

RISCOS E INCERTEZAS NA REFORMA DO FINANCIAMENTO AUTONÓMICO

XO AQUÍN ÁLVAREZ CORBACHO

Departamento de Economía Aplicada

Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais

Universidade da Coruña

Recibido: 9 decembro 1997¹

Aceptado: 13 xaneiro 1998

Resumo: Neste traballo estímase e analízanse determinados efectos ou consecuencias económicas asociadas á reforma do financiamento autonómico para o período 1997-2001. Introducir elementos de inestabilidade política e custos monetarios para o Estado, son unha parte deste, pero a evolución incerta de variables significativas, a competencia fiscal, os dúbidosos ingresos sanitarios e a desregulación da solidariedade territorial completan un panorama con excesivos riscos e probables efectos perversos para o sistema.

Palabras Clave: Corresponsabilidade fiscal / Financiamento incondicionado / Competencia tributaria / Ingresos tributarios e axustados estruturalmente / Solidariedade territorial / Desregulación / Reforma impositiva.

RISKS AND UNCERTAINTIES IN THE REFORM OF AUTONOMY FINANCING

Summary: In this paper determined economic effects and consequences are estimated and analysed for the period 1997-2001. The introduction of political instability elements and monetary costs for the state are just a part of those, but uncertain evolution of significant variables, fiscal competence, dubious sanitary incomes and the deregulation of interterritorial solidarity make up a prospect with excessive risks and probable perverse effects for the system.

Keywords: Joint fiscal responsibility / Unconditional financing / Tax competence / Public revenue structurally adjusted / Territorial solidarity / Deregulation / Tax reform.

INTRODUCCIÓN

Transcorrido xa un ano de funcionamento e vixencia da reforma do sistema de financiamento autonómico, aprobada polo *Consejo de Política Fiscal y Financiera* o 23 de setembro de 1996, consideramos de evidente interese económico e social volver reflexionar sobre as súas consecuencias empíricas e as súas potencialidades diversas, así como os seus inconvenientes e os seus problemas específicos. Os factores que incentivan a análise son agora os estudos e publicacións levados a cabo durante ese tempo, a evolución dalgunhas variables económicas significativas, o financiamento da sanidade, así como a información presentada polo Goberno no proxecto de orzamentos xerais do Estado para 1998.

Neste traballo non se consideran, pois, os elementos básicos que a reforma introduce no financiamento autonómico (1997-2001), xa que estes foron expostos e analizados de forma suficiente e reiterativa en publicacións anteriores (véxanse,

¹ Con posterioridade á data de entrega o traballo foi actualizado e entregouse a versión definitiva o 29 de decembro de 1997.

por exemplo, *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, 1996; García Margallo e outros, 1996; Casado Ollero e outros, 1997; Caramés e Vázquez, 1997; Álvarez Corbacho, 1997; Monasterio, 1997; Ezquiaga e García, 1997; Ruíz-Huerta e López Laborda, 1997; Bosch e Castells, 1997). Só queremos insistir, unha vez máis, naqueles aspectos que nos parecen substantivos ou preocupantes do sistema, co fin de introducir novas doses de reflexión e crítica dende a referencia teórica do federalismo fiscal.

INESTABILIDADE POLÍTICA

Cando en España se decidiu organiza-lo sector público de forma descentralizada, creando unhas administracións intermedias con importantes competencias e servicios, as decisións relevantes sobre as comunidades autónomas abandonaron o ámbito da política común e pasaron a ser verdadeiras cuestións de estado. O financiamento autonómico é un exemplo ilustrativo do que estamos dicindo. Esta cuestión afecta directamente á vertebración social e territorial do Estado e incide de cheo na propia estabilidade política do país.

Por iso, as reformas do financiamento autonómico non deberían oscilar coa conxuntura política, nin tampouco estar condicionadas polas alternancias de poder. Calquera modelo de financiamento autonómico necesita, como mínimo, de pactos ou acordos básicos entre os partidos que teñen posibilidades reais de gobernar. Ignorar ou subvalorar eses desacordos, utilizando só a aritmética parlamentaria, é unha operación lexítima, pero que encerra tamén importantes elementos de risco². En realidade é introducir fragilidades innecesarias nos cimentos do Estado. O seu custo non ten expresión monetaria directa, aínda que existen, porque son evidentes, as incertezas e os factores de inestabilidade política incorporados ó sistema.

Novas contradicións aparecen tamén pola dificultade que supón harmonizar intereses xerais con aqueles que se circunscriben a unha lóxica territorial. E esa dificultade aumenta co poder económico e político que proxecta o territorio en cuestión. Así, cando o Estado reforza a súa lexitimidade social mediante o deseño e a aplicación de políticas solidarias, axiña tropeza con instancias que traducen os seus intereses e relacións políticas en termos de balanza fiscal. Se a negociación se considera insatisfactoria para a xurisdicción, esta reclamará máis gasto do estado ou intentará reduci-los impostos que paga á facenda central. Porque o discurso da corresponsabilidade fiscal proporciona unha dimensión útil e racionalizadora que favorece eses obxectivos. Por iso o pacto político para a gobernabilidade só ten sentido se xera "dividendos" para Cataluña, como reconece o propio presidente da Generalitat. En caso contrario, revisaríase a cesión do 30% do IRPF ou reclamaríanse outras cesións impositivas, esixiríanse maiores recursos para a sanidade, novos investimentos territoriais ou incluso cambios constitucionais que aumenta-

² Argumentos que xustifican esta situación atópanse en Lasarte (1996) e González-Páramo (1997). Véxase tamén Peacock (1979).

sen a capacidade política da xurisdicción. A experiencia destes meses resulta ben elocuente a este respecto³.

Pero esta situación provoca, á súa vez, sentimentos permanentes de agravio comparativo, percepcións confusas da realidade fiscal e continuas débedas históricas territoriais. Con pactos bilaterais desta natureza, as comunidades autónomas poderán ter ou non máis recursos económicos para face-lo mesmo pero, en todo caso, parece que aumentan as incertezas, a inestabilidade política e presumiblemente tamén algún que outro problema de equidade social e territorial.

CUSTOS MONETARIOS PARA O ESTADO

Ademais dos custos non-monetarios ou custos intanxibles que poida soporta-lo Estado a través da devandita inestabilidade política, é previsible que existan tamén outros custos orzamentarios con respecto á situación anterior que convén explicar. Para o seu cálculo precísase, obviamente, desenvolver algunhas hipóteses sensatas sobre a evolución que terán determinadas variables económicas, como sería neste caso o produto interior bruto (PIB) e a cota líquida do IRPF. Nós proxectarémolo crecemento estimado do imposto en 1997, cando a economía medra a unha taxa media anual do 3%, a todo o período no que a reforma está vixente (1997-2001). O cadro 1 resume os datos do escenario proposto (BBV, 1996; Instituto de Estudios Económicos, 1997).

Así, o 30% do IRPF equivale en 1997 a case 1,8 billóns de pesetas, cantidade teórica que entraría no sistema autonómico para substituí-las transferencias do Estado (PIE) se a aplicación fose completa. A partir dese ano produciríase un custo para o Estado se o crecemento do tramo autonómico do IRPF (cantidade que a facenda central deixa de percibir) é superior ó crecemento que terían as transferencias substituídas. Como é doado advertir, o custo monetario para o Estado oscilaría entre 106 e 318 mil millóns de pesetas no período, no suposto de que a diferenza entre os crecementos do IRPF e a PIE fose de 1 a 3 puntos favorables ó primeiro.

Cadro 1.- Evolución do IRPF (1997-2001). Estimacións (en miles de millóns de pesetas)

	1997	1998	1999	2000	2001	Total
IRPF (total)	5.937	6.471	7.054	7.689	8.380	35.531
30% IRPF	1.781	1.941	2.116	2.307	2.514	10.659
Diferencias 30% IRPF/PIE						
1 puntos	18	19	21	23	25	106
2 puntos	36	38	42	46	50	212
3 puntos	54	57	63	69	75	318

FONTES: Banco Bilbao-Vizcaya e orzamentos xerais do Estado. Elaboración propia.

³ Sobre todo cando a corresponsabilidade fiscal está correlacionada coa insuficiencia financeira dinámica. Véxase Pérez García (1997).

Pero a dinámica autonómica do IRPF, desigual no territorio, xa non a marca o Goberno (en caso de non altera-la normativa do imposto), senón o crecemento das economías rexionais, o nivel da fraude fiscal, o peso relativo do imposto no financiamento incondicionado e tamén a xestión eficiente deste. Isto tende a xerar novos desequilibrios financeiros e a necesidade da súa redución mediante subvencións compensatorias. As solucións técnicas que poderían habilitarse eran basicamente dúas: introducir topes á recadación do 30% do IRPF para redistribuír custos entre comunidades ricas e pobres, ou ben aumenta-lo gasto estatal con novas subvencións correctoras. Esta foi a fórmula elixida polo *Consejo de Política Fiscal e Financiera* e o que xustifica a creación do Fondo de Garantía. O seu custo adicional é naturalmente descoñecido, aínda que o propio executivo adiantou a cifra de 200.000 millóns de pesetas no período.

Agregando agora ámbolos custos, chégase finalmente a cantidades que oscilan entre 306 e 518 mil millóns de pesetas para o quinquenio, o que suporía un custo medio por ano de 61 a 104 mil millóns. Para face-lo mesmo ca en 1996, as comunidades autónomas terían agora máis diñeiro e o Estado menos; custo adicional que soportarían os españois pagando máis impostos, recibindo menos servicios estatais, soportando novos déficit ou mediante unha combinación de todas estas cousas.

Outro custo engadido para o Estado produciríase se, mantendo todo igual, a evolución dos ITAE fose superior ó crecemento do gasto equivalente ou do PIB nominal (6,5 mil millóns por cada punto de crecemento adicional en 1997). Nese caso, as comunidades autónomas máis beneficiadas serían aquelas onde a PIE mantén, trala reforma, un peso relativo maior dentro do financiamento incondicionado.

Fronte a estas consideracións xenéricas, outros analistas opinan, pola contra, que será o Estado quen probablemente obteña beneficios adicionais co novo sistema, en vez de sufrir-los custos que acabamos de mencionar (Ezquiaga e García, 1997; González-Páramo, 1997). Para isto abonda estimar un crecemento do IRPF, durante todo o período, inferior ó crecemento do PIB e dos ITAE, baixo a hipótese de igualdade no nivel competencial. O argumento subxacente é constata-la "matureza recadatoria" do IRPF, así como o nesgo cara a unha maior fiscalidade indirecta, onde o IVE e os impostos especiais terían o maior protagonismo.

ESTRUCTURA E EVOLUCIÓN DO FINANCIAMENTO INCONDICIONADO

Coa cesión do 30% do IRPF a estrutura do financiamento incondicionado alérase profundamente nas distintas comunidades autónomas. O cadro 2 e a gráfica 1 mostran esta situación para Cataluña, Galicia, Andalucía (en caso de acepta-lo modelo) e a Comunidade Valenciana. Os ingresos por tributos propios e cedidos representan en Cataluña e na Comunidade Valenciana case un tercio do total, mentres que en Galicia e en Andalucía esa porcentaxe é a metade. A subvención

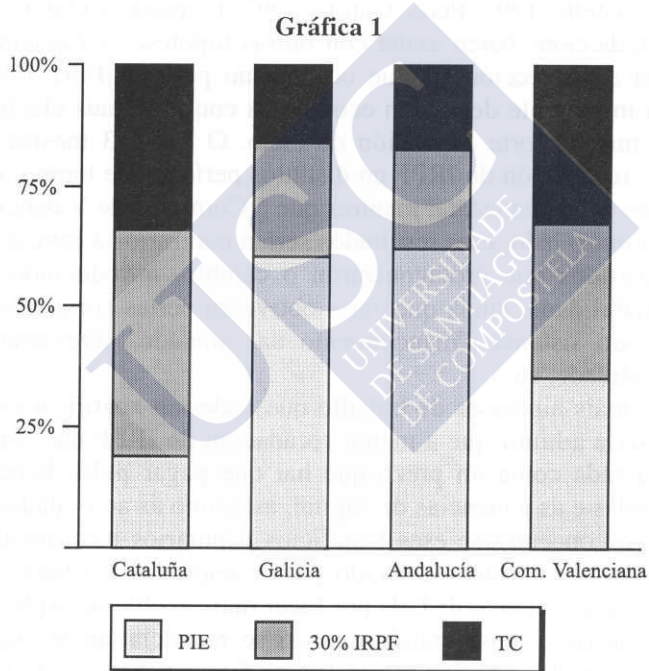
estatal (PIE) segue sendo o segmento básico en Andalucía e en Galicia, mentres que en Cataluña se reduce de modo significativo e na Comunidade Valenciana ocupa un lugar intermedio. O 30% do IRPF representa o 51% en Cataluña, o 36% na Comunidade Valenciana, o 25% en Galicia e o 22% en Andalucía.

Cadro 2.- Estructura do financiamento incondicionado, 1996

	Cataluña	%	Galicia	%	Andalucía	%	Com. Valenciana	%
TC	191.197	32	45.325	15	121.326	16	106.388	30
30% IRPF*	309.740	51	74.976	25	163.974	22	128.512	36
PIE	104.456	17	185.640	60	455.129	62	121.216	34
TOTAL	605.393	100	305.941	100	740.429	100	356.116	100

TC: tributos cedidos; PIE: participación nos ingresos do Estado.

FONTE: CPFF.



O equilibrio do sistema dependerá, pois, de cómo evolucione en cada comunidade o tramo autonómico do IRPF, os tributos cedidos e a PIE, en función do crecemento rexional, da elasticidade da recadación impositiva con respecto a ese crecemento económico e dunha xestión tributaria eficiente, ademais da dinámica que poidan rexistra-los ITAE. Estas son agora as principais variables que hai que considerar.

A gráfica 2 indica o que ocorrería en 1997 —a partir dos datos proporcionados polo CPFF e baixo a hipótese de que Andalucía aceptara o sistema— se, mantendo

todo igual, medraran un punto os ingresos de cada tramo en que se estrutura o financiamento incondicionado. Os paneis a), b) e c) mostran os resultados para o caso dese crecemento adicional no 30% do IRPF, os tributos propios e cedidos e a PIE, respectivamente. Como é doado advertir, a situación ofrece múltiples posibilidades para a compensación e tamén para as diferencias, en función de cómo evolucionen as variables anteriormente mencionadas, de expresar ou non esas cantidades en termos per cápita e dos recursos asignados polo FG.

A este respecto, investigacións recentes insisten en que serán as comunidades autónomas pobres as principais beneficiarias da reforma. Porque se estima que experimentarán un crecemento económico maior, que favorecerá os procesos de converxencia, e porque se considera tamén que nelas se rexistra unha elasticidade recadatoria superior á media estatal (Alcalá e Carles, 1997; González-Páramo, 1997; Bosch e Castells, 1997; Pérez García, 1997; Ezquiaga e García, 1997).

Pero esas prediccións batén axiña con outras hipóteses e razoamentos. A primeira cuestiona a proxección do que ocorreu no período 1991-1995 —onde se constatou unha importante depresión económica con desiguais efectos no territorio— á fase actual de forte expansión do ciclo. O cadro 3 mostra as diferentes elasticidades de recadación do IRPF en distintos períodos de tempo, onde Andalucía medra menos cá media estatal mentres que á Comunidade Valenciana ocontrario. Por outro lado, eses resultados serían contrarios á lóxica e ós intereses políticos dos partidos que protagonizaron o cambio, introducindo maiores elementos de inestabilidade, aínda que estes obtivesen certas compensacións económicas á marxe do sistema (financiamento da sanidade, investimentos estatais, cambios na fiscalidade, etc.).

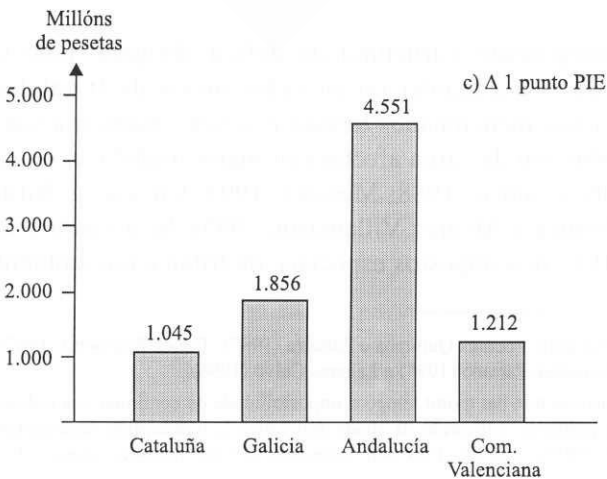
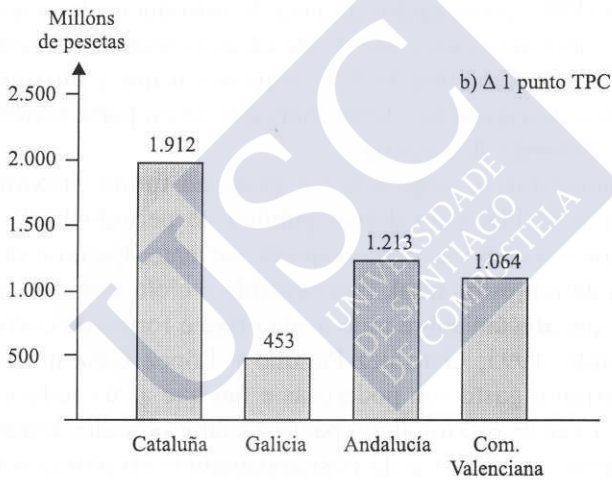
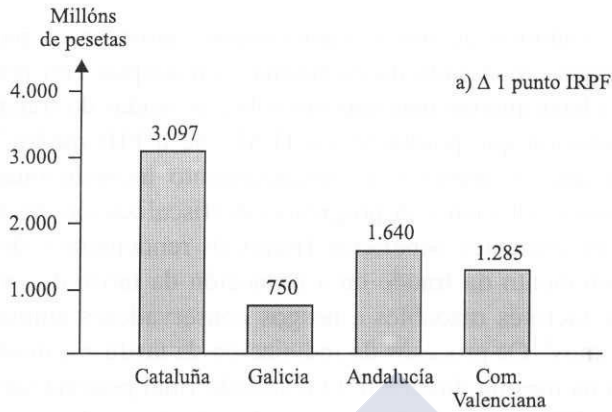
Pero existen máis hipóteses de traballo que poderían xustificar ese posible escenario. Unha sería admitir que a menor recadación do IRPF nas comunidades ricas fose considerada coma un prezo que hai que pagar polos beneficios fiscais asociados ás rendas e ás ganancias de capital, así como ás actividades profesionais e empresariais, ó concentrarse eses beneficios tributarios nas xurisdiccións máis desenvolvidas. Outro suposto manexado para comprende-los baixos ingresos de IRPF sería o interese concreto de CiU por facer máis visibles e explícitos os fluxos fiscais entre territorios, considerando que así se potenciarían as súas reivindicacións territoriais e poder político futuro (pacto fiscal e sistema de financiamento semellante ó concerto vasco).

Cadro 3.- Elasticidades de recadación no IRPF con respecto ó VAB (c.f.) por habitante en distintas comunidades autónomas

CC.AA.	1987-1990	1991-1994	1992-1995
Andalucía	1,52	1,13	0,68
Cataluña	1,52	0,86	0,49
Galicia	1,46	1,44	0,91
Comunidade Valenciana	1,55	1,58	1,76
Madrid	1,50	0,64	0,17
Media española	1,46	1,16	0,78

FONTE: González-Páramo (1997). Elaboración propia.

Gráfica 2.- Crecemento desigual do financiamento incondicionado, 1997



EQUILIBRIO AUTÓNOMICO VERSUS REGRESIVIDADE FISCAL

O equilibrio dinámico do novo financiamento autonómico parece descansar, pois, nun crecemento moderado da economía e en aceptar con resignación que o IRPF se converta basicamente nun imposto sobre as rendas do traballo dependente, así como na evolución que poidan te-los ITAE. Se o PIB medra por debaixo do 3%, todo indica que os ingresos do financiamento incondicionado non experimentarán desaxustes relevantes. A progresiva desfiscalización das rendas e ganancias de capital, os crecentes beneficios fiscais ós rendementos de profesionais e empresas, o mantemento da fraude ou a redución da tarifa do imposto traducen unha mestura de factores razoables e nesgos conservadores amplamente difundidos nos últimos anos⁴. Os procesos de indiciación da tarifa e a moderación salarial empurran tamén na mesma dirección. O resultado final podería ser uns crecementos modestos do IRPF, conseguidos á custa de introducir elementos de regresividade no imposto operando nun contexto de escaso crecemento económico. Pero o PIB tamén pode medrar por riba do 3,5% e provocar que a dinámica dos ingresos autonómicos xeren desequilibrios territoriais que só en parte serían corrixidos polos mecanismos do fondo de garantía.

¿Como evolucionarán os impostos e o gasto no futuro próximo? A gráfica 3 mostra a dinámica do PIB e do déficit público no período 1980-1997, situación que pode axudarnos a elaborar unha resposta solvente. Como é doado advertir, a persistencia dun déficit estrutural, moi sensible ó ciclo económico, formula interrogantes serias que afectan sobre todo á súa orixe e forma de corrección (Fuentes Quintana e Alcaide, 1995; González-Páramo e López Casanovas, 1996). Se as forzas que empurran o gasto son poderosas e fan que a súa redución sexa politicamente difícil, o axuste esixirá algún pacto social e períodos temporais amplos, á marxe de enxeñerías contables e de posicionamentos ideolóxicos máis ou menos coherentes⁵.

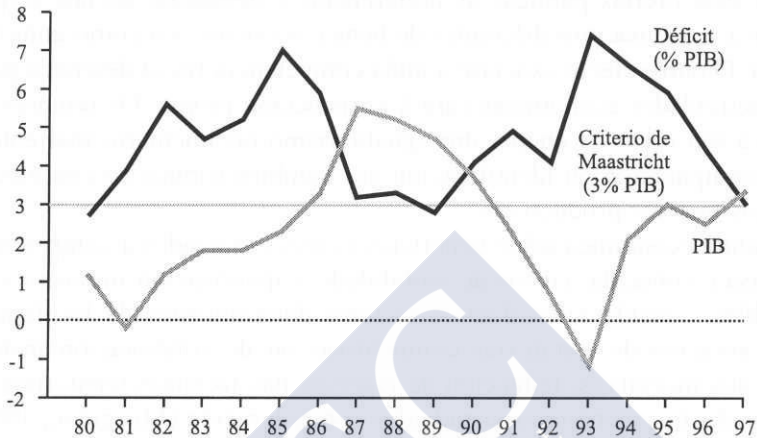
Diminuí-lo compoñente estrutural do déficit obrigará, polo tanto, a reducir gradualmente o gasto e a manter ou eleva-los niveis da fiscalidade actual. Se o IRPF se modifica nos mencionados termos e, á vez, mantén a súa capacidade recadatoria, a distribución da carga afectará en maior medida ás rendas baixas e medias (véxanse Albi e outros, 1988; Messere, 1993; Cnossen e Bird, 1990; OCDE, 1994; Gago Rodríguez e Álvarez Villamarín, 1995). Se a maior fiscalidade se produce á custa do IVE, dos impostos especiais, da tributación ambiental ou das taxas

⁴ Véxase a controversia entre Fuentes Quintana e Zabalza (1987). Tamén Raymond (1987), Zubiri (1995), Alesina e Perotti (1995), González-Páramo (1995) e Lagares Calvo (1996).

⁵ O profesor Barea suxería non hai moito tempo a imposibilidade de continuar coa política de conxelación salarial dos empregados públicos, criticando de modo reiterativo a indisciplina orzamentaria e a contabilidade creativa (Barea, 1993, 1995a, 1995b). Pois ben, parecidas críticas recibas agora o Goberno da oposición (Borrell, 1996).

e prezos públicos, a equidade do sistema resentirase de modo importante, situación que podería agravarse aínda máis se o gasto social experimenta recortes significativos (Cruz Amorós, 1995).

Gráfica 3.- Evolución do déficit público 1980-1997 (en porcentaxe do PIB)



FONTE: Fundación FIES. Elaboración propia.

O aparente éxito da redución do déficit en 1997 fundaméntase nunha combinación de factores que son alleos, en maior ou menor medida, ó compoñente estrutural deste. Porque a fase actual de expansión económica permite reducir determinados gastos (xuros da débeda, desemprego, etc.) e aumenta-los ingresos de forma conxuntural. Estes feitos refórzanse, ademais, polas privatizacións e a conxelación dos soldos que tiveron os funcionarios. A expulsión do gasto orzamentario a outras entidades, a acumulación de débedas no sector público empresarial, o aprazamento de solucións para problemas estruturais graves (minería do carbón, TVE, etc.), ou a redución efectiva dos investimentos, ben en dotacións orzamentarias ou ben retardando a súa execución, son outros exemplos elocuentes do que estamos dicindo.

Este é o dilema que debe afronta-la sociedade española. Se a economía medra ata taxas importantes, a cesión do IRPF e a evolución dos ITAE poden xerar certos desequilibrios territoriais acentuados pola regresividade tributaria e a maior ou menor capacidade correctora dos mecanismos de garantía. Pero se a economía non medra e a evolución dos impostos xerais é moderada, os equilibrios autonómicos son factibles, pero á custa de tensar un déficit público cunha corrección que esixirá reducir gastos, aumenta-los impostos ou facer ámbalas dúas cousas á vez. Nesa dirección opera tamén o pacto de estabilidade fiscal establecido na Unión Europea. Os axustes autonómicos poderían conseguirse así cunha diminución apreciable de equidade tributaria e de cohesión social.

COMPETENCIA FISCAL

Cando existe descentralización política e autonomía financeira, normalmente provócanse dous efectos económicos contrapostos que dan lugar a desasosegos ou temores diversos. Un deles nace cando os gobernos territoriais se esforzan en axusta-las súas ofertas públicas ás preferencias e demandas sociais o que, á súa vez, implica combinacións diferentes de bens e servicios, así como unha fiscalidade distinta. O outro efecto asóciase a unha competencia fiscal deseñada para atraer rendas e actividades económicas cara á xurisdicción propia. Os temores anunciados teñen a súa orixe na quebra dun igualitarismo orzamentario mal entendido, e tamén na equiparación ou identificación dos cambios tributarios coa efectiva mobilidade dos factores productivos.

A literatura económica sobre beneficios e custos asociados á competencia fiscal é xa extensa e coñecida: custos de mobilidade, capitalización impositiva no valor dos inmobles, consideración doutros factores determinantes da localización empresarial, xeración de estratexias competitivas ou de colaboración institucional, extensión dos incentivos, redución de ingresos nas facendas territoriais, etc. son variables e efectos económicos estudados con reiteración (Musgrave, 1983; King, 1988; Albi e outros, 1994; Ruíz-Huerta e Laborda, 1994; Kirchgasser e Pommerhne, 1996).

Pero, en todo caso, convén subliñar que as primeiras modificacións tributarias establecidas polas comunidades autónomas, con vixencia en 1998, parecen fundamentarse máis en razóns de lexitimación político-electoral ca en motivos económicos para atraer novas bases tributarias ás súas xurisdicións. Como mostra o cadro 4, estes cambios normativos xeran inclinacións cara á unha fiscalidade menor que, ó noso xuízo, está motivada por diversos factores: ausencia de regulación na solidariedade territorial, comportamentos simbólicos ou efectistas de custo reducido e estratexias fiscais compensadas con investimentos, convenios ou transferencias discrecionais do Estado. Pero cando estes comportamentos se institucionalizan e se repiten —hipótese bastante razoable—, axiña aparece a discriminación territorial e o agravio comparativo, sofre a asignación eficiente dos recursos e fóntase ademais un clientelismo político nada desexable. Sobre estas cuestións insistiremos de seguido.

DESREGULACIÓN DA SOLIDARIEDADE TERRITORIAL

O sistema LOFCA establece dous instrumentos básicos para facer efectiva a solidariedade territorial. Un son as asignacións orzamentarias especiais destinadas a garantir niveis mínimos de servicios públicos fundamentais, tamén chamado Fondo de Nivelación (FN), que regula o seu artigo 15. O segundo instrumento é o Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), regulado no seu artigo 16 e na Lei

29/1990, de 26 de decembro. Ámbolos dous mecanismos a penas se consideran na actual reforma do financiamento autonómico.

Cadro 4.- Cambios tributarios nas comunidades autónomas, 1998

CC.AA.	Deduccións no IRPF	Modificacións impositivas	Outros cambios fiscais
Aragón	25.000 pesetas por suxeito pasivo para maiores de 64 anos con renda menor de 2 millóns de pesetas.	Cambio de tipo en operacións inmobiliarias.	Cambio na cota fixa na taxa sobre o xogo.
Baleares	4.000 pesetas para maiores de 65 anos. Base imponible: 1,5 millóns (individual) e 2 millóns (conxunta). 15% por garderías (nenos de 3 a 6 anos). Igual base imponible có anterior. 10% por estudos universitarios fóra.	Nova redución de 500.000 pesetas para adquisicións <i>mortis causa</i> . Redución do 100% por adquisición <i>mortis causa</i> de vivenda habitual do falecido (límite: 20 millóns). Tipo do 0,5% para inmoables do Parque Balear de Innovación Tecnolóxica.	
Castela-León	30.000 pesetas por familia numerosa, máis 10.000 polo cuarto fillo. 10% de donacións para rehabilitación.		Tipo tributario xeral da taxa sobre o xogo: 20%.
Cataluña	25.000 pesetas na cota para o segundo fillo ou ulteriores nados en 1998.	Bonificación do 95% en herencias de activos profesionais. Suba do 6 ó 7% para a vivenda usada.	
Madrid	25.000 pesetas por fillo en 1998. Base imponible: 3,5 millóns (individual) e 5 millóns (conxunta). 10.000 pesetas por ascendentes inválidos maiores de 65 anos. Base imponible: 3,5 millóns. 10% de doazóns a fundacións.		Establécese un recargo sobre a taxa fiscal sobre rifas, tómbolas, apostas e combinacións aleatorias. Actualízase o importe da cota fixa do recargo sobre a taxa que grava as máquinas recreativas.
Murcia	2% pola compra da primeira vivenda. 10% por adquisición da segunda vivenda. 20% de doazóns a fundacións.	Tipo do 7% para inmoables en xeral e menor para as VPO de réxime especial.	Fixase un tipo do 25% para a taxa do xogo.
A Rioxa	3% pola compra da primeira vivenda para mozos de ata 32 anos. Base imponible: 3 millóns (individual) e 5 millóns (conxunta). 7% pola segunda vivenda no medio rural.		Tipo do 20% e cotas fixas para a taxa do xogo.
Com. Valenciana	25.000 pesetas polo terceiro fillo. 10.000 pesetas para maiores 65 anos. Base imponible: 1,5 veces o salario medio.	Redución de 11,5 millóns en adquisición <i>mortis causa</i> por minusválidos. Redución do 95% en explotacións agrícolas.	

Porque, nas 56 páxinas que transcriben o acordo do CPFF de 23 de setembro de 1996, non existe mención ningunha ó FCI, e se lle dedica só media páxina ó FN para indicar que se crea un grupo de traballo destinado a estudar o tema. Esta ausencia de regras específicas para regular a solidariedade, acorde coa nova situación, converten en discretiónais e fóra do sistema as decisións que o Goberno adopte ó respecto. Exemplo ilustrativo son as modificacións experimentadas na contía total do FCI para os anos 1997 e 1998, que non varían a cifra de 1996 cando se contabilizan en pesetas constantes. Outro dato é a contribución simbólica de 10.000 millóns de pesetas en 1997 para o FN, crédito orzamentario de nula efectividade no exercicio.

É certo que o acordo sétimo do CPFF sinala expresamente que o Fondo de Garantía se integra nos mecanismos de solidariedade do sistema, pero cómpre insistir unha vez máis en que a súa finalidade principal é corrixir parcialmente os desequilibrios financeiros que se puideran xerar entre territorios, e non o recurre das posicións relativas das comunidades autónomas⁶. Confundi-lo FG cun instrumento de solidariedade sería acepta-lo *statu quo* ou considera-las posicións autonómicas relativas do ano base (1996) como equitativas ou socialmente desexables. Por outro lado, insistir en que o FG é un mecanismo de solidariedade pode xerar situacións pintorescas se Cataluña ou Madrid son as comunidades beneficiarias; porque dificilmente se entendería que a reforma do sistema dera lugar a unha solidariedade ó revés.

En todo caso, o feito de que esta solidariedade estea aínda sen pacto nin regulación provoca, á súa vez, unha proliferación de débedas históricas por toda a xeografía do país, así como múltiples presións territoriais sobre a facenda central. Naturalmente, estes feitos non favorecen a transparencia das negociacións políticas; pola contra, fomentan unha percepción das relacións orzamentarias baseadas no clientelismo e na regra de parvo o último⁷. Iniciada xa unha desfiscalización competitiva, as comunidades autónomas xeran condicións obxectivas para aumentalo seu endébedamento empresarial (por expulsión dos déficit orzamentarios) e para solicitarlle maiores subvencións ó Estado. A proliferación de convenios bilaterais marca esa tendencia, aínda que os seus efectos sobre as regras de xogo sexan aínda bastante subvalorados, porque introducen discriminacións territoriais e políticas, afectan á equidade orzamentaria e desincentivan ou anulan así o

⁶ As garantías de suficiencia dinámica e de cobertura na demanda de servizos públicos equipárase, ás veces, con subvencións destinadas a cubrir niveis mínimos de servizos en tódalas comunidades autónomas (González-Páramo, 1996). Pero a súa formulación xenérica e, á marxe de custos unitarios, a asimetría financeira e dispersión competencial das comunidades autónomas, así como desprezar ó ano 2001 un financiamento per cápita similar de custos descoñecidos, introducen, ó noso xuízo, escepticismos e limitacións importantes nela.

⁷ O recoñecemento de débedas diversas e os maiores investimentos para Cataluña, o pagamento de débedas históricas en Andalucía e Estremadura, ou a sorprendente reclamación de Galicia, formulada con efectos retroactivos e aceptada polo Goberno, de compensacións económicas por prexuízos causados ante a renuncia ó 15% do IRPF en 1993 son algunhas mostras elocuentes do que estamos dicindo.

obxectivo último e proclamado da reforma: favorecer e estende-la responsabilidade fiscal das administracións autonómicas.

FINANCIAMENTO DA SANIDADE

O CPPF aprobou, na sesión que tivo lugar o 27 de novembro de 1997, un novo modelo de financiamento sanitario para o período 1998-2001. Pola súa incidencia presente e futura no benestar social e nas facendas autonómicas, esta circunstancia obriga a realizar algunhas consideracións apresuradas sobre el, advertindo por prudencia que a información dispoñible aínda é limitada e que ademais existen algunhas incertezas que lle afectan.

En todo caso, debemos insistir en que a reforma do financiamento autonómico, aprobada en setembro de 1996, se considera unha solución transitoria ou provisional do sistema, ó quedar pendentes de incorporación outros aspectos que son substantivos a el (González Páramo, 1997). Porque aínda non están transferidas numerosas competencias relevantes, se necesita crear medidas efectivas para coordina-lo endébedamento e o déficit, debe establecerse un pacto político estable para defini-la solidariedade territorial, hai que integra-lo financiamento sanitario no sistema da LOFCA e, finalmente, cómpre deseñar dun xeito adecuado a cesión da imposición indirecta.

Contemplado dende esta perspectiva, o financiamento do modelo sanitario aprobado recentemente non responde ás mencionadas esixencias de estabilidade, suficiencia dinámica e corresponsabilidade fiscal, e queda aprazada a súa integración definitiva no sistema para o comezo do próximo cuatrienio. Os novos ingresos superan agora en 315.000 millóns de pesetas a cifra do exercicio anterior, dos que 105.000 millóns representan o esforzo orzamentario máis controvertido e incerto. Con estes maiores recursos o sistema xestiona xa un total de 3,837 billóns de pesetas, cantidade que evolucionará nos próximos anos de acordo co crecemento do PIB nominal.

As principais obxeccións ou críticas que reciben eses 105.000 millóns de pesetas adicionais concéntranse na súa orixe, credibilidade e presentación formal á opinión pública; porque se trata de aforros orzamentarios que deben conseguirse durante o próximo exercicio, ben reducindo a fraude por incapacidade laboral (40.000 millóns), ben intentando racionaliza-lo gasto farmacéutico (65.000 millóns). Este aforro en farmacia formulouse finalmente como un proceso combinado de redución de prezos, así como mediante a exclusión de certos fármacos do financiamento público. As negociacións emprendidas coa industria farmacéutica son hoxe tan difíciles coma incertas.

Polo que respecta á distribución territorial destes recursos orzamentarios, a poxoación protexida segue sendo o criterio básico de reparto, creándose ademais uns fondos complementarios que matizan a contía que van recibi-las comunidades au-

tónomas. Un destes fondos trata de compensa-los descensos de poboación rexistrados no padrón de 1996, o que non deixa de ser contradictorio co criterio básico de poboación protexida; outro fondo créase para cubri-los custos adicionais por enfermos desprazados e por docencia hospitalaria, criterios que satisfan as esixencias e presións políticas catalanas aínda que a súa especificidade non sexa a máis expresiva do gasto sanitario. Porque a poboación protexida non pondera os niveis de avellentamento existente en cada territorio, porque o criterio capitativo pode internaliza-los gastos por desprazados mediante transferencias entre comunidades autónomas, e porque as externalidades da docencia e da investigación poden considerarse en boa medida alleas ó gasto sanitario (López Casanovas, 1997; Cabasés, 1997; Sánchez Maldonado e Gómez Sala, 1997). O financiamento autonómico constrúese así a golpe de acordos políticos conxunturais que introducen puntos débiles e nesgos territoriais pouco convincentes.

CONCLUSIÓNS FINAIS

Resumindo agora as distintas ideas e conclusións parciais expostas nos apartados anteriores, rematarémo-las nosas reflexións sobre a reforma do financiamento autonómico destacando os seguintes aspectos.

En primeiro lugar, sublíñanse os elementos de inestabilidade política que de maneira contradictoria se asocian ou vinculan ó Pacto de investidura e gobernabilidade, realizando ademais unha primeira aproximación cuantitativa dos custos monetarios que a reforma pode introducir no Estado. Outro aspecto de interese analítico son os previsibles efectos económicos que xeran eses cambios normativos na estrutura do financiamento incondicionado, na suficiencia financeira e na competencia fiscal das comunidades autónomas. Numerosas variables interveñen agora nun proceso diferenciado e incerto que só parcialmente se corrixe con determinados mecanismos de garantía.

Nese sentido, os equilibrios autonómicos dependerán agora de factores aleatorios e tamén das reformas fiscais que se leven a cabo, circunstancias que, á súa vez, poden provocar unha maior regresividade tributaria e social. A desregulación da solidariedade territorial é outro aspecto criticable polos seus previsibles efectos perversos nos propios obxectivos da reforma, fomentando ademais a arbitrariedade e o clientelismo político nas relacións orzamentarias das administracións.

O recente acordo do CPFF para financia-la sanidade durante o período 1998-2001 incorpora de novo elementos de confusión e incerteza en materia de ingresos pois eses ingresos dependen da loita contra a fraude orzamentaria e dunhas negociacións incertas coa industria farmacéutica e porque ignoran problemas estruturais asociados á suficiencia financeira dinámica do sistema. Tamén se constata unha distribución nesgada do gasto territorial fundamentada en motivacións políticas relacionadas coa actual gobernabilidade do país.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E. E OUTROS (1988): *Nuevas reformas fiscales. Una experiencia para España*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- ALBI, E. E OUTROS (1994): *Teoría de la hacienda pública*. Barcelona: Ariel.
- ALCALÁ, F.; CARLES, A. (1997): *Crecimiento de la recaudación y nivel de renta: ¿es regresiva la cesión de tributos a las comunidades autónomas?*. [Mimeo]. Universidad de Murcia.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. (1995): "Taxation and Redistribution in an Open Economy", *European Economic Review*, núm. 39.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1997): "La reforma de la financiación autonómica y su incidencia en Galicia", *Documentos de Trabajo Economía Aplicada*, núm. 3. Universidade de Santiago de Compostela, IDEGA. [Tamén publicado en *Anuario da Facultade de Dereito*. Universidade da Coruña].
- BAREA TEJEIRO, J. (1993): "Los problemas de la determinación del déficit público", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 3.
- BAREA TEJEIRO, J. (1995a): "El desequilibrio del sector público", *Papeles de Economía Española*, núm. 62.
- BAREA TEJEIRO, J. (1995b): "Los agujeros del presupuesto", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 100.
- BBV (1996): *Situación Económica Española*, núm. 20, (outubro).
- BORRELL FONTELLES, J. (1996): "Un presupuesto extrapresupuestario", *El País*, (26-11-96).
- BOSCH, N.; CASTELLS, A. (1997): "La reforma del sistema de financiación autonómico: implicaciones financieras", *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1995-1996*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i Locals.
- CABASÉS, J.M. (1997): "Propuesta de financiación sanitaria autonómica para el año 2001", *II Asamblea de la AEP*. Madrid.
- CARAMÉS VIÉITEZ, L.; VÁZQUEZ NAVARRETE, J. (1997): *Los problemas de la financiación autonómica. Una perspectiva desde Galicia*. Fundación Caixa Galicia.
- CASADO OLLERO, G. E OUTROS (1997): *La cesión parcial del impuesto sobre la renta a las comunidades autónomas*. Granada: Comares.
- CNOSSEN, S.; BIRD, R. [ed.] (1990): *The Personal Income Tax: Phoenix from the Ashes*. Amsterdam: North-Holland.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1996): *Sistema de financiación de las comunidades autónomas para el quinquenio 1997-2001*. Madrid.
- CRUZ AMORÓS, M. (1995): "Alternativas en la evolución del sistema tributario (sistemas, precio e impuestos medioambientales)", *Cuadernos de Actualidad*, núm. 7. Instituto de Estudios Fiscales.
- EZQUIAGA, I.; GARCÍA, F. (1997): "Una evaluación del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 120-121.
- FUENTES QUINTANA, E.; ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1995): "Los males de la inflación y el déficit público en la economía española", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 100.
- FUENTES QUINTANA, E. (1987): "El impuesto lineal: una opción fiscal diferente", *Papeles de Economía Española*, núm. 30/31.

- GAGO RODRÍGUEZ, A.; ÁLVAREZ VILLAMARÍN, J.C. (1995): "Convergencia fiscal en la OCDE (1980-1990)", *Hacienda Pública Española*, núm. 135.
- GARCÍA MARGALLO, J.M. E OUTROS (1996): *Financiación de las comunidades autónomas y corresponsabilidad fiscal*. Valencia: Fundación Bancaixa.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1995): "Análisis comparado de la fiscalidad efectiva sobre los activos financieros en España", *Papeles de Economía Española*. núm. 65.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1996): "Presupuestos generales del Estado para 1997: claves para un saneamiento duradero", en *España ante la Unión Europea*. A Coruña: Instituto de Estudios Económicos de Galicia. Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1997): "El IRPF en la encrucijada: entre la convergencia europea y la cesión a las comunidades autónomas", *Ekonimiz*, 38.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.; LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1996): "El gasto público: problemas actuales y perspectivas", *Documentos de Trabajo*, núm. 122. Madrid: Fundación FIES.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (1997): *Los presupuestos generales del Estado para 1998*.
- KING, D.N. (1988): *La economía de los gobiernos multi-nivel*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- KIRCHGÄSSNER, G; POMMERHNE, W. (1996): "Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland", *Journal of Public Economics*, 60.
- LAGARES CALVO, M.J. (1996): "Una reforma a fondo del sistema fiscal español", *Documentos de Trabajo*, núm. 126. Madrid: Fundación FIES.
- LASARTE, J. (1996): "Financiación autonómica: Lógica de la reforma", *El País*, (31-12-96).
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1997): "Financiación autonómica y gasto sanitario en España", *II Asamblea de la AEP*. Madrid.
- MESSERE, K. (1993): *Tax Policy in OECE Countries*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1997): "El sistema de financiación autonómica para el período 1997-2001: una reforma incompleta", *Economistas*, núm. 74.
- MUSGRAVE, R.A. (1983): "Who Should Tax, where and what?", en Ch.E. McLure [ed.]: *Tax Assignment and Federal Countries*. Camberra: ANU.
- OCDE (1994): *Taxation and Household Savings*. París.
País, El, 24-11-97.
- PEACOCK, A.T. (1979): "Fiscal Theory and the Market for Tax Reform", *Congress of Taormina*. International Institute for Public Finance.
- PÉREZ GARCÍA, F. (1997): "Esquemas alternativos de corresponsabilidad fiscal para las comunidades autónomas: una valoración", *II Asamblea de la AEP*. Madrid.
- RAYMOND, J.L. (1987): "Tipos impositivos y evaluación fiscal", *Papeles de Economía Española*, núm. 30/31.
- RUÍZ-HUERTA, J.; LÓPEZ LABORDA, J. (1994): "Descentralización del sector público y competencia fiscal: una reflexión sobre la experiencia española", *Hacienda Pública Española*, 2. [Monográfico].
- RUÍZ-HUERTA, J.; LÓPEZ LABORDA, J. (1997): "Catorce preguntas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica", *Informe sobre las comunidades autónomas*. Barcelona: IDP.

SÁNCHEZ MALDONADO, J.; GÓMEZ SALA, J. (1997): "La financiación territorial de la sanidad: especial referencia a España", *II Asamblea de la AEP*. Madrid.

ZABALZA MARTÍ, A. (1987): "Algunas reflexiones sobre el impuesto lineal", *Papeles de Economía Española*, núm. 30/31.

ZUBIRI, I. (1995): "La crisis del modelo actual de fiscalidad", *Economistas*, núm. 69.

