

La Financiación Autonómica y los Presupuestos Generales del Estado para 1.986

Ana M^a Sánchez Tejada

Pfsra. de Hacienda Pública y Derecho Fiscal.
Universidad de Málaga.

INTRODUCCION.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1986 dedica 909.579.748 millones de ptas. a los Entes Territoriales y 158.479.700 millones de ptas. al F.C.I. Estos dos conceptos de gasto público estatal suponen respectivamente un 9,8% y un 1,7% del presupuesto total de gastos del Estado. Dentro de este orden de cosas es preciso destacar la especial relevancia o importancia de la Comunidad Autónoma Andaluza que recibe 132.011 millones de ptas. en concepto de participación para financiar las cargas asumidas, (de los 909.580 millones de ptas.) del total de gastos estatales destinados a las Comunidades Autónomas vía participación. La segunda Comunidad Autónoma en orden de importancia es Cataluña, quién percibe un total de 64.951 millones de ptas.

Sin embargo, estos datos que de forma muy sucinta, hemos recogido aquí con la intención de esbozar una rápida descripción del panorama autonómico actual, deben ser analizados prudentemente desde la perspectiva de las circunstancias propias que concurren para el año en curso y que sintéticamente podríamos destacar como los siguientes:

1) En el transcurso del pasado año 85 prácticamente la totalidad de las CC.AA., con las excepciones de Cataluña y Galicia, asumen competencias hasta los techos previstos en sus respectivos Estatutos. Con ello, al agotarse el período transitorio vigente hasta ahora, debería entrar en funcionamiento el esquema definitivo de financiación de las CC.AA. tal y como lo dispone la L.O.F.C.A.

2) Por otra parte los entes territoriales experimentarían en el año 86 un aumento del gasto previsto en torno al 84,7% respecto al año anterior, lo que difícilmente se puede atajar, dada la importante rigidez del gasto público descentralizado encaminado básicamente hacia las áreas

de prestaciones sociales, de incentivos al empleo directa o indirectamente y de reestructuración productiva (1).

3) La financiación de las CC.AA. se ve necesariamente condicionada por dos acontecimientos que se constituyen en variables externas al propio comportamiento de las CC.AA.:

a) La existencia de un importante déficit público que ha provocado la aparición de unos presupuestos de austeridad para la progresiva reducción de este déficit.

b) La implantación del I.V.A. el 1-1-86 que incide inexorablemente en el esquema financiero autonómico al suprimir ciertas figuras tributarias de afectación directa a las Comunidades, pudiendo reducir la capacidad fiscal cedida a las CC.AA. en unos niveles importantes que podrían llegar a alcanzar hasta un 50% de dicha capacidad.

Llegados a este punto es preciso cuestionarse ¿cuál será o podrá ser la trascendencia de estos hechos en el esquema financiero autonómico? Para ello pasaremos a examinar en primer lugar los principales mecanismos financieros vigentes en la actualidad analizando sus defectos y vicisitudes y en una segunda parte ofrecer posibles soluciones o alternativas que permitan la consolidación y el asentamiento armónico del Estado de las Autonomías.

(1) Básicamente las principales fuentes de ingresos comunitarios como impuestos cedidos, participación e impuestos propios que se dedican a la financiación del gasto corriente, es decir personal, funcionamiento y adquisición de bienes y servicios corrientes. Una modificación a la baja de estos ingresos puede producir una fuerte necesidad de endeudamiento por parte de las Comunidades Autónomas.

1. PRINCIPALES MECANISMOS FINANCIEROS VIGENTES.

La Ley Orgánica 8/1980 de 22 de Septiembre, de Financiación de las CC.AA. pretende ser una especie de constitución financiera de España y recoge en su art. 4 para después desarrollarlos en los arts. 4 a 16 los principales recursos con que podrán contar las CC.AA. dando lugar a dos regímenes diferentes de financiación de las CC.AA.:

- a) El general o L.O.F.C.A. así llamado ya que por él se rigen las CC.AA. con la excepción de los forales (2).
- b) El Foral cuyo ámbito de aplicación son el País Vasco y Navarra.

El régimen general, en el que nos centraremos básicamente aquí, recoge las tres modalidades clásicas de financiación conocidos en la Teoría de la descentralización fiscal (3).

- a) El sistema de separación de las fuentes entre los distintos niveles de gobierno (tributos propios).
- b) El sistema de impuestos compartidos (participaciones, impuestos cedidos y recargos).
- c) El sistema de subvenciones en general (FCI y asignaciones presupuestarias complementarias).

Estas tres modalidades de financiación no son excluyentes entre si, sino que, como la experiencia internacional lo demuestra y la nuestra propia también, constituyen fórmulas complementarias que pueden utilizarse simultáneamente conjugando así las ventajas propias de cada una de ellas y soslayándose a la vez los inconvenientes de unas con las ventajas de otras.

Así, mientras un sistema de separación de fuentes permite a los niveles inferiores de gobierno el ejercicio del poder fiscal proporcionándoles un alto grado de autonomía en los ingresos produciéndose una fragmentación de los tributos y dificultando el logro de una estructura impositiva nacional óptima o al menos que tienda a serlo. Este sistema por otra parte no contempla para nada el tema de la solidaridad y de la equidad horizontal que sin duda es fundamental en una estructura de gobierno descentralizado.

Cuando las diferentes fuentes de ingresos se

utilizan conjuntamente por más de un nivel de gobierno, es indudable que se pierde autonomía para ganar suficiencia financiera y, en su caso, según las fórmulas utilizadas, equidad.

Por su parte las subvenciones ofrecen un mínimo de autonomía frente a las dos fórmulas anteriores y principalmente constituyen el elemento redistributivo más importante.

Analizaremos pues cada una de las principales fuentes de recursos de las Comunidades Autónomas a la luz de lo expuesto anteriormente.

1.1. Los tributos propios.

Se definen como ingresos ordinarios de carácter público y que se pueden enmarcar dentro del grupo de los ingresos autónomos (4). Los tributos que pueden establecer las CC.AA. han de seguir el principio de territorialidad (5) y sus hechos imponibles se verán limitados tanto por aquellos que ya están gravados por impuestos estatales, como por los que lo son por impuestos locales. Así las cosas, las posibles vías de actuación en el campo fiscal para las regiones habrán de ceñirse a la creación de una tributación autónoma basada en el principio del beneficio tal y como lo recomienda la teoría de la tributación. Entre estos ingresos, las tasas y las contribuciones especiales, tal vez ofrezcan el campo más amplio de actuación aunque su principal problemática radique en su regresividad.

En el ámbito impositivo las posibilidades de establecer nuevos impuestos regionales son muy reducidos si no se trata de impuestos claramente finalistas o de ordenación.

Por todo ello cobran mayor sentido los recargos sobre impuestos estatales cedidos o no, per-

(2) El régimen L.O.F.C.A. destaca la centralización de ingresos y descentralización de gastos. Mientras que en el régimen Foral se produce la descentralización de ambos.

(3) Para un mayor desarrollo de este tema consultar F. de Luis y Luis del Arco: "La distribución de impuestos en una hacienda federal". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978.

(4) El bloque autónomo lo compondrían los tributos propios, los ingresos de derecho privado, los recargos y el recurso al endeudamiento. Los demás ingresos se agruparían en el denominado bloque de servicios (participación, impuestos cedidos) y en el bloque de redistribución (F.C.I. y asignación presupuestaria de nivelación):

(5) El art. 9 de la L.O.F.C.A. señala muy claramente los requisitos que debe cumplir el sistema impositivo autónomo —territorialidad, armonización fiscal interregional y no traslación de la carga tributaria—.

mitiendo el acceso más fácil a unos ingresos considerables y flexibles.

Dentro de los llamados recursos ordinarios de las CC.AA. destacan por su especial relevancia los llamados impuestos estatales también conocidos como el bloque de servicios (6). Su misión estriba en que el Estado se compromete a proporcionar la suficiente financiación para la cobertura de los servicios transferidos al mismo nivel al que se transfieren.

Dentro de este bloque, hay que diferenciar entre los impuestos estatales cedidos total o parcialmente a las CC.AA. atendiendo al principio de territorialidad (7).

La segunda parte de este bloque la constituye la participación de las CC.AA. en los impuestos estatales no cedidos.

1.2. Los Tributos cedidos.

Según el art. 10 de la L.O.F.C.A. "son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado cuyo producto corresponde a la C.A.". En este mismo artículo y remitiéndose a la posterior Ley de cesión de tributos, se prevee también la cesión de la administración, gestión y recaudación de estos tributos por delegación de la Administración Central.

Es éste, pues, un claro ejemplo del sistema de tributos compartidos en base al criterio de la territorialidad. Los tributos cedidos son en la actualidad los siguientes:

- Impuestos sobre Patrimonio Neto de las Personas Físicas.
- Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones.
- Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados realizados entre particulares.
- Tasas y demás exacciones sobre el juego.

La entrada en vigor del I.V.A. el 1-1-86 acaba definitivamente con la cesión parcial del Impuesto sobre el Lujo en destino reduciendo considerablemente el peso de los impuestos cedidos como fuente de ingresos ordinarios (8).

Si bien es cierto que la materia imponible cedida es bastante limitada en aras de una mejor estructura impositiva conjunta a nivel nacional, y que la potencia recaudatoria de estas figuras tributarias es escasa, los tributos cedidos confi-

guran una parcela importante de nuestro sistema financiero autonómico. Esta importancia se debe principalmente a la sensación de proximidad, de autonomía y de transparencia que ofrecen al contribuyente. La experiencia ha demostrado que junto al crecimiento en la recaudación de tipo puramente vegetativo, se ha producido otro debido a la mejora de la gestión a nivel descentralizado. Esta, es pues, una fuente de ingresos que hay que potenciar en la medida de lo posible tanto mejorando los niveles de gestión y recaudación como ampliando la materia imponible susceptible de cesión. En este sentido es preciso contemplar la posibilidad de una cesión parcial del producto del I.V.A. en la fase minorista así como de los impuestos especiales, cesión no exenta de dificultades técnicas pero que ya se ha llevado a cabo en otros países como es el caso de la República Federal Alemana.

1.3. Las Participaciones.

Es un mecanismo básico de financiación según el modelo general de la L.O.F.C.A. para garantizar la cobertura de Gastos de los servicios traspasados a las CC.AA., en cumplimiento del principio de suficiencia.

La aplicación de este mecanismo se realiza en tres etapas claramente diferenciadas y dos de las cuales se sitúan en el período transitorio y la última en el período definitivo.

Efectivamente hasta el año 1983 las participaciones no existen como tales sino que los gobiernos pre-autonómicos perciben transferencias de créditos presupuestarios procedentes del Gobierno Central en la cuantía total de las cargas que vayan asumiendo progresivamente. Con la Ley de Cesión de Tributos (Ley 30/1983 de 28-12), que regula los tributos cedidos, se da simultáneamente luz verde y con carácter pro-

(6) Para el año presupuestario 1986 en la C.A. andaluza el bloque de servicios (impuestos cedidos y participaciones) representa aproximadamente el 30% del total de recursos de que dispondrá dicha comunidad.

(7) Ley 30/1983 de 28 de diciembre reguladora de la cesión de tributos del Estado a las CC.AA. establece las condiciones y el alcance de dicha cesión.

(8) Esta reducción ha sido especialmente notable en la C.A. catalana en la que este concepto recaudatorio era el de mayor volumen recaudatorio.

visional a unos porcentajes de participación en los impuestos estatales no cedidos (9).

La entrada en vigor del período definitivo, da paso al porcentaje de participación definitivo, que se determinará para cada C.A. atendiendo a los coeficientes establecidos en el art. 13 de la L.O.F.C.A. y para una duración mínima de 5 años, aunque a lo largo de estos 5 años se contemple la posibilidad de realizar los correspondientes ajustes con la finalidad de salvar las posibles rupturas entre el porcentaje transitorio y el definitivo.

En este período las participaciones sufren una profunda transformación en su definición e intencionalidad. En efecto, al producirse una clara desvinculación entre el coste de los servicios traspasados y el porcentaje de participación, este mecanismo financiero pierde su carácter de subvención condicionado al fin principal de la suficiencia, para cobrar un nuevo sentido más amplio y convertirse en un nuevo mecanismo redistributivo que atiende básicamente a criterios tales como: población, renta per cápita y otros...

1.4. Principales problemas del sistema de participación.

Es preciso diferenciar aquí aquellos problemas que son inherentes a la determinación del porcentaje de participación provisional de las dificultades que puedan aparecer a la hora de definir aquel mismo porcentaje durante el período definitivo.

Durante el período transitorio, aún vigente, los expertos coinciden en señalar básicamente los siguientes defectos:

a) En primer lugar una excesiva dependencia entre las participaciones y el coste de los servicios transferidos, reduciendo a la mínima expresión el campo de la autonomía financiera por parte de las CC.AA.

b) Una mala definición de los elementos que componen el coste efectivo de los servicios transferidos ante la dificultad de poder delimitar con exactitud cuales son los costes directos, los costes indirectos y los costes de inversiones de conservación, mejora y sustitución en cada caso (10). En este mismo sentido, los expertos catalanes señalan la necesidad de incluir en el concepto de coste efectivo todos los gastos corrientes así como los de inversión sin quedar li-

mitados solamente a los llamados gastos de amortización.

c) Por último hemos de referirnos al tan traído y llevado "efecto financiero" producido por las participaciones dado que el ritmo de crecimiento tanto de los impuestos cedidos como de los no cedidos es sensiblemente superior al ritmo de crecimiento del coste efectivo de los servicios traspasados (11). Este efecto financiero puede producir y produce un exceso de financiación en las CC.AA. que es valorado negativamente por la Administración del Estado, argumentando una violación del equilibrio financiero estatal, en una coyuntura de déficit público. Sin embargo este efecto se valora positivamente en las CC.AA. dado que estos mayores recursos permiten la cobertura de los servicios transferidos a niveles superiores a las que fueron transferidos, lográndose unas mayores prestaciones y un mayor bienestar especialmente en aquellas CC.AA. situadas por debajo de los niveles nacionales medios de provisión de servicios públicos (12).

Por lo que se refiere a la determinación del porcentaje de participación en el período definitivo los problemas a salvar son de otra índole, siendo los más importantes, en nuestra opinión, los recogidos a continuación:

a) En primer lugar, y como condición previa, no se deberán producir diferencias muy sustanciales entre la participación recibida por una C.A. en el período transitorio y la correspondiente al período definitivo, que den lugar a una ruptura en su esquema de financiación. Podría-

(9) De acuerdo con la Disposición Transitoria 1ª de la L.O.F.C.A. la Comisión Mixta Paritaria Estado-CC.AA., es la encargada de determinar el método de cálculo adecuado del porcentaje de participación provisional basándose tanto en los costes directos e indirectos de los servicios transferidos así como los gastos de inversión correspondientes.

(10) Para el caso andaluz se señala una infravaloración de los costes indirectos.

(11) Sabiendo que la participación de una C.A. se determina en base a la siguiente fórmula:

$$P = \frac{CE - TC}{\text{Impuestos no cedidos}}$$

(12) Este concepto de excedente financiero pierde su sentido en el período definitivo al desvincularse las participaciones del costo de los servicios transferidos. En este caso los ingresos anuales dependerán de la evolución de las recaudaciones mientras que los gastos variarán en función de la evolución de los costes sin que por ello se tenga que hablar de excedente financiero.

mos llegar a denunciar un cierto componente de ilegalidad en esta ruptura que, por otra parte, provocaría graves situaciones de insuficiencia a corto plazo en las CC.AA. afectadas a la baja.

b) En segundo términos hemos de señalar las dificultades inherentes a la propia fórmula de fijación del porcentaje de participación definitivo donde la ausencia de concreción legal en cuanto a la relación existente entre los parámetros (13), el número exacto de parámetros a tener en cuenta (14) y el peso específico que cada uno de ellos debe tener.

1.5. Las asignaciones presupuestarias de nivelación.

Constituyen un instrumento financiero claramente distributivo y se conciben con un claro carácter de complementariedad y sobre todo de excepcionalidad (15).

En efecto, las asignaciones presupuestarias son subvenciones específicas cuya finalidad es la de garantizar la financiación de un nivel mínimo de provisión de un conjunto de bienes y servicios públicos que reciben la calificación de fundamentales. En consecuencia estas asignaciones son especialmente reservadas para aquellas Comunidades en las que la suma de ingresos obtenidos por impuestos cedidos y vía participaciones resulte claramente insuficiente para la cobertura del coste de prestación de los servicios fundamentales a unos niveles mínimos, evitando así que se consolide la situación de desequilibrio existente entre las distintas Comunidades.

El principal problema que plantean las asignaciones presupuestarias se deriva de la ambigüedad y el indeterminismo en su legislación.

a) La L.O.F.C.A. nada dice respecto de lo que se debe entender por servicios públicos fundamentales.

b) Tampoco se especifica cual ha de ser la cuantía mínima a garantizar, aunque el Estatuto Andaluz por ejemplo, señala en su Disposición Transitoria Sexta, apartado 2 "... con objeto de que alcance al menos la cobertura media nacional".

c) Nada se concreta tampoco respecto del plazo de tiempo permitido para lograr esa uniformidad en los niveles mínimos a escala nacional aunque parece evidente que este objetivo no pueda plantearse a corto plazo sin provocar un

excesivo crecimiento del gasto público nacional, habida cuenta de las fuertes disparidades interterritoriales existentes en nuestro país (16).

d) Es necesario disponer de una metodología que permita el reconocimiento y la cuantificación del déficit existente para cada servicio fundamental en una C.A. Además es preciso distinguir el déficit que responde a una situación de insuficiencia financiera de aquel que puede ser debido a causas voluntarias como son las preferencias de los residentes en la Comunidad considerada.

En conclusión, las asignaciones presupuestarias constituyen un sistema de nivelación importante para aquellas CC.AA. deficitarias en servicios públicos como es el caso de Andalucía, y por ello debe apremiarse su puesta en práctica.

1.6. El F.C.I.

Los ingresos procedentes del Fondo configuran junto con las asignaciones presupuestarias complementarias el llamado bloque de redistribución.

El F.C.I. tiene encomendados, por mandato constitucional, dos tareas principales: corregir los desequilibrios interregionales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Pero además, dado que los recursos procedentes del Fondo se dedican a financiar exclusivamente gastos de inversión "nueva", este se constituye a la vez en un artifice de la política de desarrollo regional.

(13) En este sentido el Libro Blanco de la Generalidad recoge entre otros muchos posibles dos tipos de relación: una de tipo aditivo en la que cada factor tiene asignado una parcela de participación en los impuestos estatales no cedidos, y otra fórmula multiplicativa en la que todos los factores influyen conjuntamente en el total de participación de cada comunidad.

(14) El art. 13 de la L.O.F.C.A. no señala una lista cerrada de criterios en base a los cuales se debe negociar el porcentaje de participación definitivo.

(15) El art. 15-4 de la L.O.F.C.A. prevee que una C.A. solo podrá acceder a esta fuente de financiación una vez cada 4 años. En el caso de que esta necesidad se manifestase con una frecuencia mayor se procederá a revisar su porcentaje de participación.

(16) LOPEZ NIETO, F. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, A.: "Los servicios públicos fundamentales en la L.O.F.C.A. (el artículo 15 y sus derivados)". Revista de Estudios Regionales, nº 7, Enero-Junio, 1981, interpretan esa igualación en los niveles mínimos en el año 1995 podrán igualar a los niveles medios de 1985.

El art. 16 de la L.O.F.C.A. y la Ley 7/84 del F.C.I. regulan el funcionamiento del F.C.I. así como sus características, de las que destacamos las siguientes:

a) El Fondo se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30% de la inversión pública que, para cada ejercicio, haya sido aprobado en los Presupuestos Generales del Estado. Para el quinquenio 82-86 el porcentaje vigente será el 40%.

b) Los recursos procedentes del F.C.I. se destinan a financiar determinados proyectos de inversión de carácter local y regional de infraestructura que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza.

c) De distribuirá entre todas las CCAA. en función de las siguientes variables y participaciones recogidas en los arts. 4 y 5 de la Ley del F.C.I. (Ley 7/84) de 31 de Marzo (17):

- 1) El 70% en función de la inversa de la renta per cápita de cada territorio.
- 2) El 20% en forma directamente proporcional al saldo migratorio.
- 3) El 5% en forma directamente proporcional al paro.
- 4) El 5% restante en forma directamente proporcional a la superficie.
- 5) El hecho insular permite aumentar la cantidad correspondiente a un territorio en un 5%, más un 1% por cada 50 Kms. de distancia entre la península y dicho territorio.

Los defectos que presenta el F.C.I. son debidos a dos razones principales:

a) En primer lugar, el F.C.I. constituye solo una parte de la inversión pública con lo que el resto de dicha inversión puede distorsionar los efectos redistributivos de éste.

b) El F.C.I. no puede compensar otros mecanismos impulsores de desequilibrios como son los gastos fiscales, las transferencias a empresas públicas y privadas y otras que no se rigen principalmente por criterios de solidaridad.

c) Por último hemos de destacar que el F.C.I. pretende conseguir paralelamente la suficiencia y la redistribución con lo que resulta difícil delimitar en que medida se está asegurando la suficiencia y así también conocer realmente la acción redistributiva del fondo.

2. PROPUESTAS Y POSIBLES SOLUCIONES

Una vez repasados los defectos de los principales mecanismos financieros de las CCAA. acogidos al régimen general, entendemos que las posibles soluciones pasan previamente por una elección de carácter político ya que la autonomía financiera y la solidaridad son en buena medida objetivos difícilmente compatibles. Por ello, el diseño definitivo del modelo de financiación autonómico puede ir en dos direcciones: mantener el modelo L.O.F.C.A. resolviendo los problemas de tipo técnico básicamente, o bien diseñar un modelo alternativo distinto de más amplia autonomía (18).

2.1. El modelo L.O.F.C.A.

Un perfeccionamiento de este modelo pasa, en nuestra opinión, por una clarificación de los instrumentos que aseguran la suficiencia y su delimitación frente aquellos que permitan el cumplimiento de la solidaridad. En este sentido entendemos que las participaciones en los impuestos estatales no cedidos deben ser el artífice de la solidaridad en cuanto a los ingresos corrientes se refiere. Para ello es importante que concurren las siguientes circunstancias:

a) La no cesión de impuestos sobre la renta de las personas físicas con la finalidad de no restar progresividad al sistema en su conjunto y a la base de cálculo de las participaciones.

b) La elección adecuada de los parámetros de reparto, que entendemos deben ser básicamente la población y la renta per cápita por ser dos variables que influyen en la determinación del coste de provisión de los servicios públicos. El índice de esfuerzo fiscal, como módulo de reparto de las participaciones, carece realmente de sentido en un esquema de financiación que no descansa básicamente en el principio de separación de las fuentes (19). Otros parámetros

(17) Todas las CCAA. beneficiarias de los recursos procedentes del F.C.I. deberán elaborar un programa de desarrollo regional.

(18) En este sentido se pronuncia las propuestas recogidas en el Libro Blanco de la Generalidad.

(19) En este sentido se pronuncian BLANCO MAGADAN, J. y FERNANDEZ MARUGAN, F.: "Comentario a la Ponencia de los Profesores Pedrós y Colón". V Reunión de Estudios Regionales, Zaragoza, 1979.

pueden tenerse en cuenta como, por ejemplo, un indicador de la desviación del gasto público per cápita en la región frente a la media nacional. En cualquier caso, estos otros parámetros deberán tener un peso específico menor y no deben ofrecer demasiada complejidad de cálculo. Cuanto menor sea el número de parámetros, mejor se podrá evitar que se produzcan correlaciones que puedan dar lugar a compensaciones o incluso a anulación de efectos.

Por otra parte, la consecución de la solidaridad pasa por la puesta en marcha de las asignaciones presupuestarias complementarias para la igualación de los niveles mínimos de provisión de servicios públicos fundamentales. Los recursos procedentes del F.C.I. cierran el esquema de solidaridad vía inversión.

Así pues la suficiencia debe poder asegurarse vía impuestos cedidos, impuestos propios, recargos y el recurso al endeudamiento. Las participaciones también contribuyen a la consecución de la suficiencia aunque, como ya apuntamos anteriormente, en el período definitivo se rompe la relación existente entre costes asumidos y participaciones.

En nuestra opinión, el diseño de un esquema financiero autonómico definitivo que repose principalmente en el sistema de participaciones como pilar que asegure la suficiencia, exige la búsqueda de otros mecanismos de solidaridad, como por ejemplo la creación de un Fondo de Compensación Horizontal al estilo de la R.F.A., alimentado por las regiones fiscalmente más ricas y, distribuido entre aquellas regiones con niveles de renta inferiores a la media nacional.

El modelo L.O.F.C.A. indudablemente limita la autonomía de ingresos y la transparencia para favorecer la solidaridad y la armonización.

2.2. Otras alternativas

Algunas voces se alzan pidiendo la desaparición del modelo de financiación general de la L.O.F.C.A. para implantar una generalización del modelo de Concierto económico de los regímenes forales. Hemos de señalar en este sentido que el Concierto económico presenta, a nuestro entender, dos defectos como son el no garantizar la suficiencia de la C.A., y no permitir un cumplimiento adecuado del mandato constitucional de solidaridad interterritorial. Es evidente que el grado de autonomía conseguido es su-

perior así como también es mayor la transparencia para el administrado a nivel regional.

También se propugnan modificaciones de la L.O.F.C.A. hacia una mayor coparticipación reclamando una ampliación del capítulo de impuestos cedidos vías cesión parcial del I.R.P.F. y del I.V.A. En este sentido se pronuncian algunos expertos (20): "Es preferible conceder a los Estados directamente derecho a percibir los rendimientos de determinados impuestos antes de asignarles una participación en la recaudación federal, como medio de imbuir en las subdivisiones políticas del país el sentido de la independencia financiera y de su responsabilidad fiscal".

Evidentemente, tales esquemas, propios de estructuras políticas federales, basados en una amplia coparticipación en la gestión y recaudación de impuestos siguiendo el criterio de la territorialidad, precisan de la instrumentación de amplios mecanismos de solidaridad y son viables en países donde los desequilibrios interterritoriales no son tan acusados como en el nuestro.

En conclusión, el modelo general L.O.F.C.A. es válido, en nuestra opinión, permitiendo un grado de autonomía aceptable en cumplimiento del principio de diversidad, debe permitir la suficiencia presupuestaria de las regiones y puede ser solidario. Entendemos por último que, un cambio de modelo en estos momentos crearía confusionismos e ineficiencias.

(20) "Taxation in the Federal Republic of Germany". World Tax Series. Harvard Law School, 1969.