

3. LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

*Lorenzo Escudero Araujo
Arturo Fernández de los Ríos Mesa
Antonio Miguel Tapia Romero*

“Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”(art. 156.1 de la C.E.).

1. INTRODUCCIÓN.

La organización del Estado autonómico diseñado en la vigente Constitución Española (C.E.), obligó a la búsqueda constante de un sistema de financiación a las Comunidades Autónomas, para dotarlas de la autonomía financiera con la que ejercer las competencias que constitucionalmente se les iban traspasando y que, históricamente, había desarrollado el Estado centralista anterior.

Ha sido éste un camino difícil, con tensas negociaciones, donde las verdaderas singularidades de algunos territorios se confundían con ciertos intereses partidistas y endogámicos, generando así una evolución de sistemas de financiación acorde con los intereses políticos del momento y no exenta de pinceladas de consenso cameral, justificadas para “buscar la gobernabilidad” de España.

De esta forma se concibieron dos sistemas de financiación, tan distintos como dispares: el primero para los territorios denominados de régimen Foral (Navarra y País Vasco) y el segundo para el resto de regiones y territorios, denominados, por exclusión del anterior, de “Régimen Común”.

En este artículo, vamos analizar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, por ser el que afecta a Extremadura, explicando la evolución sufrida en las diversas etapas por las que ha transcurrido, así como nos detendre-

mos en el estudio del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), expresión de la solidaridad interregional dentro del sistema.

2. FINANCIACIÓN CONDICIONADA E INCONDICIONADA

Los recursos financieros se distinguen entre aquellos necesarios para la prestación de los servicios transferidos y de cuya utilización las CC.AA. disponen de plena autonomía (financiación incondicionada), y aquellos otros recursos que, bien proporcionados por el Estado o aún siendo fuentes propias de recursos de las CC.AA., han de ser utilizados con una finalidad concreta (financiación condicionada).

La *Financiación Incondicionada* se nutre principalmente de Tributos cedidos, Tasas afectas a los servicios transferidos y Participación en los Ingresos del Estado. Los Sistemas de Financiación sirven para calcular y distribuir éste último recurso entre las Comunidades Autónomas de Régimen Común.

La *Financiación Condicionada* está integrada por los recursos que proceden del Estado, de la Seguridad Social y de la Unión Europea y se refiere a aquellos recursos que han de ser usados para una finalidad concreta, como se ha dicho anteriormente, bien por objetivos de solidaridad y corrección de los desequilibrios interterritoriales o por objetivos de política económica estatal. Este tipo de financiación está integrada por: el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), asignaciones anuales en los Presupuestos Generales del Estado a través de la firma de Convenios de Colaboración y de las subvenciones estatales, y por las dotaciones de los Fondo Estructurales procedentes de la UE.

3. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN

El Sistema de Financiación Autonómica diseñado en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en la LOFCA¹ se configura como una combinación de tres mecanismos financieros: la Participación en los Ingresos del Estado (PIE), los Tributos cedidos y las Tasas afectas a los servicios transferidos.

Sin embargo, y dado que las normas anteriormente citadas no han esbozado más que las líneas generales del Sistema de Financiación Autonómica sin establecer la importancia y forma de cálculo de estos mecanismos financieros, el desarrollo y aplicación del mismo ha exigido la elaboración de una serie de Modelos, de los que se han derivado las distintas fórmulas de cálculo de la PIE.

Estos Modelos, que eran establecidos cada cinco años, han experimentado una evolución temporal desde la entrada en vigor de la nueva organización territorial del Estado:

- Desde 1978 hasta 1986 es un período transitorio en el que el Estado garantiza la financiación de los servicios transferidos a las CC.AA. con una cantidad

¹ Ley Orgánica Financiación de la Comunidades Autónomas

igual al coste efectivo del servicio transferido en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia.

- En el siguiente período, que abarca el quinquenio 1987-1991, continúa el sistema basado en el coste efectivo, necesario para completar los traspasos de servicios y la consiguiente descentralización del gasto.
- En el período comprendido entre 1992 y 1996, el Sistema de Financiación se basa en un modelo negociado que pretende satisfacer las peticiones de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal y para ello se estableció una participación en el rendimiento territorial del IRPF fijada en un 15% de la cuota líquida de dicho impuesto personal con unos límites máximos y mínimos.
- En el modelo del quinquenio 1997-2001, se amplía la parte de cesión del IRPF, hasta un 30 %, al tiempo que se otorga cierta capacidad normativa a las CC.AA. en cuanto a tributos cedidos total o parcialmente, incluyendo el citado impuesto.
- En el año 2001, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprueba un nuevo modelo (que regirá a partir del año 2002), que pretende ser indefinido y con el que se espera poder alcanzar una estabilidad presupuestaria e incrementar la corresponsabilidad fiscal.

4. FUNCIONAMIENTO DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN

Todos los Modelos de Financiación deben responder a tres preguntas: cuánto, cómo y evolución temporal. Estos tres elementos son las cuestiones claves que debe resolver cualquier Sistema de Financiación Autonómica.

El "cuánto" fija el volumen global de recursos que se van a destinar para cubrir la financiación básica de las Comunidades y su distribución individual. Esta distribución de la masa global de recursos se reparte entre la CC.AA. según una serie de variables geo-demográficas y redistributivas.

Una vez fijado el "cuánto", los sucesivos modelos pasan a fijar el "cómo", es decir, determinan la forma en que se va a instrumentar dicho volumen de recursos. Se concretan los medios que van a permitir a las Comunidades Autónomas obtener los montantes teóricamente acreditados. Estos medios están integrados por la Participación en los Ingresos del Estado (PIE), ahora llamada Fondo de Suficiencia, por los tributos y por las tasas.

El "cuánto" y el "cómo" satisfacen las necesidades estáticas para el año base del sistema, año en el cual ninguna Comunidad debe perder recursos respecto a la situación financiera del año inmediatamente anterior que cierra el modelo que le precedió.

Con respecto a la "evolución temporal" durante la vigencia de cada modelo, los tributos cedidos, las tasas y, en su caso, la participación territorializada del IRPF y el tramo autonómico del IRPF evolucionarán según su recaudación. En cambio, la PIE precisa de reglas externas que concreten la cuantía de la transferencia a percibir en cada una de las anualidades. En todos los modelos el incremento que experimenta la PIE entre el año base del modelo y cada uno de los años del mismo es, con carácter general, salvo para el nuevo Modelo del año 2002, el mismo que experimentan los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente, (ITAE), con unos límites máximos y mínimos de crecimiento.

Los ITAE se definen como la suma de los ingresos del Estado por impuestos directos e indirectos, excluidos los susceptibles de cesión, las cuotas de la Seguridad Social y las cotizaciones al desempleo.

Para el nuevo Modelo del año 2002, el Fondo de Suficiencia, la antigua PIE, evoluciona según los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). Estos ingresos están constituidos por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA, y los Impuestos Especiales de fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

5. EL MODELO DE FINANCIACIÓN PARA EL QUINQUENIO 1997-2001

A continuación vamos a explicar brevemente el Modelo de Financiación del quinquenio 1997-2001, ya que éste es el Modelo inmediatamente anterior al actual y porque además de ser imprescindible su aceptación para incorporarnos al nuevo Sistema, es la base sobre la que se asienta el vigente.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el 23 de septiembre de 1996 el contenido de la financiación autonómica para el periodo 1997-2001. En un principio Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura no adoptaron este Modelo y siguieron funcionando con el anterior, el de 1992-1996, pero al final del quinquenio lo asumieron como propio, para adoptar el Nuevo Modelo del año 2002 por los motivos apuntados.

La Comunidad Autónoma de Extremadura emitió un voto particular en contra del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera que definía el Modelo para el quinquenio 1997-2001. Los motivos para emitir este voto fueron, entre otros, los siguientes: Falta de datos y cifras a la fecha de la firma del acuerdo, la forma de cesión del IRPF, disparidad entre las CC.AA. en el grado de autonomía financiera y engañosa corresponsabilidad fiscal, y además, este Acuerdo no decía nada sobre el FCI. En definitiva, la Junta de Extremadura opinaba que este Modelo era generador de desigualdades entre las CC.AA. Por todo ello, el Gobierno extremeño planteó recurso de inconstitucionalidad contra el mismo.

El contenido fundamental de la reforma de 1997 fue el siguiente:

- Se cede inicialmente el 15 % de la recaudación del IRPF, con competencias normativas en materia de tarifa (incluido mínimo exento) y deducciones, y una vez completados los traspasos en materia educativa, al final del quinquenio, las CC.AA. dispondrán del 30 %. Mientras tanto, se mantiene este último tramo adicional del 15 % como participación territorializada en el impuesto.
- Se conceden facultades normativas en los tributos cedidos y en el tramo correspondiente al IRPF compartido.

El año base de este Modelo es 1996, año en el que se cumple el principio de neutralidad financiera, es decir, ninguna Comunidad recibe menos de lo que percibía en el sistema anterior. En este año base no se produce ningún coste para la Administración del Estado en la aplicación del Modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.

Con respecto al método para fijar el "cuánto" en este quinquenio, se parte de una Restricción Financiera Inicial de Mínimos correspondiente a los mecanismos financie-

ros percibidos por las CC.AA. en el año base del sistema, 1996, manteniendo inalterada la distribución existente en el último año del Modelo anterior. Esta Restricción Inicial está formada por: Recaudaciones normativas por tributos cedidos (Te) y tasas afectas a los servicios traspasados (Ta) y participación en los ingresos generales del Estado (PIE). La distribución de la Restricción se hace en función de una serie de variables, distinguiendo entre CC.AA. del art. 151 y del 143, de la siguiente forma:

VARIABLES DISTRIBUTIVAS	COMUNIDADES ART. 143	COMUNIDADES ART. 151
Población	64 %	94 %
Superficie	16,60 %	3,50 %
Insularidad	0,40 %	1,50 %
Unidades Administrativas	17 %	0,40 %
Dispersión	2 %	0,60 %
TOTAL	100 %	100 %

VARIABLES DISTRIBUTIVAS	COMUNIDADES ART. 143	COMUNIDADES ART. 151
Pobreza Relativa	2,70 %	2,70 %
Esfuerzo Fiscal	1,82 %	1,82 %

Las Comunidades del artículo 151 de la Constitución son: Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia. Mientras que las del artículo 143 son: Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.

Las novedades más importantes de este quinquenio se centran en el "cómo", ya que se cede un 15 % del IRPF, ampliable hasta un 30 %, y se crea un 15 % de participación de las CC.AA. en el IRPF estatal. El Modelo opera de la siguiente forma: de la Restricción Inicial se minoran el importe de la recaudación normativa que le corresponde en el año base por tributos cedidos y tasas afectas a los servicios traspasados. El importe resultante de esta operación es la financiación que debe percibir cada Comunidad formada por: la Tarifa autonómica del IRPF, la Participación en los Ingresos del estado en su tramo de participación por el IRPF, y la Participación en los Ingresos Generales del Estado (PIE).

La "evolución temporal" de la PIE está en función del incremento de los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAE); en este quinquenio el PIB se convierte en una garantía, al funcionar como incremento mínimo.

A continuación incluimos información esquemática en la que se muestra el porcentaje de participación en los ingresos del Estado para Extremadura en el primer año del quinquenio 1997-2001:

**MODELO DE FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
EXTREMADURA EN EL QUINQUENIO 1997-2001**

Porcentaje definitivo de participación en los ingresos generales del Estado aplicable en 1 de enero de 1997	Miles de pesetas Valor 1996
- Recursos iniciales definitivos asignados por el Modelo	68.800.359,5
A incrementar:	
- Servicios traspasados no incluidos en recursos iniciales:	
- Financiación definitiva total por el modelo	68.800.359,5
A deducir:	
- Recaudación normativa definitiva de Tributos Cedidos	10.570.113,5
- Recaudación normativa definitiva de Tasas	2.077.639,4
- Participación en ingresos territoriales del Estado por IRPF (30 %)	22.310.991,0
	34.958.743,9
- Financiación inicial definitiva por PIG, en 1 de enero de 1997	33.841.615,6
- PPIG definitivo aplicable en 1 de enero de 1997	0,1722387
- ITAE definitivos de 1996, en miles de pesetas	19.648.088.676,8

6. EL ACTUAL MODELO DE FINANCIACIÓN

El pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera acordó por unanimidad en su reunión del 27 de julio de 2001 el nuevo Sistema de Financiación, que es de aplicación a partir del ejercicio 2002 y se plantea, a diferencia de los anteriores, como definitivo.

Este Sistema de Financiación está inspirado en una serie de principios que son los siguientes: estabilidad, generalidad, suficiencia, autonomía, solidaridad, ampliación de la corresponsabilidad fiscal, coordinación, integración de todos los servicios públicos, estabilidad presupuestaria, participación en la Agencia Tributaria y participación en los Tribunales Económico-Administrativos.

Para fijar el "cuánto" en este nuevo Sistema partimos de una Restricción Inicial establecida en valores del año base 1999, y que está constituida por dos bloques: el de las Competencias Comunes y el bloque de financiación de la gestión de los servicios de la Seguridad Social (INSALUD e INSERSO).

En este estudio nos centramos en el bloque de financiación de las *Competencias Comunes*, que está compuesto por:

- Ingresos por tributos cedidos computados por criterio normativo en el año base 1999.

- Ingresos por tasas afectas a los servicios traspasados computados con criterio normativo, en valores del año base 1999.
- El coste de los servicios transferidos cuyo importe no ha sido incluido en la liquidación definitiva de dicho año, pero que deben ser tenidos en cuenta a efectos de homogeneizar los techos competenciales de las Comunidades.
- En aras de unos cálculos correctos, se deducirá el coste de aquéllos transferidos a una determinada Comunidad Autónoma que constituyen una competencia singular de la misma.

Una vez determinada la Restricción Inicial Homogeneizada, es decir, excluyendo aquellos servicios exclusivos de una Comunidad determinada, pasamos a calcular las necesidades de financiación, el "cómo".

En este bloque de Competencias Comunes existen una serie de fondos:

- Fondo General*: Esta Restricción Inicial, una vez descontado el mínimo fijo que se asigna a cada Comunidad Autónoma de 33,66 millones de euros (6.600 millones de pesetas) y los recursos que tienen por objetivo fomentar el principio de solidaridad, se distribuye de acuerdo con los siguientes criterios:

VARIABLES DISTRIBUTIVAS	FONDO GENERAL
Población	94 %
Superficie	4,2 %
Dispersión	1,2 %
Insularidad	0,6 %
TOTAL	100 %

- Fondo para paliar la escasa densidad de población*: Dotado con 48,08 millones de euros (8.000 millones de ptas.) para reforzar el principio de solidaridad y dirigido a las CC.AA. con un proceso de despoblación constante. Este fondo se distribuye entre aquellas Comunidades con una densidad de población inferior a 27 habitantes por Km² siempre que su extensión superficial sea inferior a 50.000 Km².
- Garantía de Mínimos*: Una vez distribuidos los recursos financieros según los apartados anteriores, se garantiza que cada CC.AA. reciba, al menos en términos homogéneos, la misma cantidad financiera que la que recibiría en el año base 1999 por el sistema anterior.
- Fondo de Renta Relativa*: Dotado con 150,25 millones de euros (25.000 millones de ptas.). Tiene como objeto reforzar el principio de solidaridad y se distribuye en función de la menor renta relativa de las CC.AA.. Para ello se utiliza el índice $IRR_i = P_i/P_t [1 - (VAB_i/P_i)/(VAB_t/P_t)]$, donde P_i es la población de la Comunidad Autónoma i ; P_t es la población de todas las CC.AA. de Régimen Común; VAB_i es el Valor Añadido Bruto al coste de los factores de la Comunidad i y VAB_t es lo mismo pero de todas las CC.AA.

Una vez realizado este reparto se aplicarán una serie de modulaciones para adecuar la tasa media de crecimiento de cada CC.AA. a la tasa del conjunto de CC.AA. beneficiarias del Régimen Común.

Las Necesidades de Financiación Totales serán las que resulten de adicionar las obtenidas en cada uno de los tres bloques de financiación, Bloque de Competencias Comunes, Bloque de Competencias de la Gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social y Bloque de Competencias de los servicios sociales de la Seguridad Social, más aquellas competencias no homogéneas que se habían detraído anteriormente.

Los Recursos Financieros del Sistema son los siguientes:

1. Recaudación de tributos cedidos por Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, Determinados medios de transportes, Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y sobre el Juego, más las tasas afectas por los servicios transferidos, siempre según el criterio normativo en 1999.
2. La tarifa autonómica del IRPF, que ascenderá al 33 % en el año base.
3. Cesión del 35 % de la recaudación líquida por IVA.
4. Cesión del 40 % de la recaudación líquida por el Impuesto Especial sobre la Cerveza.
5. Cesión del 100 % de la recaudación del Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas.
6. Cesión del 40 % de la recaudación líquida por los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas.
7. Cesión del 40 % de la recaudación líquida por el Impuesto sobre Hidrocarburos.
8. Cesión del 40 % de la recaudación líquida por el Impuesto sobre Labores del Tabaco.
9. Cesión del 100 % de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.
10. Cesión del 100 % de la recaudación líquida por el Impuesto sobre Minoristas de Hidrocarburos.

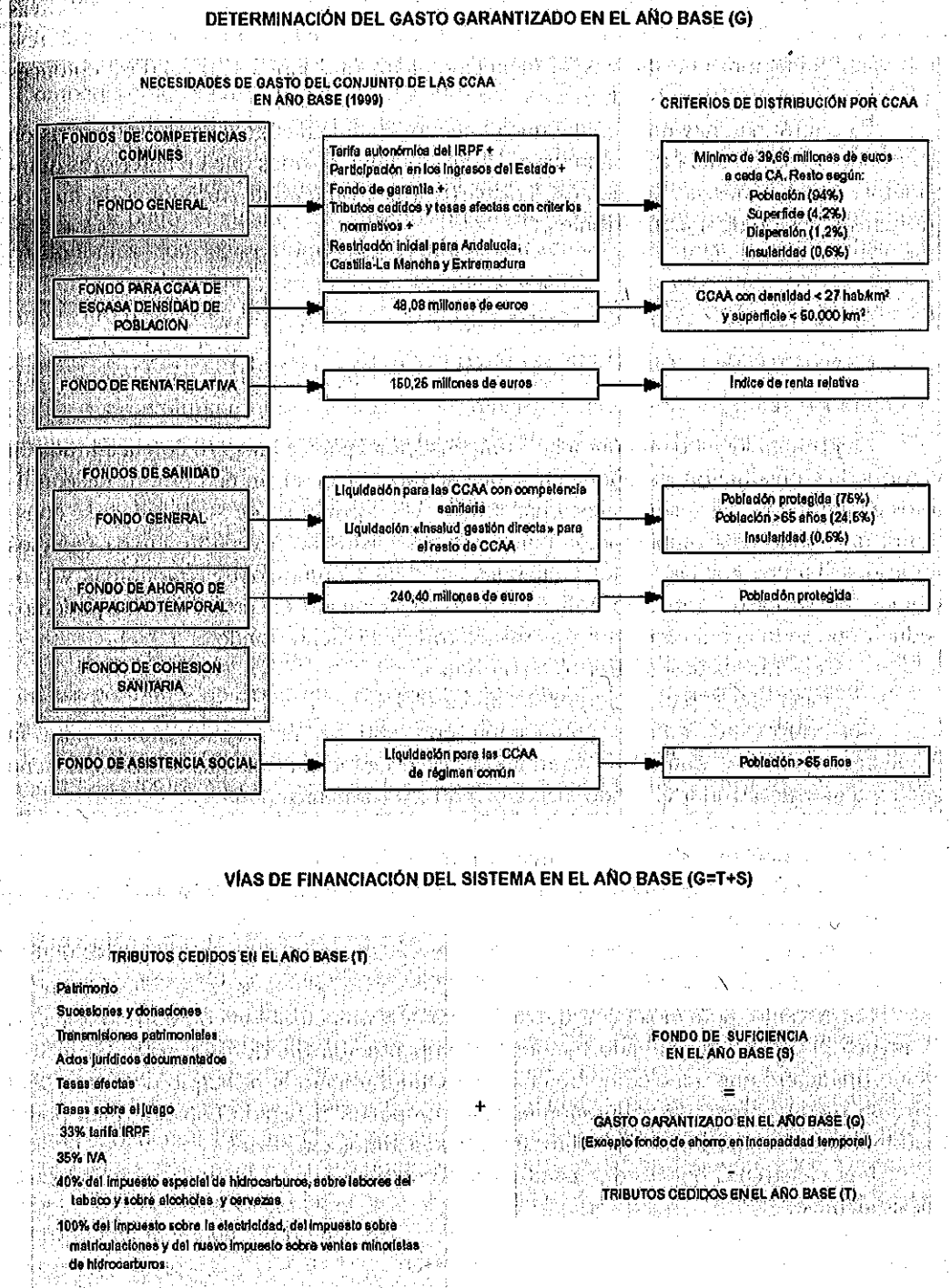
El Fondo de Suficiencia para 1999 será igual a la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de financiación de cada C.C.A.A. y los recursos obtenidos por todos los conceptos anteriores y los fondos resultantes del Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal.

Todo lo descrito anteriormente, incluidos los bloques de la Seguridad Social, lo podemos ver resumido en el cuadro 1.

El nuevo Sistema establece un nuevo índice de "evolución temporal" para determinar las transferencias que las CC.AA. van a percibir en cada uno de los años, a partir del 2002, a través del Fondo de Suficiencia. Aparecen dos nuevos conceptos: el ITE nacional y el ITE regional. El ITE nacional (Ingresos Tributarios del Estado), definido anteriormente en el punto 4, era la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, de IRPF, IVA, y los Impuestos Especiales de fabricación (sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco). El regional se refiere a la recaudación en una Comunidad Autónoma de los conceptos anteriores.

El Fondo de Suficiencia de una Comunidad evolucionará, en el caso de que éste sea positivo, desde el año base 1999 a cualquier año del Nuevo Sistema, con el incre-

CUADRO 1: Determinación de los recursos que corresponden a cada Comunidad Autónoma en el año tomado como base



Fuente: Boletín Económico del Banco de España. Enero de 2002.

mento experimentado por el ITE nacional; y, en el caso de que sea negativo, con el ITE regional.

Así, cada año, las CC.AA. recibirán el 98 % de los recursos estimados a través de los recursos enumerados anteriormente, en concepto de entregas a cuenta, por doceavas partes iguales. El resto quedará pendiente hasta que se conozcan las cifras de sus respectivas liquidaciones definitivas, al menos dos años más tarde, realizándose entonces la liquidación a que diera lugar.

Para terminar, hay que señalar que el nuevo Sistema recoge las causas de revisión del Fondo de Suficiencia en el año base del Sistema, las mismas que en anteriores quinquenios, siendo éstas las siguientes: Traspasos a la Comunidad Autónoma de nuevos servicios y cesión de nuevos tributos.

7. LA FINANCIACIÓN SOLIDARIA: EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (F.C.I.)

La primera idea de un Fondo de Compensación aparece en 1978 con la entrada en vigor de la Constitución Española, en la que se dice: "Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso." (artículo 158.2.). De lo mencionado en este artículo, podemos deducir que se intentan conseguir dos fines a través de dicho Fondo:

- Corregir los desequilibrios territoriales.
- Hacer efectivo el principio de solidaridad.

Posteriormente, con la publicación en 1980 de la Ley Orgánica para la Financiación de las Comunidades Autónomas, se establecen las pautas de cómo se tiene que regular y desarrollar el fondo, describiendo los siguientes puntos:

- Naturaleza del fondo.
- Volumen de recursos que financiarán esta iniciativa.
- Criterios de distribución entre las distintas Comunidades Autónomas beneficiarias.
- Destino de las inversiones.
- Control parlamentario.

Por lo tanto, podemos decir que el Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión o también llamado Fondo de Compensación Interterritorial, es un instrumento financiero que tiene como objetivo dar cumplimiento al principio de solidaridad entre las distintas regiones y autonomías que componen el Estado Español, para poder disminuir los desequilibrios existentes entre los distintos territorios.

Las vicisitudes por las que ha atravesado el Fondo en transcurso del tiempo son las siguientes:

7.1. Período 1984-2000.

A raíz de la entrada en vigor de la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas se encomienda a una ley ordinaria la regulación de dicho fondo. Con fecha 31 de marzo de 1984 se establece la Ley 7/1984.

Los objetivos que esta ley pretende conseguir con la creación del Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.) son:

- Solidaridad interregional.
- Suficiencia de recursos para la financiación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas en relación a las inversiones nuevas de los mismos.

Por tanto, el alcance de estos dos objetivos nos lleva a que todas las Comunidades Autónomas son receptoras del fondo y el reparto del mismo entre ellas y la Administración Central se produce en función de la situación competencial de cada momento respecto a los servicios transferibles.

El volumen de recursos que inicialmente se destinaría al reparto entre las distintas Comunidades Autónomas sería de un 40% de la inversión civil nueva.

Este volumen de recursos debe repartirse entre las distintas Comunidades Autónomas y para ello se tienen en cuenta diversos criterios para su distribución, entre los que se encuentran:

- 70%: Inverso de la renta por habitante.
- 20%: Saldo migratorio.
- 5%: Superficie.
- 5%: Tasa de paro.
- Corrección a favor de regiones insulares.

Llegado a este punto, podríamos discernir el comportamiento que tuvo el Fondo en ese período y observar que se resienten los objetivos que se habían marcado previamente, es decir, no se consigue totalmente implantar el principio de solidaridad.

Debemos destacar que, algunas de las variables de distribución estaban provocando resultados en su reparto en los últimos años, que podían calificarse de discordantes con el principio de solidaridad, puesto que los recursos percibidos por las Comunidades Autónomas menos desarrolladas iban disminuyendo sensiblemente, y como contrapartida, han ido aumentando los correspondientes a los territorios de mayor renta dentro del Estado. Estos resultados estaban en contradicción con el objetivo de solidaridad entre los territorios del Estado Español.

Por otro lado, se pretende desvincular al F.C.I. de la financiación básica y por ello se intenta excluir e integrar los recursos en la financiación incondicional. Pero esta maniobra sólo permitió cubrir en parte las necesidades de la financiación básica, por lo que el fondo debió seguir vinculado parcialmente a la misma.

De los comentarios anteriores podemos deducir que el problema continuaba, al seguir existiendo los dos objetivos anteriormente mencionados, ya que, motivado por este suceso, seguirá el F.C.I. destinado a financiar a todas las Comunidades Autónomas, tanto desarrolladas como las menos desarrolladas; y como consecuencia se solicita la reforma de la ley que lo regula.

Este hecho requiere un proceso laborioso de reforma, ya que deben estar todas las Comunidades Autónomas de acuerdo con las modificaciones que surjan. De aquí se llega a una profunda reforma de la ley basada en dos cuestiones fundamentales:

1. Modificación de la ponderación y/o variables de distribución que se aplicarán para la adjudicación de cantidades a cada Comunidad Autónoma beneficiaria del Fondo.
2. Revisión de las bases de la ley, en cuanto a los siguientes puntos:
 - Financiación de inversión nueva.
 - Volumen del fondo.
 - Comunidades Autónomas.
 - Criterios de distribución.

El acuerdo de la reforma se toma en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 21 de febrero de 1990, detallándose los puntos esenciales que tienen que regir en la nueva regulación:

1. El Fondo de Compensación Interterritorial debe ser un instrumento de política regional.
2. Debe estar desvinculado totalmente de la financiación básica, es decir, de la financiación de los servicios traspasados por el Estado a las Comunidades Autónomas.
3. Reducción del número de Comunidades Autónomas beneficiarias.

Este nuevo planteamiento da lugar al nacimiento de una nueva Ley (29/1990) cuyos cambios más significativos son los siguientes:

1. *Objetivos.*

En este momento se pretende como único y exclusivo objetivo el desarrollo económico de los territorios de menor renta del Estado, evitando así la suficiencia de recursos en cuanto a la financiación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

2. *Territorios beneficiarios.*

Se toma como único criterio de selección la renta relativa; así se comienza la coordinación de una política regional coherente y armónica con la Unión Europea.

Como consecuencia, pasan a ser beneficiarios solamente las regiones Objetivo nº1 del FEDER (Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia) de acuerdo con las directrices que sobre este aspecto daba la Unión Europea.

3. *Volumen de recursos.*

Se establece un mínimo del 30% de la inversión pública, el cual posteriormente será elevado a un 35% (según Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20-1-1992) de la inversión civil nueva del Estado.

4. *Criterios de distribución.*

Dichos criterios son modificados en relación a los que se habían establecido en la anterior normativa y siempre teniendo en cuenta el principio de solidaridad.

- Población relativa: 87,5%.
- Saldo migratorio: 1,6%.
- Tasa de paro: 1%.

- Superficie del territorio de la Comunidad Autónoma: 3%.
- Dispersión de la población en el territorio: 6,9%.

El resultado de esta distribución se corregirá mediante los siguientes ajustes:

- En función de la inversa de la renta por habitante de cada territorio.
- Ajuste por insularidad para Canarias, que incrementa su fondo en el 63,1%. Este se detrae proporcionalmente al resto de las Comunidades Autónomas.

5. *Destino de los recursos.*

Se financiarán proyectos de inversión que promuevan, directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. Esta selección de inversiones será de común acuerdo entre Administración Central y Comunidades Autónomas.

6. *Disponibilidad de los recursos.*

El libramiento se realizará cuando lo precisen las Comunidades Autónomas y el Tesoro Público lo pagará sin exigir justificación. No obstante, para realizarse el pago de estas cantidades se ha establecido un procedimiento, con el que se trata de compatibilizar las reglas estatales de ejecución presupuestaria con la puesta de los fondos a disposición de las Haciendas Autonómicas de la siguiente forma:

- 25% a la adjudicación del contrato.
- 50% cuando se haya ejecutado el 50% del mismo.
- 25% a su ejecución total.

7.2 El F.C.I. a partir de año 2001.

En la actualidad, la Ley 29/1990 ha vuelto a ser modificada a través del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, debido a las nuevas necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas.

La citada modificación se ha centrado en el desdoblamiento del antiguo Fondo de Compensación Interterritorial en dos fondos:

- Fondo de Compensación.
- Fondo Complementario.

Con este hecho se pretende conseguir financiar no sólo los gastos de inversión, sino también los gastos corrientes asociados a la inversión hasta un máximo de dos años, ya que antes, era imposible incluirlos en el antiguo Fondo de Compensación Interterritorial por mandato constitucional, al estar destinado exclusivamente a gastos de inversión.

El reparto del que fue Fondo de Compensación Interterritorial entre los dos nuevos fondos es el siguiente:

- Fondo de Compensación: 75% del Fondo de Compensación Interterritorial anterior.
- Fondo Complementario: 25% del Fondo.

La segunda modificación es incluir dentro de los territorios beneficiarios a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, las cuales han sido declaradas Objetivo nº 1 por la Unión Europea; por lo tanto, la cuantía del Fondo se incrementará en el importe de lo destinado a ambas ciudades.

En los cuadros de síntesis que se ofrecen (2,3 y 4), se expone la situación y evolución, así como el destino que se ha dado a los recursos del F.C.I. durante los años que se han comprendido en el estudio (1994-2002).

En el cuadro 2 se observa una misma dotación total del F.C.I. en los años 1994, 1995 y 1996, produciéndose un incremento en el año 1997 y siguientes, entre un 2 - 3% en cada uno de ellos. En cuanto a su reparto entre las distintas Comunidades Autónomas, parece, a simple vista, algo desigual, debido a las diferencias de cantidades concedidas a cada Comunidad Autónoma; pero esta distribución, como se ha mencionado en la descripción de la metodología, está originada por los criterios de asignación. Se puede apreciar, en dos Comunidades Autónomas, la gran distancia con respecto a las demás, hecho que viene motivado por la alta ponderación que tienen dos criterios (población y dispersión) con respecto a los demás y que influyen de forma decisiva en cada una de estas dos Comunidades Autónomas.

Por otra parte se aprecia una cierta estabilidad en el porcentaje de participación de la Comunidad de Extremadura durante los años de estudio, aunque se detectan pequeñas variaciones entre los años 1994 y 1996, al disminuir el 1%, siguiendo con ese mismo este nuevo porcentaje (8%) durante tres ejercicios consecutivos, volviendo a disminuir entre los años 1997 y 1998, e incrementándose entre los años 1998 y 2002 un 2%, hasta conseguir de nuevo un 9% de la cantidad destinada al F.C.I. que debe distribuirse entre todas las Comunidades Autónomas beneficiarias de dicho Fondo.

El importe concedido a la Comunidad Autónoma de Extremadura es destinado a conseguir una serie de objetivos que intentan incrementar la renta y riqueza del territorio extremeño. Entre los distintos objetivos a conseguir se ha encuadrado el sector agrícola, el cual es de capital importancia en nuestra región; dentro del mismo se han destinado dotaciones de recursos a puntos tan importantes como la *reforma agraria* para el acomodo de nuestra producción agrícola a los objetivos europeos en esta materia y *las mejoras de las estructuras agrarias y de su sistema productivo*, con el que se pretende conseguir una producción más eficaz y eficiente, para poder entrar en el juego de un mercado altamente competitivo como el agrícola.

En los cuadros 3 y 4 advertimos las cantidades que se han adjudicado en cada uno de los años al sector agrícola, así como las cantidades asignadas a cada función que se ha definido en este sector como prioritaria; se detecta una ligera disminución en el transcurso de los años, probablemente debido a la prosperidad que han llegado a alcanzar las rentas agrícolas.

CUADRO 2: Dotaciones de las distintas Comunidades Autónomas beneficiarias del F.C.I. entre los años 1994 y 2002

(Cifras en miles de Euros)

	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
GALICIA	144.684,07	19	142.724,75	18	142.260,17	18	145.957,08	18	147.490,96	18	145.944,37	18	148.778,12	17	139.714,38	16	140.595,24	16
ANDALUCÍA	300.495,83	39	304.832,14	39	307.627,44	40	319.910,61	40	332.689,89	41	344.962,92	41	351.972,73	41	371.444,16	42	360.521,41	41
ASTURIAS	24.392,68	3	24.771,92	3	24.888,51	3	26.154,71	3	27.537,87	3	27.458,44	3	28.067,01	3	32.486,39	4	37.577,80	4
CANTABRIA	7.410,48	1	7.929,75	1	7.465,17	1	7.527,69	1	7.541,60	1	7.744,04	1	7.898,90	1	9.610,26	1	9.892,14	1
MURCIA	21.667,09	3	24.377,05	3	24.237,62	3	25.730,28	3	27.447,80	3	30.367,34	4	30.974,90	4	37.295,93	4	38.634,84	4
VALENCIA	34.730,69	4	43.968,84	6	46.516,53	6	47.600,62	6	46.682,55	6	53.657,76	6	54.731,10	6	55.485,83	6	56.930,46	6
CASTILLA LA MANCHA	65.534,96	8	55.731,85	7	54.314,67	7	58.227,48	7	59.915,13	7	60.543,56	7	61.754,23	7	61.678,33	7	68.117,48	8
CANARIAS	30.881,80	4	36.063,13	5	37.944,30	5	36.805,60	5	35.963,82	4	35.202,48	4	35.906,39	4	37.771,59	4	34.036,72	4
EXTREMADURA	68.787,64	9	60.122,25	8	59.262,80	8	61.206,52	8	61.274,42	7	63.194,02	8	64.364,52	8	74.926,59	9	73.314,59	8
CASTILLA Y LEÓN	75.788,23	10	73.851,77	10	69.856,24	9	71.697,23	9	72.304,31	9	64.510,84	8	65.809,95	8	60.453,93	7	61.246,71	7
TOTAL F.C.I. CC.AA.	774.373,47		774.373,45		774.373,45		800.817,82		818.848,35		833.585,77		850.257,85		880.867,39		880.867,39	
CEUTA	0,00		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00		6.611,14	
MELILLA	0,00		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00		6.611,13	
TOTAL F.C.I.	774.373,47		774.373,45		774.373,45		800.817,82		818.848,35		833.585,77		850.257,85		880.867,39		894.089,66	

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría de Estado de Presupuesto y Gastos, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

CUADRO 3: Imputación presupuestaria a las distintas funciones incluidas en el sector agrario

	(Cifras en miles de Euros)																	
	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
Reforma Agraria	5.229,64	87	236,43	10	302,36	17	127,00	4	0,00	0	0,00	0	304,74	100	0,00	0	0,00	0
Admón General de Agricultura, Ganadería y Pesca	0,00	0	197,76	8	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	1.984,93	100	1.984,93	100
Mejora de las estructuras agrarias y de los sistemas productivos	793,40	13	1.991,33	82	1.496,85	83	2.970,65	96	4.239,95	100	223,00	100	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Desarrollo Rural	0,00	0	0,00	0	8,34	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Total destinado a Agricultura	6.023,04	100	2.425,52	100	1.807,55	100	3.097,65	100	4.239,95	100	223,00	100	304,74	100	1.984,93	100	1.984,93	100

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría de Estado de Presupuesto y Gastos, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

CUADRO 4: Participación del sector agrícola en la totalidad del F.C.I. destinado a Extremadura

	(Cifras en miles de Euros)																	
	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
Dotación destinada a agricultura	6.023,04	8,76	2.425,52	4,03	1.807,55	3,05	3.097,65	5,06	4.239,95	6,92	223,00	0,35	304,74	0,47	1.984,93	2,65	1.984,93	2,71
Total dotación Extremadura	68.787,64	100	60.122,25	100	59.262,80	100	61.206,52	100	61.274,42	100	63.194,02	100	64.364,52	100	74.926,59	100	73.314,59	100

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría de Estado de Presupuesto y Gastos, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

8. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

El actual Sistema de Financiación tiene vocación de perdurabilidad, deseando traspasar la temporalidad de los sistemas anteriores. Sin embargo, esta pretensión puede verse alterada por los diferentes defectos que contiene y de los que haremos un escueto análisis.

Cierto es que, el nuevo sistema además de obtener un mayor grado de corresponsabilidad fiscal (del que hablaremos más adelante), continúa en la línea constitucional iniciada con el proceso democrático: acercar la administración al ciudadano como consecuencia inmediata del Estado autonómico. Con ello se logra optimizar la toma de decisiones tanto en la vertiente del gasto público (mejorando y aumentando la eficacia de éste) como en la del ingreso, permitiendo adecuar la política presupuestaria a la idiosincrasia de cada pueblo. No obstante, la lentitud del proceso autonómico ha permitido mayor "autonomía" en el gasto que en el ingreso, manteniendo la dependencia de las Administraciones Autonómicas de la Central más allá de lo deseable, puesto que, hasta cierto punto, era de interés para ambas (aquéllas por no desear la instrumentalización de nuevas políticas de tributos, que tuvieran cierto coste político y a la Administración Central por no perder cotas de poder hasta entonces en sus manos). Este proceso ha acarreado (además de una cierta dependencia económica), cierta descoordinación entre las diferentes Administraciones, con acciones muchas veces inconexas y, algunas otras, contradictorias.

Por lo que respecta a la corresponsabilidad fiscal, con el nuevo sistema, las Comunidades Autónomas han aumentado su capacidad normativa en los impuestos directos cedidos con anterioridad (Patrimonio, Sucesiones, Transmisiones y Juego) y en una parte del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas (compartido del 15 al 33%), adquiriendo capacidad normativa (menos de la que debería ser para alcanzar cotas deseables de esa corresponsabilidad fiscal), sobre algunos impuestos de consumo: vehículos de transportes y ventas minoristas sobre hidrocarburos. Especialmente y en lo referente al Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales, es importante resaltar que la cesión no implica la posibilidad de un aumento en la autonomía fiscal, pues al traspasarse la recaudación líquida sobre una parte de lo obtenido en cada territorio, ésta dependerá del consumo del mismo, pues los respectivos gobiernos autonómicos no tienen competencias directas sobre la recaudación al no poder fijar los tipos de gravamen o las deducciones.

Lo ideal, quizás, hubiera sido una cesta de impuestos compartidos, donde las Comunidades Autónomas tuvieran capacidad normativa sobre su tramo autonómico, o bien capacidad para distribuir la carga impositiva entre impuestos directos e indirectos e incluso la creación o anulación de algunas figuras tributarias: De esta forma, podrían adecuar su estructura impositiva a la productiva, obteniéndose mayor autonomía y corresponsabilidad fiscal, al tiempo que cada Gobierno autónomo asumiría la responsabilidad que le correspondería por su política tributaria.

Por otra parte, mantener un régimen Foral de financiación (donde se paga a la Administración Central en función a los servicios prestados por la misma en el territorio foral) diferente y separado del régimen Común, es un disparo certero en la línea de flotación del Principio Constitucional de solidaridad territorial, pues éste es más generoso en recursos financieros que el Régimen Común, y además la extensión del sistema foral al resto de comunidades autónomas podría impedir la puesta en práctica de políticas niveladoras en las zonas más desfavorecidas, donde el papel redistributivo del

Estado dejaría de existir, permitiéndose que los ciudadanos asentados en territorios ricos disfrutasen de un nivel mayor de servicios como consecuencia de una política tributaria más agresiva o simplemente por una base tributaria más amplia.

Existe un problema adicional a los enumerados anteriormente y que, pensamos, puede ser el principal "handicap" del nuevo sistema de financiación autonómica: nos referimos a la relación existente entre equilibrio estático y dinámico del Sistema. Según aquél, el año base (1999) se calcula, para todas las comunidades aceptantes de régimen común, de forma que ninguna pierda respecto a lo que percibía en ese año por el anterior sistema de financiación. En ese año el Fondo de Suficiencia (antigua participación en los Ingresos Generales del Estado) será igual (como decíamos en su momento) a la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de financiación de cada Comunidad y los recursos obtenidos por todos los conceptos tributarios cedidos total o parcialmente y los fondos resultantes del Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal. Esto significa que, en el año base, una vez calculadas las necesidades de financiación en cada Comunidad, éstas se satisfarán, primero, por las cesiones totales y parciales de los tributos que se han nombrado y el resto por un Fondo, llamado de Suficiencia, cuya misión será cubrir el "gap" existente entre las necesidades financieras iniciales y lo satisfecho con los tributos que se ceden. Dos problemas esenciales se pueden matizar al respecto y los dos en relación no con el equilibrio estático, sino con el dinámico.

En primer lugar, el equilibrio dinámico del Sistema significa que cada año del mismo, se girará, si es el caso, a cada Comunidad la liquidación que resulte de la recaudación en la misma por los porcentajes tributarios que le corresponda por Ley y además, obtendrá lo recaudado por tributos cedidos totalmente; mientras que el Fondo de Suficiencia evolucionará según lo haga el Índice de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). El problema surge del año base, porque no es igual que éste sea un año de pujanza que de recesión económica, ya que si el año base coincide con un año de cierta "alegría" económica, la recaudación tributaria será mayor que si no fuera así; condicionando a la baja al Fondo de Suficiencia y a los ITE anuales de ese año y posteriores, con lo que se podrían producir déficits en la financiación futura por el simple transcurso del ciclo económico (en el supuesto de entrar en fases recesivas del mismo). Escenario contrario ocurriría cuando el año base es de recesión, lo que ocurre es que no es el caso de nuestro actual sistema.

El segundo problema, muy unido al anterior y de alguna forma conexo, surge de la fórmula de actualización del Fondo de Suficiencia, que operará automáticamente al multiplicar cada año por el incremento del ITE correspondiente. Para el resto de los mecanismos de financiación no ocurre así, pues al liquidarse sobre recaudación efectiva y estar unidos al consumo realizado y a la riqueza (renta) de un territorio, los ingresos por ellos pueden variar sustancialmente en periodos relativamente cortos de tiempo, mejorando para unas CC.AA. y empeorando para otras, aunque en todas ellas exista el mismo esfuerzo y presión fiscal. Las simples diferencias en los ritmos de crecimiento entre las regiones podrá marcar diferencias notables respecto a la recaudación inicialmente planteada, cambiando las tendencias iniciales de financiación en las CC.AA.. El problema se agravaría en el caso de que se produjera recesión aguda en alguna Comunidad frente al resto.

En estos dos problemas será necesario profundizar con el fin de seguir mejorando el actual Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas.

4. EL COMERCIO EXTERIOR

*Raquel González Blanco
Lyda de Sánchez Gómez*

1. EL COMERCIO MUNDIAL EN 2001

En el año 2001 se produjo un frenazo en el ritmo de crecimiento que el comercio mundial venía registrando desde la década de 1980. Es la primera vez en la última década que el comercio registra tasas de crecimiento negativas. En el Informe Anual 2002 de la Organización Mundial de Comercio (OMC) se atribuye este debilitamiento del comercio a la desaceleración de la economía mundial, identificándose como principal factor, el estancamiento de la inversión en los países de la OCDE, marcada por la contracción de las inversiones en tecnologías de la información. También se destaca la atonía de la actividad económica en Europa Occidental, sobre todo en lo que respecta a su demanda interna; y, por último, aunque en menor medida, también se hace responsable a los acontecimientos del 11 de septiembre en el sentido que provocaron, en el último trimestre del año, una agudización de la falta de confianza de los consumidores y del sector empresarial, entre otros efectos.

Según la OMC, las exportaciones mundiales en volumen sufrieron un descenso del 1%, frente al crecimiento del 12% del año anterior; y del 4% en valor en contraste con espectacular impulso que registraron en 2000, que se explica, en buena medida por el descenso de los precios.

La producción mundial creció ligeramente por encima del 1%, el crecimiento más reducido desde la década de 1980. En consecuencia, el comercio mundial, por primera vez en la década, tuvo un peor comportamiento que la producción mundial.

Un análisis más desagregado de la evolución del comercio mundial en volumen y en valor, revela unas diferencias muy acusadas entre regiones, que oscilan entre el crecimiento de las exportaciones del 8% por las economías en transición y el descenso de América del Norte del 5%. Consecuencia, en gran medida, de las diferencias en las tasas