

ESTUDIOS SOBRE LA ECONOMIA ESPAÑOLA

Una propuesta de financiación territorial

Angel de la Fuente

EEE 92

February, 2001



<http://www.fedea.es/hojas/publicado.html>

Una propuesta de financiación territorial

Angel de la Fuente*
Instituto de Análisis Económico (CSIC)
Diciembre de 2000

PRELIMINAR

Resumen

En este trabajo se avanzan dos propuestas para la reforma del sistema de financiación territorial. La primera de ellas intenta reconciliar los principios constitucionales de autonomía e igualdad mediante la introducción de un mecanismo de cesión tributaria que permite desviaciones del gasto autonómico sobre un nivel de referencia común para todas las regiones siempre que estas desviaciones se financien mediante una elevación (o reducción) equivalente de las cargas impositivas que soportan los ciudadanos del territorio afectado. De esta forma se consigue también la plena corresponsabilidad fiscal en el margen de los gobiernos autonómicos. La segunda propuesta, por su parte, aconseja una transición gradual hacia la igualdad de recursos por habitante así como el establecimiento de compensaciones destinadas a igualar la situación de partida de las distintas regiones.

*Agradezco los comentarios y sugerencias de Rafael Doménech, Roberto Burguet, Diego Puga, Joan María Esteban y Xavier Vives, así como la asistencia de Juan Antonio Duro y Ana Belmonte.

1. Introducción

El 31 de diciembre de 2001 expira el sistema actualmente en vigencia de financiación de las comunidades autónomas. Aunque las negociaciones formales sobre el diseño del nuevo sistema todavía no han comenzado en el momento de escribir estas líneas (diciembre de 2000), se han producido ya numerosos pronunciamientos sobre el tema que ponen de manifiesto la existencia de importantes discrepancias entre distintos partidos políticos y gobiernos regionales. Por otro lado, parece existir un cierto consenso sobre la deseabilidad de diseñar un sistema estable, que termine con la dinámica de reivindicación permanente que genera el modelo actual de revisiones negociadas quinquenalmente, y sobre la necesidad de que este sistema otorgue un mayor grado de autonomía financiera y de corresponsabilidad fiscal a las regiones.

En este trabajo se desarrolla una propuesta de reforma del sistema de financiación territorial. Mi punto de partida es una delimitación clara (y consistente con nuestro ordenamiento constitucional) del problema a abordar: de lo que se trata es de diseñar un mecanismo equitativo, flexible y eficiente para la financiación de unas administraciones territoriales cuyo principal cometido es la provisión de ciertos bienes y servicios públicos esenciales en condiciones de igualdad de acceso para todos los ciudadanos españoles. Este problema puede y debe abordarse sin cuestionar la existencia de un sistema impositivo y de protección social único para el conjunto de España, que constituye el mejor vehículo posible para la redistribución personal. Lo contrario supondría consagrar privilegios territoriales que contravendrían tanto los principios básicos de la Constitución española como unos criterios de equidad ampliamente aceptados por los ciudadanos.

La igualdad, por tanto, es el principal criterio de equidad que ha de orientar el diseño del sistema de financiación territorial. Pero este principio ha de conjugarse con otras dos exigencias casi igualmente importantes. La primera es el respeto al principio de autonomía que también recoge la Constitución. No tiene mucho sentido establecer gobiernos regionales si luego les obligamos a hacer todos lo mismo. La segunda exigencia, a la que siguiendo la práctica habitual denominaremos corresponsabilidad fiscal, es un prerrequisito para la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y para el armonioso funcionamiento de los distintos niveles de la administración pública. Este principio requiere que, en la medida de lo posible, cada nivel de gobierno aparezca ante sus ciudadanos como responsable no sólo de sus decisiones de gasto sino también de las cargas tributarias que éstas conllevan. En caso contrario, se generan incentivos perversos para algunos niveles de gobierno que conducen al conflicto entre administraciones y a una presión excesiva para elevar el gasto autonómico.

En la primera parte de este trabajo se analiza la adecuación del mecanismo actual de financiación territorial a los principios básicos que acabamos de enunciar. La conclusión es clara y pesimista: el sistema existente consigue violar todos ellos simultáneamente sin que esto comporte ventajas reconocibles en otros aspectos. La distribución regional de los recursos disponibles para la financiación de las administraciones autonómicas y locales es excesivamente desigual (y no precisamente como resultado de un exceso de solidaridad regional), a la vez que el sistema limita innecesariamente la autonomía financiera de los gobiernos regionales y sufre de un claro déficit de responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos autonómicos.

Tras documentar estas deficiencias, avanzaré dos propuestas que intentan corregirlas. La primera de ellas esboza un "sistema definitivo" de financiación territorial basado en el principio de igualdad de recursos per cápita a igualdad de competencias y de obligaciones tributarias. El sistema es consistente con el principio de autonomía, por cuanto permite a los gobiernos regionales modificar libremente tanto la composición como el volumen total de su gasto, y asegura la plena corresponsabilidad fiscal en el margen mediante la exigencia de que cualquier desviación del gasto per cápita sobre el nivel garantizado de referencia se financie mediante una variación equivalente en las cargas tributarias de los residentes del territorio afectado. La segunda propuesta consiste en establecer un período de transición en el que, partiendo del status quo actual, se nivelarían parcialmente las condiciones de partida de las distintas comunidades y se igualarían gradualmente los niveles de financiación por habitante. Tras examinar las implicaciones presupuestarias de ambas propuestas, concluiré con algunas reflexiones sobre el diseño óptimo de los mecanismos de solidaridad interregional y con un breve resumen.

Hay que resaltar que ni el diagnóstico de los problemas del sistema de financiación de las comunidades autónomas ni el núcleo de las propuestas de reforma que se avanzan en esta nota son nuevos. Calsamiglia y Esteban (1991), Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé (1995), Monasterio y Suárez (1998) y Castells (2000), entre otros autores, han identificado con claridad las principales carencias del sistema y han propuesto modificaciones del mismo que, con diversos matices, coinciden en lo esencial con mi propuesta de reforma. Mi objetivo, por tanto, es simplemente el de insistir, en vísperas de un nuevo proceso de negociación, en algunas ideas ya expuestas por numerosos compañeros de profesión, con la esperanza de que a fuerza de repetirlas terminen teniendo alguna incidencia sobre el diseño del sistema de financiación territorial.

2. Principales carencias del sistema actual

El actual sistema de financiación autonómica y local presenta deficiencias muy importantes que hacen necesaria su reforma en profundidad. Como anticipábamos en la introducción, los problemas esenciales son tres: la desigualdad y arbitrariedad del reparto de

los recursos destinados a financiar las administraciones territoriales, el acusado déficit de autonomía y la falta de responsabilidad fiscal de las administraciones territoriales.

Los dos últimos problemas tienen su origen en el hecho de que el proceso de descentralización ha avanzado mucho más en términos de gasto que de ingresos tributarios. Pese al creciente peso de los gobiernos autonómicos en el gasto público, la Hacienda central continúa regulando y recaudando la mayor parte de los impuestos. En consecuencia, más de la mitad de los recursos de los gobiernos regionales (y unas tres cuartas partes si incluimos la sanidad) provienen de transferencias de la administración central. Además, la capacidad de las comunidades autónomas para regular incluso aquellas figuras tributarias cuya recaudación les corresponde está sujeta a severas limitaciones, lo que hace que su margen de autonomía sea todavía menor de lo que sugiere la cifra anterior.

Esta situación tiene dos consecuencias indeseables. La primera es que los gobiernos regionales aparecen ante sus ciudadanos como administraciones fundamentalmente gestoras del gasto, mientras que el coste político de la obtención de recursos tributarios corre en su mayor parte a cargo de la administración central. Esta asimetría hace difícil que los votantes perciban con claridad los costes asociados con la actuación de sus respectivos gobiernos autonómicos, lo que dificulta su evaluación en las urnas. Las implicaciones para el comportamiento de las administraciones regionales son decididamente perversas: puesto que éstas asumen los beneficios pero no los costes políticos del gasto que ejecutan, tienen todos los incentivos para atribuir cualquier deficiencia en su actuación a la insuficiente dotación de recursos por parte del Estado y para exigir continuamente recursos adicionales a la Hacienda central con el fin de aumentar su oferta de servicios -- sin el freno que supondría la necesidad de exigir un mayor esfuerzo tributario a sus ciudadanos para financiarlos.

La segunda consecuencia es que la autonomía de los gobiernos regionales se ve innecesariamente limitada. Con el sistema actual, las comunidades autónomas no disponen en la práctica de mecanismos suficientes para modificar sus ingresos con el fin de modular su volumen de gasto en función de las preferencias de sus ciudadanos. Esto supone renunciar a una de las ventajas potencialmente más importantes del sistema autonómico. El problema surge en parte debido al reducido peso de los recursos propios en la financiación autonómica y a la limitada capacidad normativa de las comunidades de régimen común sobre los impuestos cedidos. Pero existe también una restricción de carácter político relacionada con el problema anterior. Las comunidades autónomas han sido extremadamente reacias a utilizar los mecanismos que establece la legislación actual para elevar sus ingresos tributarios porque hacerlo supondría asumir un coste político -- a diferencia de la reivindicación de mayores transferencias, que aparece por tanto como la vía más atractiva para alcanzar el mismo objetivo.

- Un sistema poco equitativo y de dudosa constitucionalidad

Aunque los problemas que acabamos de examinar son importantes, la mayor deficiencia del actual sistema de financiación territorial es su falta de adecuación al principio constitucional de igualdad de derechos y deberes de todos los ciudadanos. Este principio, básico en cualquier constitución democrática, se recoge y desarrolla en los artículos 1 y 14 de la Constitución española de 1978. Este último artículo establece la igualdad de todos los españoles ante la ley y prohíbe toda discriminación por motivos de "nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social." Este precepto se refuerza, ya en referencia más directa al sistema autonómico, en el propio Título VIII, donde se regula la organización territorial del Estado. Así, el artículo 139-1 proclama que "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado", mientras que el 138-2 prohíbe que los Estatutos de Autonomía generen "privilegios económicos o sociales."

A mi entender, estos preceptos constitucionales requieren que el sistema de financiación territorial garantice la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales. La traducción práctica de este imperativo no es, sin embargo, inmediata. Las regiones españolas difieren entre sí de manera notable en aspectos tales como la composición por edades de su población, la orografía, pluviosidad, extensión y situación geográfica, el patrón de poblamiento y el nivel de renta y precios. Puesto que todas estas circunstancias afectan tanto a las necesidades de servicios públicos como a su coste de provisión, la plena igualdad en términos de cantidad y calidad de prestaciones podría exigir diferencias en niveles de gasto por habitante diseñadas para compensar a aquellas regiones que se encuentran en las condiciones menos favorables.

Pese a ello, la igualdad de recursos por habitante es con toda probabilidad la mejor aproximación disponible en la práctica al principio de igualdad de acceso. Esto es así por dos motivos. El primero es que cabe esperar que los efectos de muchas de las variables relevantes tiendan a anularse entre sí. Las regiones con poblaciones más envejecidas, por ejemplo, requerirán un mayor gasto sanitario, pero también tendrán menores necesidades educativas. De igual forma, aquellas regiones en las que la población se concentra en un número reducido de núcleos urbanos de tamaño grande o mediano podrán explotar ciertas economías de escala en la provisión de diversos servicios, pero a cambio se encontrarán con que los costes de algunos de sus insumos (p. ej. la tierra y el trabajo) son mayores. El segundo motivo es que, dada la diversidad de factores potencialmente relevantes y la dificultad de cuantificar objetivamente su impacto sobre costes y necesidades de gasto,¹ la introducción de factores distintos de la población en

¹ Las diferencias en niveles de precios son una posible excepción en este sentido, aunque los índices regionales de precios existentes para España son francamente mejorables. Desde una perspectiva de equidad, sería deseable introducir correcciones por este factor no sólo en la financiación autonómica sino también en las escalas impositivas y los sueldos de los funcionarios, entre otras cosas.

cualquier fórmula de financiación territorial supone abrir de facto un proceso de negociación en el que cada comunidad pugna por introducir aquellas variables que más le convienen. Como demuestra la experiencia española en este campo, no hay ninguna garantía de que el resultado sea particularmente sensato.

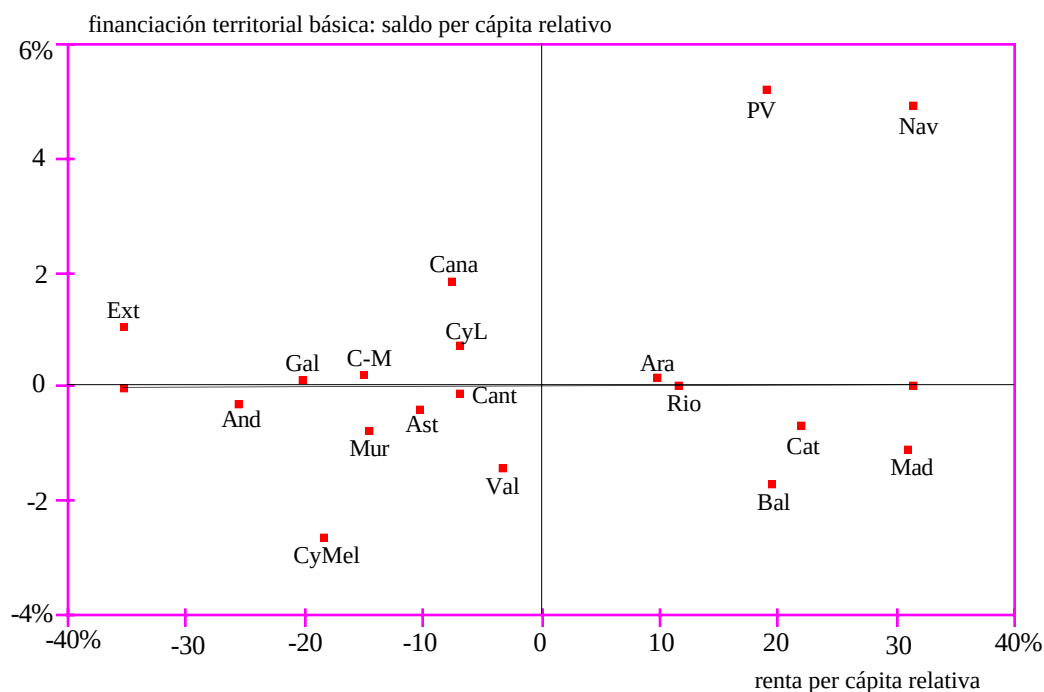
Si aceptamos la igualdad de recursos por habitante como el criterio básico de financiación territorial, la situación actual es extremadamente insatisfactoria. Para justificar esta afirmación utilizaré una serie de financiación territorial básica (excluyendo el gasto en sanidad y servicios sociales) corregida por diferencias en niveles competenciales entre comunidades autónomas que he elaborado como parte de un trabajo reciente sobre los flujos fiscales interregionales durante el período 1990-97 (de la Fuente, 2000). Estas cifras no se refieren a la financiación autonómica en sentido estricto pues incluyen los recursos que aporta el Estado a las corporaciones locales (diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares y ayuntamientos), bien mediante transferencias directas o bien mediante la cesión o concertación de impuestos en los casos de las comunidades forales y Canarias. Estamos, por tanto, analizando de manera conjunta la financiación autonómica y la financiación local. Esta elección se debe en parte a que lo que nos interesa es el volumen total de recursos de los que disponen las administraciones subcentrales de cada territorio para financiar sus actividades, y en parte a que resulta prácticamente imposible deslindar, de manera homogénea para todas las regiones, la financiación de estos dos niveles de gobierno porque el reparto de competencias y recursos entre ellos varía de una comunidad a otra.

Para obtener un agregado homogéneo de financiación territorial son necesarios diversos ajustes. En primer lugar, tenemos que imputar el gasto educativo del Estado a aquellas regiones que no tienen transferidas las competencias de esta naturaleza, para así poder comparar sus niveles de financiación con los de las comunidades que sí las han asumido. En segundo lugar, hemos de añadir a las transferencias directas del Estado a las comunidades autónomas y corporaciones locales los recursos que éstas obtienen mediante impuestos cedidos, concertados y asimilables² (por tratarse de transferencias implícitas que se instrumentan mediante la cesión de la recaudación de ciertas figuras tributarias). De esta última partida es necesario sustraer las transferencias que algunas comunidades autónomas (especialmente las forales) realizan a la Hacienda central para contribuir a la financiación de las competencias no asumidas (esto es, el cupo vasco y la aportación navarra). Puesto que la financiación sanitaria y la seguridad ciudadana se excluyen de nuestro concepto de financiación territorial básica, los montantes a descontar de la financiación concertada corresponden al cupo o aportación *brutos*, esto es, a los pagos que correspondería realizar a estas comunidades en ausencia de las minoraciones

² En general, no se considera la recaudación por tributos propios de las comunidades autónomas, por ser éstos de escasa importancia y suponer además un esfuerzo fiscal adicional por su parte, lo que haría que la comparación no fuese homogénea. Existen sin embargo algunas excepciones a esta norma en el caso de Canarias por tratarse de figuras impositivas cuyos equivalentes están gestionados por la Hacienda central en el resto de España.

destinadas a financiar los servicios sociales y sanitarios transferidos y los cuerpos autonómicos de policía. Finalmente, resulta necesario excluir del capítulo de financiación ordinaria de los entes territoriales el coste de aquellas actividades que normalmente realiza o financia el Estado pero que, en algunas regiones, se financian con cargo a sus recursos propios. En este apartado entrarían, entre otras cosas, la financiación de las policías autonómicas y el coste de la gestión tributaria en las comunidades forales.

Figura 1: Financiación territorial básica, sin sanidad (saldo relativo per cápita) vs. renta relativa per cápita, promedio 1990-97



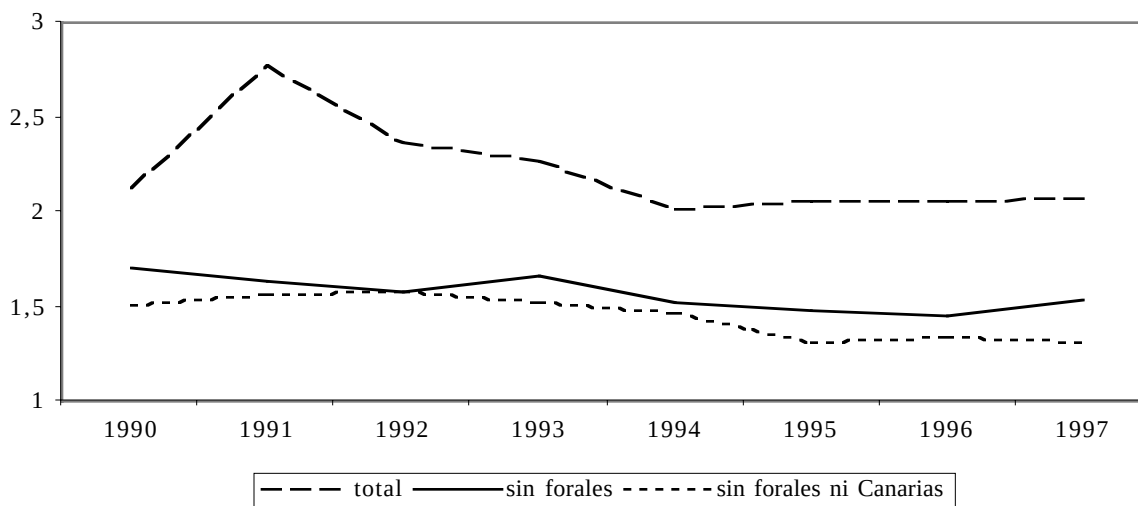
- *Notas:* el saldo per cápita relativo aparece expresado como fracción de la renta per cápita media del conjunto de España. La renta per cápita relativa es la diferencia porcentual entre el PIB per cápita de cada región y el promedio español de la misma variable.

Tras realizar estas correcciones, he calculado para cada año el saldo per cápita relativo de cada región, definido como la diferencia entre la financiación territorial por habitante en la región y el valor medio de la misma magnitud en el conjunto de España. Trabajando con promedios para el conjunto del período 1990-97, la Figura 1 muestra la relación entre esta variable, expresada como fracción de la renta per cápita española, y la renta per cápita relativa de cada región, definida como la diferencia porcentual entre la renta per cápita de cada región y el promedio nacional de la misma variable. El gráfico ilustra con claridad dos hechos importantes. El primero es la enorme dispersión de los niveles de financiación territorial. El segundo, es que las diferencias existentes entre regiones no se deben, en contra de lo que se afirma a veces, a un "exceso de solidaridad" regional, pues no es cierto que las comunidades más pobres estén, en general, mejor financiadas que las ricas. De hecho, la correlación entre financiación per cápita y renta relativa es ligeramente positiva a pesar de

que nuestras cifras incluyen el Fondo de Compensación Interterritorial, cuya dotación se distribuye únicamente entre las regiones menos desarrolladas.

La importancia de las disparidades de trato entre regiones se aprecia aún mejor en la Figura 2. Este gráfico muestra la evolución del ratio entre la financiación territorial básica per cápita en la región más favorecida y en la menos favorecida durante el período 1990-97 (excluyendo a Ceuta y Melilla).³ Este ratio es siempre mayor que dos cuando se consideran todas las regiones y está en torno a 1,5 cuando se excluye del cómputo a las comunidades forales y a Canarias, que son las regiones más favorecidas por el sistema actual.

Figura 2: Financiación territorial básica per cápita, evolución del ratio max/min excluyendo a Ceuta y Melilla, con y sin comunidades forales y Canarias



Es importante resaltar, finalmente, que la mayor capacidad de gasto de las administraciones forales y canaria no se debe a que estas comunidades hayan utilizado su elevada capacidad normativa para imponer a sus ciudadanos una mayor carga tributaria que a los residentes en otras regiones españolas. De hecho, sucede precisamente lo contrario: Canarias disfruta de una presión fiscal por tributos indirectos sensiblemente menor que el resto de España, mientras que Navarra, y en menor medida el País Vasco, han utilizado su autonomía tributaria para reducir la carga fiscal directa sobre sus ciudadanos y empresas por debajo del promedio nacional. También parece claro, aunque no existen que yo sepa estudios sistemáticos sobre el tema, que las disparidades observadas son demasiado elevadas como para reflejar posibles diferencias regionales en los costes de provisión de los servicios públicos ofrecidos por las administraciones locales y autonómicas. No se trata por tanto de diferenciales compensatorios de financiación destinados a asegurar una calidad uniforme de

³ Estas ciudades autónomas se excluyen del cálculo porque nuestras series subestiman su financiación debido a que no hemos podido encontrar información sobre los ingresos por algunos tributos indirectos que ellas recaudan directamente.

servicios, ni del fruto de un esfuerzo fiscal superior al promedio, sino de diferencias arbitrarias de trato que se traducen en disparidades muy importantes en la capacidad de prestación de servicios de las administraciones territoriales en lo que parece una violación clara de uno de los principios constitucionales más básicos.

2. Dos propuestas sobre financiación territorial

Para corregir las deficiencias que acabamos de señalar, el diseño de un nuevo sistema de financiación autonómica y local ha de buscar un equilibrio razonable entre los principios constitucionales de igualdad y autonomía, así como introducir mecanismos efectivos de corresponsabilidad fiscal. El primero de estos principios exige que los ciudadanos españoles paguen impuestos y reciban prestaciones sociales en función de sus circunstancias personales y no de su lugar de residencia, y que todos ellos tengan acceso a un nivel similar de servicios públicos a igualdad de obligaciones fiscales. El principio de autonomía, por su parte, requiere que los gobiernos regionales dispongan del margen de maniobra necesario para adecuar su oferta de bienes y servicios públicos a las necesidades de su población.

Aunque existe una cierta tensión entre estos principios, el conflicto entre ellos es más aparente que real. Así, la garantía de igualdad de acceso a los servicios públicos no debe entenderse como la uniformidad total entre regiones en términos del nivel de prestaciones ofrecido en cada servicio determinado, sino como una garantía de igualdad de recursos, que pueden después financiar ofertas diversas en función de preferencias diferenciadas territorialmente. Por tanto, el principio de igualdad no restringe en modo alguno la autonomía de los gobiernos regionales para decidir libremente la composición de su gasto. La lógica constitucional es también plenamente compatible con la existencia de desviaciones (al alza o a la baja) en términos de gasto autonómico por habitante, siempre que éstas se financien con recursos propios de cada comunidad. Esto es, una mayor (menor) oferta de servicios públicos en una región determinada no viola el principio de igualdad cuándo ésta se vé compensada por un tipo impositivo mayor (menor) que el aplicado en otros territorios -- esto es, por tarifas impositivas más elevadas para cada nivel de renta, y no sólo por un mayor "esfuerzo fiscal" en el sentido en el que habitualmente se interpreta esta expresión.

Esta forma de proceder permite también asegurar la plena corresponsabilidad fiscal en el margen. Dadas las diferencias de renta existentes entre las regiones españolas, la exigencia de igualdad en capacidad de gasto no permite diseñar el sistema de forma que todas las administraciones subcentrales se financien enteramente con tributos recaudados en su propio territorio.⁴ Pero lo crucial a la hora de establecer incentivos correctos para los gobiernos regionales es que este principio se aplique a las variaciones en el gasto; esto es, que aquellas

⁴ Excepto, por supuesto, si permitimos que las participaciones regionales en la recaudación tributaria varíen entre regiones y con el tiempo, pero esto complicaría innecesariamente el sistema y reintroduciría un elemento de renegociación periódica que sería deseable evitar.

comunidades autónomas que deséen aumentar su volumen de gasto por encima del nivel garantizado de referencia hayan de asumir el coste que esto comporta mediante la elevación de las cargas tributarias que soportan sus ciudadanos.

En conclusión, los tres objetivos que hemos fijado para la reforma del sistema de financiación son plenamente compatibles entre sí. Es posible diseñar un sistema que, respetando el principio de autonomía, garantice la igualdad de trato a los ciudadanos de distintas comunidades y fuerce a las administraciones autonómicas a internalizar el coste tributario de sus actuaciones. Para ello, resulta necesario i) reducir el peso de las transferencias de la Hacienda central en la financiación de las administraciones territoriales, ii) conceder a éstas una mayor capacidad normativa sobre los tributos cedidos, iii) establecer con claridad que el ejercicio de esta capacidad es la única vía existente para obtener recursos adicionales (por encima de los que pueda proporcionar el crecimiento económico) y iv) establecer un mecanismo de nivelación que garantice la igualdad de recursos a igualdad de obligaciones fiscales. La primera de mis propuestas, que se desarrolla a continuación, esboza un sistema de financiación construido en torno a estos elementos. La segunda tiene que ver con la transición desde el modelo actual al propuesto.

Primera propuesta: *Igualar los niveles de financiación per cápita entre autonomías, ligando la obtención de recursos adicionales a la utilización de su capacidad normativa sobre una cesta de impuestos para elevar la carga fiscal de sus ciudadanos por encima del promedio nacional.*

Los principales elementos de un sistema definitivo de financiación territorial serían los siguientes. En primer lugar, se establecería un nivel básico de financiación per cápita que sería igual para todas las comunidades (a igualdad de competencias). Estos recursos se destinarían a financiar las actividades ordinarias de las administraciones autonómicas y locales (con la posible excepción de los ayuntamientos si se considera conveniente), incluyendo la provisión de educación y sanidad. Las competencias atípicas que han asumido algunas regiones (p. ej. las policías autonómicas, las carreteras o la gestión tributaria) se financiarían separadamente mediante transferencias específicas, tomando como referencia el gasto per cápita que por estos conceptos realiza el Estado en el resto de España.

En segundo lugar, los ingresos de las administraciones subcentrales procederían en parte de transferencias de la Hacienda central y en parte de la cesión de los rendimientos (pero no la gestión salvo en los casos en que ya ha sido traspasada) de una cesta de tributos que incluiría (además de los impuestos ya cedidos a todas las comunidades) participaciones territoriales en el IRPF, el IVA y los impuestos especiales, con capacidad normativa sobre los componentes no trasladables de estos tributos (esto es, los impuestos directos y el IVA minorista). Para cada uno de los impuestos cedidos, el Estado fijaría una escala impositiva de referencia. La cesta de tributos cedidos se establecería de forma que i) en el año inicial del sistema, las comunidades

más ricas se autofinancien aproximadamente con los tributos cedidos y ii) para cada comunidad, la suma de las transferencias de la Hacienda central y los rendimientos de los impuestos cedidos y compartidos *bajo la escala estatal de referencia* sea igual al volumen garantizado de financiación básica en cada año, lo que con el paso del tiempo podría exigir transferencias de algunas regiones a la Hacienda central. Las participaciones en la recaudación de los impuestos cedidos serían las mismas para todas las comunidades de régimen común (con los ajustes que resulten necesarios en el caso de Canarias) y no estarían, en principio, sujetas a renegociaciones periódicas aunque podrían ajustarse en circunstancias excepcionales. Idealmente, los elementos básicos del sistema se fijarían mediante una Ley Orgánica.

Por último, las comunidades dispondrían de capacidad normativa para modificar las escalas aplicables en su territorio de los impuestos cedidos, sujetas en su caso a las limitaciones necesarias para evitar distorsiones en la localización de la actividad económica o alteraciones que modifiquen la naturaleza del impuesto. Los aumentos en la recaudación por tributos cedidos obtenidos mediante el ejercicio de esta capacidad se considerarían recursos propios de las comunidades autónomas y podrían utilizarse para incrementar el volumen de gasto sin que ello comporte una reducción de las transferencias del Estado.

El sistema sería en principio aplicable también a las comunidades forales y a Canarias, sin menoscabo de sus peculiaridades fiscales, mediante una renegociación de las cuantías de los "cupos" vasco y navarro y del régimen tributario del archipiélago. En el caso de las comunidades forales, se mantendría el sistema actual de concertación impositiva, pero las transferencias a la Hacienda central se determinarían de acuerdo con el principio de igualdad. Esto es perfectamente compatible con la filosofía del concierto y el convenio económico una vez que reconocemos que la redistribución personal a nivel nacional no puede ser, por su propia naturaleza, una competencia transferible a los gobiernos autonómicos. Se trata, en definitiva, de actualizar un régimen de financiación territorial que antecede al desarrollo del moderno Estado del Bienestar.

Segunda propuesta: *Nivelar la situación de partida mediante la eliminación, al menos parcial, de los déficits relativos en dotaciones de equipamientos destinados a la prestación de servicios transferidos y la asunción por parte del Estado de aquella parte de la deuda autonómica que refleje deficiencias de financiación en el pasado.*

La transición desde el sistema actual al que acabo de esbozar ha de ser gradual porque su aplicación inmediata supondría reducciones, en algunos casos importantes, del gasto de numerosas administraciones autonómicas y locales que resultarían difíciles de aceptar. Debería establecerse, por tanto, un período transitorio durante el cual se congelarían en términos reales los niveles de financiación de las administraciones que han venido recibiendo un mejor trato fiscal hasta la fecha. Los recursos adicionales generados por el crecimiento

económico se destinarían a mejorar los niveles de financiación del resto de las comunidades hasta alcanzar la igualdad (al alza) entre todas ellas.

Este período transitorio debería aprovecharse también para nivelar, al menos parcialmente, las condiciones de partida de las distintas comunidades, compensando a aquellas que han recibido un peor trato en el pasado. Estas compensaciones serían de dos tipos. Por un lado, el Estado debería asumir aquella parte de la deuda autonómica que refleje deficiencias en la financiación recibida bajo el sistema actual. Para ello, el criterio de igualdad en la financiación básica per cápita a igualdad de competencias se podría aplicar retroactivamente desde una fecha acordada para calcular los déficits acumulados financiados por el Estado. Por otro lado, sería deseable equiparar las dotaciones de equipamientos necesarios para la prestación de los servicios transferidos (no servicio a servicio, sino en términos del stock relevante de capital público por habitante). Con el objeto de limitar su coste presupuestario, las compensaciones por ambos conceptos podrían limitarse a las necesarias para equiparar a las regiones peor tratadas con el promedio nacional.

3. Algunos cálculos orientativos

En esta sección se exploran las implicaciones cuantitativas de nuestras propuestas. Trabajando con datos de 1997 en pesetas de 1999, analizamos el impacto de la adopción inmediata del sistema definitivo descrito en la primera propuesta sobre los niveles de financiación y el grado de autonomía fiscal de una muestra de regiones. Seguidamente estimamos el coste aproximado de nuestra propuesta de asunción de deuda autonómica por parte del Estado, y calculamos la duración previsible del período transitorio necesario para alcanzar la plena equiparación en niveles de financiación territorial por habitante siguiendo el procedimiento sugerido anteriormente.

El Cuadro 1 resume los datos necesarios para realizar el primer ejercicio junto con sus resultados. En el primer bloque del cuadro se muestran los ingresos agregados generados por las principales figuras tributarias susceptibles de cesión bajo nuestra propuesta, así como la parte de éstos imputable a cuatro comunidades autónomas que utilizaremos como ejemplo: Madrid, Cataluña, Andalucía y Extremadura.⁵ El segundo bloque muestra, a nivel agregado y para cada una de las regiones, el volumen de financiación territorial, calculado como la suma de la financiación básica definida en la Sección 2, excluyendo el Fondo de Compensación Interterritorial, y el gasto en sanidad y servicios sociales transferidos.⁶ Dividiendo la

⁵ Los totales incluyen la recaudación por impuestos concertados con las comunidades forales y por las figuras canarias de tributación indirecta más próximas a las estatales en cada caso. Para Canarias se incluye además un ajuste adicional de forma que la recaudación total imputada a esta región por tributos indirectos es una estimación de la que soportaría en el caso de estar sujeta a la misma normativa que el resto de España. Para más detalles y una descripción del procedimiento de imputación territorial de los ingresos tributarios véase el Apéndice I en de la Fuente (2000).

⁶ Esta partida incluye el gasto sanitario de las mutuas de funcionarios, que difícilmente se puede integrar en la financiación autonómica pero reduce las necesidades de gasto del sistema sanitario público. Sería necesario, por tanto, introducir alguna corrección por este factor.

financiación total por la población, obtenemos la financiación per cápita observada en el conjunto de España y en cada una de estas cuatro regiones. Seguidamente, calculamos los recursos que percibiría cada una de ellas si el mismo volumen de gasto agregado se repartiese en proporción a la población, así como el incremento de financiación sobre la situación observada que esto supondría en cada caso.

Cuadro 1: Aplicación de la propuesta de sistema definitivo con datos de 1997

ingresos tributarios	<i>total</i>	<i>Madrid</i>	<i>Extremad.</i>	<i>Cataluña</i>	<i>Andalucía</i>
IRPF	6.382.296	1.408.158	84.169	1.343.453	701.999
IVA	4.972.434	718.239	99.216	910.275	736.287
Impuestos especiales	2.516.015	339.989	52.474	439.559	370.179
Impuestos cedidos y cedibles	1.227.361	265.908	13.752	246.273	150.999
<i>total</i>	<i>15.098.107</i>	<i>2.732.293</i>	<i>249.611</i>	<i>2.939.559</i>	<i>1.959.464</i>
financiación territorial					
básica homogeneizada sin FCI	7.029.069	804.862	206.171	1.030.553	1.162.327
sanidad y servicios sociales	4.580.894	573.976	128.964	711.162	807.129
<i>total</i>	<i>11.609.963</i>	<i>1.378.838</i>	<i>335.135</i>	<i>1.741.715</i>	<i>1.969.456</i>
población	39.323.320	5.022.315	1.077.926	6.062.479	7.158.732
financiación media per capita	0,295425	0,2745	0,3109	0,2873	0,2751
<i>financiación con igualdad per capita</i>	<i>11.609.963</i>	<i>1.487.902</i>	<i>319.344</i>	<i>1.796.059</i>	<i>2.120.833</i>
incremento sobre observada	0	109.065	-15.791	54.345	151.377
una alternativa de financiación:					
impuestos ya cedidos	1.225.122	265.908	13.752	246.273	150.999
50% IRPF	3.186.230	704.079	42.085	671.727	351.000
50% impuestos especiales	1.255.464	169.994	26.237	219.779	185.089
50% IVA	2.486.048	359.119	49.608	455.138	368.144
<i>total cesión</i>	<i>8.152.864</i>	<i>1.499.101</i>	<i>131.682</i>	<i>1.592.916</i>	<i>1.055.231</i>
<i>transferencias</i>	<i>3.457.099</i>	<i>-15.383</i>	<i>186.765</i>	<i>198.092</i>	<i>1.065.602</i>
<i>total</i>	<i>11.609.963</i>	<i>1.483.718</i>	<i>318.446</i>	<i>1.791.008</i>	<i>2.120.833</i>
% de impuestos cedidos en el total					
bajo la propuesta	70,22%	100,75%	41,23%	88,69%	49,8%
bajo el sistema actual (aprox.)	34,07%	49,92%	11,64%	37,28%	18,4%

- *Notas:* Todos los datos en millones de pesetas de 1999. Se excluye a Ceuta y Melilla, excepto en el primer bloque del cuadro, donde la recaudación en estas regiones sí se incluye en el total de ingresos tributarios.

El penúltimo bloque muestra que, en el caso de Madrid, la autofinanciación se obtendría mediante una cesión del 50% de los rendimientos del IRPF, el IVA y los impuestos especiales, además de los tributos ya cedidos. Con estos porcentajes de cesión, el volumen total de transferencias de la Hacienda central necesario para obtener el nivel deseado de financiación (en las 17 comunidades autónomas, excluyendo a Ceuta y Melilla) sería de unos 3,5 billones de pesetas. Esto supondría duplicar el peso de los tributos cedidos en la financiación territorial,

que pasaría del 34% bajo el sistema actual al 70% bajo el propuesto.⁷ Este porcentaje, sin embargo variaría muy apreciablemente de unas regiones a otras, con un mínimo de aproximadamente el 40% para el caso de Extremadura.

Los cálculos anteriores suponen la igualación de la financiación per cápita de todas las comunidades al nivel medio observado en el conjunto de España en 1997, lo que implicaría importantes reducciones del gasto en algunas regiones. Puesto que esta alternativa es difícilmente aceptable por muchas comunidades, he propuesto una transición suave durante la cual los niveles de financiación se igualarían progresivamente al alza, congelando en términos reales el gasto de las administraciones más favorecidas. Suponiendo que la población se mantiene constante, la equiparación de todas las regiones con la que disfruta de la financiación más favorable en 1997 (Navarra), requeriría unos recursos anuales de algo más de 17 billones de ptas. de 1999, lo que supone un incremento del 47% sobre la financiación total observada en el mismo año. El tiempo necesario para conseguir la plena nivelación entre comunidades depende de la tasa de crecimiento de los recursos disponibles para la financiación territorial, y estaría entre 10 y 20 años si ésta oscila entre el 4 y el 2% anual.

Mi segunda propuesta también incluye la nivelación parcial de las condiciones de partida de las comunidades autónomas mediante un único pago extraordinario que serviría para compensar a las regiones con menores dotaciones por habitante de capital público sanitario y educativo y para enjugar los déficits acumulados de financiación básica en relación con el promedio nacional. El Cuadro 2 muestra una estimación de los importes que percibirían las distintas regiones por cada uno de estos conceptos. Para calcular el ajuste por deficiencias en las dotaciones de capital público (en relación con el promedio nacional por habitante), hemos utilizado los datos de stocks netos de capital público que ofrece la Fundación BBV para 1995 (que es el último año disponible), expresándolos en ptas. de 1999. En cuanto al segundo ajuste, su importe se obtiene acumulando sobre el período 1990-97 los déficits relativos de financiación territorial básica de cada comunidad utilizados en la Sección 2, expresados en ptas. constantes de 1999. El importe total de ambas partidas es de unos 3,5 billones de pesetas. Si este pago se financia, como parecería razonable, mediante la emisión de deuda pública, su coste anual para el Estado sería de unos 200.000 millones de pesetas en intereses adicionales -- lo que parece una carga asumible por cuanto supone menos del 2% del gasto agregado en financiación territorial. Las comunidades más beneficiadas serían Valencia, Madrid, Cataluña y Andalucía, por este

⁷ De hecho, el peso de los tributos cedidos en la financiación total sería aún mayor, pues el cálculo que se recoge en el cuadro está hecho suponiendo que a las comunidades forales y Canarias se les aplica el mismo sistema que a las demás.

El peso de los tributos cedidos bajo el sistema actual se calcula suponiendo que todas las comunidades tienen cedido un tercio del IRPF (lo que resulta en una cierta sobrevaloración de este ratio), excepto las forales, donde se utiliza el resultado de restar de la recaudación por impuestos concertados el cupo bruto y sumarle a esta cantidad la minoración del cupo destinada a financiar los servicios transferidos del Insalud y el Imsero. En el caso de Canarias se consideran también los ingresos por figuras tributarias con un tratamiento asimilable al de los impuestos concertados, netos de la compensación al Estado por la supresión del ITE.

orden. Para estas regiones, la compensación propuesta permitiría reducir la deuda autonómica acumulada en al menos un cincuenta por ciento y en algunos casos supondría su completa amortización.

Cuadro 2: Volumen de deuda autonómica a asumir por el Estado en compensación por deficiencias en dotaciones de capital público y déficits acumulados de financiación básica

	<i>cap. sanidad y educación</i>	<i>financiación básica</i>	<i>total</i>	<i>deuda acumulada</i>
Valencia	427	907.079	907.506	627.814
Madrid	0	880.515	880.515	565.225
Cataluña	90.788	659.924	750.712	1.526.844
Andalucía	150.048	346.233	496.281	1.076.978
Baleares	945	198.726	199.671	54.875
Murcia	14.493	133.773	148.266	97.126
Asturias	0	72.656	72.656	82.224
Castilla la Mancha	47.045	0	47.045	88.185
Extremadura	17.461	0	17.461	91.516
Cantabria	0	10.648	10.648	30.505
Rioja	544	0	544	20.512
Aragón	0	0	0	152.877
Canarias	0	0	0	151.825
Castilla León	0	0	0	176.195
Galicia	0	0	0	436.542
Navarra	0	0	0	131.839
País Vasco	0	0	0	376.232
total	321.752	3.209.554	3.531.306	5.687.314

- *Nota:* Deuda autonómica a diciembre de 1997 en ptas. de 1999. La fuente es el Banco de España.

4. Sobre el diseño de los mecanismos de solidaridad regional

Un tercer principio constitucional del que no hemos hablado hasta el momento es el de solidaridad regional. El mismo reconocimiento del derecho a la autonomía en la Constitución aparece ya de la mano de la obligación de solidaridad en el artículo 2. De manera más explícita, el artículo 40 encomienda a los poderes públicos en general la promoción de una distribución equitativa de la renta regional, mientras que el 138-1 establece que el Estado ha de velar por el establecimiento de "un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español."

El mecanismo de financiación que he propuesto en la sección anterior ya asegura un grado importante de solidaridad entre regiones (o más bien entre individuos), por cuanto desliga la calidad de los principales servicios públicos de la renta per cápita de cada territorio. El mandato constitucional, sin embargo, parece exigir un esfuerzo adicional que debería concretarse en la adopción de una política activa de fomento del desarrollo de las regiones más atrasadas. A esto podríamos añadir también la existencia de mecanismos que permitan cubrir

posibles necesidades excepcionales derivadas de las circunstancias especiales en que pueden encontrarse ciertas regiones.

En el caso español, existen diversos instrumentos presupuestarios que persiguen justamente estos fines. No quiero entrar aquí en el tema de si el volumen total de gasto por este concepto o su impacto redistributivo es mayor o menor de lo que sería deseable. Pero existen diferencias de trato entre regiones con niveles similares de renta que resultan difíciles de justificar, así como deficiencias en el diseño de estos mecanismos que sería deseable corregir. Tras describir los programas relevantes, sostendré en particular que sería necesario endurecer las restricciones existentes sobre el uso de estos fondos, así como las condiciones de acceso a ellos con el fin de asegurar que los recursos destinados al fomento del desarrollo regional no se desvían hacia otros fines. También concluiré que sería deseable introducir elementos de corresponsabilidad en el gasto por parte de los gobiernos autonómicos en el caso de algunos programas que financian ayudas excepcionales.

**Cuadro 3: Principales programas con un componente importante de ayuda regional
Gasto ejecutado en 1996 en Mptas. de 1999**

Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)	138.477
Inversión del Estado en infraestructuras	1.059.929
Ayudas de la UE a CCAA	362.251
Otras ayudas de la UE no integradas en los PGE	101.716
Incentivos regionales	13.059
Rebaja en la imposición indirecta de Canarias	133.103
Explotación minera	63.641
Plan de Empleo Rural (PER)	136.152
<i>Total</i>	<i>2.008.328</i>

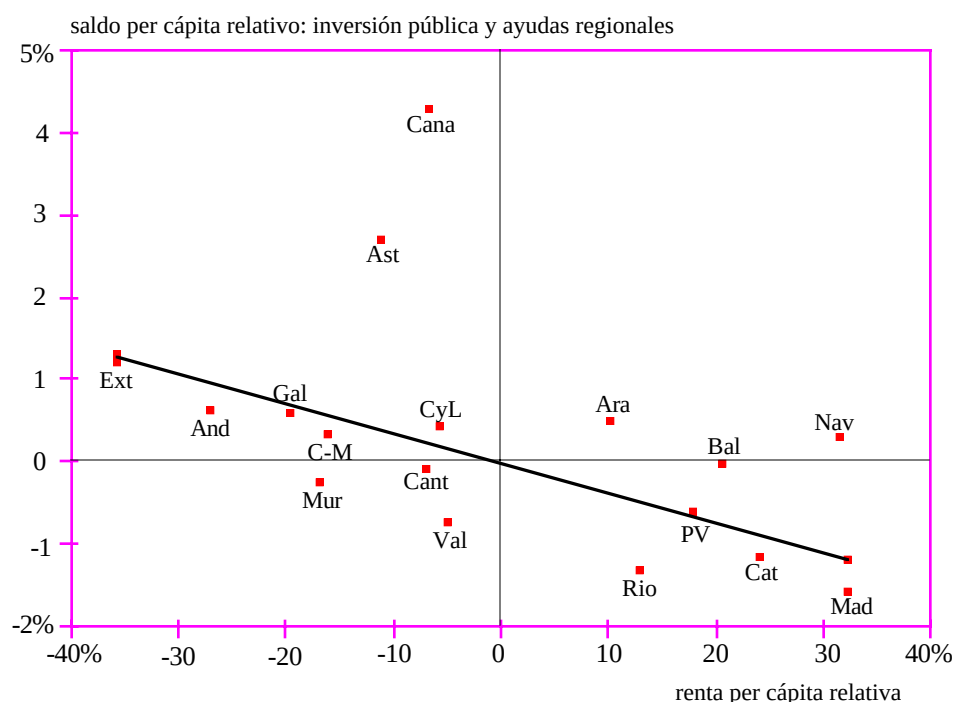
En nuestro país la solidaridad regional se persigue a través de distintos programas, sólomente uno de los cuales está integrado explícitamente en el sistema ordinario de financiación territorial. Se trata del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que financia diversas actuaciones que contribuyen al desarrollo de las regiones con menores niveles de renta. El resto de los programas relevantes son financiadas con fondos de la Unión Europea y/o del Estado, aunque en algunos casos los gobiernos regionales juegan un papel importante en la asignación y gestión de estos recursos.

Estos programas pueden clasificarse en dos grupos. El primero de ellos persigue, al igual que el FCI, el fomento del desarrollo regional, mientras que el segundo está integrado por un conjunto heterogéneo de ayudas diseñadas para cubrir necesidades especiales. Dentro del primer grupo, juegan un papel dominante las ayudas de la UE a través de los Fondos Estructurales. Una parte de estas ayudas son gestionadas directamente por las comunidades autónomas y se integran en sus presupuestos, mientras que otra parte son percibidas directamente por sus destinatarios (entre los que se incluyen corporaciones locales y empresas

públicas). La parte más importante, sin embargo, se integra en los Presupuestos Generales del Estado y se destina fundamentalmente a cofinanciar la inversión de la administración central en infraestructuras productivas en las regiones menos desarrolladas o en aquellas que sufren procesos de reestructuración industrial. Finalmente, existe también un programa estatal de Incentivos Regionales que financia subsidios a la inversión y a la creación de empleo por parte de empresas privadas en regiones consideradas prioritarias.

En el segundo bloque de ayudas regionales podemos incluir el subsidio que supone la rebaja de la tributación indirecta en Canarias, el Plan de Empleo Rural (PER) y las ayudas a la minería, que se destinan casi exclusivamente a subvencionar la producción de carbón asturiano. El primer programa se concibe como un instrumento para neutralizar parcialmente las desventajas que comporta la situación ultraperiférica de Canarias, el segundo surge en respuesta a la especial gravedad del problema del desempleo en el campo andaluz y extremeño y el tercero intenta mitigar, concentrándose en una zona especialmente conflictiva, los costes del intenso proceso de reconversión industrial que ha sufrido la economía asturiana.⁸

Figura 3: Relación entre el gasto per cápita en inversión en infraestructuras y ayudas regionales y la renta relativa regional en 1996



⁸ En los dos últimos casos, el carácter regional de las ayudas podría cuestionarse, puesto que el PER forma parte de las prestaciones por desempleo y las ayudas a la minería podrían considerarse una subvención de tipo sectorial que sólo casualmente se concentra en una región determinada. En el primer caso, hemos considerado el hecho de que sólo los trabajadores agrícolas residentes en Andalucía y Extremadura tienen acceso al subsidio. En cuanto al segundo programa, sospechamos que el supuesto criterio sectorial en realidad encubre una ayuda destinada fundamentalmente a evitar problemas sociales en un área tan conflictiva como las cuencas mineras asturianas.

El importe total de estas ayudas, incluyendo el conjunto de la inversión del Estado en infraestructuras, rondaba en 1996 los 2 billones de pesetas de 1999. Se trata, por tanto, de un volumen importante de recursos que contribuyen de manera apreciable a la redistribución interregional de la renta y, a través de su componente de inversión, al crecimiento de las regiones más pobres. La Figura 3 muestra que la distribución regional de los recursos canalizados por estos programas es, en términos generales, aceptablemente progresiva, pero también revela que existen diferencias notables de trato entre regiones con niveles similares de renta, destacando los casos de Canarias y Asturias que son con diferencia las regiones más favorecidas pese a no encontrarse entre las más pobres.

Una característica común a la mayor parte de las ayudas regionales es el limitado grado de control que ejercen sobre estos recursos las administraciones autonómicas. En muchos casos, es la administración central o comunitaria la que determina el nivel de financiación disponible y el destino de las ayudas. En otros, las administraciones regionales son las que gestionan y asignan los recursos, pero lo hacen sujetas a diversas restricciones sobre los tipos de gasto permisibles. La regulación del FCI, por ejemplo, establece que las únicas actuaciones financiables por este Fondo son inversiones en infraestructuras productivas o sociales que contribuyan, directa o indirectamente, a reducir las desigualdades territoriales de renta y riqueza. En el caso de las ayudas europeas gestionadas por los gobiernos regionales, existe una restricción similar y las inversiones han de encuadrarse en un plan de actuación que se negocia con la Comisión Europea. En este caso, además, existe un requisito de adicionalidad que exige el mantenimiento año a año de la inversión financiada con recursos domésticos, aunque esta restricción se aplica de manera global al conjunto del territorio español elegible para ayudas estructurales.

El principal objetivo de estas restricciones es el de intentar asegurar que los fondos destinados a promover el desarrollo de las regiones menos avanzadas se destinan en realidad a este fin, en vez de a liberar recursos presupuestarios para actividades de consumo corriente que podrían tener una mayor rentabilidad electoral a corto plazo. En mi opinión, sin embargo, estos condicionantes no son lo suficientemente estrictos como para asegurar el cumplimiento de este objetivo. El FCI, por ejemplo, puede utilizarse para financiar inversiones en vivienda y sanidad que no contribuyen de manera directa al desarrollo. Además, al no existir un requisito explícito de adicionalidad, los recursos percibidos por las comunidades por este concepto podrían financiar indirectamente otras actividades no elegibles. La situación es la misma en el caso de la inversión productiva realizada por el gobierno central, incluso cuando se cofinancia con fondos europeos.

En consecuencia, sería deseable reforzar las limitaciones existentes sobre el tipo de actividades financiables por los programas de fomento del desarrollo regional, así como introducir un requisito estricto de adicionalidad para el acceso a estos fondos. Mi propuesta sería la de restringir el gasto elegible a la inversión en infraestructuras productivas, formación e I+D junto con las actividades de apoyo a las empresas, donde cabrían tanto las subvenciones

a la inversión y a la creación de empleo como la provisión de asesoría técnica, la promoción comercial y exportadora y otros servicios especializados. Deberían excluirse, sin embargo, los gastos de carácter social y otras formas de consumo corriente. Además, una condición necesaria para el acceso a estos programas debería ser que los gobiernos regionales beneficiarios de las ayudas dedicasen a estas actividades una parte prefijada de sus presupuestos (netos de ayudas comunitarias y nacionales). Este umbral mínimo podría fijarse como una media móvil de los pesos de estas actividades en los presupuestos de todas las comunidades autónomas durante el quinquenio precedente.

Por último, sería desable introducir algún tipo de corresponsabilidad regional en la financiación de ayudas excepcionales de carácter territorial. De esta forma sería más fácil evitar que éstas se transformen en privilegios permanentes y asegurar que el gasto responde a una necesidad real y es proporcional a su gravedad. En particular, los gobiernos regionales afectados deberían correr con una parte del coste de las ayudas mineras y las subvenciones del PER, y la financiación de la comunidad canaria debería ser una función creciente de la recaudación por tributos indirectos en esta comunidad. Sospecho que de esta forma se reducirían apreciablemente las dotaciones de estos programas, liberando recursos que podrían utilizarse para aumentar el volumen de ayudas a otras comunidades con niveles similares de renta.

5. Conclusión

En un libro que es ya todo un clásico, el filósofo norteamericano John Rawls (1971) propone un procedimiento pensado para facilitar la obtención de resultados equitativos en situaciones muy diversas. Se trata de diseñar las reglas del juego tras un "velo de ignorancia" -- esto es, actuando como si los participantes no supiesen en qué situación van a encontrarse una vez comience el juego. De esta forma, se intenta que éstos hagan abstracción de sus intereses particulares y se concentren en el diseño de reglas justas, aceptables en principio para todos ellos.

Esto es precisamente lo que he intentado hacer en este trabajo en relación con el diseño del sistema de financiación territorial: ponerme en la piel de un hipotético ciudadano español condenado a elegir su lugar de residencia por sorteo, y preguntarme cómo abordaría él, antes de que gire el bombo, el problema que nos ocupa. Mi impresión es que a este ciudadano (al que me resulta ciertamente difícil despojar por completo de mis preferencias) le preocuparían tres cosas: i) La primera es garantizar que su acceso a los servicios públicos esenciales no dependa excesivamente del resultado del sorteo. Dado esto, y pensando en su situación una vez esté instalado y pueda votar, le interesaría también asegurarse de que su gobierno regional ii) disponga del margen de autonomía suficiente para ofrecer un paquete de prestaciones y tributos que refleje sus preferencias y iii) tenga los incentivos correctos para hacer precisamente eso si desea seguir en el poder.

En este trabajo he sostenido que, aunque el diseño de un sistema de financiación territorial con estas propiedades es perfectamente factible, la situación existente está muy lejos de cumplirlas. Resulta, por tanto, necesario reformarlo en profundidad, lo que me ha llevado a ofrecer una serie de propuestas en este sentido. En esencia, la primera de ellas intenta reconciliar los principios de autonomía e igualdad mediante la introducción de un mecanismo de cesión tributaria que permite desviaciones del gasto autonómico sobre un nivel de referencia común para todas las regiones siempre que estas desviaciones se financien mediante una elevación (o reducción) equivalente de las cargas impositivas que soportan los ciudadanos del territorio afectado. De esta forma se consigue también la plena corresponsabilidad fiscal en el margen de los gobiernos autonómicos. La segunda propuesta, por su parte, aconseja una transición gradual hacia la igualdad de recursos por habitante así como el establecimiento de compensaciones destinadas a igualar la situación de partida de las distintas regiones.

Si la experiencia es buena guía, el sistema de financiación de las comunidades autónomas que habrá de acordar durante el año próximo el Consejo de Política Fiscal y Financiera se parecerá bastante más al actualmente existente que al que acabo de esbozar. Con toda probabilidad, se avanzará moderadamente en la cesión de capacidad recaudatoria y normativa a los gobiernos regionales y se introducirán cambios marginales en la fórmula de financiación que podrían o no redundar en un mayor peso efectivo del criterio de población. Se perderá así una buena oportunidad para corregir definitivamente algunas deficiencias importantes del sistema actual y de sus predecesores que numerosos analistas llevan muchos años señalando.

Esto será inevitable si, como siempre ha sucedido en el pasado, los representantes de las comunidades se sientan a negociar pensando únicamente en maximizar el tamaño de su trozo de la tarta en vez de discutir sobre las propiedades deseables del sistema y sobre cómo implementarlas. Algunos de ellos actuarán así muy a su pesar, obligados por el convencimiento de que cualquier otra actitud tendría un elevado coste político. Yo soy más optimista. El votante mediano es en ocasiones fácil de excitar con soflamas demagógicas y victimistas, pero también está imbuido de un hondo sentido de la equidad que a menudo sitúa por encima de sus intereses personales. En otras palabras, es muy probable que nuestro hipotético ciudadano no cambie de opinión sobre cuestiones de financiación territorial una vez que conozca su región de residencia. Es por ello que el coste de hacerle caso a Rawls es menor de lo que nuestros políticos se temen. Sospecho que si lo hacen (y existen precedentes) descubrirán con sorpresa que la sensatez, bien explicada, puede ser electoralmente rentable.

Referencias

- Calsamiglia, X. y J. M. Esteban (1991) "Criterios para la reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas," en X. Calsamiglia y otros, *La financiación de las Comunidades Autónomas: evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*. Generalitat de Catalunya, Departamente de Economia y Finances, Barcelona, pp. 11-25.
- Castells, A. (2000). "Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica." *Papeles de Economía Española* 83, pp. 38-59.
- de la Fuente, A. (2000). "Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC, Barcelona.
- Monasterio, C. y J. Suárez (1998). *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Ariel Economía, Barcelona, segunda edición.
- Monasterio, C., F. Pérez, J. Sevilla y J. Solé (1995). *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas* (Libro Blanco). Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.