

La financiación autonómica. Una visión desde Andalucía

Luis Ángel Hierro Recio

1. Introducción

La Constitución Española de 1978 ha supuesto el mayor proceso descentralizador en la estructura del Estado en la España de la Edad Moderna. Nunca antes, de manera voluntaria y pacífica, nuestro país se había visto sometido a un proceso de esta magnitud, por el volumen de actividades y servicios públicos descentralizados y por la capacidad normativa transferida con los mismos. De ahí que no ya para España, sino incluso para gran número de países, el proceso ha terminado por considerarse ejemplar¹.

Desde un primer momento este proceso descentralizador tuvo un tratamiento asimétrico según el objeto de la descentralización. Así, mientras la descentralización de la capacidad normativa y de gestión de los servicios y el gasto público tuvo un desarrollo relativamente rápido, fueron muchas las cautelas establecidas para la descentralización de las fuentes de ingresos. De hecho, salvo las particularidades fiscales de los territorios forales y del régimen especial canario, que siempre estuvieron presentes en los legisladores constitucionales al amparo de las tradiciones vigen-

tes², el proceso descentralizador se articuló sobre la base de un sistema de financiación cuyo elemento fundamental fueron las subvenciones del Presupuesto del Estado a los de las Comunidades Autónomas y sólo a principios de los 90 comenzaron a barajarse, con ciertos visos de fructificación, fórmulas de menor dependencia financiera y mayor simetría entre la descentralización de ingresos y gastos.

Para Andalucía la definición del Estado de las Autonomías abrió la puerta a una nueva era de autogobierno, que ha supuesto un reto trascendental. En estos 20 años, la Comunidad Autónoma ha pasado a gestionar los principales servicios públicos (sanidad y educación entre ellos), con una dotación presupuestaria consolidada superior a los 2 billones de pesetas y con unas estructuras políticas y administrativas plenamente desarrolladas. Además, a lo largo de este proceso descentralizador, aún no cerrado, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha jugado un papel importante. Primero, porque en la medida en que se unió al grupo de Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución, produjo una aceleración del proceso no prevista inicialmente. Y segundo, porque ha ser-

1. Comentarios sobre la trascendencia de la descentralización autonómica pueden verse en Castells (1988a y 1988b) y Borrell (1990).

2. Ver Disposiciones Adicionales Primera y Tercera de la Constitución, respectivamente.

vido como elemento equilibrador del modelo en las sucesivas reformas del sistema de financiación, tanto por su peso demográfico como por el político asociado a éste.

2. El sistema de financiación autonómica. Principios y fuentes

Principios.

Por mandato constitucional, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas se articula mediante una Ley Orgánica de "Financiación de las Comunidades Autónomas"³. Esta previsión constitucional denota la singularidad del aspecto financiero dentro del marco general de regulación constitucional de las Comunidades Autónomas, pues en ningún otro sector de la regulación autonómica se permite que el Estado regule unilateralmente competencias de las Comunidades Autónomas, ni que pueda emitir normas que solucionen conflictos planteados entre éstas y el Estado⁴.

Dicha ley orgánica establece como principios básicos del sistema de financiación los de:

- Autonomía financiera (Art. 1).
- Unidad en la política económica (Art. 2).
- Coordinación con la Hacienda del Estado (Art. 2).
- Igualdad (Art. 2).

-Solidaridad (Art. 2; 4 y 16).

fijados al amparo de los principios constitucionales siguientes:

- Solidaridad (Arts. 2; 138,1; 156,1 y 158,2).
- Autonomía financiera (Art. 156,1).
- Coordinación (Art. 156,1).
- No traslación de la carga fiscal (Art. 157,2).
- No limitación de la libertad de circulación (Art. 139,2).
- Tributación conforme a la capacidad económica (Art. 31,1).
- Progresividad del sistema tributario (Art. 31,1).
- Respecto a los derechos históricos de los territorios forales (Disposición adicional primera).
- Información previa de las reformas en el régimen económico y fiscal de Canarias (Disposición adicional tercera).
- Negación de privilegios económicos (Art. 138,2)⁵.

Fuentes de ingreso.

En el marco de los principios que acabamos de citar quedaron estructuradas por la LOFCA las siguientes fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas⁶:

- a. Ingresos patrimoniales, de derecho privado y penales que, como para la Administración Central, constituyen un residuo marginal de ingresos de las Comunidades Autónomas en el que se incluyen: las multas y sanciones; las donaciones, le-

3. Su existencia está prevista en el Art. 157.3 de la Constitución y su regulación inicial es el resultado de los llamados "pactos autonómicos de 1980", contando con un amplio consenso parlamentario (302 votos emitidos, 277 a favor, 16 en contra y 9 abstenciones) que ha permitido su mantenimiento sin reformas fundamentales hasta finales de 1996.

4. Esta percepción señalada por García Añoveros (1986b) se ve reforzada por una segunda singularidad como es que en el Art. 157,1 de la Constitución, se utilizan términos "imperativos" al fijar la procedencia de los recursos financieros, mientras que en materia de gasto siempre se utilizan términos "posibilistas". Lo que podría dar lugar a interpretar la existencia de un principio de uniformidad, en materia financiera, de origen constitucional que no existe en otros aspectos del Estado de las Autonomías.

5. Pueden encontrarse análisis de los citados principios desde la óptica imperante en la época en Linares y Martín (1980) o García Añoveros (1986b).

6. A partir de este momento, las referencias al sistema de financiación autonómica habrán de considerarse referidas a la llamadas Comunidades de régimen común, es decir excluyendo los sistemas forales de financiación y las particularidades del régimen especial canario.

gados, etc.; y los ingresos derivados del rendimiento del patrimonio.

- b. Tributos propios, con las limitaciones de que no se vean afectados bienes y rendimientos de territorios ajenos, que no impongan restricciones a la movilidad y que no recaigan sobre hechos impositivos ya gravados por el Estado⁷.
- c. Tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades y contribuciones especiales, las primeras normalmente ya existentes en el momento de la transferencia de gasto y las segundas apenas utilizadas, como ha sido práctica común también en el ámbito de las Corporaciones Locales.
- d. Recargos sobre tributos cedidos y sobre no cedidos que graven la renta o el patrimonio, sin que impliquen minoración en los ingresos del Estado.
- e. Tributos cedidos total o parcialmente con una regulación uniforme establecida por el Estado, que se ceden a las Comunidades Autónomas para que los gestionen y se apropien de la recaudación⁸.
- f. Participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, por la que las Comunidades Autónomas pueden participar, con un determinado porcentaje, en una parte fundamental de

los ingresos tributarios globales del Estado.

- g. Asignaciones complementarias destinadas garantizar el nivel mínimo⁹ de la prestación de los servicios públicos transferidos, previstas en el art. 158.1 de la Constitución, y que jamás se han aplicado.

Además de las fuentes de ingresos que acabamos de resumir, existen dos fuentes adicionales de las que las Comunidades Autónomas pueden percibir elevadas cuantías de fondos y que son las siguientes¹⁰:

- a. Transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial. El FCI tiene prevista su constitución en el Art. 158,2 de la Constitución, como instrumento organizador del principio de solidaridad. Consiste en la dotación por parte del Estado de unos fondos que son repartidos entre las Comunidades Autónomas, en forma de transferencias, y cuya finalidad es tratar de corregir los desequilibrios económicos interregionales, mediante la financiación de proyectos de inversión que permitan aproximar económicamente a las distintas Comunidades Autónomas.
- b. Otras transferencias condicionadas, en las que podemos incluir: las transferencias que transitoriamente se han establecido, por parte del Estado, para que las Comunidades Autónomas pudiesen hacer frente a todas las obligaciones derivadas de la asunción de competencias¹¹; aquellas

7. Con estas restricciones, en la práctica, existe una gran limitación a la capacidad impositiva autónoma de las Comunidades, que condena a estas figuras a una condición de marginalidad.

8. A partir de la reforma de 1996, Ley Orgánica 3/1996 de 27 de diciembre, las cesiones parciales pueden realizarse sobre los hechos impositivos o sobre parte de la recaudación, el IRPF es susceptible de cesión parcial y se posibilita la cesión de capacidades normativas.

9. El art. 15.3 de la LOFCA establece el nivel mínimo de la prestación de servicios en el nivel medio en el territorio nacional.

10. Existe una fuente de ingresos adicional, que es la del endeudamiento, recurso al crédito y deuda regional, en la que se distinguen dos tipos según la aplicación de los fondos obtenidos: los destinados a cubrir déficit transitorios de tesorería, que tienen como limitación que el plazo de amortización no sea superior a un año; y, por otra parte, los dedicados a financiar gastos de inversión, para los que no se establece regulación sobre el plazo de amortización, pero que están sujetos a autorización del Estado y limitados por la afectación del ingreso a gasto de inversión y por el hecho de que anualmente no se puede destinar más del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma al pago de amortizaciones e intereses.

11. Subvenciones de este tipo son las de autogobierno, gestión autonómica o educación.

otras que pudiesen derivarse de los convenios de inversión para proyectos concretos previstos en el art. 18 de la LOFCA; y, más tarde, las transferencias para la financiación de la sanidad pública¹².

En el caso de Andalucía, a las fuentes anteriormente citadas se ha de añadir lo que en términos coloquiales se ha denominado “deuda histórica” y que con más propiedad se ha designar como “asignaciones complementarias para la financiación de los servicios transferidos a Andalucía”. Dichas asignaciones derivan de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que establece que:

“1. Dadas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo.

2. Los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales serán fijados para cada ejercicio por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma a que se hace referencia en el apartado 2 de la Disposición transitoria sexta.”¹³

3. El reparto de los fondos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El coste efectivo o la discrecionalidad del Gobierno

Definidas las fuentes de financiación por la LOFCA y los Estatutos de Autonomía, se puso en marcha de manera efectiva el proceso de dotación de fuentes de financiación a las distintas Comunidades Autónomas, conforme estas fueron aprobando sus respectivos Estatutos de Autonomía. La aprobación de cada Estatuto implicaba la creación del Consejo de Gobierno y de la Asamblea Legislativa y la solución financiera a los gastos generados consistió en la dotación de subvenciones del Estado para las inversiones de primer establecimiento y por los gastos de funcionamiento de ambas instituciones.

Creados los órganos de gobierno, la potestad legislativa y reguladora de las materias incluidas como competencias propias en el Estatuto era asumida inmediatamente por la Comunidad, aunque las posibilidades de gestión de las mismas se encontraba limitada por la ausencia de una estructura administrativa y de la dotación financiera para crearla. Para transferir los servicios y su gestión, se había articulado en la LOFCA un sistema de negociación en Comisiones Mixtas, Administración Central - Comunidad Autónoma, a las que se encargaba evaluar el coste del servicio a transferir. Acordado dicho coste y las condiciones de la transferencia de cada servicio, la Administración Central dejaba de prestarlo, pasando a ser la Comunidad Autónoma la encargada de ello, corriendo la fi-

12. El hecho de que la Sanidad Pública esté integrada en los presupuestos de la Seguridad Social ha sido la causa de que las cesiones de la gestión de la Sanidad Pública a las Comunidades Autónomas lleven aparejadas transferencias específicas destinadas a su financiación. Dichas transferencias son independientes del resto de la financiación autonómica y están condicionadas al uso específico de mantener el sistema sanitario público. Para un mayor tratamiento sobre el tema véase Monasterio y Suárez Pandiello (1998).

13. Sobre la aplicación de dicha disposición adicional se planteó en Andalucía a comienzos de la década actual una fuerte polémica en lo referido a su no aplicación a lo largo de todo el proceso descentralizador y sobre la posibilidad de que dichas asignaciones complementarias fueran coincidentes con las reguladas en el artículo 158.1 de la Constitución. En la actualidad no existe una interpretación constitucional al respecto, puesto que no se ha planteado ningún recurso de inconstitucionalidad que haya permitido una interpretación vinculante del mismo por parte del Tribunal Constitucional. Sin embargo, la dotación por parte del Gobierno de dicha asignación en 1996, por un importe de 20.000 millones, con carácter específico para Andalucía, da una primera interpretación de que la misma tiene carácter singular e independiente.

nanciación por cuenta de la Administración Central mediante subvención a la Comunidad Autónoma. No obstante, como muchos de los servicios transferidos llevaban asociados el cobro de tasas e impuestos, se hizo necesario crear un marco normativo que amparase la cesión de la gestión de estos recursos, para los que la Constitución en sus artículos 31.3 y 156.2 establecían la reserva de ley. Los acuerdos de las Comunidades Mixtas en lo referente a las condiciones de las cesiones se manifestaron en una ley general y en un conjunto de leyes particulares¹⁴ de cesión de tributos aprobadas al final del año 1983¹⁵.

La Participación en los Ingresos del Estado y el coste efectivo

El proceso de asunción de competencias sobre la base de negociaciones en Comisiones Mixtas centraba inevitablemente la polémica en la valoración del coste efectivo de la transferencia, ya que de ella dependía la cuantía de recursos para su gestión según lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA, y en consecuencia planteaba una disputa entre Estado y Comunidad, en la que el primero pretendía minimizar el coste efectivo y la segunda maximizarlo. Es más, cuando con posterioridad se puso en práctica el primer sistema de cuantificación la Participación en los Ingresos del Estado (PIE), por el llamado "sistema transitorio", los acuerdos sobre el coste efectivo se consolidaron y el debate sobre el reparto de fondos entre Estado y Comunidades resultó haber sido de gran importancia para el futuro inmediato de la financiación autonómica.

El cuadro representativo de la financiación autonómica,

mediante el sistema de evaluación del coste efectivo, era el que a continuación se reproduce¹⁶:

Coste total	Fuentes de Ingresos
Coste efectivo:	Financiación Incondicionada
Gastos de personal.	Tributos y Tasas cedidos (TC).
Compra de bienes corrientes y servicios.	+
Inversiones de reposición.	Participación en los Ingresos del Estado (PIE).
Coste complementario:	Financiación Condicionada
- Inversión nueva.	Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).
- Subvenciones corrientes.	Transferencias directas de los Presupuestos
- Subvenciones de capital.	Generales del Estado.

Por lo que se refiere a la PIE, para el cálculo del porcentaje de 1984 se utilizó la siguiente fórmula:

$$PPIE_t = \frac{CE_{t-1} - TC_{t-1}}{INC_{t-1}} \text{ siendo } t = 1, 1984$$

Este sistema de cálculo y los porcentajes a cada Comunidad Autónoma fueron aprobados por Ley a finales de 1984, siendo innecesarias correcciones posteriores, ya que en la fecha de su aprobación se disponía de todos los datos necesarios para su cálculo. Por su parte, el PPI de 1985 se introdujo en la Ley de Presupuestos de ese año con una formulación idéntica, lo que hizo imposible conocer los datos reales de "TC" e "INC", y obligó a la sustitución de los mismos por previsiones de recaudación, arbitrándose un procedimiento de liquidación a posteriori¹⁷. De manera que finalizado el ejercicio se procedió al cálculo definiti-

14. Los tributos cedidos están regulados por una norma general, la Ley 30/1983 reguladora de la Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, y por leyes específicas para cada Comunidad.

15. El año 1983 fue decisivo en el proceso de construcción del Estado de las Autonomías, pues en él concurrieron múltiples hechos de relevante importancia: en concreto, se finalizó el proceso institucional de aprobación de los Estatutos pendientes, y se negociaron los acuerdos de transferencia de servicios, cesión de tributos y corrección de valoraciones, con lo que quedó libre el paso para el establecimiento del sistema de "participación en ingresos".

16. Para un tratamiento pormenorizado del concepto de "coste efectivo" y de la financiación asociada al mismo consúltese Torres Cobo (1984).

17. Desde este momento el sistema de liquidación a posteriori ha sido una constante en la financiación autonómica.

vo de los porcentajes, liquidando, en 1986 el deudor por el valor del saldo. Finalmente, en el año 1986, último real del período transitorio, también se aplicó la fórmula anterior, si bien fue un año muy particular, pues en él se produjo la reforma de la imposición indirecta, implantándose el IVA, que supuso la supresión y modificación de un gran número de tributos, algunos de ellos cedidos a las Comunidades Autónomas, por lo que se hubieron de realizar correcciones en los valores de las variables para tener en cuenta los efectos de la nueva imposición indirecta.

El resultado de una estructura como la que acabamos de revisar era que la financiación ordinaria de los servicios transferidos venía determinada por el coste efectivo, para cuyo cálculo se había tomado como base la documentación aportada por los respectivos Ministerios. Con ello, y a pesar de que las magnitudes provenían de los acuerdos de las Comisiones Mixtas, el criterio para la asignación de los recursos era en esencia la discrecionalidad del Gobierno, que era quien podía disponer de alguna información fiable.

El Fondo de Compensación Interterritorial y la cuestión de la Inversión Nueva

El problema se planteaba para la financiación de la inversión nueva. Y fue en este aspecto donde adquirió relevancia el Fondo de Compensación Interterritorial. En origen, el FCI se concibió como la manifestación fundamental del principio constitucional de solidaridad interterritorial, teniendo como misión minorar los desequilibrios económicos entre los territorios. Sin embargo, la necesidad de financiar la inversión nueva asociada a los servicios transferidos hizo que en su primera regulación hubiera de asumir no sólo el objetivo de la solidaridad sino también la suficiencia financiera¹⁸. Esta necesidad se reconoció en la Ley 7/1984 reguladora del FCI, primera ley del Fondo, en la que se asumió que la elevada dotación del FCI prevista en la LOFCA, un mínimo del 30% de la inver-

sión pública definida como inversión real nueva, inducía a constituirlo en fuente básica de financiación autonómica¹⁹.

Los criterios que definían la distribución del FCI eran los siguientes:

- Todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias del FCI, debiendo, cada una de ellas elaborar un programa de desarrollo regional que sirviera de base para las inversiones a financiar con la participación en el FCI.

- La distribución del fondo se realizaba asignando a cada Comunidad un porcentaje obtenido en un sistema de tramos, que se asociaba a variables definitorias de las diferencias interregionales. Así, el FCI se distribuía en un 70% inversamente proporcional a la renta per cápita, ponderada por el número de habitantes de cada región; en un 20% proporcionalmente al saldo migratorio, considerando tanto la migración interna como la externa de los últimos 10 años; en un 5% proporcionalmente al desempleo diferencial respecto a la media; y en un 5% proporcional a la superficie del territorio en relación al territorio nacional. Con la particularidad de que en el segundo tramo sólo participaban las Comunidades con saldo migratorio positivo, y en el tercer tramo sólo lo hacían las Comunidades en que el desempleo es superior a la media.

- Calculados dichos porcentajes de participación, y dado que se valora el "hecho insular" como indicador de las necesidades adicionales de Canarias y Baleares, se incrementaba el porcentaje de estas comunidades en un 5%, más un 1% adicional por cada 50 Km de distancia entre los territorios insulares y la península. Procediéndose con posterioridad a minorar dicha cantidad en el porcentaje de las Comunidades no insulares, de manera proporcional.

Organizada de esta forma, la regulación del FCI permitió al menos que, para esta parte de los recursos, se establecieran unos criterios de reparto que, además de

18. Sobre la doble cobertura del fondo y el debate a cerca de su dotación ver García Añoveros (1986a, 1.986b) y Medina Guerrero (1992).

19. Una exposición detallada del funcionamiento del FCI de la época puede encontrarse en Melguizo (1988).

introducir cierta racionalidad al sistema, sentaron las bases de funcionamientos posteriores de otras fuentes de financiación, ya que dentro de dichos criterios de reparto quedó fijada como variable fundamental la población, que terminaría siendo el criterio fundamental para el período inmediatamente posterior.

No obstante, también es cierto que como el FCI se había asociado con el gasto de inversión en los Presupuestos del Estado, también estaba sujeto al menos en su cuantía total a la discrecionalidad del Gobierno, en tanto proponente del proyecto de presupuestos. Discrecionalidad que en la faceta de la financiación de la inversión nueva se veía reforzada por los Convenios de Inversión, máximo exponente de dicha discrecionalidad, pues dependían directamente de la voluntad del Gobierno, reforzando de forma evidente un sistema de financiación claramente subjetivo²⁰.

El concepto de "recaudación normativa" y sus efectos sobre el sistema

Dentro de este período transitorio se produjo un arduo debate propiciado a instancias del Gobierno, que a la postre sería definitivo en el reparto de los recursos financieros, y que en su momento no era más que un problema "marginal" sobre quién debía soportar la ineficacia recaudatoria de las Comunidades Autónomas²¹. Dicho debate versaba sobre la fórmula de cálculo de la PIE, ya que como ésta cubría aquella parte del coste no financiada con tributos y tasas cedidos, originaba un efecto desincentivo en la recaudación de dichos tributos y tasas. El argumento era que la garantía de financiación del coste inducía a que la Comunidad Autónoma, no sólo no procurase una gestión eficiente de los tributos, sino que incluso la descuidase interesadamente, ya que ello no mermaba sus ingresos a la par que no aparecía ante el electorado como una Administración fiscalmente "voraz". La solución a este problema consistió en sustituir en la fórmula de determinación de la PIE el valor de la recaudación de los tributos y tasas cedidos por una es-

timación de dicha recaudación, "recaudación normativa", que variaría a la misma tasa que el coste efectivo. Esta reforma, en apariencia de escasa trascendencia, a la postre resultó de enorme importancia, pues fijó un mecanismo de relación entre las fuentes financieras que eliminó el carácter de cierre de la PIE.

$$PPIE_t = \frac{CE_{t-1} \cdot TCN_{t-1}}{INC_{t-1}}$$

La forma de expresar el nuevo PPIE fue la siguiente: Analíticamente, la nueva forma de incorporar los tributos cedidos en la fórmula afectaba de la siguiente forma.

Originariamente la financiación incondicionada era:

$$Finan. Incond = PPIE_t \cdot INC_{t-1} + TC_{t-1} = \frac{CE_{t-1} \cdot TC_{t-1}}{INC_{t-1}} \cdot INC_{t-1} + TC_{t-1} = CE_{t-1}$$

mientras que con el nuevo sistema el volumen de ingresos venía determinado por:

$$Finan. Incond = PPIE_t \cdot INC_{t-1} + TC_{t-1} = \frac{CE_{t-1} \cdot TCN_{t-1}}{INC_{t-1}} \cdot INC_{t-1} + TC_{t-1} = CE_{t-1} + (TC_{t-1} - TCN_{t-1})$$

En consecuencia, a partir de ese momento los ingresos para cubrir el coste efectivo ya no estaban definidos por la cantidad pactada, sino que podían ser mayores o menores según la recaudación de los tributos cedidos. Además, como consecuencia de ello la distribución de ingresos entre el Estado y las Comunidades Autónomas se veía alterada pues ni el Estado podía apropiarse de los ingresos adicionales generados ni se veía obligado a financiar las mermas en la recaudación. Y a partir de ese momento la distribución de recursos entre Comunidades ya no era únicamente fruto de la discrecionalidad del Gobierno, sino que se hacía depender en el margen de un nuevo criterio: "la recaudación territorializada de los tributos" (RTT).

20. Como se señalará con posterioridad, desde un primer momento los Convenios de Inversión han reforzado la discrecionalidad del Gobierno, hasta incluso invertir los resultados distributivos del sistema.

21. Una explicación pormenorizada de lo explicado a continuación puede verse en Hierro (1997 y 1998)

4. El reparto de los fondos entre las Comunidades Autónomas. Los criterios objetivos y el papel de la población

La Participación en los Ingresos del Estado como mecanismo de distribución financiera

En 1986 el Consejo de Política Fiscal y Financiera propuso la modificación del sistema transitorio, que comenzó a operar a partir de 1987. El objetivo fundamental de la reforma era la aplicación de los indicadores objetivos de necesidades de gasto de las Comunidades, de acuerdo a lo establecido en el Art. 13 de la LOFCA para la articulación de la PIE²². Se consideraron criterios socio-económicos representativos de estas necesidades los siguientes: población, superficie, insularidad y número de unidades administrativas. Además se tuvieron en cuenta dos criterios adicionales, uno de carácter redistributivo, la riqueza relativa, y otro de tipo compensador, el esfuerzo fiscal.

Para el cálculo de la PIE se distinguió entre los fondos destinados a financiar las competencias de educación, que sólo se repartían entre las Comunidades con competencias del art. 151 de la Constitución, y los fondos destinados a financiar las competencias que habían sido asumidas por todas las Comunidades. En primer lugar se fijaba el montante global de participación de las Comunidades en los Ingresos del Estado como la suma de la anterior PIE, los tributos y tasas cedidos, las subvenciones de autogobierno y las subvenciones condicionadas, todo ellos referidos a 1986, además del 25% del FCI para el mismo año y un incremento de financiación adicional aportado por

el Estado. Y a continuación, la suma de esas cantidades se repartía en dos conceptos: financiación de las competencias educativas, un 58%, y financiación de las competencias comunes, el 42% restante. Las cantidades así calculadas se repartían entre las distintas Comunidades afectadas en cada caso, siguiendo los criterios socio-económicos señalados con anterioridad.

Llegados aquí, los ingresos vía PPIE que correspondían a cada Comunidad Autónoma se determinaban siguiendo el ya asumido método de restar la recaudación normativa de los tributos y tasas cedidos²³ y las subvenciones condicionadas que aún se mantenían vigentes. Y para su transformación en porcentaje se tomó como base el concepto ITAE, "Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente": total de ingresos tributarios del Estado no cedibles a las Comunidades Autónomas, más el importe de las cotizaciones a la Seguridad Social y por Desempleo, deduciendo los recursos transferidos a la C.E.E. ; siendo dicho porcentaje de participación constante para todo el periodo de vigencia 1987-1991. No obstante, para controlar la redistribución de los recursos que el nuevo sistema podía producir, se establecieron dos tipos de límites al crecimiento de los mismos: un techo máximo, la de variación nominal del PIB, y una tasa mínima, el crecimiento del llamado "gasto equivalente del Estado"²⁴.

El resultado de la reforma que se acaba de describir fue el desplazamiento del criterio de la discrecionalidad del Gobierno de los recursos del sistema de financiación. Así, por una parte, en cuanto a la distribución de recursos entre el Estado y las Comunidades, la constancia del PPIE hizo que el coste efectivo de los servicios dejase de ser determinante del volumen de recursos a percibir por las Comunidades, pasando a ser la evolución del ITAE la magnitud relevante para el crecimiento de los ingresos por esta vía,

22. El fundamento analítico del modelo puede encontrarse en Zabalza (1987). Y explicaciones de su contenido de la época pueden encontrarse en Medel (1987, 1990), Castells (1988a) o Monasterio (1988a).

23. Tengase en cuenta que a los tributos cedidos anteriormente se incorporó en 1988 la cesión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

24. El crecimiento de los gastos que realizara el Estado en departamentos que habían transferido servicios a las Comunidades Autónomas.

ya que el PPIE era constante. Más, cuando el 25% del FCI había pasado a formar parte de la financiación incondicionada.

Y por otra parte, en lo referido a la distribución de recursos entre las Comunidades Autónomas, la implantación del nuevo sistema en 1987 implicó por primera vez la consideración de la financiación como un volumen de fondos global a repartir entre las Comunidades. Primero se estableció el volumen total de fondos y a continuación se definió el reparto, con lo que es en este momento cuando se puede comenzar a hablar con propiedad de criterios de reparto. Y el resultado fue que la población adquirió una consideración fundamental. De hecho, como en la financiación de las competencias educativas el 84.4% de la financiación se distribuía según la población y en la de las competencias comunes el peso de la población era el 59%, el resultado fue que del montante global de la financiación el 73,75% terminó repartándose según el criterio de la población.

La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial y la incorporación de los Fondos Europeos

Tal como se ha señalado, el acuerdo de 1986 implicó que parte de la inversión nueva, el 25%, se incorporase a la financiación incondicionada, con lo que el FCI pasó de estar dotado con un 40% de los fondos destinados a inversión por parte del Estado a estarlo con un 30%. A cambio, como la incorporación a la CEE daba acceso a los fondos FEDER, se estableció un mecanismo de coordinación entre el FCI y dichos fondos, de forma que cualquier Comunidad podía cofinanciar proyectos de inversión con los fondos comunitarios recibidos por España, con un límite máximo del 30% de la cantidad recibida por la comunidad vía FCI.

No obstante, a pesar de estas modificaciones, en el FCI todavía participaban todas las Comunidades en atención a las necesidades de financiación de la inversión nueva. Ello unido al hecho de que las aplica-

ciones de fondos tenían naturaleza vinculante supuso una demanda constante de su reforma que cristalizó con la Ley 29/1990 de regulación del FCI, que vino a sustituir a la norma originaria. Esta nueva ley modificó la estructura del fondo, de forma que a partir de 1990 sólo recibieron fondos vía FCI las Comunidades Autónomas cuya renta per cápita fuese inferior al 75% de la renta per cápita Europea (objetivo 1 de la CE). Además se disminuyó la cuantía del FCI, que siguió manteniéndose en un 30% de la inversión civil nueva, pero únicamente por el porcentaje equivalente a la población de las Comunidades Autónomas que eran beneficiarias sobre el total; se modificó el peso de los criterios de reparto, de forma que a partir de 1990 el 87.5% del FCI se repartía según la población; y se concedió una compensación de carácter transitorio, por una cuantía similar a la del propio FCI y distribuida según el criterio de garantizar los ingresos percibidos con anterioridad por cada Comunidad para la financiación de la inversión nueva²⁵.

La consolidación del criterio de reparto según la población

A pesar de la creciente influencia del criterio de la población en el reparto, es necesario esperar hasta 1992 para que este criterio se sitúe de manera indiscutible como eje vertebrador de la distribución de los recursos de sistema de financiación autonómica.

Efectivamente, apenas puesta en marcha la reforma del FCI, comenzó un nuevo proceso de reforma que culminó con el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992. En este acuerdo los aspectos más relevantes fueron los siguientes. En primer lugar, se eliminó la diferencia entre recursos destinados a financiar la educación y a financiar las competencias comunes y se incorporaron a la PIE de las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza que aún permanecían como rémora de las subvenciones condicionadas. En segundo lugar, se incorporaron también a la PIE las cantidades que transitoriamente se habían destinado a compensar a las Comunidades que habían salido del FCI en su reforma y una canti-

25. Sobre la reforma del FCI y sus efectos financieros ver Hierro (1992a y 1994) e Hierro y Herrera (1997 y 1998)

dad adicional en concepto de “recursos adicionales para financiar la inversión nueva”. En tercer lugar, se establecieron unas reglas de modulación destinadas a garantizar la evolución de la financiación de cada Comunidad en relación con la media del crecimiento de los ingresos de las Comunidades de su grupo competencial, 151 ó 143. Y en cuarto lugar, se modificaron las ponderaciones de las variables destinadas a repartir los ingresos vía PIE, dándole un peso fundamental a la población, que a partir de ese momento pasó a regir el 94% y el 64% de la financiación incondicionada de los respectivos grupos competenciales antes citados.

Esta última reforma fue la que consolidó definitivamente el papel de la población en el ámbito de la distribución de la financiación incondicionada, ya que se apreció claramente que a medida que las Comunidades asumían competencias que implicaban la prestación de importantes servicios públicos como los de educación la variable población se constituía en el eje básico del sistema²⁶.

No obstante, también es cierto que el papel de los tributos cedidos recibió un impulso adicional en el período tratado, ya que en 1988, siguiendo el sistema de fijar una recaudación normativa, se había incorporado como tributo cedido el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, ello supuso en el margen una merma del papel de la población en favor del criterio de recaudación territorializada de los tributos. Lo mismo que también lo supuso el hecho de que no se dejaran de utilizar los Convenios de Inversión como mecanismos al servicio de la discrecionalidad del gobierno.

5. Las reformas de los noventa. Entre la recaudación territorializada de los tributos y la discrecionalidad

La incorporación del IRPF al sistema de financiación

Hasta 1993, el peso del criterio de la recaudación territorializada de tributos, se había visto limitado a: por una parte, la existencia de un criterio redistributivo denominado esfuerzo fiscal que operaba en la PIE con un peso que tras la última reforma era del 1.82%, según la diferencia entre la relación entre lo recaudado por IRPF en cada Comunidad y el total y la relación entre el PIB de cada Comunidad y el total; y por otra parte al efecto de la diferencia entre la evolución en la recaudación por tributos cedidos y la recaudación normativa de los mismos. Sin embargo existía una fortísima presión en favor de aumentar su papel por motivos de “corresponsabilidad fiscal”. Este concepto de corresponsabilidad fiscal se abrió paso en el debate sobre la base de dos consideraciones: una política, referida a la incapacidad por parte de las Comunidades Autónomas para realizar su propia política por las restricciones en el ámbito de los ingresos y que implicaba la defensa del aumento de las competencias en materia de ingresos hasta alcanzar niveles de autonomía similares a los obtenidos en materia de gasto; y otra de naturaleza financiera, fundada en que la desconexión entre recaudación y gasto se traducían en que el ciudadano no podía valorar eficientemente la actuación de cada una de las administraciones, al desconocer la efectiva distribución de los fondos²⁷.

El modelo de financiación para el período 1992-1996 fue efímero, ya que con fecha 7 de Octubre de 1993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó una reforma del sistema de Participación en los Ingresos

26. El papel de la población se ve aún más reforzado cuando se considera la financiación de la sanidad, ya que según lo dispuesto en la Ley General de Sanidad el criterio de asignación de los fondos es el de la “población protegida”, si bien existe un plazo de ajuste para pasar del criterio de coste efectivo al de población protegida.

27. El debate sobre la corresponsabilidad fiscal y su instrumentación ha sido muy amplio en el ámbito académico. Además del documento del Comité de Expertos al que se hace referencia con posterioridad, pueden consultarse entre otros las recientes obras de: Monasterio y Suárez Pandiello (1993), Casado y otros (1997), González-Páramo (1997), Monasterio (1997), Sánchez Sánchez (1997) o Hierro (1996b, 1997).

del Estado que marcó el futuro de la financiación autonómica²⁸. En efecto, la reforma tuvo por objeto el aumento de la corresponsabilidad fiscal, y para ello la PIE se dividió en dos tramos, uno similar al existente hasta el momento y otro constituido por una Participación del 15% en la Recaudación del IRPF en cada territorio. En esencia el método consistía en aplicar la misma metodología de los tributos cedidos a una parte mayor de la PIE, sobre la base de una cesión parcial del IRPF, si bien se optó por aplicar un sistema de participación en los ingresos territorializados del IRPF. Introduciéndose además unas reglas de modulación que atenuaban en gran medida los efectos financieros de la reforma, ya que se establecían límites mínimos y máximos al crecimiento de los ingresos por esta vía.

El resultado, por tanto, fue un aumento del margen en el que operaba el criterio RTT en la distribución de los recursos entre las Comunidades Autónomas, aunque con unos límites lo suficientemente efectivos como para evitar un detrimento fuerte del peso de los criterios objetivos y, por ende, de la población. De hecho, el verdadero debate había quedado aplazado a la espera de las negociaciones que se produjeran tras la emisión de un informe encargado a un grupo de expertos con objeto de definir un sistema de financiación basado en la corresponsabilidad fiscal y en la articulación de las “asignaciones para la nivelación de los servicios públicos”, única fuente de financiación que hasta el momento no había sido utilizada³⁰.

El nuevo modelo de financiación

El verdadero cambio del sistema de financiación se produjo con el nuevo modelo de financiación autonómica para el periodo 1997-2001 aprobado en reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera con fecha 23 de Septiembre de 1.996, que tampoco alcanzaría el consenso deseable³¹. La estructura básica del mismo, que es la actualmente vigente para las Comunidades que lo aceptaron es la siguiente. Por una parte se produce la cesión parcial del 15% del IRPF mediante la división de la tarifa del impuesto en dos partes, la estatal y la autonómica, que puede ser fijada por cada Comunidad Autónoma con unos límites de variación del $x (\pm 20\%)$ respecto de una tarifa autonómica de referencia que se establece mediante ley. Dicha capacidad normativa se extiende a las deducciones no empresariales y a los principales elementos de los tributos cedidos. Por otra parte, se mantiene la participación del 15% de la recaudación territorial del IRPF, en los mismos términos que en el anterior modelo y con una previsión de ser transformada en otro 15% de cesión parcial del tributo una vez que todas las Comunidades asuman las competencias de educación. Finalmente, la Participación en los Ingresos del Estado funciona como mecanismo de cierre en el año base³², de forma que a la PIE se le resta la cantidad que representa la Participación del 15% en la Recaudación del IRPF y la cantidad representativa del 15% del IRPF cedido, y a partir del primer año de aplicación evoluciona según el ITAE sin limitación. Es de

28. El acuerdo de 1993 sólo tenía vigencia para los años 1994 y 1995, estando previsto en el mismo su evaluación a fin de determinar su mantenimiento o modificación. Para 1996 fue prorrogado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera con el único voto favorable del Gobierno y Cataluña.

29. Por primera vez a lo largo de la descentralización autonómica se fijaron límites a la diferencia entre la recaudación real y la recaudación normativa, en este caso para el 15% del IRPF, que además operaban de forma que la posibilidad de alcanzar el máximo era tanto mayor cuanto más elevada fuera la recaudación por IRPF en la Comunidad y cuanto más creciera dicha recaudación en su territorio. Ver Hierro (1998).

30. El Informe fue elaborado por Carlos Monasterio, Francisco Pérez, José Sevilla y Joaquim Solé y fue publicado en 1995 por el Instituto de Estudios Fiscales con el título: “Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas”.

31. En contra del mismo votaron Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha que más tarde lo recurrirían ante el Tribunal Constitucional, al igual por Asturias.

32. Todo el sistema parte de la neutralidad en el año base, es decir de que en 1996 las Comunidades recibirían la misma cantidad de recursos con independencia de que operase el sistema de 1993 o el nuevo modelo.

cir, funcionando de manera idéntica a como había funcionado hasta el momento la recaudación normativa para los tributos cedidos.

Para controlar los efectos sobre el reparto de los fondos se establecen tres sistemas de garantía de mínimos que operan secuencialmente³³. Una garantía que afecta a los ingresos procedentes de fuentes asociadas al IRPF y opera garantizando un crecimiento mínimo igual al menor del crecimiento del PIB nacional o del 90% del crecimiento de la recaudación nacional por IRPF, si éste es mayor que el primero, ambos considerados como crecimiento acumulado en todo el período de vigencia. La segunda garantía afecta al volumen total de recursos obtenidos por las tres fuentes de financiación y garantiza el 90% del incremento de los recursos obtenidos por el total de las Comunidades Autónomas por las tres fuentes durante todo el período. Y la tercera garantiza el 90% de la financiación media per cápita de cada año a partir de que se transfieran los servicios de educación a las Comunidades que a comienzos del período no las habían asumido.

Las consecuencias de un cambio tan drástico como el propuesto son:

- Por una parte, que el nuevo modelo produce una vuelta a la discrecionalidad en la medida en que rompe con el sistema de definir previamente el montante de los fondos de la financiación autonómica y a partir de ahí aplicar los criterios de reparto. De hecho, en la medida en que se parte de la neutralidad inicial, implícitamente se acepta que las variables distributivas geo-demográficas no tienen variación, caso este que puede ser asumible en variables como la superficie, número de unidades administrativas, dispersión o insularidad, por la escasa o nula variabilidad de sus indicadores, pero que en ningún supuesto puede ser entendible para la variable población, que entre 1988, dato considerado en el modelo del período 1992-

1996, y 1997, primer año de aplicación del nuevo modelo, ha variado sensiblemente. De hecho, si tenemos en cuenta que la población pesaba en el anterior modelo el 94%, el efecto de congelar los datos produce una incidencia evidente en la distribución de los fondos, que hace que se pueda afirmar que existe una vuelta atrás en el sistema, por la recuperación del criterio de la discrecionalidad del Gobierno abandonado diez años antes con la renuncia al concepto de coste efectivo³⁴.

- Y por otra, que el sistema produce una modificación sensible en la estructura de los recursos que afecta al reparto de los mismos entre las Comunidades, ya que concentra la cesión en un tributo de muy desigual distribución de la recaudación. Ello crea una estructura financiera altamente variable por Comunidades, con fuentes de ingreso que evolucionan de manera distinta, ITAE por un lado y recaudación territorializada de los tributos cedidos total o parcialmente por otro, y que inevitablemente lleva aparejada una evolución de los recursos muy diversa y cada vez más alejada del criterio poblacional imperante en la fase anterior. Esta incidencia sobre el reparto de los ingresos que se acaba de citar se produce tanto al alza, dado que no existen reglas de modulación, como a la baja, ya que los instrumentos de garantía, por su estructura inicialmente definida, son de imposible aplicación³⁵. Y a todo ello hay que unir que la capacidad normativa transferida, tanto para los tributos cedidos, cosa que anteriormente no había ocurrido, como para la parte de IRPF cedida, permite que la variación en la distribución de los recursos pueda ser aún mayor.

La contrarreforma

No obstante, en relación a lo anterior hay que señalar, que en 1997, como consecuencia de la minoración en los recursos obtenidos por IRPF derivada de las mo-

33. No existe ningún límite que funcione como "tope" máximo al crecimiento de los recursos.

34. El papel del criterio discrecional del Gobierno es aún mayor para el caso de las Comunidades que no admiten el modelo, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, para las que se impone la prórroga del anterior sistema de manera unilateral.

35. Para una clara explicación sobre la inaplicabilidad de las cláusulas de garantía puede consultarse Hierro (1997 y 1998), donde aparece el funcionamiento del modelo en forma de proyecciones de futuro y su funcionamiento de haberse aplicado el modelo desde 1986, respectivamente.

dificaciones en la tributación de los incrementos patrimoniales en julio de 1996 y por la prevista minoración de los mismos a raíz de la reforma del IRPF que entra en vigor el 1 de enero de 1999, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó, a petición informal de las Comunidades que habían aceptado el modelo y a propuesta del Gobierno, una modificación del mismo, por la que se rectificaba la primera garantía en el sentido de ampliarla de forma que los recursos derivados del IRPF, vía cesión y participación, crezcan como mínimo al mismo ritmo que el PIB nominal.

Esta reforma es, en esencia, una retractación de la corresponsabilidad fiscal que inspiró el modelo. En primer lugar, demuestra de facto la intención de no utilizar la autonomía implícita en la cesión de la capacidad normativa, ya que las modificaciones en la normativa reguladora del IRPF por parte del Estado, que producen mermas de la recaudación, no se han contrarrestado con modificaciones de la tarifa autonómica en el libre ejercicio de la autonomía, sino que han sido respondidas con solicitudes para aumentar las transferencias del Estado. Y segundo, porque supone la recuperación de la discrecionalidad del Gobierno como principio orientador de la distribución de la financiación autonómica, ya que nos encontramos ante una estructura de ingresos que vuelve a variar su composición a medida que evoluciona el modelo, que de facto ahora sigue las siguientes reglas de crecimiento: ITAE para la PIE, PIB nominal para la cesión y participación en el IRPF y recaudación territorializada para los restantes tributos cedidos. Y eso sin tener en cuenta que, como consecuencia de esta “contrarreforma”, las Comunidades que no han aceptado el modelo ahora sufren una discriminación derivada de que el techo máximo de sus ingresos, situado en el crecimiento del PIB nominal por modulación del crecimiento del ITAE, es el suelo mínimo de crecimiento para una parte sustancial de los ingresos obtenidos por las Comunidades que han aceptado el sistema.

En resumen, las reformas de mediados de los noventa han supuesto un tránsito en el que, de la instauración definitiva del criterio de población como valor fundamental en el reparto de los recursos, se ha vuelto a imponer en cierta medida el criterio discrecional, pasando por un intento fracasado de imponer una corresponsabilidad fiscal que no ha hecho otra cosa que aumentar el margen en el que opera la recaudación te-

rritorializada de los tributos. Objetivo este último que se ha mostrado como verdadero orientador de la reforma.

5. Cifras y conclusiones desde la perspectiva de Andalucía

Las reformas y sus impactos en la financiación de Andalucía

Ciertamente es factible la cuantificación de la incidencia financiera de cada una de las reformas, no obstante ello superaría con mucho la dimensión de un artículo. De ahí que nos limitemos a continuación a extraer algunas conclusiones, en muchos casos evidentes, pero que no por ello dejan de aclarar los efectos de las distintas reformas del sistema de financiación en las cuentas públicas andaluzas.

Comenzando por la reforma aplicada en 1986 en la que se introdujo la recaudación normativa de los tributos cedidos, las Comunidades resultaron más beneficiadas cuanto mayor fue la recaudación obtenida en el año base por tributos cedidos y cuanto más crecía la recaudación real de los mismos con respecto al año base en su territorio. De forma que en Andalucía, dado que por su menor renta y producción siempre ha tenido una menor capacidad de recaudar ingresos tributarios, ya se puso de manifiesto en 1986 que los incrementos de que ingresos obtenidos por esta vía siempre iban a ser menores que en la mayoría de las restantes Comunidades.

Por el contrario, el sistema que entró en vigor en 1987 supuso el primer impulso a la consideración de la población como criterio de distribución de los recursos, con lo que Andalucía vio en parte corregidos los desequilibrios que el coste efectivo provocaba, como consecuencia de la infradotación tradicional de servicios públicos en esta Comunidad, y reconocida en su propio estatuto. Además el nuevo sistema modificó la tasa de crecimiento de la PIE, asociándola al ITAE, con el límite mínimo del gasto equivalente, con lo se incrementó la tasa de crecimiento de los ingresos y la ganancia fue tanto mayor cuanto más cantidad obtenía la Comunidad en concepto de PIE. Ello hizo que

en el bloque de “recursos del sistema de financiación” Andalucía resultase sensiblemente beneficiada ya que tradicionalmente, por el volumen de competencias asumidas y por la escasa potencia recaudatoria de los tributos cedidos ha sido la Comunidad con mayor PIE.

De igual forma, las modificaciones por las que se transfirió ingresos de FCI a PIE, a partir de 1987, y de FCI a la Compensación Transitoria y más tarde, en 1992, a la PIE supusieron la sustitución de una fuente que crecía a un ritmo más lento, el FCI que evolucionaba según la inversión pública estatal, por otra que crecía a un ritmo más rápido, la PIE que evolucionaba según el ITAE. En este aspecto, dado que Andalucía siempre había sido una Comunidad con alta participación en el FCI, la transferencia de recursos de FCI a PIE fue importante y beneficiosa. Si bien, también es cierto que para Andalucía, al igual que para el resto de Comunidades que quedaron en el FCI, hubiese sido preferible que todos sus ingresos vía FCI se hubiesen incorporado a la PIE, como ocurrió con la Compensación Transitoria, ya que con ello hubiesen conseguido un crecimiento de los recursos y una libertad de gasto mayores³⁶.

No obstante, también es cierto que la asociación de los Fondos Europeos a la financiación autonómica ha supuesto un mecanismo altamente beneficioso para Andalucía. Aunque en este aspecto cabe una importante matización ya que también es cierto: primero, que los fondos europeos están condicionados desde su dotación inicial, por lo que el hecho de ser región “objetivo 1”, o no serlo, no está para nada relacionado con la financiación autonómica; y, segundo, que el aporte de los fondos europeos ha permitido un claro relajamiento del instrumento de solidaridad nacional, el FCI, con lo que el resultado final ha sido que la solidaridad europea ha sustituido a la solidaridad española³⁷.

Por su parte, el grupo de reformas encaminadas a instrumentar la “corresponsabilidad fiscal” ha operado

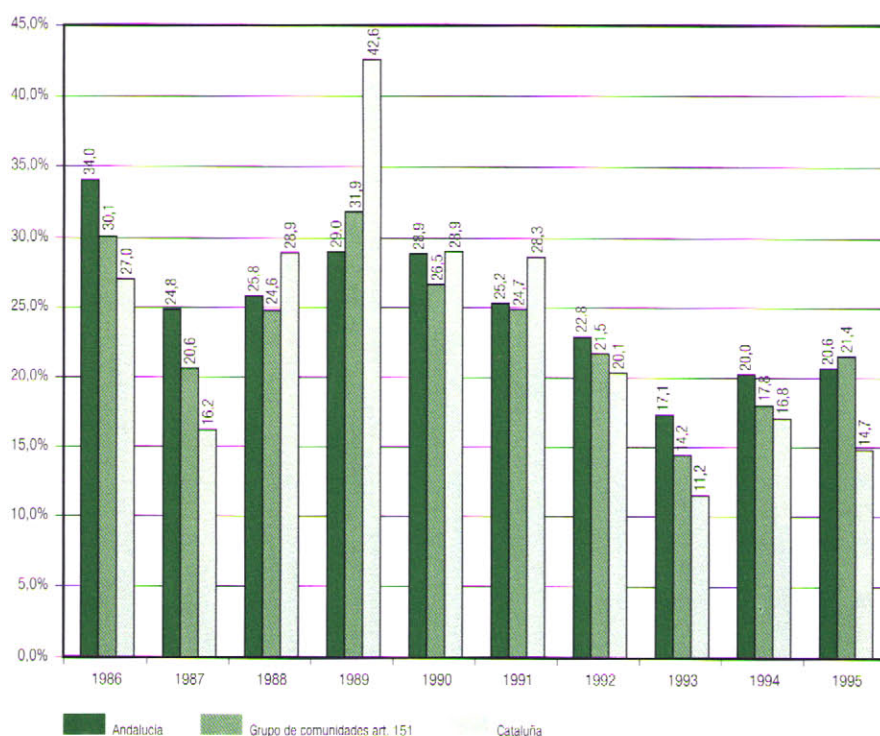
en el mismo sentido que la incorporación de la recaudación normativa de los tributos y tasas cedidos en 1986. De forma que la ganancia o pérdida ha venido determinada por el dato del año base y por la diferencia entre la evolución de la recaudación del IRPF en cada Comunidad y la regla de crecimiento aplicada a la PIE. Así, la aplicación de la participación territorializada en el IRPF a partir de 1994, en principio produce ganancias tanto mayores cuanto mayor es la recaudación por IRPF en la Comunidad y mayor es la diferencia entre el crecimiento de esa recaudación en cada territorio y el crecimiento del ITAE. Si bien hay que señalar que, como consecuencia de que las reglas de modulación operan sobre el total de la financiación obtenida limitando el crecimiento por arriba y garantizando un crecimiento mínimo de los recursos, el efecto queda sensiblemente reducido. De hecho fue esta modulación la permitió estandarizar las ganancias y que ninguna Comunidad, incluida Andalucía, se viera excesivamente favorecida o perjudicada.

Finalmente, la reforma de 1997, como es de todos conocido, no se aplica en Andalucía que, como ya se señaló, no la ha aceptado y la ha recurrido ante el Tribunal Constitucional. Esta situación dificulta la posibilidad de realizar estimaciones sobre posibles ganancias o pérdidas del sistema para Andalucía, más cuando el nuevo modelo se ha modificado en sus sistemas de garantías. En cualquier caso, sí se pueden aventurar al menos dos conclusiones: primero, que hasta ahora la sustitución de PIE por ingresos asociados al criterio de recaudación territorializada siempre ha aportado a Andalucía financiación adicional menor; y, segundo, que el aumento de la discrecionalidad del Gobierno a costa de la pérdida de relevancia de los criterios objetivos de reparto, fundamentalmente del criterio población, tampoco ha resultado beneficiosa para la Comunidad Andaluza. Con lo que en conclusión, es razonable afirmar que ni el actual modelo de financiación ni la prórroga del antiguo por imposición, son beneficiosos para la Comunidad.

36. A fecha de hoy, una de las reclamaciones realizadas desde Andalucía y pendientes de resolver es separar el FCI del gasto de inversión del Estado, y en consecuencia de la política económica de cada momento, y asociarlo a un índice de crecimiento que garantice la efectiva aplicación del principio de solidaridad interterritorial.

37. Una cuantificación de estos efectos puede verse en Hierro y Herrera (1997 y 1998).

Gráfico 1. Recursos adicionales totales.



Los datos para el período 1986-1995³⁸

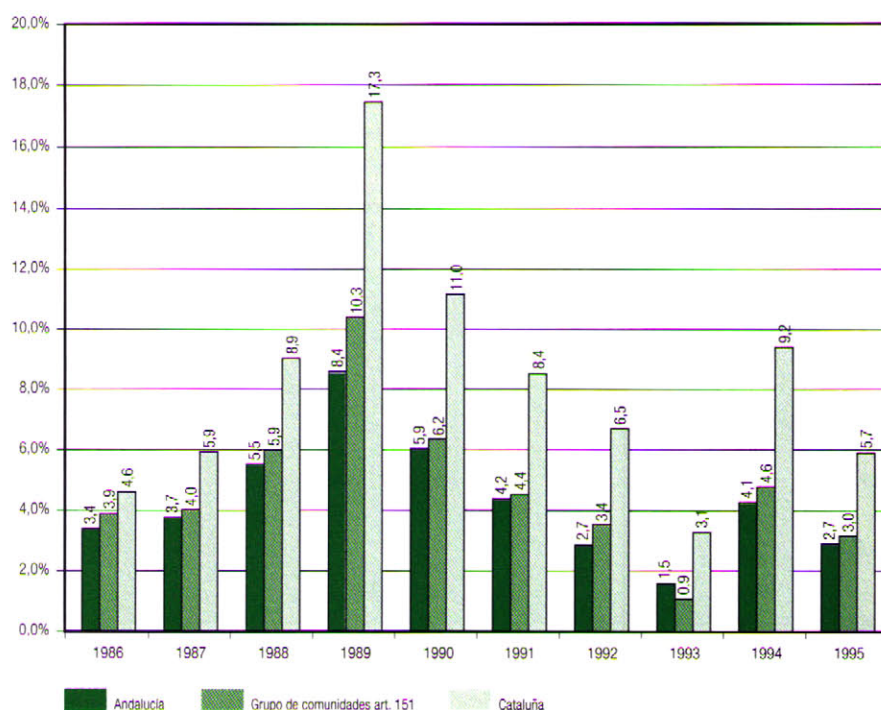
Conocidos los efectos de la objetivación de los criterios de reparto de los recursos del sistema de financiación y el papel atribuido a la población, nos centraremos a continuación en la incidencia que han tenido los otros dos criterios a los que nos hemos referido (discrecionalidad del Gobierno y recaudación territorializada de los tributos), en la financiación adicional recibida por Andalucía. Para ello hemos construido el Cuadro 1 del anexo que incluye las cifras de la financiación autonómica para Andalucía, para el conjunto de las Comunidades con competencias del artículo 151 (Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia) y para Cataluña, que sirve de término de comparación tanto por su dimen-

sión, como por el hecho de que su estructura de financiación es el polo opuesto a la andaluza.

Las citadas cifras se han organizado de la siguiente forma. Por una parte se encuentran los recursos del sistema, que incluyen las dos fuentes de financiación básica: tributos y tasas cedidos y PIE. Y por otra parte se ha distinguido el grupo de recursos adicionales. En él se aparecen: los fondos adicionales obtenidos por el hecho de que las recaudaciones normativas de tributos y de participación en el IRPF han sido inferiores a las reales o se han aplicado las reglas de modulación; los fondos destinados a inversión (la parte del FCI y la Compensación Transitoria que según los acuerdos de 1986 y 1989 correspondería a inversión nueva y se han ido integrando a la PIE) y los recursos

38. Desde 1995 los datos de la financiación autonómica que eran publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda han dejado de publicarse, por lo que no se dispone de cifras oficiales de los mismos.

Gráfico 2. Recursos adicionales por diferencia entre recaudación real y normativa.



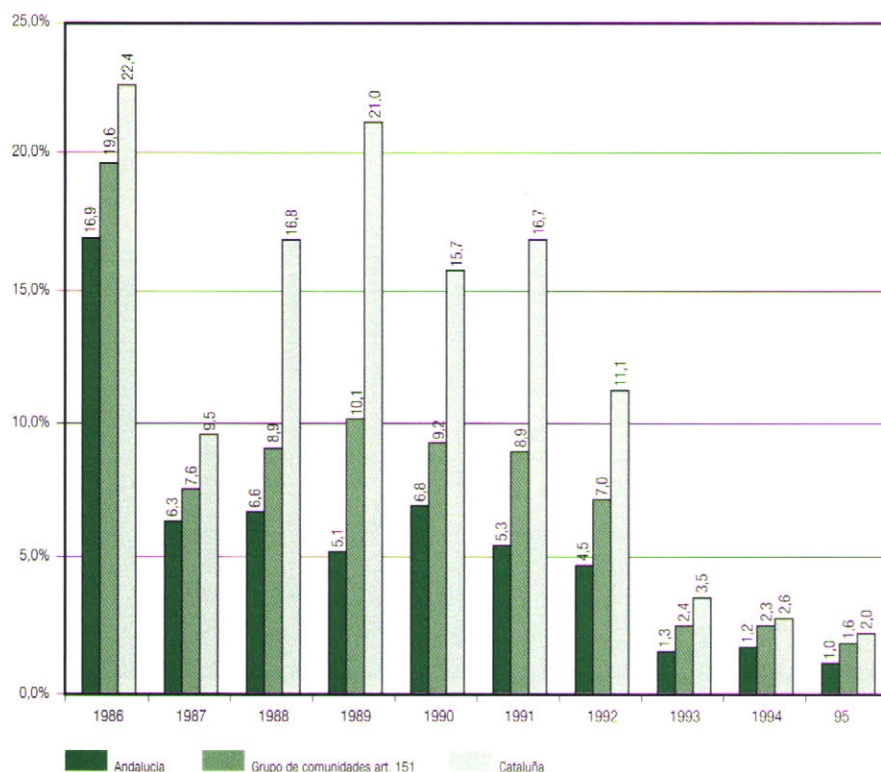
adicionales para inversión obtenidos por la vía de los convenios de inversión y contratos programa; y por último los recursos derivados de la instrumentación de la solidaridad vía FCI o de fondos europeos. A partir de los porcentajes calculados sobre las cifras anteriores, y que aparecen en el Cuadro 2, se han construido los gráficos 1 a 5, donde se presenta en forma de diagrama de barras el porcentaje de recursos adicionales obtenidos en el periodo.

Comenzando por el gráfico 1, podemos observar que a lo largo de todo el periodo ha afluído a Andalucía un importante volumen de recursos adicionales, que en el peor de los casos, año 1993, han supuesto como mínimo un 17% de ingresos adicionales. Siendo normalmente mayor el porcentaje adicional de recursos recibido por Andalucía que el del conjunto de Comunidades con competencias del artículo 151 de la Constitución. La variabilidad de este porcentaje de recursos adicionales se debe fundamentalmente a la sucesiva integración en la PIE de recursos proceden-

tes de fuentes ajenas. Este es el caso de la disminución de recursos adicionales de los años 1987 y 1993 en los que se produce la integración de recursos procedentes del FCI y Compensación Transitoria, respectivamente.

No obstante, la descomposición del porcentaje anterior en los distintos grupos de ingresos permite una mayor aclaración de la procedencia de los recursos. Así, en el Gráfico 2, representativo de los ingresos adicionales obtenidos como consecuencia de lo que hemos denominado criterio de recaudación territorializada de tributos, derivada de la aplicación del concepto de recaudación normativa, se aprecia claramente que, salvo situaciones especiales como la de 1993, los recursos adicionales por este concepto siempre son menores para Andalucía que para el grupo de Comunidades considerado. De igual forma se aprecia la conclusión evidente de que esta fuente de ingresos es mucho más “productiva” para las Comunidades con mayor nivel de renta y riqueza, como es el caso de

Gráfico 3. Recursos adicionales para inversión.



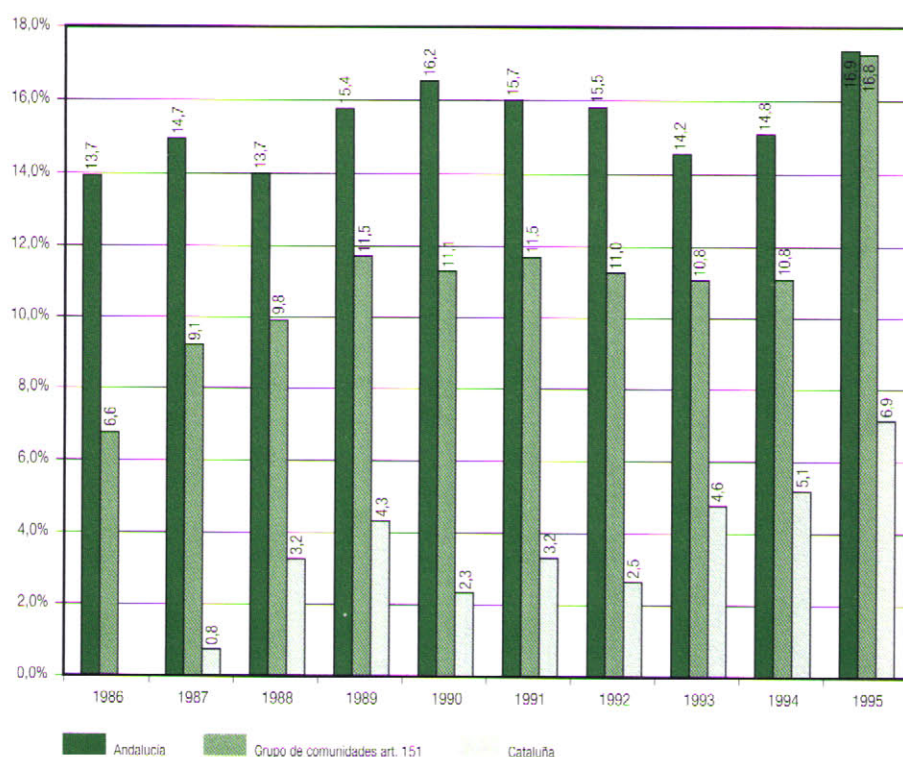
Cataluña. De hecho, el aumento del peso de el criterio RTT, primero con la cesión del Impuesto sobre Actos Jurídico Documentados para 1988 y después con la Participación territorializada en el IRPF en 1994 ha supuesto unos ingresos adicionales para Cataluña que han duplicado en porcentaje y casi en pesetas los ingresos adicionales de Andalucía.

Una situación similar se deriva de lo representado en el Gráfico 3, representativo del porcentaje de recursos adicionales para inversión. Dicho porcentaje se ha ido reduciendo, como consecuencia de las sucesivas reformas del FCI hasta situarse en unas cuantías que para Andalucía rondan el 1%, pero en todos los años sin excepción el aporte de recursos adicionales ha sido en Andalucía sensiblemente inferior al del grupo de Comunidades considerado y más aún si se compara con los datos de Cataluña. El peso de la discrecionalidad en este grupo de recursos ha operado en con-

tra de la financiación andaluza y ha primado a Comunidades con mayores renta y riqueza, lo que explica el interés de Andalucía en remitir a criterios objetivos toda la financiación posible.

De hecho, el peso de los criterios objetivos favorecedores de la redistribución se pone de manifiesto en el Gráfico 4, en el que se incluyen los fondos adicionales por FCI y por Fondos Europeos. Aquí el resultado se invierte, ya que Andalucía ha obtenido de forma casi sistemática recursos adicionales en unos porcentajes muy superiores a los del grupo que sirve de referencia. De hecho son estos ingresos adicionales los que han permitido compensar los menores ingresos adicionales para Andalucía, que la discrecionalidad de los fondos destinados a la inversión y el efecto del criterio de la recaudación territorializada de tributos provocaron a lo largo del período.

Gráfico 4. Recursos adicionales por FCI y Fondos Europeos.



No obstante, resta realizar una puntualización adicional en relación a lo que se acaba de afirmar y que se aprecia en el Gráfico 5. En él hemos excluido de los recursos adicionales aquellos que provienen de Fondos Europeos, a fin de conocer el impacto real de la financiación adicional procedente de los instrumentos propios de la estructura prevista en la Constitución. Se observa en dicho gráfico que la estructura financiera nacional del Estado de las Autonomías ha producido durante el período 1986-1995 una distribución de recursos perversa, que “desteje” lo “tejido” previamente por la financiación propiamente dicha. De hecho, en todos y cada uno de los años considerados los recursos adicionales obtenidos por Andalucía han sido sensiblemente menores a los de la Comunidades antes señaladas, a pesar incluso de la existencia del FCI.

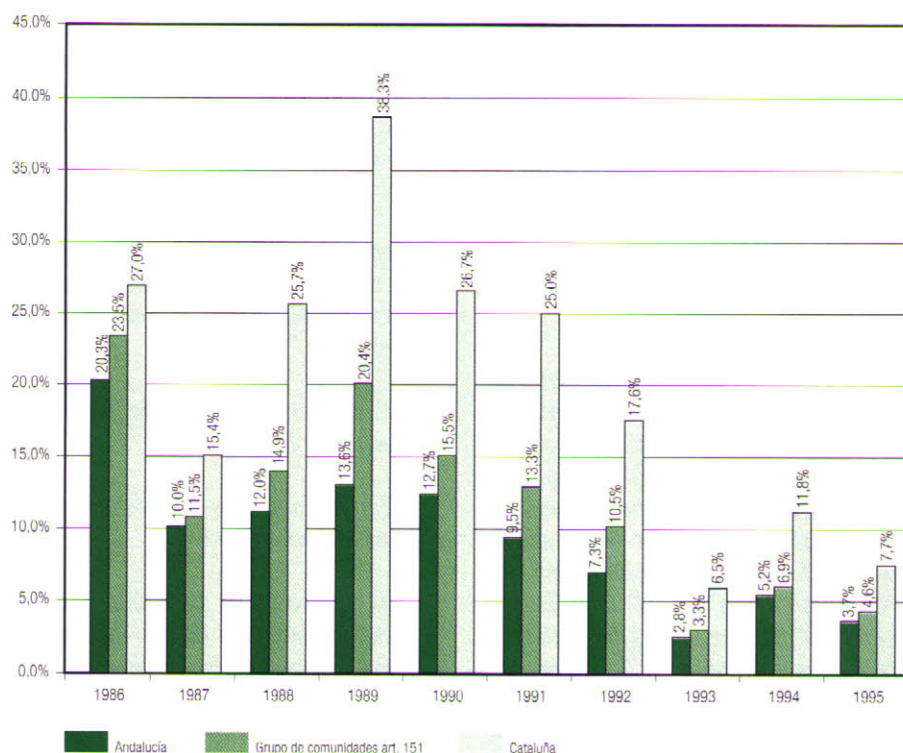
La influencia de los distintos actores

Como no podía ser de otra forma, el proceso descrito no es fruto de consideraciones azarosas, sino que ha ido produciéndose sobre la base de las distintas posturas acerca de la cuestión de los distintos agentes implicados. Es más, haciendo un breve ejercicio de repaso de las aportaciones de algunas Comunidades al comienzo del proceso autonómico, puede percibirse como las mismas han ido determinando la mayor parte de los instrumentos del sistema de financiación autonómica³⁹.

Así, en 1986 desde Andalucía se defendía el establecimiento de un PPIE constante que garantizase el principio de suficiencia para la financiación de los servicios transferidos y se insistía en la necesidad de

39. Un repaso de las distintas alternativas y críticas planteadas en las sucesivas reformas hasta 1992 puede encontrarse en Hierro (1996a).

Gráfico 5. Recursos adicionales sin Fondos Europeos.



hacer efectivos los instrumentos de solidaridad e igualdad, utilizando el FCI y las inversiones del Estado con criterios de fomento del desarrollo regional e instaurando los mecanismos de nivelación de servicios previstos a nivel constitucional. Por su parte, la Comunidad Valenciana se apostaba por una reforma sobre el sistema ya utilizado en el período transitorio, incluyendo en el coste efectivo las transferencias corrientes y de capital y corrigiendo la PIE para tener en cuenta el esfuerzo fiscal aplicado en cada Comunidad y su contribución a las cargas del Estado. Mientras que en lo relativo a la solidaridad se defendía la minoración de la cuantía del FCI y su distribución entre las Comunidades menos desarrolladas, completándose este mecanismo con asignaciones de nivelación para igualar los stocks de capital público de partida.

En un sentido similar, aunque con una alternativa distinta de instrumentación, Galicia defendía la financiación autonómica como mecanismo de nivelación de servicios. Para ello establecía la definición de unos denominados balances públicos, en los que se incluirían por una parte los gastos e ingresos públicos reales en cada territorio y por otros los que se derivarían de una distribución ideal del gasto público y que determinarían la distribución deseable del gasto público entre las Comunidades. A partir de aquí fijados los balances ideales para cada Comunidad Autónoma y sus correspondientes balances reales quedaría determinando el componente redistributivo de la financiación autonómica y el siguiente paso consistiría en utilizar los mecanismos financieros de la LOFCA para financiar los balances reales y el componente redistributivo⁴⁰.

40. La propuesta puede consultarse en Xunta de Galicia (1985)

Frente a estas posturas orientadas hacia la redistribución, Cataluña planteaba dos fases temporales, una primera a corto plazo, en la que habría de retocarse el sistema y, una segunda fase, en la que la financiación autonómica debía tender a un sistema similar al de los países federales. Dicho sistema, incluiría figuras tributarias compartidas y otras no compartidas, atribuyéndose, en todo caso, la gestión de las compartidas a las Comunidades Autónomas y territorializando la recaudación. Para la instauración de este sistema definitivo sería necesario modificar la LOFCA, y habría que mantener una especie de PIE que garantizase la suficiencia financiera de las Comunidades con menor capacidad recaudatoria⁴¹.

Vistas estas aportaciones iniciales, es claro observar como las mismas han influido en la configuración del sistema en las distintas etapas. Así, el establecimiento de un PPIE y la asociación de los fondos europeos al FCI tienen mucho que ver con la propuesta inicial andaluza. Lo mismo que la incorporación de la variable esfuerzo fiscal y la reforma del FCI reduciéndolo para que en él sólo participasen las Comunidades con menos renta, se deduce claramente de la propuesta valenciana. Mientras que finalmente, la evolución más reciente y el papel de la corresponsabilidad fiscal y del IRPF es consecuencia directa de las demandas de reforma formuladas desde el primer momento por Cataluña. No debiéndose olvidar en ningún caso el papel que ha jugado el Gobierno como orientador definitivo del proceso y la incidencia de su actuación discrecional, que en muchos casos ha operado como compensador de los "agravios" resultantes de cada reforma.

En realidad, se puede afirmar sin miedo al error que, en esencia, todo el proceso de construcción y reforma del sistema de financiación autonómica ha sido una pugna en torno al reparto de fondos que debe producir dicho sistema. No obstante, también se puede afirmar, sin faltar a la verdad, que esta cuestión apenas se ha planteado de manera directa en el ámbito académico e incluso político y que normalmente se han utilizado cuestiones de naturaleza técnica para "disfrazar" el problema fundamental antes citado.

Problema que se traduce en decidir sobre el peso que deben tener cada uno de los cuatro criterios que realmente se pueden barajar en cualquier sistema descentralizado:

- El criterio discrecional de "a cada cual según la voluntad del Gobierno".
- El criterio del coste de los servicios de "a todos los mismos servicios"⁴².
- El criterio de los indicadores de necesidad que suele conducir al criterio de la población de "a todos la misma financiación".
- Y finalmente, el criterio de la recaudación territorializada de los tributos de "a cada cual en función a lo que se ingresa en su territorio".

Y ello tiene mucho que ver con el concepto de justicia.

41. Ver Generalitat de Catalunya (1985).

42. Este criterio no debe confundirse con el de coste efectivo aplicado en el periodo transitorio y se podría definir como aquel que hace que los ingresos de cada Comunidad Autónoma dependan del coste que en cada región tiene la prestación de un determinado servicio. De forma que aquellas regiones en las que la prestación de los servicios implique, por razones demográficas, geográficas, climáticas, etc., un mayor coste, reciban más fondos que en las que ocurre lo contrario.

Anexo

Cuadro 1. Fuentes de ingreso de las Comunidades Autónomas.

Andalucía	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Recursos del sistema de financiación	182.363,6	259.394,1	307.141,7	343.725,1	416.026,6	474.178,5	566.737,0	624.085,2	637.989,7	689.707,4
Tasas cedidas por servicios traspadados recaudación normativa	7.854,0	7.051,0	7.981,0	9.260,0	10.346,0	12.511,0	13.408,0	14.540,0	14.476,0	15.689,0
Tributos cedidos recaudación normativa	30.779,3	35.867,1	53.108,2	58.063,4	72.018,0	81.820,8	86.162,4	93.436,2	93.025,7	100.818,0
PIE	143.730,3	216.476,0	246.052,5	276.401,7	333.662,5	379.846,7	467.166,6	516.109,0	530.488,0	573.200,4
Asignaciones Presupuestarias para nivelación de servicios										
Recursos Adicionales	61.967,4	64.221,1	79.091,7	99.599,3	120.083,4	119.617,0	129.043,7	106.461,5	127.588,8	142.404,0
Otros ingresos de origen tributario	6.163,5	9.697,9	16.762,8	29.005,6	24.467,0	20.138,2	15.569,6	9.504,8	26.000,3	18.652,0
Incremento de ingresos por TC-TON	6.163,5	9.697,9	16.762,8	29.005,6	24.467,0	20.138,2	15.569,6	9.504,8	26.000,3	18.652,0
Otros recursos para inversión	30.835,1	16.332,0	20.187,4	17.661,5	28.204,7	25.107,5	25.674,2	8.135,3	7.448,0	6.885,4
FCI imputable a inversión nueva + Compensación Transitoria	27.794,4	9.899,1	10.219,7	13.798,8	18.194,3	19.528,0	18.194,3			
Convenios de inversión	3.040,7	6.432,9	9.967,7	3.862,7	10.010,4	5.579,5	7.479,9	8.135,3	7.448,0	6.885,4
Contratos programas										
Otros recursos por solidaridad	24.968,8	38.191,2	42.141,5	52.932,2	67.411,7	74.371,3	87.799,9	88.821,4	94.140,5	116.866,6
FCI imputable a Solidaridad	24.968,8	25.866,8	26.704,4	36.056,8	47.542,4	51.675,8	51.114,3	50.993,7	49.998,3	50.719,8
Fondos Europeos asociados a FCI-Solidaridad		12.324,4	15.437,1	16.875,4	19.869,3	22.695,5	36.685,6	37.827,7	44.142,2	66.146,8
Fondos Europeos no asociados a FCI - Solidaridad										
Grupo de comunidades Art. 151	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Recursos del sistema de financiación	521.214,0	738.282,2	882.469,9	985.059,3	1.198.198,2	1.367.276,4	1.689.907,3	1.866.566,1	1.907.211,0	2.061.003,6
Tasas cedidas por servicios traspadados recaudación normativa	16.439,0	17.554,0	19.869,0	23.043,0	26.243,0	31.516,0	34.094,0	36.973,0	36.812,0	38.895,0
Tributos cedidos recaudación normativa	131.977,0	153.792,8	232.404,4	254.088,7	315.154,8	358.052,5	377.051,2	408.881,9	407.085,5	441.185,3
PIE	372.798,0	566.935,4	630.196,5	707.927,6	856.800,4	977.707,9	1.278.762,1	1.420.711,2	1.463.313,5	1.580.923,4
Asignaciones Presupuestarias para nivelación de servicios										
Recursos Adicionales	157.020,3	152.008,7	217.526,4	313.929,4	317.856,1	338.025,2	363.069,3	264.387,2	338.549,1	441.056,6
Otros ingresos de origen tributario	20.145,7	29.238,7	52.359,6	101.041,3	74.835,2	60.163,5	57.990,8	16.865,1	88.198,5	61.457,7
Incremento de ingresos por TC-TON	20.145,7	29.238,7	52.359,6	101.041,3	74.835,2	60.163,5	57.990,8	16.865,1	88.198,5	61.457,7
Otros recursos para inversión	102.241,5	55.813,7	78.939,3	99.594,0	110.510,0	121.064,4	118.880,8	45.163,7	43.913,8	32.860,8
FCI imputable a inversión nueva + Compensación Transitoria	74.342,9	33.326,2	37.266,8	52.675,2	64.081,7	68.780,0	64.081,7			
Convenios de inversión	20.488,3	13.254,0	30.333,7	35.757,7	29.062,3	31.053,4	40.977,1	37.903,4	37.366,8	32.860,8

Contratos programas	7.410,3	9.233,5	11.338,8	11.161,1	17.366,0	21.231,0	13.822,0	7.260,3	6.547,0	
Otros recursos por solidaridad	34.633,1	66.956,3	86.227,5	113.294,1	132.510,9	156.797,3	186.197,7	202.358,4	206.436,8	346.738,1
FCI imputable a Solidaridad	34.633,1	43.783,1	48.960,1	69.203,2	84.188,7	90.279,0	87.559,3	86.090,7	84.988,7	87.783,3
Fondos Europeos asociados a FCI-Solidaridad		21.698,4	30.004,8	33.320,1	41.326,4	55.007,6	86.722,9	92.387,5	94.897,3	219.623,8
Fondos Europeos no asociados a FCI - Solidaridad		1.474,8	7.262,6	10.770,8	6.995,8	11.510,7	11.915,5	23.880,2	26.550,8	39.331,0
Cataluña	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Recursos del sistema de financiación	128.735,1	191.978,9	227.566,0	253.116,5	309.284,8	355.364,0	470.208,9	517.269,5	524.460,8	567.693,5
Tasas cedidas por servicios traspasados recaudación normativa	3.637,0	4.959,0	5.613,0	6.511,0	7.518,0	9.006,0	9.787,0	10.613,0	10.566,0	11.451,0
Tributos cedidos recaudación normativa	49.161,3	57.287,7	90.684,9	99.146,2	122.974,4	139.713,2	147.126,5	159.546,9	158.846,0	172.151,8
PIE	75.936,8	129.732,2	131.268,1	147.459,3	178.792,4	206.644,9	313.295,4	347.109,6	355.048,8	384.090,7
Asignaciones Presupuestarias para nivelación de servicios										
Recursos Adicionales	34.744,5	31.057,0	65.733,7	107.704,0	89.438,5	100.489,7	94.707,8	57.684,6	88.295,5	83.245,6
Otros ingresos de origen tributario	5.878,1	11.311,3	20.313,1	43.718,8	34.015,6	29.697,8	30.755,5	15.945,1	48.131,0	32.315,2
Incremento de ingresos por TC-TCN	5.878,1	11.311,3	20.313,1	43.718,8	34.015,6	29.697,8	30.755,5	15.945,1	48.131,0	32.315,2
Otros recursos para inversión	28.866,4	18.270,8	38.158,0	53.214,4	48.427,1	59.281,2	52.036,8	17.859,3	13.613,7	11.599,4
FCI imputable a inversión nueva + Compensación Transitoria	14.660,8	10.039,3	14.766,6	23.892,5	26.329,6	28.260,0	26.329,6			
Convenios de inversión	7.600,3	1.626,8	14.885,7	21.021,9	7.397,5	12.595,2	14.690,2	13.281,9	9.666,7	11.599,4
Contratos programas	6.605,3	6.604,7	8.505,7	8.300,0	14.700,0	18.426,0	11.017,0	4.577,4	3.947,0	
Otros recursos por solidaridad	0,0	1.474,8	7.262,6	10.770,8	6.995,8	11.510,7	11.915,5	23.880,2	26.550,8	39.331,0
FCI imputable a Solidaridad										
Fondos Europeos asociados a FCI-Solidaridad										
Fondos Europeos no asociados a FCI - Solidaridad		1.474,8	7.262,6	10.770,8	6.995,8	11.510,7	11.915,5	23.880,2	26.550,8	39.331,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Nota 1: Los ingresos por TC-TCN no incluyen la diferencia por tasas cedidas, no disponible, y a partir de 1.994 incluyen el incremento de ingresos por la participación territorializada en el IRPF.

Cuadro 2. Fuentes de ingreso de las Comunidades Autónomas (%).

Andalucía	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Recursos del sistema de financiación	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Tasas cedidas por servicios traspadados recaudación normativa	4,3%	2,7%	2,6%	2,7%	2,5%	2,6%	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%
Tributos cedidos recaudación normativa	16,9%	13,8%	17,3%	16,9%	17,3%	17,3%	15,2%	15,0%	14,6%	14,6%
PIE	78,8%	83,5%	80,1%	80,4%	80,2%	80,1%	82,4%	82,7%	83,1%	83,1%
Asignaciones Presupuestarias para nivelación de servicios										
Recursos Adicionales	34,0%	24,8%	25,8%	29,0%	28,9%	25,2%	22,8%	17,1%	20,0%	20,6%
Otros ingresos de origen tributario	3,4%	3,7%	5,5%	8,4%	5,9%	4,2%	2,7%	1,5%	4,1%	2,7%
Incremento de ingresos por TC-TCN	3,4%	3,7%	5,5%	8,4%	5,9%	4,2%	2,7%	1,5%	4,1%	2,7%
Otros recursos para inversión	16,9%	6,3%	6,6%	5,1%	6,8%	5,3%	4,5%	1,3%	1,2%	1,0%
FCI imputable a inversión nueva + Compensación Transitoria	15,2%	3,8%	3,3%	4,0%	4,4%	4,1%	3,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Convenios de inversión	1,7%	2,5%	3,2%	1,1%	2,4%	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,0%
Contratos programas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros recursos por solidaridad	13,7%	14,7%	13,7%	15,4%	16,2%	15,7%	15,5%	14,2%	14,8%	16,9%
FCI imputable a Solidaridad	13,7%	10,0%	8,7%	10,5%	11,4%	10,9%	9,0%	8,2%	7,8%	7,4%
Fondos Europeos asociados a FCI-Solidaridad	0,0%	4,8%	5,0%	4,9%	4,8%	4,8%	6,5%	6,1%	6,9%	9,6%
Fondos Europeos no asociados a FCI - Solidaridad	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Grupo de omunidades Art. 151	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
Recursos del sistema de financiación	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Tasas cedidas por servicios traspadados recaudación normativa	3,2%	2,4%	2,3%	2,3%	2,2%	2,3%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%
Tributos cedidos recaudación normativa	25,3%	20,8%	26,3%	25,8%	26,3%	26,2%	22,3%	21,9%	21,3%	21,4%
PIE	71,5%	76,8%	71,4%	71,9%	71,5%	71,5%	75,7%	76,1%	76,7%	76,7%
Asignaciones Presupuestarias para nivelación de servicios										
Recursos Adicionales	30,1%	20,6%	24,6%	31,9%	26,5%	24,7%	21,5%	14,2%	17,8%	21,4%
Otros ingresos de origen tributario	3,9%	4,0%	5,9%	10,3%	6,2%	4,4%	3,4%	0,9%	4,6%	3,0%
Incremento de ingresos por TC-TCN	3,9%	4,0%	5,9%	10,3%	6,2%	4,4%	3,4%	0,9%	4,6%	3,0%
Otros recursos para inversión	19,6%	7,6%	8,9%	10,1%	9,2%	8,9%	7,0%	2,4%	2,3%	1,6%
FCI imputable a inversión nueva + Compensación Transitoria	14,3%	4,5%	4,2%	5,3%	5,3%	5,0%	3,8%	0,0%	0,0%	0,0%
Convenios de inversión	3,9%	1,8%	3,4%	3,6%	2,4%	2,3%	2,4%	2,0%	2,0%	1,6%
Contratos programas	1,4%	1,3%	1,3%	1,1%	1,4%	1,6%	0,8%	0,4%	0,3%	0,0%

Otros recursos por solidaridad	6,6%	9,1%	9,8%	11,5%	11,1%	11,5%	11,0%	10,8%	10,8%	16,8%
FCI imputable a Solidaridad	6,6%	5,9%	5,5%	7,0%	7,0%	6,6%	5,2%	4,6%	4,5%	4,3%
Fondos Europeos asociados a FCI-Solidaridad	0,0%	2,9%	3,4%	3,4%	3,4%	4,0%	5,1%	4,9%	5,0%	10,7%
Fondos Europeos no asociados a FCI - Solidaridad	0,0%	0,2%	0,8%	1,1%	0,6%	0,8%	0,7%	1,3%	1,4%	1,9%
Cataluña	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
Recursos del sistema de financiación	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Tasas cedidas por servicios traspasados recaudación normativa	2,8%	2,6%	2,5%	2,6%	2,4%	2,5%	2,1%	2,1%	2,0%	2,0%
Tributos cedidos recaudación normativa	38,2%	29,8%	39,8%	39,2%	39,8%	39,3%	31,3%	30,8%	30,3%	30,3%
PIE	59,0%	67,6%	57,7%	58,3%	57,8%	58,2%	66,6%	67,1%	67,7%	67,7%
Asignaciones Presupuestarias para nivelación de servicios										
Recursos Adicionales	27,0%	16,2%	28,9%	42,6%	28,9%	28,3%	20,1%	11,2%	16,8%	14,7%
Otros ingresos de origen tributario	4,6%	5,9%	8,9%	17,3%	11,0%	8,4%	6,5%	3,1%	9,2%	5,7%
Incremento de ingresos por TC-TCN	4,6%	5,9%	8,9%	17,3%	11,0%	8,4%	6,5%	3,1%	9,2%	5,7%
Otros recursos para inversión	22,4%	9,5%	16,8%	21,0%	15,7%	16,7%	11,1%	3,5%	2,6%	2,0%
FCI imputable a inversión nueva + Compensación Transitoria	11,4%	5,2%	6,5%	9,4%	8,5%	8,0%	5,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Convenios de inversión	5,9%	0,8%	6,5%	8,3%	2,4%	3,5%	3,1%	2,6%	1,8%	2,0%
Contratos programas	5,1%	3,4%	3,7%	3,3%	4,8%	5,2%	2,3%	0,9%	0,8%	0,0%
Otros recursos por solidaridad	0,0%	0,8%	3,2%	4,3%	2,3%	3,2%	2,5%	4,6%	5,1%	6,9%
FCI imputable a Solidaridad	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Fondos Europeos asociados a FCI-Solidaridad	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Fondos Europeos no asociados a FCI - Solidaridad	0,0%	0,8%	3,2%	4,3%	2,3%	3,2%	2,5%	4,6%	5,1%	6,9%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Nota 1: Los ingresos por TC-TCN no incluyen la diferencia por tasas cedidas, no disponible, y a partir de 1.994 incluyen el incremento de ingresos por la participación territorializada en el IRPF.

Nota 2: El FCI se divide en imputable y no imputable a solidaridad considerando que el 25% incorporado a PIE y la Compensación Transitoria era la parte del mismo que correspondía a inversión nueva.

Referencias bibliográficas

- ALBI, E. (Ed.): (1990) *La Hacienda Pública en la democracia*, Ariel, Barcelona.
- ALCALÁ, F.: (1995) *La Financiación de las Comunidades Autónomas. Un Análisis desde la Perspectiva de la Región de Murcia*, Consejería de Hacienda y Administración Pública. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Murcia.
- ARMET, L. y CASTELLS, A.: (1983) "Aproximación crítica al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española*, 80, págs. 161-173.
- BORRELL, J.: (1990) "De la Constitución a Europa: una década de política fiscal", *Información Comercial Española*, 680, págs. 9-35.
- ASEPELT-ESPAÑA:- (1991) *Actas de la V Reunión de Asepelt-España*, Caja de Canarias, Gran Canaria.
- (1992) *Actas de la VI Reunión de Asepelt-España*, La General de Granada, Granada.
- CASADO, G. y otros:- (1997) *La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada.
- CASTELLS, A.: - (1988a) *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona.
- (1988b) "El proceso de descentralización del sector público en España", *Hacienda Pública Española*, 110/111, págs. 247-257.
- GARCÍA AÑOVEROS, J.: - (1986a) "¿Crisis en las haciendas autonómicas?", *Hacienda Pública Española*, 101, págs. 367-374.
- (1986b) "Informe sobre modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española*, 101, págs. 374-403.
- GENERALITAT DE CATALUNYA: (1985) *Libro Blanco del Gobierno de la Generalidad de Cataluña sobre financiación autonómica*, Departamento de Economía y Finanzas, Barcelona.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.: - (1997) "El IRPF en la encrucijada: Entre la convergencia europea y la cesión a las Comunidades Autónomas", *Economías*, 38, 1997, págs. 78-97.
- HIERRO, L.A.: - (1990) "Metodología y 'Solidaridad y Justicia' en las propuestas de financiación autonómica", en Junta de Castilla y León (Eds.): (1990), *Comunicaciones 2*, págs. 562-577.
- (1992a) "Alternativa para la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial", en Asepelt-España (Ed.) (1992), Volumen 4, págs. 191-201.
- (1992b) "Un modelo permanente de financiación autonómica", en Junta de Castilla y León (Eds.) (1992), *Comunicaciones 1*, Págs. 499-513.
- (1994) "La Reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. Los Costes y Beneficios de la Solidaridad", *Revista de Estudios Andaluces*, 20, págs. 1-20.
- (1995) "La financiación de las Comunidades Autónomas: Problemas y perspectivas", en Pérez Ramírez (Coord.) (1995), págs. 123-150.
- (1996a) *Economía y Hacienda de las Administraciones Subcentrales*, Sevilla, Sevilla Siglo XXI, 1996.
- (1996b) "El sistema de Tax Credit como alternativa de corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica", Junta de Castilla y León (Eds.): (1996), *Comunicaciones 1*, págs. 444- 457.
- (1997) "La incidencia financiera de las reformas del sistema de financiación autonómica" en Pérez Ramírez (Coord.) (1997), págs. 133-173.
- (1998) "Los efectos financieros de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas", *V Encuentro de Economía Pública*, Valencia, 4, 5 y 6 de febrero de 1998. Próxima publicación en *Hacienda Pública Española*.
- HIERRO, L.A. y HERRERA, J.M.: - (1997) "El componente de solidaridad en la financiación de las Comunidades Autónomas", *I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía*, Jerez de la Frontera (Cádiz), 23, 24 y 25 de abril de 1997.
- (1998) "La realidad de la solidaridad en la financiación autonómica", *V Encuentro de Economía Pública*, Valencia, 4, 5 y 6 de febrero de 1998.

IGLESIAS, A.: (1982) "Un comentario sobre el modelo LOFCA (ingresos de la hacienda de las Comunidades)", *Hacienda Pública Española*, 79, págs. 123-137.

IGLESIAS, A., PUY, P. y RODRÍGUEZ PADRÓN, C.: (1984) "Comentario en torno a la financiación de la autonomía en Galicia (ingresos)", *Hacienda Pública Española*, 89, págs. 127-144.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (Ed.): (1988) *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (Ed.): (1990) 2º *Congreso de Economía Regional de Castilla y León*, Valladolid, Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León.

- (1992) 3º *Congreso de Economía Regional de Castilla y León*, Valladolid, Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León.

- (1996) 5º *Congreso de Economía Regional de Castilla y León*, Valladolid, Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León.

LINARES, J. y MARTÍN DE ROSALES, J.: (1980) "Comentarios a la ley orgánica de la financiación de Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española*, 65, págs. 119-192.

MEDEL, B.: (1987) "La financiación autonómica: Análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo", *Papeles de Economía Española*, 30/31, págs. 385-405.

- (1990) "La Hacienda autonómica y local", en Albi (Ed.) (1990), págs. 211-242.

MEDINA, M.: (1990) "La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 30, págs. 65-92.

MELGUIZO SÁNCHEZ, A.: (1985) "La financiación de las Comunidades Autónomas en los Presupuestos del Estado", *Hacienda Pública Española*, 97, págs. 309-331.

- (1988) "El Fondo de Compensación Interterritorial", *Papeles de Economía Española*, 35, págs. 354-376.

MONASTERIO, C.: (1988a) "Una valoración crítica del nuevo sistema de financiación autonómica", *Papeles de Economía Española*, 35, págs. 340-354.

- (1988b) "Federalismo fiscal e incremento del gasto: el caso de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Economía Española*, 37, págs. 372-387.

- (1997) "El sistema de financiación autonómica para el período 1997-2001: Una reforma incompleta", *Economistas*, 1997, 74, págs. 243-250.

MONASTERIO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J.: (1993) *Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal en España*, Bilbao, Fundación BBV.

- (1996) *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Barcelona, Ariel.

- (1998) *Manual de Hacienda Autonómica y Local (2ª Edición)*, Barcelona, Ariel.

MONASTERIO, C. y otros: (1995) *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1995.

PÉREZ RAMÍREZ, B. (Coord.): (1995) *I Jornadas sobre Economía Española y Andaluza*, Sevilla, Caja San Fernando de Sevilla y Jerez.

- (1997) *III Jornadas sobre Economía Española y Andaluza*, Sevilla, Caja San Fernando de Sevilla y Jerez.

RUIZ-HUERTA, J. y otros: (1997) "Impacto distributivo de la utilización del IRPF como instrumento de financiación autonómica", *Papeles de Trabajo IEF*, nº 2/97.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.: (1997) *La Corresponsabilidad Fiscal de las Comunidades Autónomas*. Aranzadi. Pamplona.

TORRES COBO, F.: (1984) "La financiación de las Comunidades Autónomas en los Presupuestos Generales del Estado", *Hacienda Pública Española* 90, págs. 277-296.

- (1985) "Las transferencias financieras a las Comunidades Autónomas en la ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986", *Hacienda Pública Española*, 97, págs. 333-350.

UTRILLA, A. y CUADRADO, J.R.: (1997) *Financiación autonómica. La incidencia del nuevo sistema en la Comunidad de Madrid*, Civitas, Madrid.

XUNTA DE GALICIA: (1985) *Financiación de las*

Comunidades Autónomas. Propuestas para abordar el periodo definitivo, Consellería de Economía y Hacienda, A Coruña.

ciación autonómica”, *Papeles de Economía Española*, 30/31, págs. 374-384.

ZABALZA, A.: (1.987) “El nuevo sistema de finan-