

A EQUIDADE NO NOVO SISTEMA DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO

ANA AGÚNDEZ GARCÍA / FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO
Departamento de Economía Aplicada
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade de Estremadura

Recibido: 7 febreiro 1998

Aceptado: 7 febreiro 1998

Resumo: Neste traballo lévase a cabo unha valoración do novo sistema de financiamento autonómico dende o principio da equidade.

Unha vez descritos os elementos básicos da última reforma aprobada no Consello de Política Fiscal e Financeira, o 23 de setembro de 1996, detémonos nas denominadas "garantías de solidariedade" previstas nel. De seguido trátanse as posibles consecuencias financeiras do Acordo para distintos escenarios, insistindo nas necesarias cautelas que deben terse en conta para unha interpretación adecuada dos resultados.

En coherencia co argumento básico do estudo, carece de sentido xulga-la bondade do novo sistema sobre a base unicamente das súas consecuencias financeiras. Por iso, a análise posterior faise dende unha perspectiva global, aínda que centrada fundamentalmente nos aspectos de equidade. A ausencia dun criterio explícito de equidade e, en consecuencia, dun verdadeiro sistema de nivelación segue sendo un dos principais defectos do actual sistema de financiamento autonómico.

Palabras clave: Comunidades autónomas / Principios básicos das facendas descentralizadas / Financiamento das comunidades autónomas / Evolución do financiamento autonómico / Sistemas de nivelación.

EQUITY IN THE NEW FINANCING SYSTEM FOR AUTONOMOUS REGIONS

Summary: In this paper the new financing system for autonomous regions is assessed according to the principle of equal treatment.

Having first described the basic elements of the last reform passed in the Council of Fiscal and Financial Policy held 23rd September 1996, the so-called "solidarity guarantees" there anticipated are analysed. The possible financial consequences of the Agreement for different scenarios are then reviewed insisting on the necessary cautions that must be taken into account for an adequate interpretation of the results.

In accordance with the basic argument of this study, it makes no sense to judge the goodness of the new system just by its financial consequences. Because of that the subsequent analysis is carried out from a global viewpoint, although basically focused on fairness. The lack of explicit equity criteria and, as a consequence, a true balancing system is still one of the main flaws of the current financing system for autonomous regions.

Keywords: Autonomous communities / Basic principles of decentralised public finances / Financing of autonomous communities / Financing development of autonomous regions / Balancing systems.

INTRODUCCIÓN

Os principais problemas que existen en calquera esquema de facendas descentralizadas poden traducirse en insatisfaccións no grao de cumprimento dos principios básicos que han presidir todo sistema de financiamento segundo a teoría do

federalismo fiscal e que son recollidos pola nosa Constitución: autonomía, solidariedade e coordinación.

Dado o carácter conflictivo destes principios, como sucede reiteradamente no ámbito da economía pública, todo proceso de reforma debería evita-lo sofisma de crer que estes obxectivos poden conseguirse en grao máximo á vez. Tamén será incorrecto pensar que os instrumentos seleccionados para alcanzar un fin específico non acaban tendo efectos nos outros principios inicialmente esquecidos.

A ensinanza básica que un debe extraer do anterior é a necesidade de tratar de forma conxunta os principios indicados en todo proceso de reforma, buscando un xogo equilibrado destes. Dende ese punto de vista, a proposta de reforma recollida no *Libro Blanco* (Monasterio, Pérez, Sevilla e Solé, 1995), elaborado por un grupo de expertos independentes seguindo o encargo do Consello de Política Fiscal e Financeira (CPFF), parécenos impecable.

O obxectivo deste traballo é valora-la reforma do sistema de financiamento dende o principio de equidade. Para iso, en primeiro lugar, describirémo-los elementos básicos da última reforma aprobada por maioría no CPFF na súa reunión de 23 de setembro de 1996, insistindo nas denominadas "garantías de solidariedade" previstas nel. Como se sabe, tres comunidades, Andalucía, Castela-A Mancha e Estremadura, rexeitaron o *Sistema de financiamento das comunidades autónomas para o quinquenio 1997-2001* e formularon recurso de inconstitucionalidade ó seu contido.

A continuación, levarase a cabo unha análise crítica do novo sistema. A ensinanza básica exposta anteriormente debería chama-la atención sobre a simpleza de xulga-lo grao de bondade do novo sistema de financiamento autonómico sobre a base unicamente das súas consecuencias financeiras. Sen esquece-la dificultade de pronunciarse sobre esa cuestión, incluso de maneira aproximada, un tema de esta transcendencia esixe unha análise de máis dimensións cá estrictamente financeira. A pesar de todo iso, abordarémo-las posibles consecuencias financeiras do acordo para distintos escenarios, que recollen diferentes posibilidades de crecemento das variables relevantes do novo sistema de financiamento. No primeiro exercicio de simulación, trasladamos ó futuro as taxas de crecemento que se produciron no pasado, e no segundo fanse previsións sobre cál pode se-la evolución das variables. Tamén se calcula a asignación de fondos de garantía ós que darían lugar cada un destes escenarios e, no primeiro deles, compáranse os resultados do sistema novo cos que produciría o sistema antigo.

Non obstante, en coherencia co exposto ó comezo, a valoración do novo sistema farase dende unha perspectiva global, aínda que nos centraremos, fundamentalmente, nos aspectos de equidade¹.

¹ Os traballos de Álvarez (1997), Monasterio (1997), Pérez (1997), Puy e Corona (1997), Ruiz-Huerta e López (1997), e Suárez (1997), entre outros, fan tamén valoracións xerais do sistema de financiamento autonómico para o período 1997-2001.

ASPECTOS BÁSICOS DO NOVO SISTEMA DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO PARA O PERÍODO 1997-2001. "AS GARANTÍAS DE SOLIDARIEDADE"

O novo *Sistema de financiamento das comunidades autónomas para o quinquenio 1997-2001* foi aprobado polo Consello de Política Fiscal e Financeira na súa reunión de 23 de setembro de 1996. Nel desenvólvese o punto 9 do Acordo de investidura e gobernación subscrito entre o Partido Popular e Convergencia i Unió. Esas reformas leváronse á Lei de orzamentos para 1997 e debido ó alcance delas houbo que modifica-la Lei orgánica de financiamento das comunidades autónomas (LOFCA) e a Lei de cesión de tributos².

O elemento fundamental da reforma foi a cesión parcial do IRPF ás CC.AA. Nese sentido créase unha tarifa autonómica que xorde de dividi-la anterior tarifa e cada un dos seus chanzos en dúas partes; unha estatal, do 85% da inicial e o resto do 15% correspondente á comunidade autónoma³. En relación coas deducións estatais, ás CC.AA. impútaselles un 15% delas, de maneira que estas acaban recibindo un 15% da cota líquida inicial manténdose, polo tanto, a carga fiscal dos contribuíntes.

Outórgaselles ás CC.AA. competencias normativas sobre tipos de modo que estes poden variar á alza e á baixa, pero cun límite máximo do 20% en relación cos valores iniciais e sempre que se manteña a progresividade das tarifas autonómicas. Esa capacidade normativa tamén alcanza ó mínimo exento e a algunhas deducións, concretamente, a aquelas por circunstancias persoais e familiares, por investimentos non-empresariais e por aplicación de renda.

Con respecto ós tributos cedidos (patrimonio, sucesións e doazóns, transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados, e tributos sobre o xogo), as CC.AA. pasan a ter capacidade normativa sobre algúns elementos, fundamentalmente, mínimo exento e tarifas ou tipos⁴. En relación ós tributos cedidos, a principal novidade está na posibilidade da súa redución, posto que a opción de aumentala presión fiscal por esa vía xa existía a través das recargas.

Ademais, aínda que non se afronta realmente unha xestión tributaria integrada, acórdase a participación das CC.AA. na Axencia Estatal de Administración Tributaria coa creación de dous novos órganos de coordinación entre as administracións estatal e autonómica, a Comisión Mixta de Coordinación da Xestión Tributaria e os Consellos Territoriais de Dirección para o estudo, análise e coordinación de ámbalas dúas facendas.

² Unha descrición da reforma pode verse en Giménez-Reyna (1996).

³ Unha vez que se completan os trasposos en materia educativa, reducirase noutro tanto a imposición estatal, de maneira que, ó final do quinquenio, as CC.AA. disporán dun espazo equivalente ó 30% do IRPF.

⁴ As competencias normativas nas taxas sobre o xogo son practicamente plenas.

Co fin de mante-lo equilibrio financeiro coa facenda central, redúcense, no ano base (1996), as transferencias ás CC.AA. pola vía da participación nos ingresos do Estado (PIE) nun importe equivalente á recadación do tramo autonómico por IRPF. Esa redución amplíase na contía da participación territorializada no IRPF que, procedente do Acordo de 7 de outubro de 1993, se mantén no novo sistema. Esa participación territorializada, sobre a que non hai capacidade normativa, será, en principio, do 15%, pero reducirase ó 10% , ó 5% ou incluso pode no existir, se o seu importe supera a diferenza entre a antiga PIE e o tramo autonómico do IRPF.

Mentres que os recursos procedentes do IRPF evolucionarán segundo a recadación das cotas líquidas por IRPF en cada comunidade autónoma, a nova participación (non territorializada) farao segundo o ITAE (recadación nacional do conxunto de impostos non-cedidos e cotizacións sociais, netos da contribución española ó orzamento da Unión Europea) e, a diferenza do modelo anterior, sen o límite superior do PIB nin inferior do "gasto equivalente".

As CC.AA. que non se adhiran ó Acordo e que non o acepten na Comisión Mixta rexeranse, posteriormente segundo se desprende do acordo segundo, polo anterior sistema vixente no período 1992-1996⁵.

Coa finalidade de que non se produzan excesivas diferenzas no financiamento das CC.AA. como consecuencia do novo Acordo, decídese crear un Fondo de Garantía con tres instrumentos diferenciados, do que realizamos unha descrición detallada a continuación. Antes é necesario destacar que non hai referencia ningunha no Acordo ó Fondo de Compensación Interterritorial e que no seu punto sexto decídese, de novo, crear un grupo de traballo para estudia-lo problema das asignacións de nivelación e elevar "unha proposta xurídica, financeira e orzamentaria de nivelación de servizos públicos fundamentais" ás que se refire o artigo 15 da LOFCA.

O FONDO DE GARANTÍA

No acordo sétimo: "Establecemento de instrumentos de solidariedade que garantan a evolución e a distribución dos recursos do modelo", crease un novo mecanismo, o Fondo de Garantía, coa finalidade de cubrir tres riscos específicos do sistema e sempre á marxe, loxicamente, do exercicio da capacidade normativa. Ese Fondo, como dixemos, consta de tres instrumentos.

A) "Garantía dun límite mínimo de evolución dos recursos do IRPF". O seu obxectivo é corrixi-la posibilidade de que a evolución do financiamento derivado dos novos mecanismos de corresponsabilidade fiscal (tarifa complementa-

⁵ "Aplicación subsidiaria del Método" (acordo segundo), aínda que é discutido por algunha comunidade ó amparo do artigo 84.2 da LPGE para 1997.

ria e participación nos ingresos territoriais do imposto) resulte significativamente inferior, no conxunto do quinquenio, ós mecanismos ata agora vixentes ou presente unha senda irregular que xere dificultades financeiras temporais.

A garantía consiste en que eses ingresos aumenten cando menos segundo o crecemento do PIB nominal, agás que este último valor sexa superior ó da recadación estatal por IRPF. Nese caso, o incremento garantido será o 90% do devandito aumento do IRPF.

A garantía refírese ó conxunto do quinquenio pero a súa aplicación será anual, especificándose no Acordo o modo de levala a cabo.

- B) "Garantía de suficiencia dinámica". O seu obxectivo é elimina-las desviacións, indesexables segundo o propio texto do Acordo, no reparto do volume de recursos entre CC.AA. pola acción do diferente peso relativo dos mecanismos financeiros en cada comunidade e as súas distintas taxas de evolución.

A garantía consiste nun incremento dos recursos computables (non queda claro se entre eles se inclúen os tributos cedidos e as taxas) para cada comunidade autónoma non inferior ó 90% do aumento que experimenten eses mesmos ingresos no conxunto do sistema. Aínda que a liquidación definitiva se fará ó final do quinquenio, realizaranse liquidacións parciais en cada exercicio.

- C) "Garantía de capacidade de cobertura da demanda de servicios públicos". Trata de reduci-las diferencias no financiamento per cápita das CC.AA., unha vez completado o traspaso dos servicios educativos non-universitarios. A garantía consiste en que o financiamento per cápita de cada comunidade non sexa inferior ó 90% do financiamento medio per cápita do conxunto das CC.AA.

O prazo previsto é o último ano do período. Non obstante, pode ser aplicada a partir de 1998 se se asumiran nesa data esas competencias e de forma progresiva, de maneira que en ningún caso será totalmente efectiva ata o ano 2001.

Establécense, ademais, unha serie de regras de prioridade e exclusión de maneira que o primeiro fondo é financiamento computable para o segundo, o segundo e o terceiro fondo son mutuamente excluíntes e, en calquera caso, especifícase, curiosamente, que as garantías comentadas non se consolidarán nos mecanismos do sistema.

POSIBLES CONSECUENCIAS FINANCEIRAS DO NOVO SISTEMA

O novo modelo de financiamento autonómico parte dunha estrutura de ingresos, que no ano base é neutral entre o antigo e o novo sistema. As posibles diverxencias no financiamento entre CC.AA. co novo sistema, poden producirse ó longo do tempo como consecuencia tanto da diferente dinámica de crecemento que presenten os distintos compoñentes dos seus ingresos como da importancia relativa de cada compoñente no financiamento de cada comunidade.

Neste apartado realízanse diferentes simulacións sobre cál sería a evolución dos ingresos totais das CC.AA. co novo modelo de financiamento no quinquenio 1997-2001, segundo distintas hipóteses de comportamento das variables relevantes.

Para iso, pártese da estrutura da financiamento básico en 1996, nas CC.AA. do artigo 151 e do artigo 143, que describe o cadro 1. Nela recóllese a porcentaxe que sobre o total de recursos representa, en cada comunidade neste ano base, cada un dos catro conceptos seguintes:

- a) A participación do 30% no IRPF recadado na comunidade, é dicir, o 15% da cesión ás CC.AA. da tarifa complementaria deste imposto e mailo 15% da correspondente participación territorializada no rendemento do IRPF (ou a porcentaxe correspondente prevista no Acordo en cada comunidade autónoma).
- b) O financiamento adicional por transferencias estatais ou participación nos ingresos do Estado (PIE).
- c) A recadación normativa dos tributos cedidos ás CC.AA.
- d) A recadación normativa das taxas afectas ós servicios traspasados ás CC.AA.

Cadro 1.- Total de recursos e estrutura de financiamento (en porcentaxe) no ano base 1996

CC.AA.	Total recursos (millóns de ptas.)	PIE*	IRPF	TC + taxas	Financ. p.c. en ptas. (poboación 1991)	Índice financ. p.c. s/total grupo
Cataluña	605.393,2	17,3	51,2	31,6	99.908,2	96,1
Galicia	305.940,8	60,7	24,5	14,8	111.997,7	107,7
Andalucía	740.429,1	61,5	22,1	16,4	106.682,1	102,6
Com. Valenciana	356.116,2	34,0	36,1	29,9	92.324,2	88,8
Canarias	184.287,4	55,3	24,8	19,9	123.369,6	118,6
TOTAL art. 151	2.192.166,7	44,2	33,0	22,9	103.979,4	100,0
Asturias	53.401,1	7,6	49,8	42,5	48.815,5	85,7
Cantabria	34.991,1	23,8	52,0	24,3	66.356,0	116,5
A Rioja	16.818,0	5,4	58,5	36,1	63.841,4	112,1
Murcia	42.926,5	0,2	61,6	38,2	41.054,3	72,1
Aragón	73.494,5	10,1	46,8	43,1	61.821,5	108,5
Cast.-A Mancha	96.511,4	31,9	42,9	25,2	58.194,0	102,2
Estremadura	68.420,6	52,5	29,1	18,3	64.435,1	113,1
Baleares	30.121,8	5,5	49,0	45,5	42.476,7	74,6
Madrid	273.196,4	4,0	59,0	37,0	55.218,3	96,9
Castela-León	166.907,1	21,9	49,5	28,6	65.558,6	115,1
TOTAL art. 143	856.788,5	16,0	50,8	33,2	56.959,6	100,9
TOTAL	3.048.955,2	36,2	38,0	25,8	84.400,7	

FONTE: Elaboracion propia a partir dos datos do Acuerdo do Consejo de Política Fiscal y Financiera, 1996.

Pódese ver que neste ano base, 1996, o peso dos ingresos procedentes de IRPF é moi distinto nas diferentes CC.AA., variando dun 62% na Comunidade Autónoma de Murcia a un 29% en Estremadura nas CC.AA. do artigo 143; e entre un

51% en Cataluña e un 22% en Andalucía nas CC.AA. do artigo 151. Estremadura é a comunidade na que inicialmente o IRPF ten un peso menor nos seus recursos (29%) e, á vez, o PIE (53%) ten un peso maior de entre as do seu grupo.

Tamén se presentan neste cadro os datos sobre financiamento per cápita por CC.AA. nesta situación de partida. Cataluña (96,1%) e Valencia (88,8%) son as únicas CC.AA. con financiamento per cápita por debaixo da media de CC.AA. do artigo 151, mentres que Asturias (85,7%), Murcia (72,1%), Baleares (74,6%) e Madrid (97%) están por debaixo do financiamento medio per cápita de CC.AA. do artigo 143. Estremadura, con 64.435 ptas. por habitante, sitúase por riba do financiamento medio por habitante das CC.AA. do artigo 143 (113,1%), aínda que é superada por Cantabria (116,5%) e Castela-León (115,1%).

A simulación da evolución do conxunto de ingresos faise sen ter en conta a utilización da capacidade normativa nin os cambios na xestión tributaria nas distintas CC.AA.

Baixo estas hipóteses, considéranse dous posibles escenarios para a proxección do ano base ó quinquenio 1997-2001:

- *Escenario 1:* a primeira alternativa consiste en simular os resultados do novo modelo de financiamento considerando que no quinquenio 1997-2001 tódalas variables relevantes teñen exactamente as mesmas taxas de crecemento que tiveron no período 1990-95. É dicir, trátase de analizar qué resultados daría o novo sistema de financiamento se no futuro se repetise o que ocorreu no pasado inmediato.
- *Escenario 2:* na segunda alternativa facemos previsións sobre o posible comportamento do crecemento das variables relevantes, que se aplican para simular a evolución previsible de recursos co novo modelo de financiamento.

Para un e outro escenario calcúlanse as cantidades coas que habería que dotalos correspondentes Fondos de Garantía, segundo as normas que establece o Acordo de financiamento autonómico de 1996, e analízase cómo afectan eses mecanismos de solidariedade ó sistema de financiamento.

◆ *ESCENARIO 1.* Simulación supoñendo que no futuro (1997-2001) se repiten as taxas de crecemento de tódalas variables que se produciron no pasado (1990-95).

Suponse que as diferentes partidas evolucionan do seguinte modo:

- Conforme establece o Acordo, a PIE medra de 1997 ó 2001 de acordo coa evolución do ITAE. Concretamente, tómase o crecemento do ITAE no período 1990-95 para a simulación.

- Os recursos procedentes de IRPF, sen exercicio da capacidade normativa sobre eles, suponse que evolucionarán no período 1997-2001 en cada comunidade autónoma con taxas de crecemento iguais ás taxas de crecemento das cotas líquidas de IRPF no período 1990-95 na correspondente comunidade.
- As taxas afectas suponse que evolucionan conforme á súa recadación normativa, en función dos crecementos dos ITAE; e, ó igual que para a PIE, tómanse os índices do ITAE producidos entre 1990 e 1995 para a simulación de resultados.
- Para a simulación da evolución dos tributos cedidos no período 1997-2001 considéranse, á súa vez, dúas posibles hipóteses alternativas:
 - a) A recadación por tributos cedidos evolucionará no futuro en cada comunidade autónoma con taxas de crecemento iguais ás que mantiveron a súa recadación real no pasado na correspondente comunidade autonómica. Esta hipótese trata de ofrecer unha mellor aproximación ó que podería se-lo financiamento real das CC.AA. ó final do quinquenio.
 - b) Na segunda hipótese, os tributos cedidos suponse que evolucionan segundo un criterio normativo, que no sistema novo se basea no índice ITAE. Ó igual que para a PIE e para as taxas afectas, tomase o ITAE do período 1990-95 para a simulación de resultados numéricos. Esta actualización das cifras de tributos cedidos, segundo o criterio de evolución normativo, ofrece unha visión máis neutral deles como compoñente diferenciado no total de financiamento das distintas CC.AA. (xa que se utiliza o mesmo índice de crecemento ITAE en todas elas), e evita asignar ganancias ou perdas de financiamento a posibles cambios na xestión tributaria (factor que, en principio, non se quere ter en conta para a simulación, como xa se dixo).

No cadro 2 recóllese o financiamento total do ano 2001 segundo estas dúas hipóteses de evolución dos tributos cedidos conforme á recadación real e evolución normativa segundo ITAE.

As cifras de financiamento total no 2001, último ano do quinquenio, cando os tributos cedidos evolucionan segundo a súa recadación normativa, son lixeiramente superiores ás cifras de financiamento total cando estes evolucionan segundo a súa recadación real no pasado, para case tódalas CC.AA. (só Asturias, Castela-León e Madrid tiveron uns índices de crecemento da recadación de tributos cedidos superiores ó índice ITAE no pasado que, polo tanto, tamén se proxectan ó futuro). Sen embargo, as diferencias de financiamento total no último exercicio do quinquenio entre unha e outra hipótese non son importantes en case ningunha comunidade autónoma (Murcia e Aragón son as que presentan maior diferenza), polo que utilizamos a partir de agora os datos correspondentes á simulación que considera os tributos cedidos segundo a recadación normativa, que permite tratar estes datos como un compoñente neutral no conxunto do sistema.

Cadro 2.- Comparación do financiamento total (FT) no 2001 con distintas hipóteses de evolución dos TC (criterios normativo e real)

CC.AA.	FT 2001 TC, evol. normat. (millóns de ptas.)	Distribución de recursos no 2001 (porcentaxe)			FT 2001 (TC, evol. real) FT 2001 (TC, evol. norm.) (porcentaxe)
		PIE*	IRPF	TC + taxas	
Cataluña	824.363,25	17,8	49,6	32,6	97,8
Galicia	434.822,26	60,0	25,3	14,7	99,5
Andalucía	1.033.174,42	61,9	21,6	16,5	98,3
Com. Valenciana	498.679,71	34,2	35,8	30,0	97,7
Canarias	263.496,44	54,4	26,0	19,6	98,3
TOTAL art. 151	3.054.536,08	44,6	32,4	23,1	98,2
Asturias	72.998,58	7,9	48,4	43,8	100,6
Cantabria	46.932,83	24,9	49,6	25,4	98,1
A Rioxa	23.100,70	5,5	57,6	36,9	97,7
Murcia	59.177,35	0,2	60,9	38,9	95,0
Aragón	99.476,23	10,5	44,7	44,8	95,7
Cast.-A Mancha	141.261,61	30,6	45,1	24,2	99,1
Estremadura	98.210,75	51,5	30,6	18,0	99,4
Baleares	42.455,38	5,5	49,2	45,3	97,0
Madrid	35.7863,49	4,3	56,0	39,7	102,1
Castela-León	235.198,39	21,8	49,6	28,6	100,0
TOTAL art. 143	1.176.675,31	16,3	49,6	34,0	99,7
TOTAL	4.231.211,38	36,7	37,2	26,1	98,6

FONTE: Elaboración propia a partir dos datos do Ministerio de Economía y Hacienda e da Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Cómpre destacar que o peso de cada compoñente dos recursos totais no 2001 é practicamente o mesmo ca no 1996 en tódalas CC.AA. Non se producirían cambios substanciais na composición de ingresos de cada comunidade autónoma no 2001 baixo esta hipótese de crecemento dos ingresos.

A simulación de resultados cando supoñemos que tódalas variables se comportarán no futuro igual que como o viñan facendo no pasado pon de manifesto o crecemento en tódalas CC.AA. do financiamento básico total no 2001, respecto ó financiamento básico en 1996, como se observa no cadro 3. Segundo os resultados desta hipótese, o financiamento per cápita medio aumenta tanto nas CC.AA. do artigo 143 (un 37,3%) como nas do artigo 151 (un 39,3%), entre os anos 2001 e 1996.

Esta simulación de resultados tamén pon de manifesto que existiría unha dispersión lixeiramente maior no financiamento per cápita ó final do quinquenio. Tomando como base igual a 100 o financiamento per cápita medio do conxunto de CC.AA. do artigo 151 e do artigo 143 respectivamente, obsérvase que no 2001 se amplía a marxe de variación entre o mínimo e o máximo deste índice respecto ó 96 nos dous grupos de comunidades. En 1996, o abano alcanza 29,8 puntos nas CC.AA. do artigo 151 e 44,2 puntos nas do artigo 143. No 2001, a marxe estaría

en 32,5 puntos nas do 151 e en 45,9 puntos nas do 143. Estremadura atoparíase ó final do quinquenio nunha situación mellor ca ó principio respecto ás CC.AA. do artigo 143, cun índice do 118,23% do financiamento per cápita medio, o máis elevado do seu grupo.

Cadro 3.- Resultados de financiamento per cápita, participación das CC.AA. e crecemento de FT (ano 2001, segundo evolución normativa dos tributos cedidos)

CC.AA.	Financ. p.c. en ptas. (poboación 1991)	Índice financ. p.c. s/total grupo	Porcentaxe participac. FT de cada com. autón. s/FT grupo	Variación porcentaxe participac. s/FT do grupo 2001-1996	Crecemento FT 2001/1996
Cataluña	136.044,8	93,9	27,0	-0,6	1,36
Galicia	159.178,2	109,9	14,2	0,3	1,42
Andalucía	148.861,2	102,7	33,8	0,0	1,40
Com. Valenciana	129.284,3	89,2	16,3	0,1	1,40
Canarias	176.395,4	121,7	8,6	0,2	1,43
TOTAL art. 151	144.883,5	100,0	100,0	0,0	1,39
Asturias	66.730,1	85,3	6,2	-0,0	1,37
Cantabria	89.001,9	113,8	4,0	-0,1	1,34
A Rioxa	87.690,7	112,1	2,0	0,0	1,37
Murcia	56.596,3	72,3	5,0	0,0	1,38
Aragón	83.676,6	107,0	8,5	-0,1	1,35
Cast.-A Mancha	85.177,2	108,9	12,0	0,7	1,46
Estremadura	92.490,0	118,2	8,3	0,4	1,44
Baleares	59.869,1	76,5	3,6	0,1	1,41
Madrid	72.331,2	92,5	30,4	-1,5	1,31
Castela-León	92.382,3	118,1	20,0	0,5	1,41
TOTAL art. 143	78.225,8	100,0	100,0	0,0	1,37
TOTAL	117.127,8				1,39

FONTE: Elaboración propia

O crecemento de recursos totais sería bastante similar en tódalas CC.AA., arredor dunha media de crecemento do 39%. En termos de financiamento total, a posición relativa entre CC.AA. queda practicamente igual ca no ano 1996, ó considerala súa participación no subgrupo correspondente. Son as CC.AA. cun crecemento de financiamento total superior á media as que ganen certa participación, mentres que aquelas no que o seu financiamento total medra menos cá media perden certo peso. Pero ningunha comunidade varía substancialmente a súa posición relativa sobre o conxunto de CC.AA. do seu mesmo grupo (só Madrid perde algo máis dun punto porcentual de participación).

As CC.AA. nas que os seus recursos medran en maior proporción, segundo esta hipótese, son Canarias (43%) e Galicia (42%) nas do 151, e Castela-A Mancha (46%) e Estremadura (44%) nas do 143.

Ó observar cales son as rexións que gañarían máis co novo sistema formúlase a cuestión de ata qué punto as maiores ou menores ganancias de financiamento, ori-

xinadas pola simple evolución das correspondentes variables, están relacionadas co nivel de renda das CC.AA. ou co crecemento económico destas. Os resultados das regresións entre estas variables (utilizando relacións lineais en logaritmos) recóllese no cadro 4.

Cadro 4

LN (crecemento financiamento 2001/1996) =	1,1825 - 0,0606 LN VAB p.c. medio 90-95 ptas. constantes [0,0268] [0,0327]	$R^2 = 0,208$
LN (crecemento financiamento 2001/1996) =	0,2479 + 0,24881 LN crecemento VAB [0,0268] [0,1334]	$R^2 = 0,2109$
LN (crecemento financiamento 2001/1996) =	1,273 - 0,0741 LN VAB p.c. medio 90-95 ptas. constantes + 0,3037 LN crto. VAB 95/90 [0,0219] [0,0272] [0,111]	$R^2 = 0,5122$

FONTE: Elaboración propia a partir dos datos da Fundación BBV-FIES.

Nin a variable VAB per cápita medio do período 90-95 en pesetas constantes (que mide o nivel de renda dunha comunidade autónoma), nin a variable crecemento do VAB p.c. entre 1995/90 (que mide o crecemento económico dunha comunidade autónoma) explican significativamente as variacións das ganancias de financiamento que introduce o novo sistema. Non pode predicirse, polo tanto, que co novo sistema incrementen máis as CC.AA. máis ricas nin tampouco as que máis medran. E debe destacarse que, de haber algunha relación entre nivel de renda e crecemento do financiamento, esta sería unha relación inversa, pois é sempre negativo o signo do coeficiente estimado para esta variable⁶. O modelo lineal que fai depende-lo crecemento do financiamento, en función do nivel de renda e do crecemento económico conxuntamente, é algo máis significativo ($R^2 = 51\%$), pero tampouco pode considerarse que xustifique de forma precisa o comportamento das ganancias de financiamento, pois as variables explicativas individual e conxuntamente consideradas non son significativas cun 99% de confianza.

Ata aquí se analizou a simulación dos resultados do financiamento básico total no quinquenio, sen considera-los Fondos de Garantía previstos no Acordo de financiamento. A simulación das cantidades polas que se dotarían eses Fondos se realiza no cadro 5, calculándose cada un deles da seguinte forma:

- O primeiro instrumento (F1), coñecido como "límite mínimo de evolución dos recursos por IRPF", asegura un crecemento dos recursos obtidos por IRPF en

⁶ Os resultados destas regresións coinciden cos obtidos por González-Páramo (1997).

cada comunidade autónoma igual como mínimo ó incremento do PIB nominal estatal ou, se este é maior que o incremento de recadación estatal por IRPF, ó 90% do crecemento desta recadación. Continuando coa hipótese de que no futuro as variables relevantes medrarán igual que o viñan facendo no pasado inmediato, o crecemento do PIB nacional no período 1990-95 foi de 1.399, mentres que o crecemento da recadación estatal por IRPF no período 1990-95 foi de 15.169. Polo tanto, o primeiro Fondo actuaría garantíndolles a tódalas CC.AA. un crecemento dos seus recursos procedentes de IRPF (tarifa complementaria e participación territorializada, sen ter en conta a utilización da capacidade normativa) de 1.399. Comparando este crecemento mínimo asegurado coas taxas de crecemento das cotas líquidas rexionais do IRPF no período 1995-90, resultan ser nove as CC.AA. beneficiarias deste instrumento: Cataluña, Andalucía, a Comunidade Valenciana, Asturias, Cantabria, A Rioxa, Murcia, Aragón e Madrid.

- O segundo instrumento (F2), coñecido como "garantía de suficiencia dinámica", asegura un crecemento mínimo do financiamento total recibido polos compoñentes básicos do sistema (recursos procedentes do IRPF, PIE, TC e taxas, computándose tamén as cantidades percibidas polo primeiro Fondo). Ese crecemento garantido é o 90% do que experimente o conxunto de recursos das CC.AA. (IRPF, PIE, TC e taxas, sen considera-las cantidades repartidas polo primeiro Fondo neste caso).

O segundo instrumento calcúlase, polo tanto, conforme á seguinte fórmula:

$$F_2 = \left[0,9 * \left(\frac{F_{qt} - 5F_{bt}}{5F_{bt}} \right) - \frac{F_{qi} - 5F_{bi}}{5F_{bi}} \right] 5F_{bi}$$

onde:

$$F_{qt} = \sum_t \sum_i FT_{it}$$

$$F_{bt} = \sum_i FT_{96i}$$

$$F_{qi} = \sum_t FT_{it} + F_{ti}$$

$$FT_{it} = IRPF_{it} + PIE_{it} + Tc_{it} + Ta_{it}$$

na que *i* é a comunidade autónoma e *t* o ano do quinquenio, que dá como resultado un fondo igual a cero para tódalas CC.AA. Estremadura non recibiría, segundo esta simulación, cantidade ningunha polo Fondo de Garantía, pois a evolución dos seus recursos (se o futuro fora como foi o pasado) é maior cós mínimos respectivamente garantidos por estes fondos. Son dúas as CC.AA. especialmente beneficiadas polos mecanismos de solidariedade previstos: Cataluña e Madrid, que reciben entre as dúas o 75% do total dos Fondos (que ascenden a 66.471 millóns de ptas. en valor absoluto).

No cadro 5 obsérvase cáles serían os novos resultados de financiamento total máis fondos ó final do quinquenio para tódalas CC.AA. de réxime común.

Cadro 5.- Distribución dos Fondos de Garantía: escenario 1 (tributos cedidos, evolución normativa)

CC.AA.	Fondo 1 (millóns de ptas.)	Fondo 2	Porcentaxe participación s/total fondos de cada com. autón.	FT Ano 2001 + fondos (millóns de ptas.)	Porcentaxe fondos s/ (FT + fondos) en cada com. autón.	Financ. p.c. en ptas. (poboación 1991)	Índice financ. p.c. s/total grupo	Crto. FT + fondos 2001/1996
Cataluña	24.592,3	0	37,0	848.955,5	2,90	140.103,3	95,7	1,40
Galicia	0,0	0	0,0	434.822,3	0,00	159.178,2	108,7	1,42
Andalucía	6.605,8	0	9,9	1.039.780,2	0,64	149.813,0	102,3	1,40
Com. Val.	1.074,6	0	1,6	499.754,3	0,22	129.562,9	88,5	1,40
Canarias	0,0	0	0,0	263.496,4	0,00	176.395,4	120,5	1,43
TOTAL art. 151	32.272,6	0	48,6	3.086.808,7	1,05	146.414,3	100,0	1,41
Asturias	1.891,8	0	2,8	74.890,4	2,53	68.459,5	85,0	1,40
Cantabria	2.134,0	0	3,2	49.066,9	4,35	93.048,8	115,6	1,40
A Rioxa	475,1	0	0,7	23.575,8	2,02	89.494,1	111,2	1,40
Murcia	988,8	0	1,5	60.166,1	1,64	57.542,0	71,5	1,40
Aragón	3.608,6	0	5,4	103.084,9	3,50	86.712,1	107,7	1,40
Cast.-AM	0,0	0	0,0	141.261,6	0,00	85.177,2	105,8	1,46
Estremadura	0,0	0	0,0	98.210,7	0,00	92.490,0	114,9	1,44
Baleares	0,0	0	0,0	42.455,4	0,00	59.869,1	74,4	1,41
Madrid	25.100,5	0	37,8	382.964,0	6,55	77.404,5	96,2	1,40
Castela-León	0,0	0	0,0	235.198,4	0,00	92.382,3	114,8	1,41
TOTAL art. 143	34.198,8	0	51,4	1.210.874,1	2,82	80.499,3	100,0	1,41
TOTAL	66.471,5	0	100,0	4.297.682,8	1,55	118.967,8		1,41

FONTE: Elaboración propia.

Os Fondos de Garantía fan aumenta-lo financiamento per cápita medio nos dous grupos de CC.AA. respecto á media de financiamento per cápita sen fondos, pasando de 144.883 a 146.414 ptas. (incremento do 1%) nas CC.AA. do artigo 151, e de 78.225 a 80.499 ptas. (incremento dun 2,9%) nas CC.AA. do artigo 143. Á vez, corríxen lixeiramente a dispersión do financiamento per cápita, que diminúe ó final do quinquenio respecto á situación sen fondos⁷. A marxe de variabilidade redúcese lixeiramente alcanzando 32 puntos nas CC.AA. do 151 e 44 puntos nas do 143.

O efecto destes Fondos, ademais, é o de facer medrar algo máis o financiamento total das CC.AA. beneficiarias respecto ó 96, aínda que os Fondos de Ga-

⁷ Aínda que hai un terceiro mecanismo previsto como Fondo de Garantía que corriría explicitamente a dispersión do financiamento per cápita recibido por tódalas CC.AA. ó final do quinquenio, este non se calcula na nosa simulación, xa que unicamente sería aplicable cando se traspasasen os servizos de educación a tódalas CC.AA., suposto que non consideramos neste exercicio. Polo tanto, analízanse as repercusións que teñen sobre o crecemento do financiamento total e per cápita unicamente os dous primeiros fondos.

rantía non representan unha gran porcentaxe (non máis dun 1,55% sobre o total de recursos, fondos incluídos), e non supoñen máis dun 4% dos recursos globais na maioría das CC.AA. receptoras (Madrid sería a excepción; nela os fondos suporían un 6,55% dos seus recursos totais).

Polo tanto, aínda que o efecto dos Fondos é cualitativamente o esperado dun mecanismo de solidariedade (corríxila dispersión do financiamento per cápita medio), o seu efecto cuantitativo é moi limitado tanto no financiamento de cada comunidade autónoma como no conxunto do financiamento total⁸.

Por último, realízase a simulación dos resultados financeiros ós que daría lugar o antigo sistema de financiamento, de seguir vixente durante o quinquenio 1997-2001, e baixo as mesmas hipóteses de crecemento das variables:

- A PIE do sistema antigo (PIE do sistema novo máis recursos procedentes de IRPF —participación territorializada e tarifa complementaria—) evolucionaría cada ano segundo o correspondente índice prevalente nos anos 90 a 95: variación do ITAE, co límite máximo que é a variación do PIB e co límite mínimo que é a variación do gasto equivalente do Estado.
- Os tributos cedidos e taxas suponse que evolucionan segundo a recadación normativa (considerando, igualmente, o índice prevalente que poida existir no ano correspondente).

As diferencias que poidan existir entre o novo e o antigo sistema procederán, polo tanto, da distinta evolución que cun ou outro sistema tiveran os recursos que no ano base (1996) se engloban baixo o concepto de recursos procedentes de IRPF. As CC.AA. nas que o crecemento das cotas líquidas de IRPF sexa maior có crecemento do ITAE (o correspondente índice prevalente) saen beneficiadas polo novo sistema respecto do antigo, mentres que son prexudicadas polo novo sistema aquelas CC.AA. cunha taxa de crecemento de recursos por IRPF menor có crecemento do ITAE (ou índice prevalente).

A simulación proporciona os resultados recollidos no cadro 6.

A comparación do total dos recursos entrámbolos dous sistemas (incluíndo o Fondo de Garantía do sistema novo) pon de manifesto que co sistema novo haberá un total de 119.650 millóns de ptas. menos no total de financiamento no quinquenio (aforro implícito da facenda central). As CC.AA. que presentan diferencias positivas ó compara-las recursos do sistema novo co antigo (favorecidas polo novo sistema) son tódalas CC.AA. do artigo 143, agás Cantabria. Especialmente favorecidas pola evolución de recursos do sistema novo serían Castela-A Mancha e Es-

⁸ Estamos supoñendo nos nosos comentarios que o financiamento per cápita inicial reflicte, implicitamente, o criterio de equidade do sistema aínda que de feito non hai unha decisión explícita a este respecto.

tremadura. Pola contra, tódalas do 151 saírían prexudicadas, destacando, Andalucía e Valencia.

En xeral, as diferencias en termos cuantitativos entre o antigo e o novo sistema non serían moi importantes para ningunha CA.

Cadro 6.- Comparación de financiamento total (FT) sistema novo-sistema antigo

CC.AA.	FT 2001 Sistema antigo (millóns de ptas.)	Suma diferencias anuais en ptas. correntes (total quinquenio) (millóns de ptas.)	Suma diferencias anuais en ptas. constantes 1996 (total quinquenio) (millóns de ptas.)	Porcentaxe Suma diferencias ptas. constantes s/FT quinq. (sist. novo + fondos)
Cataluña	847.489,9	-31.444,2	-28.081,1	-0,87
Galicia	428.286,5	-549,5	-2.028,9	-0,12
Andalucía	1.036.526,7	-62.625,2	-56.000,1	-1,43
Com. Valenciana	498.527,1	-21.738,3	-20.304,0	-1,07
Canarias	257.983,9	-4.680,9	-5.228,4	-0,53
TOTAL art. 151	3.068.814,2	-121.038,1	-111.642,5	-0,96
Asturias	74.756,2	2.115,0	1.878,7	0,66
Cantabria	48.984,0	-1.897,2	-1.615,6	-0,89
A Ríoxa	23.543,5	1.593,2	1.358,7	1,51
Murcia	60.092,8	4.466,0	3.848,9	1,68
Aragón	102.885,0	3.517,0	3.128,3	0,80
Cast.-A Mancha	135.106,3	26.491,1	22.260,6	4,20
Extremadura	95.782,0	16.283,4	13.869,9	3,71
Baleares	42.167,5	526,7	327,8	0,21
Madrid	382.447,6	15.784,9	14.402,0	0,99
Castela-León	233.653,2	28.190,8	24.088,3	2,67
TOTAL art. 143	1.199.418,2	97.071,0	83.548,5	1,82
TOTAL	4.268.232,4	-119.649,6	-28.094,1	-0,17

FONTE: Elaboración propia.

♦ **ESCENARIO 2.** Para a segunda simulación realizamos previsións sobre cál será o crecemento das variables de interese no futuro. En primeiro lugar, supoñeremos que o PIB nominal medrará ben a un 5% ou a un 6% anual a nivel nacional.

A partir destas dúas posibles hipóteses de taxas de crecemento do PIB nominal estatal, calcúlanse cales son as previsións de crecemento do PIB de cada comunidade autónoma, baseándose en cál foi a relación lineal entre PIB de cada comunidade autónoma e o estatal nos últimos anos (90-95).

A PIE suponse que medrará igual que o fai o PIB estatal (é dicir, 5% ou 6%), o que supón considerar que a presión fiscal (que pode aproximarse pola relación ITAE/PIB) se manterá constante ó longo dese período.

A estimación dos recursos procedentes de IRPF faise proxectando cara ó futuro a relación lineal que existiu no pasado entre crecemento de cotas líquidas de IRPF en cada rexión e crecemento do PIB rexional, e tomando como valores do PIB rexional a previsión obtida no paso anterior.

Os tributos cedidos e as taxas suponse que evolucionan igual có PIB nacional previsto en cada caso.

Os resultados desta simulación móstranse nos cadros 7 e 8.

Cadro 7.- Escenario 2. Simulación de resultados: financiamento total (FT) no quinquenio 1997-2001. Hipótese de crecemento do PIB nacional: 5%

CC.AA.	FT 2001 (millóns de ptas.)	Distribución de recursos no ano 2001 (porcentaxes)			Financ. p.c. en ptas. (poboación 1991)	Índice financ. p.c. s/total grupo	Crto. fin. tot. 2001/1996
		PIE*	IRPF	TC + taxas			
Cataluña	757.673,8	17,6	51,7	30,7	126.933,7	94,4	1,27
Galicia	406.783,1	58,2	27,2	14,6	148.399,0	110,3	1,33
Andalucía	945.261,5	61,5	23,1	15,5	137.400,2	102,1	1,29
Com. Valenciana	456.451,8	33,9	37,8	28,3	120.016,8	89,2	1,30
Canarias	248.612,4	52,3	28,8	18,9	166.351,1	123,7	1,35
TOTAL art. 151	2.813.989,5	43,9	34,1	21,9	134.524,7	100,0	1,29
Asturias	75.363,5	6,9	45,8	47,3	62.839,0	85,7	1,29
Cantabria	43.518,6	24,4	49,3	26,3	81.396,7	111,0	1,23
A Rioxá	21.078,6	5,5	59,0	35,5	80.976,5	110,4	1,27
Murcia	54.738,5	0,2	64,7	35,1	53.960,7	73,6	1,31
Aragón	92.229,0	10,3	47,7	42,0	79.038,8	107,8	1,28
Cast.-A Mancha	131.105,1	30,0	46,3	23,7	79.005,4	107,8	1,36
Extremadura	92.617,0	49,5	32,6	17,8	86.772,9	118,4	1,35
Baleares	42.016,8	5,0	52,1	42,8	58.528,6	79,8	1,38
Madrid	344.876,5	4,1	57,7	38,2	69.141,1	94,3	1,25
Castela-León	231.407,8	20,2	51,6	28,2	89.190,1	121,7	1,36
TOTAL art. 143	1.114.939,0	15,7	50,7	33,7	73.316,8	100,0	1,29
TOTAL	3.924.670,2	35,9	38,8	25,3	108.935,1		1,29

FONTE: Elaboración propia.

Cadro 8.- Escenario 2. Simulación de resultados: financiamento total (FT) no quinquenio 1997-2001. Hipótese de crecemento do PIB nacional: 6%

CC.AA.	FT 2001 (millóns de ptas.)	Distribución de recursos no ano 2001 (porcentaxes)			Financ. p.c. en ptas. (poboación 1991)	Índice financ. p.c. s/total grupo	Crto. fin. tot. 2001/1996
		PIE*	IRPF	TC + taxas			
Cataluña	807.232,4	17,3	51,0	31,7	133.217,7	94,7	1,33
Galicia	421.778,2	58,9	26,7	14,4	154.403,0	109,8	1,38
Andalucía	995.915,6	61,2	22,5	16,3	143.492,9	102,1	1,35
Com. Valenciana	485.740,4	33,4	37,3	29,3	125.929,7	89,6	1,36
Canarias	255.163,1	53,4	27,3	19,3	170.816,7	121,5	1,38
TOTAL art. 151	2.964.304,9	43,7	33,7	22,6	140.603,6	100,0	1,35
Asturias	71.484,1	7,6	49,8	42,5	65.345,7	85,8	1,34
Cantabria	45.612,1	24,4	50,7	24,9	86.497,2	113,5	1,30
A Rioxá	22.749,3	5,3	59,0	35,7	86.356,7	113,3	1,35
Murcia	58.580,6	0,2	62,4	37,4	56.025,6	73,5	1,36
Aragón	97.573,0	10,2	46,3	43,5	83.202,9	107,7	1,33
Cast.-A Mancha	137.987,4	29,9	46,5	23,6	90.272,7	109,2	1,43
Extremadura	95.856,3	50,2	32,3	17,5	59.044,3	118,5	1,40
Baleares	41.870,5	5,3	50,9	43,8	71.667,9	77,5	1,39
Madrid	354.581,7	4,2	57,7	38,1	91.622,9	94,0	1,30
Castela-León	233.264,9	21,0	51,6	27,4	76.189,9	120,3	1,40
TOTAL art. 143	1.146.051,3	16,0	50,8	33,2	113.639,1	100,0	1,34
TOTAL	4.105.184,4	36,0	38,4	25,6			1,35

FONTE: Elaboración propia.

Os resultados que se obteñen destas dúas simulacións indican varios puntos de interese:

- 1) Non habería diferencias importantes na distribución do peso dos distintos compoñentes do financiamento total ó final do quinquenio respecto desa distribución ó principio do quinquenio para ningunha das CC.AA. (nas dúas hipóteses de crecemento). Iso significa que tódolos compoñentes dos ingresos de cada comunidade autónoma se comportarían segundo estas previsións con taxas de crecemento similares entre si, o que preservaría a estrutura básica do financiamento en cada comunidade autónoma despois de cinco anos de desenvolvemento do sistema.
- 2) Ó igual ca na hipótese anterior que proxecta cara ó futuro a dinámica de crecemento do pasado, baixo esta hipótese, tódalas CC.AA. aumentarían o seu financiamento, variando a taxa de crecemento do financiamento total entre un 43% (Castela-A Mancha) e un 30% (Cantabria e Madrid), na hipótese máis optimista de crecemento do 6% do PIB nacional; e entre un 38% (Balears) e un 23% (Cantabria) na hipótese de crecemento do PIB nacional nominal do 5%. En calquera caso, as taxas de crecemento do financiamento serían máis moderadas cás resultantes no primeiro escenario. Tampouco non é especialmente importante en ningunha comunidade autónoma a variación da súa participación sobre a suma de financiamento total das CC.AA. do seu mesmo grupo ó final do quinquenio con respecto ó inicio do sistema. Cada comunidade autónoma mantén a súa porcentaxe de participación no subgrupo correspondente, resultado do crecemento, en xeral homoxéneo, do financiamento de tódalas CC.AA.
- 3) Os resultados sobre financiamento per cápita mostran que canto maior sexa o crecemento do PIB nominal nacional, maior será o financiamento per cápita medio en cada grupo de CC.AA., e menor será a dispersión do financiamento per cápita. Ó igual ca ó principio do quinquenio, Cataluña, a Comunidade Valenciana, Asturias, Murcia, Balears e Madrid son as CC.AA. que manteñen índices de financiamento per cápita por debaixo da media nos seus respectivos subgrupos. Extremadura volve ser con estas simulacións unha das CC.AA. mellor situadas ó final do quinquenio, comparada relativamente coas demais comunidades do artigo 143 (118%).

A distribución de Fondos ós que a simulación daría lugar neste caso faise no cadro 9. As CC.AA. beneficiarias de Fondos para a hipótese de crecemento do 5% do PIB nominal anual son Cataluña, Cantabria, A Ríoxa e Madrid (Fondo 1), e de novo Cantabria (Fondo 2). Cataluña, Asturias, Cantabria, Aragón e Madrid serían as CC.AA. receptoras do primeiro fondo baixo a hipótese de crecemento do PIB dun 6%, mentres que ningunha delas se beneficiaría do segundo fondo. Extrema-

dura, ó igual ca no escenario 1, non precisa asignación de Fondos de Garantía para o cumprimento dos límites de crecemento garantidos. Tamén, igual ca no escenario 1, Cataluña e Madrid serían as CC.AA. máis favorecidas pola asignación de Fondos de Garantía que, en calquera caso, non son cuantitativamente elevados sobre o total de financiamento (coa excepción de Madrid).

Cadro 9.- Escenario 2: distribución de fondos

CC.AA.	<i>Hipótese de crecemento do PIB nacional: 5%</i>			
	<i>Total = Fondo 1+Fondo 2</i> (millóns de ptas.)	<i>Porcentaxe participación s/total fondos de cada com. autón.</i>	<i>FT Ano 2001 + fondos</i> (millóns de ptas.)	<i>Porcentaxe fondos s/[FT+fondos] en cada com. autón.</i>
Cataluña	4.649,74	29,73	773.803,9	0,60
Galicia	0,00	0,00	405.377,1	0,00
Andalucía	0,00	0,00	953.628,9	0,00
Com. Valenciana	0,00	0,00	462.933,1	0,00
Canarias	0,00	0,00	248.492,4	0,00
TOTAL art. 151	4.649,74	29,73	2.840.793,7	0,60
Asturias	0,00	0,00	68.741,9	0,00
Cantabria	3.624,13	23,18	46.546,6	0,79
A Rioxa	169,16	1,08	21.501,1	0,79
Murcia	0,00	0,00	56.421,6	0,00
Aragón	0,00	0,00	93.962,8	0,00
Cast.-A Mancha	0,00	0,00	131.026,1	0,00
Extremadura	0,00	0,00	92.140,8	0,00
Baleares	0,00	0,00	41.504,8	0,00
Madrid	7.194,46	46,01	349.274,6	2,06
Castela-León	0,00	0,00	227.071,2	0,00
TOTAL art. 143	9.167,26	58,62	1.112.001,0	0,82
TOTAL	15.637,48	100,00	3.950.891,0	0,40
CC.AA.	<i>Hipótese de crecemento do PIB nacional: 6%</i>			
	<i>Total = Fondo 1+Fondo 2</i> (millóns de ptas.)	<i>Porcentaxe participación s/total fondos de cada com. autón.</i>	<i>FT Ano 2001 + fondos</i> (millóns de ptas.)	<i>Porcentaxe fondos s/[FT+fondos] en cada com. autón.</i>
Cataluña	3.469,9	20,55	810.702,3	0,43
Galicia	0,0	0,00	421.778,2	0,00
Andalucía	0,0	0,00	995.915,6	0,00
Com. Valenciana	0,0	0,00	485.740,4	0,00
Canarias	0,0	0,00	255.163,1	0,00
TOTAL art. 151	3.469,9	20,55	2.967.774,7	0,12
Asturias	25,9	0,15	71.509,9	0,04
Cantabria	1.246,2	7,38	46.858,2	2,66
A Rioxa	0,0	0,00	22.749,3	0,00
Murcia	0,0	0,00	58.580,6	0,00
Aragón	840,2	4,98	98.413,2	0,85
Cast.-A Mancha	0,0	0,00	137.987,4	0,00
Extremadura	0,0	0,00	95.856,3	0,00
Baleares	0,0	0,00	41.870,5	0,00
Madrid	11.302,6	66,94	365.884,3	3,09
Castela-León	0,0	0,00	233.264,9	0,00
TOTAL art. 143	13.414,8	79,45	1.159.466,1	1,16
TOTAL	16.884,6	100,00	4.122.069,1	0,41

FONTE: Elaboración propia.

En conclusión, baixo as dúas hipóteses de simulación de evolución das variables, obtéñense resultados moi similares⁹:

- Co novo sistema de financiamento, a estrutura de recursos que compoñen o financiamento total será ó final do quinquenio practicamente igual en cada comunidade autónoma que no ano base 1996.
- O novo sistema non daría lugar a variacións substanciais da posición relativa das CC.AA. entre si e con respecto á situación inicial a principios do quinquenio, posto que todas elas aumentarían o seu financiamento en porcentaxes similares, sen exercicio da capacidade normativa.
- Os Fondos de Garantía introducen certa solidariedade no sistema, ó reduci-la dispersión do financiamento per cápita entre CC.AA., pero a súa importancia cuantitativa, en calquera caso, é limitada.

Debe terse en conta que os escenarios considerados se basean no comportamento do IRPF nun período relativamente recente. A utilización doutros períodos, ou o que é o mesmo, doutros anos de partida (ano base), pode provocar resultados diferentes. No fondo da discusión está a ausencia, no Acordo, dunha verdadeira norma de recadación para o novo imposto cedido.

Por outra parte, os escenarios considerados non recollen a fonda reforma que se producirá no IRPF. Isto supón unha seria limitación para a posibilidade de extrapolarlos resultados obtidos cara ó futuro.

Por último, o que resulta máis preocupante é que esas consecuencias financeiras do novo sistema, á marxe do exercicio da capacidade normativa, se produzan sen a necesaria referencia a un criterio explícito de equidade. Algunha das observacións anteriores serán analizadas no seguinte epígrafe.

ANÁLISE CRÍTICA DO NOVO SISTEMA. ESPECIAL REFERENCIA Á EQUIDADE

En coherencia co argumento do traballo, o Acordo pode ser cualificado como parcial xa que pon o acento na responsabilidade fiscal, onde ha de recoñecerse, sen paliativos, un avance substancial, pero, á vez, non atende de forma explícita os outros dous principios: a equidade e a coordinación.

Dado o obxectivo do traballo, os nosos comentarios centraranse no principio de equidade e, en consecuencia, na análise do Fondo de Garantía. Sorprende, sen em-

⁹ Outras simulacións sobre posibles consecuencias financeiras do novo sistema, segundo distintas hipóteses de evolución das variables relevantes, pódense atopar en Bosch e Castells (1997), Ezquiaga e García (1997), Utrilla e Cuadrado (1997), Pérez (1997) e Casado *et al.* (1997). As conclusións deses traballos son, en termos xerais, similares ás dos exercicios aquí realizados.

bargo, a ausencia de referencias ó principio de coordinación, especialmente en materia orzamentaria e de déficit, tendo en conta a súa proximidade coa terceira fase da Unión Económica e Monetaria¹⁰.

Aínda que o Acordo poida xustificarse polos seus actores e condicionantes, debe recoñecerse a oportunidade perdida no sentido de introducir explicitamente, de forma clara e transparente, un criterio de equidade ante un avance tan substancial do principio de autonomía. Téñase en conta que o instrumento seleccionado para introduci-la corresponsabilidade dá un paso moi decidido. Nunha fase inicial, fronte á proposta máis moderada do *Libro Blanco* dun tipo fixo sobre a base e a ausencia de capacidade normativa sobre deducións, no novo sistema permítese que as CC.AA. establezan unha tarifa e actúen sobre as deducións.

Segundo o *Libro Blanco*, o Acordo identifica o principal problema do sistema de financiamento na falta de corresponsabilidade fiscal e no elevado grao de dependencia da facenda central. Sinala a súa proposta de potenciación da corresponsabilidade fiscal substituíndo a PIE por tributos compartidos, introducindo unha administración tributaria integrada e establecendo unhas transferencias como mecanismo de nivelación. Pero, e isto é o que non se di e é algo fundamental na proposta do *Libro Blanco*, a partir dun criterio de equidade introducido de forma explícita que asigne o gasto garantido entre as distintas CC.AA., unha vez establecido este último; cuestións ámbalas dúas, de marcado carácter político. En suma, un ten a impresión de que as referencias ó Informe parecen máis ben unha escusa para introducir unha fórmula previamente decidida ca un documento que sirva de base para a reforma.

Hai unha notable diferenza entre os sistemas de nivelación, con independencia das súas posibles opcións que son decisións entre principios¹¹ e o Fondo de Garantía introducido no Acordo. Efectivamente, prodúcese unha nova definición da PIE pero de carácter automático, é dicir, máis recursos descentralizados a costa de subvencións. Queda pendente, sen embargo, a cuestión substancial, o establecemento dun sistema de nivelación a partir dun gasto garantido global e do seu reparto.

A non-consideración explícita do principio de equidade como unha parte fundamental do modelo e a ausencia dun verdadeiro sistema de nivelación non favorece a estabilidade do sistema e serve de argumento para actuacións que dificultan o peche do modelo. Nese sentido, a súa non-aceptación por parte dalgunhas comunidades e o mantemento do anterior sistema engade un elemento máis de diversidade a un esquema xa heteroxéneo; tamén as buscas, aínda aceptando o novo sistema, de compensacións adicionais pola vía de novas transferencias de diverso ti-

¹⁰ Sobre este tema véxase Monasterio (1997).

¹¹ Para unha análise destes sistemas véxase Agúndez e Pedraja (1996).

po¹², pouco transparentes e obxectivas, e sobre as que o *Libro Blanco* recomenda a súa rigorosa limitación a casos de competencias compartidas e servicios xeradores de efectos externos. A inestabilidade será maior aínda se os resultados financeiros do novo sistema, á marxe do exercicio da autonomía, non coinciden cos esperados por aqueles que apoiaron máis decididamente o cambio.

Convén lembrar que a estabilidade do sistema é clave para que se manifesten as proclamadas bondades da corresponsabilidade fiscal: mellora na toma de decisións colectivas, contención do gasto e do déficit público, melloras na xestión tributaria e na eficiencia do gasto público resultado da competencia fiscal (González-Páramo, 1997).

Referíndonos ó Fondo de Garantía, o risco que trata de cubrirse co primeiro instrumento ten a súa orixe no mecanismo de corresponsabilidade seleccionado.

Por un lado, o esquecemento no proceso de descentralización fiscal da base consumo, cun comportamento máis homoxéneo cá renda, ofrecería maior estabilidade temporal ás fontes territorializadas. En definitiva, corresponsabilizarse nunha cesta de impostos na que estivera presente unha base consumo proporcionaría unha maior estabilidade ó sistema.

Por outro lado, introducir unha tarifa progresiva fronte a un tipo fixo sobre a base no IRPF autonómico amplifica as diferencias de recadación entre CC.AA. e engade maiores esixencias compensatorias.

Dúas críticas específicas han de facerse ó instrumento de corresponsabilidade deseñado. En primeiro lugar, non separa convenientemente as decisións entre as distintas esferas da facenda pública. O mecanismo utilizado de tarifa autonómica e redución parcial das deducións xerais para o cálculo da cota líquida autonómica fai á facenda autonómica dependente, en exceso, das decisións da facenda central. En segundo lugar, resulta sorprendente a ausencia dunha auténtica norma recadación. A súa identificación coa recadación real en cada comunidade no ano base é, en si mesma, contradictoria coa esencia dunha norma.

O segundo instrumento pon o dedo na chaga ó indica-la orixe das desviacións no reparto dos recursos entre as CC.AA. (o diferente peso dos distintos tipos de recursos e as súas distintas taxas de evolución). Novamente, a incorporación dunha base tipo consumo ou dunha cesta de impostos que inclúa a este no financiamento autonómico faría máis homoxéneos eses pesos dende un punto de vista espacial e, en consecuencia, unha maior similitude na autonomía tributaria faría menos necesaria esa vía de compensación.

Ó fío da diferente importancia relativa dos instrumentos do financiamento autonómico, non deixa de ser sorprendente o cambio de postura en relación á bonda-

¹² Convenios-programa, convenios de investimento, subvencións xestionadas, etc. Sen esquecer outras peticións como débedas sanitarias, compensacións por non ter asumido inicialmente as participacións territorializadas no IRPF, etc. Sobre esta cuestión véxase Álvarez (1997).

de das participacións territorializadas no IRPF que o propio Acordo critica e que posteriormente incorpora ó sistema de financiamento. As razóns dese cambio están, segundo se di (Gómez-Reyna, 1996), na escasa entidade cuantitativa da ganancia pola existencia de topes e na súa nula influencia na autonomía. Se o defecto fundamental fora este último, como así cremos, o lóxico sería amplía-la tarifa autonómica ata onde fora posible¹³. Resulta contradictorio posibilitar maiores ganancias nun instrumento que non incorpora autonomía para logo tratar de corrixilas con este instrumento. ¿Por que non aproveitar ese espazo en forma de participación territorializada para introducir unha base consumo máis uniformemente distribuída no espazo e máis estable no tempo?

Con este mecanismo parece implicitamente respectarse a distribución inicial do financiamento entre as distintas comunidades. Non se entende, sen embargo, que esa garantía non inclúa como ingresos computables os tributos cedidos e as taxas¹⁴.

Por último, o terceiro instrumento suporía a igualdade no financiamento per cápita, aínda que limitada ó 90% co requisito da xeneralización do traspaso de competencias educativas. Un obxectivo que pode resultar contradictorio co perseguido polo anterior instrumento.

Como idea xeral, os tres mecanismos previstos no Fondo de Garantía son o froito do propio proceso de negociación e non o resultado dun auténtico esquema de nivelación con vocación de permanencia (e non provisional) que sofre as correccións lóxicas ó longo dese proceso de discusión. Iso engade unha innecesaria complexidade á aplicación do sistema e, ante a falta de coherencia teórica¹⁵, foi preciso establecer unha serie de regras de prioridade e exclusión, así como esixencias limitadas nalgúns dos seus obxectivos para facelos compatibles.

Por último, a referencia do Acordo ó artigo 15 da LOFCA non deixa de ser retórica. A "solución napoleónica" vén sendo tan habitual como inútil, coa diferenza de que internados nun proceso de descentralización tan acusado, estas asignacións son máis necesarias. Non cabe dúbida de que, se se establecera un verdadeiro sistema de nivelación, se eliminarían a maior parte das razóns que xustifican esas asignacións.

BIBLIOGRAFÍA

AGÚNDEZ, A.; PEDRAJA, F. (1996): "Nivelación de servicios en haciendas descentralizadas: comentarios al Libro Blanco", *Papeles de Economía Española*, 69.

¹³ Como suxire, nese caso, Monasterio (1997).

¹⁴ Existe unha contradición entre o texto do Acordo e o que se deduce das súas fórmulas. Nas nosas simulacións incluímo-las taxas e os tributos cedidos dentro dos ingresos computables, a diferenza do que fan outros estudos. A nosa opción é a que se deduce directamente das fórmulas matemáticas do Acordo e é a coherente coa denominación do segundo instrumento ("suficiencia dinámica").

¹⁵ Como acertadamente sinala Suárez (1997), trátase dun Fondo ateórico.

- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1997): "La reforma de la financiación autonómica y su incidencia en Galicia", *Documentos de Traballo, Economía Aplicada*, 3. Universidade de Santiago de Compostela.
- BOSCH, N.; CASTELLS, A. (1997): "La reforma del sistema de financiación autonómica: implicaciones financieras", *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995 y 1996*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- CASADO, G.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.; LASARTE, J.; MARTÍN, J.M.; MARTÍN, J.; PLAZA, L.; PÉREZ, F. (1997): *La cesión parcial del Impuesto sobre la renta a las Comunidades Autónomas*. Granada: Comares.
- EZQUIAGA, I.; GARCÍA, F. (1997): "Una evaluación del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 120-121.
- GIMÉNEZ-REYNA, E. (1996): "La reforma de la financiación autonómica: la imposición sobre el consumo y la financiación autonómica", *Papeles de Economía Española*, 69.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1997): "El IRPF en la encrucijada: entre la convergencia europea y la cesión a las Comunidades Autónomas", *Ekonomiaz*, núm. 38.
- MONASTERIO, C. (1997): "El sistema de financiación autonómica para el período 1997-2001: una reforma incompleta", *Economistas*, 74.
- MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J.V.; SOLÉ, J. (1995): "Informe sobre el actual Sistema de Financiación Autonómica y sus problemas", *Libro Blanco*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- PÉREZ, F. (1997): "Los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas: eficiencia y equidad", *XXIII Reunión de Estudios Regionales*. Valencia.
- PUY, P.; CORONA, J. (1997): "El nuevo modelo de financiación autonómica (1997-2001): una valoración crítica", *II Encuentro da Asociación de Economía Pública*. Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J.; LÓPEZ, J. (1997): "Catorce preguntas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica", *Informe Comunidades Autónomas, 1996*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (1997): "Sobre la nueva descentralización fiscal", *Economistas*, 74.
- ÚTRILLA, A.; CUADRADO, J.R. (1997): *Financiación autonómica. La incidencia del nuevo sistema en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Biblioteca Civitas Economía y Empresa. Colección Economía. Estudios y Monografías.