez más, también existirá en el recientemente aprobado. El gráfico 13 permite comprobar la diferencia entre los recursos per cápita que se justificarían según los indicadores de necesidad aceptados por todos y los recursos realmente obtenidos. Por consiguiente, mientras una región pobre (rica) no ve amenazada (favorecida) su capacidad de gasto y prestación de servicios por su nivel de renta –gracias a la existencia de las transferencias de nivelación- en cambio si puede verse perjudicada (o beneficiada, ciertamente) por su status quo.

GRÁFICO 13

*Transferencias por habitante y renta per cápita de las CC.AA.1998
Nuevo modelo de financiación autonómica**



* Cesta de impuestos homogénea: 100% de tributos cedidos y tasas afectas, 33,3% de IRPF y 35% de IVA, 40% de impuestos especiales y el 100% del impuesto sobre medios de transporte y electricidad.

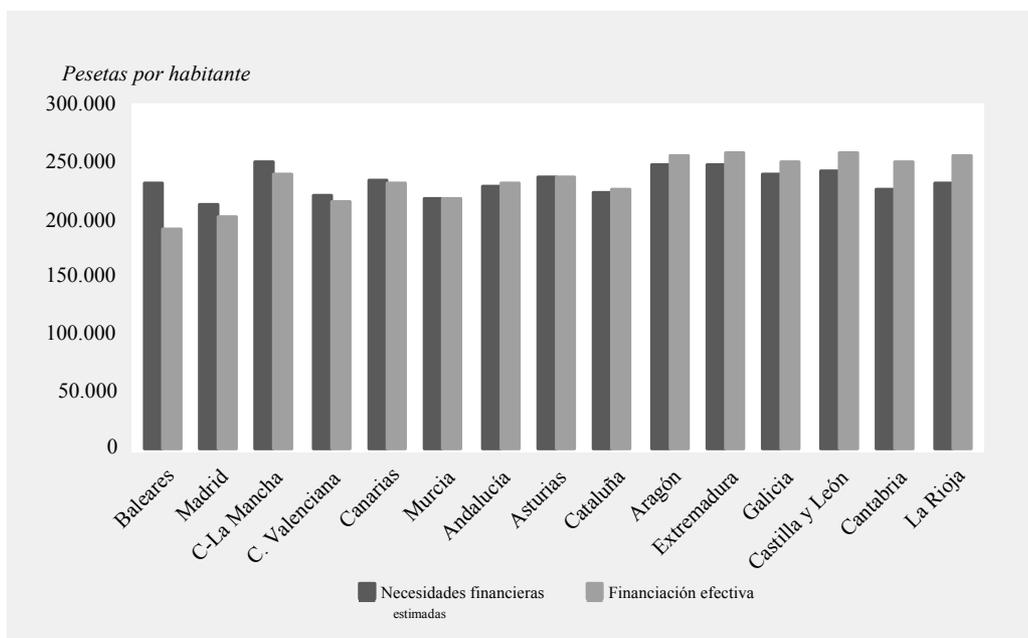
Fuente: Elaboración propia

Sobre el significado de estas desviaciones pueden plantearse al menos dos hipótesis. La primera es que los indicadores de necesidad que enuncian los modelos no suscitan tanto consenso como parece (en particular, el peso de la población, que de facto pesa menos) y por eso se corrigen. Si así es, lo que falla es el acuerdo sobre la regla de equidad. La segunda, que aunque tal acuerdo se pueda alcanzar en abstracto los resultados derivados de los indicadores de necesidad sólo se aceptan ad hoc, es decir, cuando favorecen. En ese caso, lo que sucede es que no preocupa la falta de equidad si de ello se deriva un beneficio.

En todo caso, contra lo que a veces pueda parecer, la verdadera fuerza en la negociación de los sucesivos modelos la poseen –con independencia de otras circunstancias, como la proximidad o no al gobierno central en cada momento-, a la vista de los resultados, las Comunidades cuya posición inicial es más favorable, pues el respeto al statu quo acaba condicionando todo lo demás, incluido el cumplimiento de los criterios de necesidad acordados.

GRÁFICO 14

*Recursos per cápita y reales del nuevo modelo de financiación autonómica.
(1999)*



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

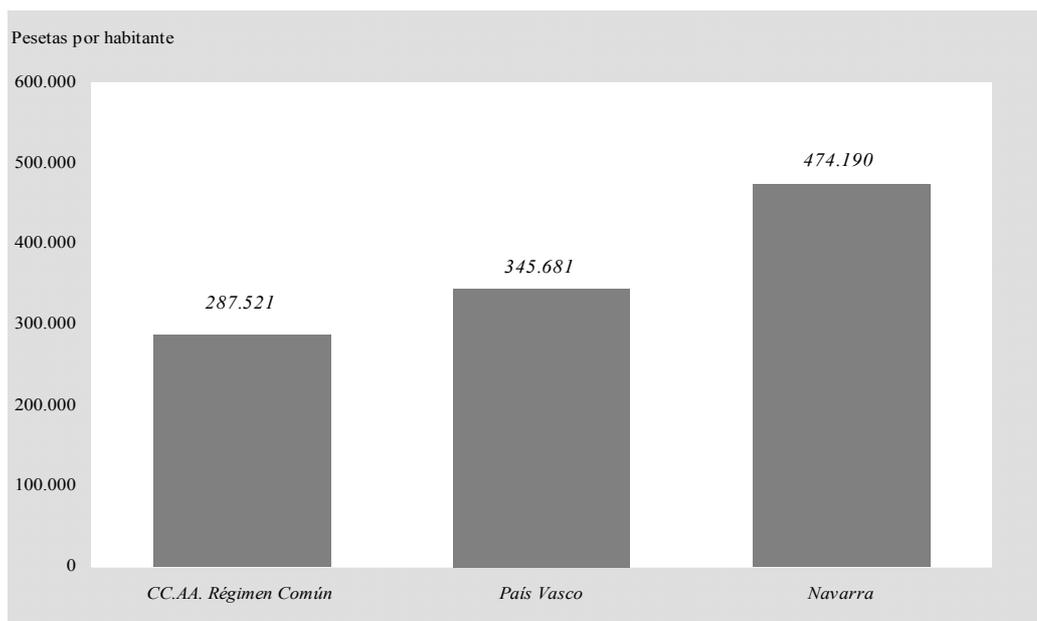
Proposición cuarta:

Los regímenes forales no participan del esquema general de solidaridad, pues su contribución a las cargas generales del Estado no contempla como tal los fondos necesarios para nivelar los servicios públicos en los distintos territorios. De hecho, el nivel de los servicios (y del correspondiente gasto público) es claramente superior en los territorios forales, constituyendo un ejemplo claro de inequidad interterritorial en el seno del Estado español.

La conclusión que cabe obtener de este apartado es que la descentralización del Estado no ha puesto en cuestión la cohesión interterritorial existente en España y que permite, en general, el acceso a niveles similares de servicios públicos con independencia del nivel de renta de la región, excepto en el caso de las Comunidades forales. En cambio, el proceso de descentralización ha puesto en evidencia la existencia de asimetrías en la prestación de los servicios públicos, no ligadas al nivel de renta pero que, según ha demostrado la experiencia de estos veinte años, son muy difíciles de corregir y de las que se derivan problemas de inequidad, en la medida en que hace más difícil a los habitantes de algunas regiones el acceso a los servicios públicos.

GRÁFICO 15

*Recursos per cápita de las CC.AA. de régimen común y forales.
(1998)*



Fuente: Ministerio de Economía, INE y elaboración propia

5. CONCLUSIONES

La lectura realizada de la descentralización del Estado español permite apreciar que ésta ha sido amplia en todos los sentidos: en la capacidad de decisión sobre las características de la oferta de servicios públicos diversos, en el volumen de gasto que los mismos representan y, más recientemente, en los tributos. Con independencia de que parezca o no satisfactorio el resultado, la intensidad del proceso durante las dos últimas décadas (en particular durante los quinquenios inicial y final), no puede ser razonablemente discutida y ha supuesto el tránsito, en sólo veinte años, desde un Estado centralista a otro de corte federal.

Tampoco puede ser cuestionado que la descentralización ha conservado los compromisos de solidaridad interregional existentes dentro del Estado español, basados en la mayor contribución fiscal de las regiones ricas y una oferta de servicios públicos no influida por el nivel de renta. Sólo las Comunidades forales (de alto nivel de renta) quedan fuera de este esquema básico de solidaridad y cohesión interterritorial, al no contribuir apenas a los fondos de nivelación con los que se iguala la capacidad de gasto de las Comunidades más pobres en los importantes servicios públicos que gestionan.

Las dos décadas de experiencia descentralizadora han sido ricas en muchos sentidos y aunque los múltiples cambios han producido con frecuencia la impresión de excesiva inestabilidad en el proceso, por la discusión continuada sobre los recursos y la revisión periódica de los modelos de financiación, los problemas no deben ocultar los impresionantes logros alcanzados. Debe señalarse que también en los demás países ampliamente descentralizados se producen periódicamente debates de este tipo¹³, y que los habidos en el caso español han estado marcados por la búsqueda inicial de un marco adecuado para el funcionamiento de las haciendas regionales. Para el logro de ese objetivo, el próximo año pueden alcanzarse dos de las condiciones necesarias: la finalización del proceso de traspasos (al menos de los grandes traspasos) a todas las Comunidades, con la generalización de la sanidad, y la puesta en funcionamiento del nuevo nivel de descentralización fiscal acordado, mucho más amplio que los precedentes. Ambas circunstancias pueden contribuir decisivamente a la estabilidad del

¹³ Véase, por ejemplo, en el caso de EE.UU.

sistema de financiación, y también a zanjar falsas polémicas sobre la solidaridad, situándose los riesgos de inestabilidad en los siguientes aspectos:

1. Se ha de admitir que los problemas técnicos para la descentralización de la imposición indirecta española (el IVA, que es un impuesto en cascada y la configuración de la mayoría de los impuestos especiales como impuestos de producto) limitan la capacidad normativa de las Comunidades al existir poco más que unas participaciones territorializadas. Así pues, la descentralización de tributos puede presentar insuficiencias todavía para el logro de la efectiva responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos, pero no cabe duda de que, por primera vez, la cesta de tributos del modelo que funcionará desde 2002 lanza el mensaje claro de que de los ingresos tributarios de cada territorio depende crucialmente su capacidad de gasto.
2. Precisamente por esta última razón, para que la descentralización fiscal sea eficaz en los próximos años será decisivo que las Comunidades logren participar en profundidad en el gobierno de la Agencia Tributaria del Estado, que ha de ponerse claramente al servicio de los distintos niveles de la administración pública. Si, como ha sucedido hasta ahora, esto no se logra, se convertirá en una causa potencial de inestabilidad del sistema de financiación, en dos sentidos: al favorecer a aquellos gobiernos regionales que quieran seguir diciendo que ante su falta de recursos sólo pueden endeudarse o reclamar más transferencias, porque no tienen suficiente capacidad normativa y de gestión fiscal; y al reabrir un debate, no deseable, sobre la gestión fraccionada de los tributos compartidos.
3. Para que resulte creíble el mensaje de que el sistema acordado va a permanecer es necesario que las expectativas de revisión del modelo no ofrezcan referencias temporales tan cortas como un quinquenio y que se haga un esfuerzo por considerar permanentes las variables en las que se basa el modelo. En este sentido, es positiva la unanimidad lograda en el acuerdo de julio de 2001 y los elementos del mismo que apuntan en la dirección señalada. No lo es que, como hemos indicado, las garantías y modulaciones desfiguren, una vez más desde el principio, la aplicación de los criterios para

el cálculo de necesidades pactados, manteniendo vivo, con razón, el sentimiento de agravio comparativo en algunas Comunidades. Tampoco, que no se aborden de una vez las reformas institucionales que permitan dotar a los acuerdos de las características de permanencia que su naturaleza requiere.

Referencias Bibliográficas

Aja, E (2001): *“Principios normas y procedimientos constitucionales de la financiación autonómica”*. Ed. Fundación BBVA, Bilbao.

Calsamiglia, X et alii (1991): *“La financiación de las Comunidades Autónomas. Evaluación del sistema actual y criterios para su reforma”*. Ed. Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Casado, G et alii (1997): *“La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las comunidades autónomas”*. Ed. Comares. 214 págs.

Castells, A y Solé, A (1998): *“Cuantificación de las necesidades de gasto de las CC.AA. Metodología y aplicación práctica”*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Ma, J (1997): *“Intergovernmental fiscal transfers in nine countries. Lessons for developing countries”*.. Ed. The World Bank, Policy Research Working Paper 1822.

Monasterio, C (2000): *“Descentralización fiscal y financiación autonómica”*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, La investigación económica en España 1990-2000.

Monasterio, C y Suárez, J (1993): *“Financiación Autonómica y Corresponsabilidad fiscal en España”*. Ed. Fundación BBV, Bilbao.

Monasterio, C y Suárez, J (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Ed. Ariel, Barcelona.

Monasterio,C; Pérez, F; Sevilla, J y Solé, J (1995): *“ Informe sobre el actual ssistema de financiación autonómica y sus problemas”*. Ed. Instituto de estudios Fiscales, Madrid.

Papeles de Economía Española, nº 83 (2000): *“Corresponsabilidad fiscal”*.
Fundación de Cajas de Ahorros Confederadas.

Pérez, F (1991): *“La inestabilidad del sistema de financiación autonómico”*. Ed.
Revista Valenciana de Hacienda Pública, pp. 161-184.

Pérez, F (1995): *“Corresponsabilidad fiscal y financiación autonómica”*. Perspectivas
del Sistema financiero, nº 51, pp. 79-105.

Pérez, F (2000): *“Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional”*. Papeles de
Economía Española, nº 83, pp.100-116.

Ruiz-Huerta, J (2000): *“Corresponsabilidad fiscal: responsabilidades y límites”*.
Papeles de Economía Española, nº83, pp. 87-99.

Sevilla, J (2001): *“Las claves de la financiación autonómica”*. Ed. Crítica, Barcelona.

Zubiri, I y Vallejo, M (1995): *“Un análisis metodológico y empírico del sistema de
Cupo”*. Ed. Fundación BBV, Bilbao.