

“LOS INSTRUMENTOS DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL EN EL MARCO DE LA REVISIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA. ANÁLISIS DE SU ACTUACIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA”

Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense

I. INTRODUCCIÓN.

La significación económica de las Administraciones autonómicas y la asociación en las competencias desarrolladas del gasto corriente con las inversiones de reposición e inversiones nuevas pone de relieve la necesidad de contemplar, junto con los costes de funcionamiento de los servicios transferidos -calculados en el sistema de coste efectivo utilizado a través del gasto corriente más la inversión de reposición-, la financiación de la inversión nueva vinculada con estos servicios. De esta manera, el sistema de financiación autonómico desarrollado ha ido incorporando de forma directa o indirecta la inversión nueva en el modelo general de financiación. Así, cierta holgura económica en las restricciones financieras iniciales que han servido para estimar las necesidades y articular los recursos tributarios y las transferencias incondicionales, el margen fiscal otorgado a las Administraciones regionales, la existencia de fondos específicos para financiar inversiones regionales, los convenios de inversión y el recurso al endeudamiento destinado a gastos de capital han posibilitado y potenciado el papel inversor de las Comunidades Autónomas a lo largo de los últimos años. Por otro lado, el desarrollo de una política regional diseñada y financiada a través de la Unión Europea ha permitido canalizar un importante nivel de flujos financieros comunitarios hacia las Comunidades Autónomas.

Esta situación característica de los últimos años se puede modificar paulatinamente como consecuencia de cambios normativos e institucionales internos y externos que pueden incidir a medio y largo plazo en la capacidad de dotar a las regiones españolas de un

proceso de acumulación de capital público que contribuya a su desarrollo económico y a la mejora de sus niveles de bienestar.

Los esfuerzos por cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tienen una mayor incidencia en la capacidad de los gobiernos nacionales para destinar recursos a incrementar su dotación de capital público. La presión por el equilibrio presupuestario lleva también a considerar el alcance económico de los saldos financieros comunitarios en cada país, generando más reticencias a mantener de forma sostenida situaciones de contribuyentes netos al presupuesto comunitario por parte de algunos países que presentan, a su vez, problemas en sus finanzas públicas. El esfuerzo interno necesario para alcanzar la estabilidad presupuestaria en algunos países contribuyentes netos puede también ayudar a explicar las reformas del presupuesto europeo orientadas a “renacionalizar” en alguna medida las políticas comunitarias de las que menos se benefician o, en su defecto, tratar de compensar con fórmulas específicas parte de su saldo financiero negativo. Estas posiciones y la ampliación inmediata de la Unión Europea a 10 países con un nivel de desarrollo económico menor conducen objetivamente a considerar un próximo cambio en la reorientación de la política regional europea que afectará indudablemente a la cuantía de los fondos estructurales que reciben actualmente las regiones españolas, especialmente las menos desarrolladas y, por extensión, los gobiernos regionales que verán mermados los recursos recibidos para financiar sus inversiones.

En el plano interno la entrada en vigor de dos normas básicas en el funcionamiento de las Comunidades Autónomas va a condicionar sin duda la capacidad financiera de las autoridades regionales a medio y largo plazo para contribuir al incremento del stock de capital público en sus territorios. La primera es la que regula el funcionamiento a partir de 2002 de la financiación regional, al margen de las especificidades de los sistemas forales. La apuesta decidida por la corresponsabilidad fiscal a la hora de articular un sistema de recursos sin el establecimiento de garantías financieras en términos dinámicos puede provocar diferencias financieras importantes entre regiones, al margen del uso de la capacidad normativa que lleve a cabo cada Comunidad Autónoma. La posibilidad de que la evolución de los ingresos y las necesidades no se correspondan plenamente en algunas

regiones puede incidir en los niveles de ahorro alcanzados por cada una de ellas y, por extensión, en su capacidad para financiar los gastos de capital. Por otro lado, la exigencia legal de una situación sostenida de equilibrio o superávit presupuestario en términos contables de cada Comunidad Autónoma limita al ahorro público y a los ingresos de capital las posibilidades de financiación directa de los gastos de capital, prescindiendo del endeudamiento como fuente de recursos asociada hasta 2003 a la financiación de las inversiones autonómicas.

Con este marco normativo de referencia se plantea a definir un nuevo marco para el funcionamiento de los Fondos de Compensación Interterritorial que complemente de forma adecuada el desarrollo previsible de los fondos estructurales en un contexto de fuerte descentralización fiscal y con una restricción financiera más rígida derivada del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. El trabajo se desarrolla a través de tres apartados. En el primero se revisan brevemente los fundamentos teóricos que subyacen en la justificación de los fondos de desarrollo. En el segundo se analiza la financiación de la inversión en un contexto descentralizado, como variable relevante sobre la que se pretende incidir a través de los fondos de desarrollo y se estima el sesgo redistributivo asociado al FCI y el papel de los fondos europeos en los gastos de capital de las Comunidades Autónomas. En el tercer apartado se realiza una proyección a medio plazo del marco presupuestario de las Administraciones Públicas, diferenciando específicamente los posibles efectos del modelo de financiación autonómica sobre el margen financiero de los gobiernos regionales para contribuir al aumento del stock de capital y la incidencia de un recorte sustancial de los fondos estructurales comunitarios, aplicado al caso concreto de Galicia.

II. MARCO TEÓRICO Y EVIDENCIA EMPÍRICA DE LA INCIDENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL DESARROLLO REGIONAL.

Los enfoques teóricos y aplicados adoptados en las investigaciones realizadas en los últimos años se han centrado básicamente en la incidencia de las inversiones públicas sobre el crecimiento económico a través de su relación productiva y financiera con el capital

privado y en la determinación de un nivel de provisión eficiente global y territorial, relegando el análisis de las implicaciones asignativas y directamente redistributivas a un segundo plano. Los numerosos trabajos empíricos desarrollados en los últimos años revisan la amplia literatura existente en este campo¹. La variabilidad de los resultados obtenidos, sobre los que se existe una recopilación bibliográfica amplia², no resta interés a las contribuciones del capital público al crecimiento económico a largo plazo. Los trabajos que abordan desde una perspectiva regional la relación entre la inversión pública y el crecimiento a través de las estimaciones de ecuaciones de convergencia muestran igualmente resultados contradictorios³. El dilema eficiencia-equidad en la distribución de la inversión pública está igualmente presente en el análisis del reparto regional de la inversión⁴. En este sentido, los análisis del mapa regional de distribución de la inversión pública presentan resultados contradictorios con las necesidades de capital. Por otro lado, la especificidad de gran parte de las infraestructuras y su estructura de red requiere su consideración diferencial en los modelos utilizados respecto al capital privado a partir del carácter estratégico de buena parte de las decisiones de inversión pública a largo plazo frente a la mayor movilidad y ductilidad de la inversión privada.

En todo caso, la consideración de la inversión pública como variable estratégica para incidir en el desarrollo regional y en el crecimiento agregado y, simultáneamente, para corregir las diferencias de renta por habitante en los distintos territorios sigue

¹ Una muestra reciente de estas revisiones bibliográficas para el caso español puede consultarse en Alvarez y otros (2003). Los resultados de los principales trabajos realizados para distintos países con diferentes metodologías pueden consultarse en el amplio trabajo incorporado en el Informe elaborado por los servicios de la Comisión Europea sobre “Public finances in EMU-2003”.

² entre la que se pueden destacar los trabajos de Draper y Herce (1994), Gramlich (1994), De la Fuente (1996), Sturm (1998) y Martínez (2002)

³ Así, en el ámbito internacional los trabajos de Hulthen y Schwab (1993) y Thomas (1996) no detectan efectos positivos, especialmente si se desagregan las dotaciones regionales por categorías, poniéndose de relieve la importancia del efecto acumulativo e interrelacionado de muchas inversiones. Con otro enfoque metodológico Aschauer (2000) detecta una relación no lineal positiva entre capital público y crecimiento. Entre los estudios aplicados al caso español, aunque algunos trabajos (Dolado y otros, 1994, Gorostiaga, 1999, Martínez, 2002) encuentran unos efectos negativos en el crecimiento otros trabajos (Más y otros, 1994 y 1995, De la Fuente y Vives, 1995, Bajo y otros, 1999, Gómez, 2001) presentan resultados más optimistas sobre la incidencia a largo plazo, aunque en los distintos subperíodos analizados los efectos detectados sean menos robustos.

⁴ En este sentido, los trabajos de De la Fuente y Vives (1995), Sala-i-Martin (1997), Gil y otros (1997), Castells (1999) o Bosch y Espasa (1999) constituyen una muestra del grado de incompatibilidad entre ambos principios y la medida en la que la distribución regional de la inversión pública responde a criterios de necesidad objetiva o introduce criterios normativos basados en otros indicadores que reflejen esa relación funcional entre dotación de infraestructuras y desarrollo económico.

constituyendo, al menos desde una perspectiva normativa y con mayor discusión sobre sus efectos desde una perspectiva positiva, el principal instrumento de corrección de desequilibrios regionales a medio plazo, como lo prueba el desarrollo de los instrumentos comunitarios, nacionales e, incluso, regionales orientados a este fin en las últimas décadas.

La articulación de una política regional efectiva con la existencia de distintos niveles de gobierno plantea la necesidad de establecer una adecuada distribución de competencias y, consecuentemente, distribuir los flujos fiscales interjurisdiccionales. La utilización de las transferencias intergubernamentales constituye un elemento básico en la articulación efectiva del desarrollo regional. Aunque su utilización en algunos casos no garantice la reducción y aún pueda agravar el grado de desigualdad existente en la distribución de la renta (Oates, 1998), o hacer que las autoridades fuesen indiferentes y, en circunstancias específicas, incluso hostiles al desarrollo (King, 1984), constituyen un instrumento de equilibrio interterritorial importante. Si bien, su articulación práctica no cuenta con una línea firme y consolidada sujeta a un alto grado de consenso (Halle y Palley, 1981) dada su variedad en la localización y asignación de fondos, sus requerimientos administrativos y la relación existente entre las jurisdicciones (Prudhomme, 1991).

A la vista de su finalidad última, las transferencias para el desarrollo regional pueden encontrar su justificación en distintos argumentos. Se puede considerar, en primer lugar, la capacidad y competencia de la autoridad subcentral para alcanzar niveles significativos de desarrollo endógeno. Dado el presumible grado de interrelación en los procesos de desarrollo espaciales y la naturaleza de la inversión pública en infraestructuras como instrumento utilizado, la generación de externalidades positivas en otras jurisdicciones, justificaría la utilización de transferencias intergubernamentales. Igualmente, la obtención de un alto grado de desarrollo espacial conseguido a través de la inversión pública como medio de articulación e integración del mercado nacional puede justificar la existencia de transferencias a los niveles regionales, al considerar a los programas de inversión pública como bienes preferentes desde la óptica de la autoridad central. Un argumento alternativo para la existencia de transferencias intergubernamentales con el fin de potenciar el desarrollo regional es garantizar la suficiencia financiera a los

niveles subcentrales con competencias en esta materia. De este modo, la subvención cubriría el coste de la función directamente asumida. Finalmente, el criterio de equidad horizontal puede igualmente aportar argumentos para justificar la finalidad de este tipo de transferencias, en función de la adecuación de ciertas características fiscales a las necesidades de gasto.

III. LOS GASTOS DE CAPITAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU FINANCIACIÓN.

Las Comunidades Autónomas por su dimensión presupuestaria creciente y su vinculación con una función objetivo relacionada directamente con el desarrollo de sus respectivas regiones tienen un papel esencial en la distribución territorial de la inversión. El nuevo marco normativo de estabilidad presupuestaria que la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria ha introducido, aplicable a todas las Administraciones Públicas, refuerza internamente las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Con este marco de referencia la evolución de los ingresos y gastos autonómicos se deben de adecuar a un contexto presupuestario más restrictivo que puede afectar a los gastos de capital al tener que realizar ajustes para mantener el equilibrio presupuestario.

Aunque en 2002 los desequilibrios financieros se han reducido como consecuencia de los fondos aportados por el nuevo sistema de financiación, se mantienen aún en niveles importantes.

C.1. CUENTAS CCAA					Financiación de los gastos de capital		
millones euros	g.capital	ahorro	déficit	i.capital	%ahorro	%déficit	%capital
1996	8860	1777	-2845	4238	20,1%	32,1%	47,8%
1997	9547	3613	-1714	4220	37,8%	18,0%	44,2%
1998	11314	4096	-2007	5211	36,2%	17,7%	46,1%
1999	12041	4929	-958	6154	40,9%	8,0%	51,1%
2000	13085	5185	-2828	5072	39,6%	21,6%	38,8%
2001	14199	4769	-3356	6074	33,6%	23,6%	42,8%
2002	16337	8641	-1735	5961	52,9%	10,6%	36,5%

Fuente: Banco de España y elaboración propia

La importancia creciente de las Comunidades Autónomas en la realización de los gastos de capital presenta, sin embargo, diferencias regionales acusadas, que no se explican esencialmente por el mapa de competencias sino que están más relacionadas con el sistema de financiación al que están sometidas y a los mecanismos explícitos de solidaridad internos y externos canalizados principalmente a través de los fondos de desarrollo. Como puede observarse en el cuadro 2, las regiones Objetivo 1 dentro de la Unión Europea mantienen unos niveles superiores a la media a lo largo del período, al igual que ocurre con Navarra y el País Vasco, favorecidos en este caso por su sistema de financiación. El resto de Comunidades Autónomas, con la excepción en los últimos años de La Rioja, se sitúan claramente por debajo de la media.

C.2. GASTOS DE CAPITAL DE LAS CCAA EN PROPORCIÓN AL PIB

%G.capital/PIB	1996	1997	1998	1999	2000
Andalucía	2.78%	2.37%	2.87%	2.64%	2.59%
Aragón	1.34%	1.41%	1.38%	2.16%	1.84%
Asturias	3.09%	3.20%	3.64%	3.38%	3.95%
Baleares	1.38%	1.41%	1.50%	1.69%	1.61%
Canarias	2.66%	2.41%	2.77%	2.82%	2.73%
Cantabria	1.47%	3.15%	3.13%	4.08%	3.17%
C. Y León	2.41%	2.43%	2.66%	2.73%	3.18%
C.La-Mancha	2.74%	2.49%	2.79%	2.56%	2.60%
Cataluña	0.99%	1.06%	1.11%	1.16%	1.27%
C.Valenciana	2.32%	2.30%	2.47%	2.58%	2.37%
Extremadura	3.79%	4.08%	4.71%	4.52%	4.89%
Galicia	2.78%	3.08%	3.33%	3.82%	3.25%
Madrid	0.79%	1.07%	1.32%	1.21%	1.24%
Murcia	1.69%	2.12%	2.18%	2.60%	2.69%
Navarra	3.74%	3.75%	4.32%	4.05%	4.46%
País Vasco	2.28%	2.31%	2.18%	2.26%	2.36%
La Rioja	1.41%	1.94%	2.03%	2.76%	3.06%
Total	1.91%	1.96%	2.17%	2.21%	2.22%

Fuente: IGAE y elaboración propia

Estas diferencias en el gasto de capital ejecutado por las Comunidades Autónomas se explican por el funcionamiento del sistema de financiación y por la dimensión relativa de las transferencias de capital internas y externas. La proporción de ahorro viene directamente relacionada por la suficiencia financiera que aporta el sistema de financiación y el grado de discrecionalidad de los gobiernos regionales en la gestión de las competencias asumidas. El volumen relativo de transferencias de capital recibidas viene marcado principalmente por el nivel de desarrollo regional que marca la distribución de fondos

específicos y de convenios de inversión realizados por la Administración Central y las Comunidades Autónomas. Finalmente, el nivel de endeudamiento viene determinado por la relación entre el funcionamiento del modelo de financiación y las preferencias y rigidez asociados a los gastos de capital. Como puede observarse en el cuadro 3, el ahorro público muestra un papel determinante en la financiación de las Comunidades de régimen foral y en Canarias, que cuenta con un régimen especial. En el resto de Comunidades Autónomas los niveles de autofinanciación son menores, aunque con grandes diferencias explicadas tanto por el nivel de inversión como por el grado de saneamiento de sus cuentas.

C.3. FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL DE LAS CCAA A TRAVÉS DEL AHORRO

%Ahorro neto/G.capital	1996	1997	1998	1999	2000
Andalucía	11.9%	43.7%	22.5%	26.8%	5.7%
Aragón	20.4%	42.3%	52.0%	44.9%	39.9%
Asturias	42.8%	36.9%	33.3%	40.4%	31.2%
Baleares	61.0%	70.9%	73.9%	65.0%	55.9%
Canarias	21.8%	53.5%	50.5%	62.9%	62.5%
Cantabria	75.9%	39.8%	44.6%	34.7%	51.0%
C. Y León	38.8%	42.1%	38.3%	38.6%	37.0%
C.La-Mancha	37.5%	43.4%	34.2%	43.0%	42.8%
Cataluña	-32.6%	-5.3%	25.4%	18.1%	37.8%
C.Valenciana	-8.8%	19.6%	8.9%	1.9%	1.4%
Extremadura	21.7%	47.0%	24.1%	32.8%	25.1%
Galicia	7.9%	22.0%	17.5%	29.7%	36.3%
Madrid	-6.8%	14.2%	21.7%	29.7%	34.1%
Murcia	45.5%	48.3%	49.1%	51.2%	47.7%
Navarra	104.4%	118.7%	98.0%	94.6%	100.8%
País Vasco	84.0%	83.9%	121.1%	142.7%	132.9%
La Rioja	78.3%	62.8%	63.0%	49.5%	46.1%
Total	20.0%	37.3%	35.8%	39.7%	38.4%

Fuente: IGAE y elaboración propia

La financiación obtenida a través del conjunto de los ingresos de capital, con la excepción de Navarra y el País Vasco, presenta una mayor homogeneidad y una dimensión relativa global similar al peso del ahorro. En el cuadro 5 se pone mejor de manifiesto el sesgo introducido por las ayudas a la inversión canalizadas a través de los fondos estructurales europeos en las regiones Objetivo 1. Finalmente, la financiación deficitaria de los gastos de capital afecta de forma muy desigual a las Comunidades Autónomas. Algunas regiones presentan hasta el 2000 desequilibrios financieros significativos, incluidas regiones que reciben la atención prioritaria de los fondos de solidaridad internos y externos.

C.4. FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL DE LAS CCAA A TRAVÉS DE LOS INGRESOS DE CAPITAL

%Rec.capital/G.capital	1996	1997	1998	1999	2000
Andalucía	46.7%	59.0%	43.5%	78.7%	57.1%
Aragón	56.9%	65.7%	73.2%	64.7%	54.4%
Asturias	49.1%	33.7%	48.0%	56.6%	36.7%
Baleares	32.9%	29.8%	37.8%	36.6%	29.3%
Canarias	43.9%	61.4%	60.4%	51.1%	31.4%
Cantabria	50.4%	56.8%	65.4%	42.9%	45.7%
C. Y León	48.5%	56.3%	59.0%	74.5%	56.7%
C.La-Mancha	51.5%	54.4%	52.1%	73.3%	51.0%
Cataluña	60.0%	50.3%	80.6%	64.9%	42.6%
C.Valenciana	39.0%	30.1%	41.5%	27.8%	24.1%
Extremadura	68.4%	34.8%	61.7%	66.3%	57.2%
Galicia	75.2%	61.6%	54.0%	60.7%	43.7%
Madrid	53.3%	45.5%	33.5%	42.0%	34.2%
Murcia	57.9%	44.1%	50.4%	54.0%	44.5%
Navarra	20.0%	12.3%	9.8%	8.5%	11.5%
País Vasco	16.1%	5.0%	21.8%	5.5%	4.6%
La Rioja	53.0%	43.0%	44.5%	40.6%	28.3%
Total	47.9%	45.0%	48.1%	53.2%	39.7%

Fuente: IGAE y elaboración propia

C.5. FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL DE LAS CCAA A TRAVÉS DE LAS AYUDAS A LA INVERSIÓN

%Tr.AAPP/G.capital	1996	1997	1998	1999	2000
Andalucía	19.5%	26.3%	22.5%	37.1%	25.6%
Aragón	13.9%	13.8%	18.7%	23.0%	22.4%
Asturias	14.7%	11.9%	22.5%	30.6%	15.9%
Baleares	6.1%	6.5%	8.1%	8.2%	5.9%
Canarias	12.9%	38.8%	31.3%	24.1%	21.0%
Cantabria	14.9%	14.8%	14.0%	12.8%	19.2%
C. Y León	11.1%	22.2%	23.0%	26.9%	21.7%
C.La-Mancha	20.3%	19.3%	19.4%	18.2%	23.5%
Cataluña	11.3%	11.4%	36.6%	23.9%	14.4%
C.Valenciana	6.7%	11.2%	18.9%	12.5%	10.6%
Extremadura	31.8%	17.7%	26.6%	30.3%	18.5%
Galicia	23.7%	25.1%	22.5%	18.9%	22.3%
Madrid	13.8%	10.9%	6.9%	10.4%	10.1%
Murcia	19.1%	19.6%	13.7%	25.1%	16.6%
Navarra	0.2%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%
País Vasco	2.0%	2.1%	0.7%	1.4%	2.3%
La Rioja	16.9%	15.7%	19.3%	13.5%	14.6%
Total	14.0%	16.8%	19.3%	20.6%	16.3%

Fuente: IGAE y elaboración propia

C.6. FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL DE LAS CCAA A TRAVÉS DEL DÉFICIT

%Déficit	1996	1997	1998	1999	2000
Andalucía	-41.4%	2.7%	-34.0%	5.5%	-37.2%
Aragón	-22.7%	8.0%	25.2%	9.6%	-5.8%
Asturias	-8.1%	-29.4%	-18.7%	-3.0%	-32.1%
Baleares	-6.1%	0.7%	11.7%	1.7%	-14.8%
Canarias	-34.2%	15.0%	10.9%	14.0%	-6.0%
Cantabria	26.2%	-3.4%	10.0%	-22.4%	-3.3%
C. Y León	-12.7%	-1.6%	-2.7%	13.1%	-6.3%
C.La-Mancha	-11.1%	-2.2%	-13.7%	16.3%	-6.1%
Cataluña	-72.6%	-55.0%	5.9%	-17.1%	-19.6%
C.Valenciana	-69.8%	-50.4%	-49.7%	-70.3%	-74.5%
Extremadura	-9.9%	-18.2%	-14.2%	-1.0%	-17.7%
Galicia	-16.9%	-16.4%	-28.5%	-9.6%	-20.0%
Madrid	-53.6%	-40.3%	-44.8%	-28.3%	-31.7%
Murcia	3.3%	-7.7%	-0.4%	5.1%	-7.8%
Navarra	24.4%	30.9%	7.8%	3.1%	12.3%
País Vasco	0.1%	-11.1%	42.9%	48.2%	37.6%
La Rioja	31.3%	5.8%	7.4%	-9.9%	-25.6%
Total	-32.1%	-17.7%	-16.1%	-7.1%	-21.9%

Fuente: IGAE y elaboración propia

El artículo 138.1 de la Constitución obliga al Estado a garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2. De forma específica el artículo 158.2 configura un instrumento esencial para dar cumplimiento a ese objetivo de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, a través de la constitución de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión. La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, creó el Fondo de Compensación Interterritorial y estableció en su artículo 16 los principios generales, así como las reglas básicas que rigen dicho Fondo. Una primera etapa del Fondo comenzó con la promulgación de la Ley de 31 de marzo de 1984, donde se establecía que todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias y sus recursos se vinculaban tanto a proyectos de inversión, destinados a favorecer el desarrollo de los territorios más desfavorecidos, como a atender las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado. Tras su anómalo funcionamiento como consecuencia del doble objetivo asignado a este instrumento, la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, da inicio a una segunda etapa que se caracteriza porque dejan de ser beneficiarias del Fondo la totalidad de Comunidades para pasar a serlo las

Comunidades Autónomas más desfavorecidas. El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, por el que se aprueba el Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, introduce modificaciones en el Fondo de Compensación Interterritorial con la creación de dos Fondos, el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario con el fin de que este instrumento pueda financiar no sólo gastos de inversión, sino también los gastos corrientes asociados a esa inversión, hasta un máximo de dos años. Esta división del antiguo Fondo de Compensación Interterritorial se instrumenta a través de la dotación para el Fondo de Compensación con las tres cuartas partes del importe mínimo del 30% por ciento de la inversión pública y al Fondo Complementario con la cuarta parte restante. La Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial da contenido normativo a este Acuerdo, incorporando a las Ciudades con Estatuto de Autonomía propio de Ceuta y Melilla en el funcionamiento de los mismos, teniendo en cuenta las características particulares de su situación geográfica.

La dotación económica del FCI se ha mantenido en unas cifras muy modestas a lo largo de toda su existencia que contrastan con los índices de evolución aplicables a la financiación regional. A lo largo del último quinquenio los recursos globales del Fondo, excluidos los correspondientes a Ceuta y Melilla, han crecido a tasas muy bajas, tal como se recoge en el cuadro 7, permaneciendo, incluso, congelado en 2002 el año de su última reforma.

C.7. EVOLUCIÓN COMPARADA DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

% interanual	1999	2000	2001	2002	2003
FCI	1,8%	2,0%	3,6%	0,0%	6,8%
PIB	7,1%	7,8%	6,9%	5,7%	5,8%
TRIBUTOS	9,1%	9,4%	6,7%	5,8%	5,7%
G.CAPITAL	11,1%	-0,4%	11,1%	8,7%	5,3%

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia a partir del Programa de Estabilidad 2002-06.

En términos relativos las Comunidades Autónomas que reciben una dotación mayor por habitante son Extremadura, Galicia y Andalucía que, además se ha ido incrementando paulatinamente. Por el contrario, la Comunidad Valenciana y Cantabria presentan unas cantidades per-cápita notablemente menores.

La estabilidad financiera del FCI, a pesar de su alta variabilidad por Comunidades Autónomas, y el crecimiento de los presupuestos regionales por el mayor nivel de competencias alcanzado en los últimos años ha hecho que vaya perdiendo significación, representando actualmente menos del 1% de los presupuestos de las Comunidades Autónomas. Incluso en aquellas regiones donde tiene mayor presencia, como Extremadura o Galicia, su dotación representa únicamente un porcentaje aproximado del 2% de los ingresos totales. A pesar de esta escasa significación financiera el FCI representa todavía una parte importante de la inversión territorializada recogida anualmente en los Presupuestos Generales del Estado en las regiones beneficiarias. Así, aunque el crecimiento de los gastos de inversión presupuestada por el Estado han aumentado en mayor medida en los últimos años y, en consecuencia el FCI ha ido perdiendo peso, especialmente si se considera el conjunto de inversiones incluidas las de entes y empresas públicas. No obstante, en 2003 la dotación del Fondo supone el 24,8% de la inversión estatal en Andalucía, el 23% en Galicia y el 22,3% en Extremadura. La menor representatividad se produce en Cantabria (5%), Castilla y León (9,1%), Asturias (9,7%) y la Comunidad Valenciana (10,5%).

C.8. IMPORTANCIA RELATIVA DEL FCI SOBRE LA INVERSIÓN EN LOS PGE

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Andalucía	45,6%	33,4%	39,6%	28,6%	33,2%	24,8%
Aragón	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Asturias	24,0%	11,6%	11,3%	8,8%	10,0%	9,7%
Baleares	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Canarias	19,0%	15,3%	16,1%	15,8%	16,0%	19,0%
Cantabria	11,9%	6,8%	5,6%	4,1%	5,1%	5,0%
C. y León	19,5%	9,9%	11,6%	8,8%	9,2%	9,1%
C. La Mancha	27,5%	19,6%	21,3%	18,0%	18,2%	15,4%
Cataluña	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
C. Valenciana	22,3%	18,2%	18,1%	12,7%	16,0%	10,5%
Extremadura	41,8%	30,6%	28,2%	26,0%	28,6%	22,3%
Galicia	46,5%	27,9%	31,3%	29,9%	30,5%	23,0%
Madrid	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Murcia	14,0%	12,2%	19,1%	17,5%	19,0%	14,5%
Navarra	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
País Vasco	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
La Rioja	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	22,4%	13,7%	15,5%	12,6%	13,9%	12,3%

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

La consideración del FCI como auténtico fondo de desarrollo está directamente relacionado con su capacidad para introducir un sesgo redistributivo real sobre el total de la inversión, ya que su propia dotación implica que no constituye una cantidad adicional de recursos sino una forma de repartir los existentes. El sesgo introducido depende así de su dotación relativa y su capacidad para variar los resultados de la inversión estatal que se producen en ausencia del mismo. Si la inversión total contenida en los Presupuestos Generales del Estado, incluido el propio FCI, se distribuyese con los mismos criterios que utiliza el Estado en su capacidad discrecional los resultados obtenidos marcarían unas diferencias significativas respecto a las resultantes con el actual sistema. Así, la existencia del FCI aporta en términos absolutos una cantidad importante en Andalucía y Galicia, en detrimento de Madrid y Aragón. En términos relativos, el sesgo redistributivo se ha ido atenuando a lo largo de los años y las Comunidades más beneficiadas por la existencia del FCI han sido Andalucía, Galicia y Extremadura y, en menor medida, Canarias. Otras Comunidades Autónomas receptoras del FCI se ven, sin embargo, discriminadas negativamente, lo que quiere decir que el Estado, de forma discrecional, está favoreciendo por encima del criterio de reparto del propio FCI a estas Comunidades Autónomas. Este es el caso de Asturias, Cantabria, Castilla y León y la Comunidad Valenciana, esta última sólo en 2003.

Además de la inversión del Estado y sus Organismos y la Seguridad Social recogida en los Presupuestos Generales del Estado, es necesario analizar el impacto redistributivo del FCI sobre el total de la inversión gestionada por el Gobierno central, incluida la realizada a través de entes y empresas públicas. Los cambios organizativos desarrollados en los últimos años en el Sector Público han provocado la salida de una gran parte de las inversiones del circuito presupuestario. Así, la proporción de inversión regional explicada por los Presupuestos Generales del Estado consolidados sólo explica alrededor del 40% del total, y en Cataluña y Navarra se sitúan por debajo de la mitad de esta proporción.

C.9 SESGO REDISTRIBUTIVO RELATIVO INTRODUCIDO POR EL FCI EN LA INVERSIÓN DE LOS PGE.

%/Total	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Andalucía	29,8%	22,8%	28,5%	18,3%	22,4%	14,3%
Aragón	-28,9%	-15,9%	-18,3%	-14,5%	-16,2%	-14,0%
Asturias	2,0%	-2,5%	-5,0%	-4,4%	-4,5%	-2,9%
Baleares	-28,9%	-15,9%	-18,3%	-14,5%	-16,2%	-14,0%
Canarias	-4,5%	1,8%	0,7%	3,6%	2,5%	7,6%
Cantabria	-13,5%	-8,1%	-11,7%	-9,8%	-10,2%	-8,3%
C. y León	-3,8%	-4,5%	-4,6%	-4,4%	-5,5%	-3,6%
C. La Mancha	6,5%	6,8%	6,9%	6,1%	5,0%	3,6%
Cataluña	-28,9%	-15,9%	-18,3%	-14,5%	-16,2%	-14,0%
C. Valenciana	-0,1%	5,2%	3,1%	0,0%	2,4%	-2,0%
Extremadura	24,9%	19,6%	15,1%	15,2%	17,0%	11,5%
Galicia	31,0%	16,5%	18,8%	19,8%	19,3%	12,2%
Madrid	-28,9%	-15,9%	-18,3%	-14,5%	-16,2%	-14,0%
Murcia	-10,8%	-1,8%	4,3%	5,6%	5,8%	2,5%
Navarra	-28,9%	-15,9%	-18,3%	-14,5%	-16,2%	-14,0%
País Vasco	-28,9%	-15,9%	-18,3%	-14,5%	-16,2%	-14,0%
La Rioja	-28,9%	-15,9%	-18,3%	-14,5%	-16,2%	-14,0%
Total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Desviación est.	0,2171	0,1355	0,1519	0,1246	0,1373	0,1058

Fuente: Elaboración propia.

Si se considera el gasto total de inversiones regionalizadas las desviaciones entre regiones se mantienen en un nivel menor y la dispersión en los recursos por habitante se reducen considerablemente en 2003. Aragón, Madrid, Asturias y las dos Castillas mantienen el mayor gasto por habitante, mientras las Comunidades forales, los dos archipiélagos y la Comunidad Valenciana mantienen los índices más bajos.

El sesgo redistributivo incorporado por el FCI se reduce considerablemente si se calcula respecto al total de las inversiones dependientes de la Administración Central. En términos relativos la dispersión respecto a la inversión de los Presupuestos resulta menor y va disminuyendo en los últimos años. Extremadura y Galicia son las regiones más beneficiadas, mientras Cantabria, la Comunidad Valenciana y Castilla y León resultan penalizadas con los criterios del FCI respecto a la inversión discrecionalmente decidida por la Administración Central. En este caso, Asturias presenta los resultados esperados.

C.10 SESGO REDISTRIBUTIVO RELATIVO INTRODUCIDO POR EL FCI EN LA INVERSIÓN TOTAL DE LA A.CENTRAL.

	2000	2001	2002	2003
Andalucía	19,5%	11,5%	11,5%	8,8%
Aragón	-9,7%	-7,0%	-6,7%	-5,9%
Asturias	-1,1%	0,3%	1,4%	1,8%
Baleares	-9,7%	-7,0%	-6,7%	-5,9%
Canarias	0,1%	2,6%	1,9%	3,8%
Cantabria	-4,8%	-3,0%	-2,1%	-1,7%
C. y León	-0,5%	-1,2%	-1,2%	-0,6%
C. La Mancha	4,4%	3,2%	4,0%	1,9%
Cataluña	-9,7%	-7,0%	-6,7%	-5,9%
C. Valenciana	1,6%	0,2%	1,5%	-1,4%
Extremadura	16,6%	17,1%	21,0%	13,9%
Galicia	18,0%	14,7%	15,6%	12,0%
Madrid	-9,7%	-7,0%	-6,7%	-5,9%
Murcia	6,1%	3,4%	4,5%	3,2%
Navarra	-9,7%	-7,0%	-6,7%	-5,9%
País Vasco	-9,7%	-7,0%	-6,7%	-5,9%
La Rioja	-9,7%	-7,0%	-6,7%	-5,9%
Total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Desvest	0,1035	0,0801	0,0857	0,0658

Fuente: Elaboración propia.

El Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social publicado por la Comisión Europea en enero de 2003 ha puesto de relieve el alcance de los desequilibrios regionales en Europa que se verán agravados por el inmediato proceso de ampliación a 25 Estados miembros. En un contexto de práctico estancamiento en el proceso de convergencia regional de las regiones europeas del Objetivo 1 entre 1995 y 2000 en torno al 70% de la media y de un práctico mantenimiento de las disparidades por región de los 15 miembros respecto a la media europea, las regiones españolas han incrementado sus diferencias internas. Así, las regiones Objetivo 1 con la excepción de Cantabria y la Comunidad Valenciana presentan un nivel de convergencia más bajo que la media española. De acuerdo con los últimos datos disponibles correspondientes al año 2000 6 Comunidades Autónomas: Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Murcia cumplirían los requisitos económicos para acceder a las acciones estructurales de forma prioritaria. En un marco de ampliación inmediata, Asturias y Murcia superarían el 75% de renta por habitante y Galicia y Castilla-La Mancha se aproximarían al nivel mínimo exigido.

Dentro de los presupuestos regionales, los ingresos de capital aportan algo menos de la cuarta parte de la financiación de los gastos de capital. Estos porcentajes varían mucho por Comunidades Autónomas, siendo escasamente representativos en las regiones más desarrolladas, mientras en Extremadura los fondos europeos cubren porcentajes muy significativos. Igualmente, en Galicia, Andalucía y las dos Castillas suponen alrededor de un 30% de los gastos de capital.

C.11. %INGRESOS DE CAPITAL UE/GASTOS DE CAPITAL EN LOS PRESUPUESTOS REGIONALES

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Andalucía	27.2%	31.6%	26.7%	28.2%	32.9%	30.7%
Aragón	27.3%	16.5%	19.0%	19.1%	15.4%	22.7%
Asturias	31.1%	33.7%	30.1%	23.4%	20.7%	24.1%
Baleares	7.5%	11.1%	10.4%	15.4%	12.7%	15.1%
Canarias	28.9%	24.3%	14.2%	16.0%	21.7%	20.0%
Cantabria	13.2%	11.4%	27.9%	28.4%	22.6%	38.3%
Castilla y León	33.3%	33.0%	34.5%	29.8%	25.7%	29.0%
Castilla-La Mancha	32.0%	30.5%	29.4%	39.3%	30.6%	42.5%
Cataluña	28.0%	26.7%	26.0%	23.6%	24.4%	5.8%
C Valenciana	25.1%	31.4%	7.1%	8.3%	8.7%	11.3%
Extremadura	55.2%	48.0%	43.4%	44.7%	31.4%	45.4%
Galicia	28.2%	29.6%	32.1%	35.7%	33.3%	26.7%
Madrid	6.1%	3.1%	3.3%	8.0%	5.3%	7.7%
Murcia	27.4%	30.7%	23.4%	29.1%	17.0%	32.0%
Navarra	5.9%	15.0%	10.6%	9.0%	5.3%	5.1%
País Vasco	17.2%	5.9%	15.9%	16.3%	6.8%	4.5%
La Rioja	5.5%	14.0%	10.8%	8.0%	7.0%	10.9%
Total	26.0%	25.9%	22.6%	23.5%	21.7%	21.9%

Fuente: Instituto de Estudios Fiscales y elaboración propia.

Las Comunidades Autónomas más afectadas por la posible revisión de las acciones estructurales como consecuencia de la ampliación mantenían en 2002 un alto grado de financiación elevado de los gastos de capital.

C.12. LOS FONDOS DE CAPITAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PRESUPUESTOS REGIONALES EN 2002

	%F.UE/I.CAP	%F.UE/G.CAP	%AHORRO/G.CAP	%I.CAP/G.CAP	%FCI/F.UE
Andalucía	51.4%	23.6%	54.1%	45.9%	47.4%
Asturias	41.4%	20.9%	36.8%	50.5%	21.7%
Castilla-La Mancha	34.7%	26.3%	24.2%	75.8%	19.1%
Extremadura	63.5%	33.7%	40.0%	53.0%	31.6%
Galicia	62.0%	28.2%	59.7%	45.4%	31.5%
Murcia	68.1%	31.1%	54.2%	45.6%	27.7%

Fuente: Presupuestos regionales y elaboración propia.

El impacto económico inicialmente estimado por las autoridades comunitarias de las actuaciones programadas en las regiones Objetivo 1 resulta significativo. La movilización de recursos nacionales y de fondos europeos supone un volumen financiero que tiene especial relevancia en la economía real, que se trasluce en un diferencial medio anual de 1,8 puntos de crecimiento en el período de vigencia. Sin contribución europea la tasa de crecimiento del PIB en términos reales se hubiese reducido en más de un punto anual. En consecuencia, cualquier alteración del “statu quo” en las ayudas recibidas afectará al conjunto de la economía española y, de forma especial, a las regiones directamente destinatarias de las ayudas europeas.

C.13. CRECIMIENTO DIFERENCIAL EN EL PIB POR LAS INTERVENCIONES DEL OBJETIVO 1 EN EL PERÍODO 2000-2006.

CRECIMIENTO PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CON MARCO	4.1	2.7	2.0	3.2	3.7	3.8	3.8
SIN INTERVENCIONES	2.4	0.9	0.1	1.3	2.0	2.2	2.2
SIN AYUDAS COMUNITARIAS	2.9	1.5	0.8	2.0	2.6	2.7	2.8
SIN INTERVENCIONES PÚBLICAS	2.4	0.9	0.2	1.4	2.1	2.2	2.3
DIFERENCIA	1.7	1.8	1.9	1.9	1.7	1.6	1.6

Fuente: Comisión Europea.

IV. ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS FINANCIEROS DE LA REVISIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS EN LA CAPACIDAD DE GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: UNA APLICACIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.

La estimación de un escenario presupuestario ha de contemplar, desde la perspectiva de los ingresos, las características derivadas del actual sistema de financiación regional. El

nuevo sistema plantea un modelo estable, sin revisiones quinquenales, que se aplica a todas las competencias transferidas, integrando la sanidad y los servicios sociales en el modelo general. Toma como referencia el año 1999, año en el que se determinan las necesidades financieras iniciales con variables y criterios explícitos. A partir de esta restricción inicial y de los ajustes respecto a la financiación realmente obtenida en ese ejercicio se procede a financiar estas competencias a través de los recursos tributarios cedidos o participados y de un Fondo de Suficiencia residual que cubre las diferencias entre las necesidades objetivas y la capacidad fiscal asignada a cada región.

La restricción financiera inicial incorporada en el modelo de financiación autonómico no engloba el conjunto de recursos que administran las Comunidades Autónomas en general y la Xunta de Galicia en particular. Presupuestariamente la Comunidad cuenta con otros ingresos adicionales que provienen de cinco fuentes: transferencias específicas de la Administración Central, el Fondo de Compensación Interterritorial, los Fondos de la Unión Europea, el endeudamiento y otros ingresos. En el primer caso, las transferencias condicionadas procedentes de la Administración Central incluyen básicamente los recursos de intermediación financiera cuyos destinatarios últimos son las Corporaciones Locales y otros recursos derivados de contratos-programa y convenios de inversión suscritos por la Administración regional con la Administración Central. En el modelo planteado se prescinde de estos recursos para calcular el margen financiero disponible por la región. Igualmente, la financiación obtenida a través del endeudamiento se destina a financiar inversiones, amortizar deuda o aumentar los activos financieros. Si se prescinde de las operaciones financieras, los recursos obtenidos de esta naturaleza irán destinados contablemente a cubrir el déficit público generado y, en virtud de la aplicación de la LOFCA, a financiar gastos de inversión. A efectos del modelo planteado se considera el superávit presupuestado inicialmente para 2002. A partir de 2003 se impone la restricción de equilibrio presupuestario y, en consecuencia, la ausencia de capacidad o necesidad de financiación y de endeudamiento para financiar operaciones no financieras.

El resto de recursos obtenidos por el gobierno regional responde a otras fuentes de financiación dispersas que obedecen en el modelo planteado a cinco partidas diferentes. La

primera recoge el margen financiero obtenido por la Comunidad Autónoma por la diferencia entre la recaudación real de los tributos cedidos, incluidas las tasas sobre el juego, y la recaudación normativa que se introduce en el sistema de financiación negociado. La segunda fuente de recursos adicionales viene determinada igualmente por la diferencia entre las tasas normativas afectas a los servicios transferidos y la recaudación realmente obtenida. Como con el transcurso de los años resulta imposible determinar en cada caso la recaudación real de estas tasas por la legislación aplicada, se han considerado como ingresos reales el conjunto de tasas, precios públicos y otros ingresos liquidados en el capítulo 3 del presupuesto de ingresos, excluidas las tasas sobre el juego, como referencia para determinar la diferencia entre recaudación real y normativa en el modelo planteado. El resto de recursos autónomos considerados como ingresos adicionales esta compuesto por los ingresos patrimoniales (derechos reconocidos en el capítulo 5 del presupuesto), los obtenidos a través de la enajenación de inversiones reales (capítulo 6) y por el resto de la recaudación obtenida por impuestos autonómicos que constituyen recursos propios de la Xunta.

De esta manera, a la restricción inicial de ingresos negociada en el sistema de financiación la Comunidad Autónoma añade en el año base considerado los recursos derivados de su necesidad de financiación, la diferencia entre la recaudación real y normativa en tributos cedidos y tasas y otros ingresos, los ingresos obtenidos de carácter patrimonial, por enajenación de inversiones y por impuestos propios y los recursos procedentes del FCI y de los Fondos Europeos. Este conjunto de ingresos financiará otro bloque de gastos autónomo que determinará el margen de discrecionalidad existente en las políticas de gasto regional para llevar a cabo programas propios o para poder destinar a inversiones ahora cofinanciadas a través del FCI y de la Unión Europea.

Formalmente, el modelo parte en 1999 de unos gastos e ingresos netos de otras transferencias al margen del Fondo de Suficiencia de tal manera que, inicialmente:

$$TG = TING + NECF \quad (1)$$

$$TG = RIG + OG$$

$$\text{TING} = \text{RII} + \text{OI}$$

Donde,

$$\text{RIG} = \text{SCOM} + \text{SAN} + \text{SERVS} \quad (2)$$

$$\text{OG} = \text{RII} + \text{OI} + \text{NECF} - \text{RIG} \quad (3)$$

$$\text{RII} = \text{RTRIB} + \text{FSUF} \quad (4)$$

$$\text{RTRIB} = \text{NORMA} + \text{IRPF} + \text{IVA} + \text{IALC} + \text{ICERV} + \text{IPINT} + \text{IHID} + \text{ITAB} + \text{ICARB} + \text{IMEDT} + \text{IIELEC}$$

$$\text{NORMA} = \text{TRN} + \text{TASASN}$$

$$\text{OI} = (\text{REAL} - \text{NORMA}) + \text{INGP} + \text{EINV} + \text{OIMP} + \text{FCI} + \text{FFEE} \quad (5)$$

$$\text{REAL} = \text{IPAT} + \text{IAJD} + \text{ISYD} + \text{ITRANS} + \text{TJ} + \text{TASASR}$$

TG: Total gastos autonómicos

TING: Total ingresos autonómicos

NECF: Necesidad de financiación

RIG: Restricción financiera inicial de gastos

OG: Otros gastos autonómicos discrecionales

RII: Restricción financiera inicial de ingresos

OI: Otros ingresos autonómicos

SCOM: Servicios de competencias comunes

SAN: Sanidad

SERVS: Servicios Sociales

RTRIB: Recursos tributarios

FSUF: Fondo de Suficiencia

NORMA: Recaudación normativa de tributos cedidos y tasas afectas, incluidos los impuestos indirectos canarios

REAL: Recaudación real de tributos cedidos y tasas y otros ingresos, incluidos los impuestos indirectos canarios evolucionados con los índices regionales

IRPF: 33% de la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (36% a partir de 2003)

IVA: 35% de la recaudación anual por el Impuesto sobre el Valor Añadido

IALC: 40% Impuesto especial sobre Bebidas Alcohólicas

ICERV: 40% Impuesto especial sobre la Cerveza
IPINT: 40% Impuesto especial sobre Productos Intermedios
IHID: 40% Impuesto especial sobre Hidrocarburos
ITAB: 40% Impuesto especial sobre Tabaco
ICARB: Impuesto autonómico sobre determinados Hidrocarburos
IMEDT: Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte
IIELEC: Impuesto sobre la Electricidad
TRN: Tributos normativos, incluidos los impuestos indirectos canarios
TASASN: Tasas normativas
IPAT: Impuesto sobre el Patrimonio
IAJD: Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados
ISYD: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
ITRANS: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales
TJ: Tasas sobre el Juego
INGP: Ingresos patrimoniales
EINV: Ingresos por enajenación de inversiones reales
OIMP: Otros impuestos regionales propios
TASASR: Tasas reales y otros ingresos
FCI: Fondo de Compensación Interterritorial
FF.EE.: Fondos Europeos

En el marco de estabilidad presupuestaria actual el gasto autonómico estatal evolucionará a partir de 2003 en función del crecimiento de los ingresos, ya que se cumple estrictamente la restricción presupuestaria anual por lo que $TG = TING$ en (1). No obstante, en el escenario contemplado se realizan distintas hipótesis sobre la evolución de los gastos recogidos en el sistema de financiación RIG (2), especialmente en función del crecimiento económico general ($RIG = f(PIB)$) y de otras alternativas. Dado que el gasto autonómico por servicios comunes, sanidad y servicios sociales evoluciona de acuerdo con el PIB u otras alternativas (ITE en el caso de sanidad e IPC en el caso de servicios sociales) la variable de ajuste va estar formada por la partida de otros gastos OG en (3), que dependerá de los ingresos del sistema de financiación (4) y del resto de los ingresos discrecionales (5).

Los ingresos del sistema de financiación dependen de la evolución de los tributos y tasas normativas, así como del Fondo de Suficiencia y del resto de impuestos cedidos y participados. En los dos primeros casos su crecimiento depende de la evolución de los recursos del Estado ($NORMA, FSUF = f(ITE_n)$), mientras que el resto de impuestos evoluciona autónomamente en función de la evolución de la economía gallega. Los otros ingresos van a depender, a su vez, del crecimiento diferencial de los tributos cedidos reales sobre los normativos y del resto de recursos regionales contemplados, con o sin Fondos Europeos. Tomando como referencia este escenario que hace evolucionar los ingresos obtenidos manteniendo prácticamente los otros ingresos en términos reales ($INGP, EINV, OIMP, TASASR = f(IPC)$), a excepción del canon de saneamiento ($f(PIBr)$) y el FCI y Fondos Europeos en función de su tendencia en los últimos años. Desde la perspectiva del gasto se hace evolucionar la restricción inicial con el PIB regional previsto ($SCOM = f(PIBr)$), salvo la sanidad ($SAN = f(ITE)$) y los servicios sociales ($SERVS = f(IPC)$).

Con este marco de referencia y partiendo de una restricción inicial homogénea cubierta por el nuevo sistema de financiación, los escenarios contemplados permiten determinar el margen de recursos disponibles para dichas competencias y para el resto de gastos, incluyendo los gastos en inversión actualmente cofinanciados, suponiendo que los presupuestos regionales se liquidan en equilibrio. Aunque los gastos contemplados en las competencias incluyen tanto gastos corrientes como de capital (inversión de reposición y una parte de la inversión nueva) se incluye como gasto discrecional la totalidad de las inversiones presupuestadas por la Xunta más otro margen variable (intereses de la deuda, etc). Como la restricción presenta una cierta holgura, esta última cantidad podría disminuir e incluso ser negativa sin afectar a la cobertura de las necesidades regionales siempre que se mantenga en proporciones pequeñas. El gasto en inversión recogido reflejaría en cierta medida el margen real de contribución a la mejora del desarrollo regional.

Para realizar el escenario financiero de Galicia se ha estimado un crecimiento económico similar al nacional a partir de 2003 en la hipótesis de mantenimiento de los Fondos Europeos y una evolución de los ingresos asociados al nuevo sistema de financiación con un perfil definido. Hay que señalar que la reforma del IRPF supone un

aumento transitorio muy elevado en la cuota regional en 2003, al pasar esta del 33% al 36%, mientras que la recaudación estatal se modera afectando al ITE de ese año y de los siguientes.

Con la hipótesis de ausencia de Fondos Europeos el crecimiento del PIB estatal y regional se verían afectados y, por extensión, el nivel de empleo, la renta y el consumo nacional y regional a partir de 2006 y a la recaudación estimada en los impuestos vinculados a la financiación regional. Esta reducción de la actividad afectaría en mayor medida a la Comunidad Autónoma y se ha estimado en 1 punto de crecimiento real en ese quinquenio, frente a 0,4 puntos a nivel nacional. A partir de las previsiones en el comportamiento interanual de los ingresos que configuran el escenario de referencia basado en la última actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España aprobado por las autoridades comunitarias y las previsiones ajustadas incluidas en los Presupuestos Generales del Estado para 2003 se realizan las estimaciones de evolución de ingresos representativos del sistema de financiación regional hasta 2011. La evolución de los distintos impuestos que inciden en el sistema de financiación autonómico se ha basado en su comportamiento real hasta 2002, en las previsiones oficiales para 2003 y en su adecuación al marco de referencia mencionado, que prevé el mantenimiento de la presión fiscal en los próximos años. Además, se ha tenido en cuenta la incidencia de la reforma del IRPF en términos recaudatorios directos⁵ e indirectos sobre otros impuestos que gravan el consumo por la mayor renta disponible en 2003, así como posibles subidas en los tipos de gravamen de los impuestos que gravan el alcohol, la cerveza y el tabaco.

⁵ En el caso de la reforma del IRPF se estima una reducción en su fuerte ritmo de crecimiento en los últimos años, que se corresponde con una disminución media del 11% en la cuota media de los contribuyentes en términos estáticos, según lo anunciado oficialmente. Los Presupuestos Generales del Estado para 2003 estiman un crecimiento mayor de la recaudación de IRPF ya que asignan a ese ejercicio el 80% de la pérdida recaudatoria. A efectos de la financiación regional la reducción de la cuota en 2003 se contempla con la totalidad de la disminución en dicho ejercicio.

C.14. PREVISIONES OFICIALES DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2002-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TRIBUTARIOS	230681	244060	257972	273450	290404	308409
%/PIB	35.4%	35.4%	35.4%	35.5%	35.6%	35.7%
%ANUAL	6.7%	5.8%	5.7%	6.0%	6.2%	6.2%
Índice tributos (2000=100)	107	113	119	126	134	143
Índice PIB	107	113	120	127	134	142

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa de Estabilidad

C.15. PREVISIONES EN LA EVOLUCIÓN DE INGRESOS HASTA 2006

INDICES NACIONALES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IRPF	1.132	1.108	1.071	<i>1.030</i>	<i>1.043</i>	<i>1.060</i>	<i>1.060</i>
IVA	1.087	1.039	1.064	1.060	<i>1.060</i>	<i>1.060</i>	<i>1.060</i>
ALCOHOL	1.056	1.031	1.039	1.060	<i>1.060</i>	<i>1.060</i>	<i>1.060</i>
CERVEZA	1.059	1.033	1.050	1.050	<i>1.060</i>	<i>1.060</i>	<i>1.060</i>
P.INTERMEDIOS	0.888	0.943	1.012	1.000	1.000	1.000	1.000
HIDROCARBUROS	1.015	1.018	1.028	1.030	1.030	1.030	1.030
TABACO	1.098	1.078	1.082	1.050	<i>1.060</i>	<i>1.070</i>	<i>1.070</i>
MEDIOS TRANSPORTE	1.020	1.021	1.030	1.030	<i>1.050</i>	<i>1.060</i>	<i>1.060</i>
ELECTRICIDAD	1.084	1.014	1.052	1.055	<i>1.050</i>	<i>1.055</i>	<i>1.055</i>
CARBURANTES			1.215	1.060	<i>1.060</i>	<i>1.050</i>	<i>1.040</i>
I/PATRIMONIO	1.127	0.933	1.080	<i>1.050</i>	<i>1.020</i>	<i>1.020</i>	<i>1.020</i>
I/ACTOS JURÍDICOS	1.113	1.034	1.700	<i>1.090</i>	<i>1.070</i>	<i>1.070</i>	<i>1.060</i>
I/SUCESIONES Y DONACIONES	1.095	1.097	1.034	<i>1.040</i>	<i>1.040</i>	<i>1.040</i>	<i>1.040</i>
I/TRANSMISIONES	1.150	1.072	1.170	<i>1.090</i>	<i>1.070</i>	<i>1.065</i>	<i>1.065</i>
TASAS/JUEGO	1.083	1.091	1.100	<i>1.060</i>	<i>1.060</i>	<i>1.060</i>	<i>1.050</i>
ITEr	1.067	1.063	1.085	1.079	1.050	1.057	<i>1.057</i>
ITEn	1.098	1.068	1.064	1.022	1.050	1.058	<i>1.058</i>
PIB	1.078	1.069	1.065	1.058	1.058	1.058	1.058
IMPUESTOS	1.090	1.065	1.088	1.047	1.051	1.058	<i>1.057</i>
IMPUESTOS REGIONALES	1.080	1.061	1.120	1.079	1.053	1.058	<i>1.057</i>
IPC-DEFLACTOR PIB	1.035	1.042	1.045	1.038	1.028	1.028	1.028
PIBreal	1.043	1.027	1.020	1.020	1.030	1.030	<i>1.030</i>

Fuente: AEAT, Ministerio de Hacienda y elaboración propia (índices en cursiva).

C.16. PREVISIONES EN LA EVOLUCIÓN DE INGRESOS HASTA 2011
(Escenario con Fondos Europeos)

INDICES NACIONALES	2007	2008	2009	2010	2011
IRPF	1.060	1.060	1.060	1.060	1.060
IVA	1.058	1.058	1.058	1.058	1.058
ALCOHOL	1.070	1.070	1.070	1.070	1.070
CERVEZA	1.060	1.060	1.060	1.060	1.060
P.INTERMEDIOS	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
HIDROCARBUROS	1.030	1.030	1.030	1.030	1.030
TABACO	1.070	1.070	1.070	1.070	1.070
MEDIOS TRANSPORTE	1.060	1.060	1.060	1.060	1.060
ELECTRICIDAD	1.055	1.055	1.055	1.055	1.055
CARBURANTES	1.030	1.030	1.030	1.030	1.030
I/PATRIMONIO	1.020	1.020	1.020	1.020	1.020
I/ACTOS JURÍDICOS	1.055	1.055	1.055	1.055	1.055
I/SUCESIONES Y DONACIONES	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
I/TRANSMISIONES	1.065	1.065	1.065	1.065	1.065
TASAS/JUEGO	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
ITEr	1.056	1.056	1.057	1.057	1.057
ITEn	1.057	1.057	1.057	1.057	1.057
PIB	1.058	1.058	1.058	1.058	1.058
IMPUESTOS	1.057	1.057	1.057	1.057	1.057
IMPUESTOS regionales	1.056	1.056	1.056	1.056	1.056
IPC-DEFLACTOR PIB	1.028	1.028	1.028	1.028	1.028
PIBreal	1.030	1.030	1.030	1.030	1.030

Fuente: elaboración propia.

Dados los comportamientos esperados en los recursos tributarios y en la tasa de crecimiento de la economía española hasta 2006 derivados del Programa de Estabilidad se proyecta un escenario continuista y estable con un crecimiento sostenido del PIB real del 3% anual y un crecimiento nominal del 5,8%. Los recursos tributarios se mantienen en tasas muy parecidas permaneciendo estable su peso en términos de PIB, especialmente por el comportamiento del IRPF y del incremento de algunos impuestos especiales, como es el caso de los que recaen sobre el alcohol y el tabaco.

El nuevo sistema de financiación que se aplica a partir de 2002 determina un conjunto de ingresos significativo que, con respecto al año base habría proporcionado una ganancia significativa que habría eliminado el déficit existente en ese ejercicio y lo habría transformado en superávit. En 2002 los ingresos proporcionados por el sistema junto con otros ingresos ordinarios y los recursos procedentes del FCI y de los Fondos Europeos permitirían financiar las competencias asignadas y el conjunto de las inversiones

programadas manteniendo una situación financiera equilibrada. Para realizar las previsiones de ingresos y gastos se procede a realizar el ajuste presupuestario mencionado anteriormente, que se correspondería con los recursos afectos a determinados gastos. Así, como se refleja en el cuadro siguiente, el ajuste entre las previsiones calculadas de ingresos y gastos y la estructura presupuestaria representa el 13,8% del presupuesto inicial. Así, determinadas las necesidades de gasto de las competencias asumidas se podrían financiar en 2002 las inversiones programadas.

Una vez realizados los ajustes en la estructura presupuestaria para aislar los efectos coyunturales derivados del sistema de financiación local y de los convenios de inversión y subvenciones gestionadas actuales se realizan las proyecciones del escenario contemplado con la hipótesis de mantenimiento de los Fondos Europeos congelados en términos nominales a partir de 2006.

El sistema de financiación se ajusta a la evolución de las necesidades de competencias comunes, sanidad y servicios sociales. Si se pretende mantener el nivel medio de crecimiento de las inversiones entre 1999 y 2002 (4,2% de aumento interanual) con los Fondos Europeos aumentando en función de la inflación prevista (2,5%) y el FCI a la tasa media de crecimiento de los últimos años (2,8%), la cofinanciación aportada por estos recursos se iría reduciendo progresivamente desapareciendo además el margen para otros gastos. No obstante el coste sería asumible en la medida que la restricción financiera tiene una holgura superior a la caída de los gastos adicionales.

C.17. MARGEN FINANCIERO DE GALICIA HASTA 2006

MARGEN FINANCIERO GALICIA	1999	2002	2003	2004	2005	2006
Millones euros						
INGRESOS SISTEMA FINANCIACIÓN	4290.68	5274.70	5491.50	5764.99	6094.51	6442.76
OTROS INGRESOS ORDINARIOS	121.70	156.30	187.54	200.84	209.39	215.03
INGRESOS ORDINARIOS	4412.38	5431.00	5679.04	5965.83	6303.90	6657.79
TRANSF. CAPITAL ESPECÍFICAS	618.27	615.69	652.03	613.81	635.46	657.26
FCI	140.3	140.60	155.27	159.62	164.09	168.68
FONDOS ESTRUCTURALES	477.97	475.09	496.76	454.20	471.38	488.58
TOTAL INGRESOS AJUSTADOS	5030.65	6046.69	6331.07	6579.64	6939.36	7315.06
SERVICIOS COMUNES	2472.95	2956.45	3104.27	3275.00	3464.95	3665.92
SANIDAD	1751.97	2151.22	2275.99	2407.99	2546.95	2694.13
SERVICIOS SOCIALES	65.76	73.67	76.25	78.39	80.58	82.84
RESTRICCIÓN INICIAL	4290.68	5181.33	5456.50	5761.38	6092.48	6442.88
MARGEN FINANCIERO	739.97	865.35	874.57	818.26	846.88	872.17
OTROS GASTOS NO AFECTOS	72.02	113.90	91.55	2.36	-3.29	-13.70
INVERSIONES	667.95	751.45	783.01	815.90	850.17	885.87
TOTAL GASTOS AJUSTADOS	5030.65	6046.69	6331.07	6579.64	6939.36	7315.06
SUFICIENCIA SISTEMA	100.0%	101.8%	100.6%	100.1%	100.0%	100.0%
COFINANCIACIÓN INVERSIONES	92.6%	81.9%	83.3%	75.2%	74.7%	74.2%

Fuente: elaboración propia.

C.18. MARGEN FINANCIERO DE GALICIA CON CONGELACIÓN DE FONDOS EUROPEOS A PARTIR DE 2006

MARGEN FINANCIERO GALICIA	2007	2008	2009	2010	2011
INGRESOS SISTEMA FINANCIACIÓN	6806.06	7190.45	7597.18	8027.56	8483.01
OTROS INGRESOS ORDINARIOS	220.48	226.04	231.71	237.50	243.41
INGRESOS ORDINARIOS	7026.53	7416.48	7828.89	8265.07	8726.42
TRANSF. CAPITAL ESPECÍFICAS	674.20	691.58	709.40	727.69	746.44
FCI	173.40	178.26	183.25	188.38	193.66
FONDOS ESTRUCTURALES	500.80	513.32	526.15	539.30	552.79
TOTAL INGRESOS AJUSTADOS	7700.74	8108.06	8538.29	8992.75	9472.86
SERVICIOS COMUNES c	3878.54	4103.50	4341.50	4593.31	4859.72
SANIDAD	2848.01	3010.89	3183.31	3365.83	3559.05
SERVICIOS SOCIALES	85.16	87.54	89.99	92.51	95.10
RESTRICCIÓN INICIAL	6811.71	7201.93	7614.80	8051.65	8513.88
MARGEN FINANCIERO	889.03	906.13	923.49	941.10	958.99
OTROS GASTOS NO AFECTOS	-34.05	-55.72	-78.76	-103.24	-129.21
INVERSIONES	923.08	961.85	1002.25	1044.34	1088.20
TOTAL GASTOS AJUSTADOS	7700.74	8108.06	8538.29	8992.75	9472.86
SUFICIENCIA SISTEMA	99.9%	99.8%	99.8%	99.7%	99.6%
COFINANCIACIÓN INVERSIONES	73.0%	71.9%	70.8%	69.7%	68.6%

Fuente: elaboración propia.

En un contexto de desaparición total de los Fondos Europeos la situación sería muy distinta a partir de 2006. Así, el primer cambio se produciría como consecuencia de la disminución del PIB nacional que afectaría a los impuestos nacionales recaudados y, por

tanto, del ITE que afectaría al Fondo de Suficiencia recibido por Galicia. Por otro lado, la caída del PIB regional, más acentuada, se traduciría en menores ingresos y gastos (aquellos vinculados al PIB o al ITE) de la Comunidad y a la desaparición de los propios Fondos como fuente de financiación. Los ingresos y gastos disminuyen y para mantener las necesidades cubiertas en la misma proporción la inversión debería disminuir fuertemente desde 2007 hasta situarla en el 44% de la inversión prevista para 2006. Incluso a pesar de la recuperación de los recursos en los próximos años el nivel de inversión máximo en un escenario sin Fondos se situaría en 2011 en términos nominales en un nivel equivalente al 55,4% de la realizada en 2006.

C.19. MARGEN FINANCIERO DE GALICIA SIN FONDOS EUROPEOS A PARTIR DE 2007

MARGEN FINANCIERO GALICIA	2007	2008	2009	2010	2011
INGRESOS SISTEMA FINANCIACIÓN	6780.46	7136.41	7511.63	7907.17	8324.18
OTROS INGRESOS ORDINARIOS	220.00	225.02	230.08	235.18	240.31
INGRESOS ORDINARIOS	7000.46	7361.43	7741.71	8142.35	8564.49
TRANSF. CAPITAL ESPECÍFICAS	173.40	178.26	183.25	188.38	193.66
FCI	173.40	178.26	183.25	188.38	193.66
FONDOS ESTRUCTURALES	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL INGRESOS AJUSTADOS	7173.86	7539.69	7924.96	8330.74	8758.15
SERVICIOS COMUNES c	3841.88	4026.29	4219.56	4422.10	4634.36
SANIDAD	2842.26	2998.72	3164.00	3338.59	3523.03
SERVICIOS SOCIALES	85.16	87.54	89.99	92.51	95.10
RESTRICCIÓN INICIAL	6769.30	7112.56	7473.54	7853.19	8252.48
MARGEN FINANCIERO	404.57	427.13	451.41	477.54	505.66
OTROS GASTOS NO AFECTOS	-15.00	-15.00	-15.00	-15.00	-15.00
INVERSIONES	389.57	412.13	436.41	462.54	490.66
TOTAL GASTOS AJUSTADOS	7173.86	7539.69	7924.96	8330.74	8758.15
SUFICIENCIA SISTEMA	100.2%	100.3%	100.5%	100.7%	100.9%
COFINANCIACIÓN INVERSIONES	44.5%	43.3%	42.0%	40.7%	39.5%

Fuente: elaboración propia.

En definitiva, la elaboración de un escenario financiero a medio y largo plazo requiere aplicar en perspectiva el nuevo modelo de financiación que hace depender en mayor medida los ingresos presupuestarios con los que contará la Comunidad Autónoma del comportamiento económico de la región a través de los tributos cedidos y participados. Teniendo en cuenta las características del nuevo modelo y el marco restrictivo derivado de la aplicación de la nueva normativa de estabilidad presupuestaria se plantean unos escenarios financieros nacionales que van a determinar la evolución del Fondo de Suficiencia que corresponde a Galicia y de los principales ingresos que se van a repartir en

función del consumo. La traslación de este escenario al ámbito de Galicia se ha planteado a través de una hipótesis de comportamiento similar en las principales magnitudes económicas y fiscales, considerando bajo una perspectiva optimista que la evolución de los ingresos por IRPF, IVA e impuestos especiales en la región se mantiene al mismo ritmo que en ámbito nacional a largo plazo, aplicando los datos reales entre 1999 y 2002.

En la medida en la que los ingresos regionales comprenden recursos adicionales y que los presupuestos de la Xunta contemplan otros recursos afectos a determinadas funciones como la financiación local o convenios específicos de inversión se ajustan estos últimos para hacer más homogéneo el escenario financiero y evitar los efectos de cambios normativos en estos campos. Igualmente se simulan los ingresos procedentes de los Fondos Europeos que se incluyen en los presupuestos y se adscriben a la financiación de inversiones en un sentido amplio, considerando como norma inicial de referencia el crecimiento medio de la inversión entre 1999 y 2002. Con este planteamiento se pretende calcular el margen financiero disponible que proporciona el sistema de financiación y los recursos adicionales para cubrir las necesidades planteadas en el propio sistema en términos de competencias comunes, sanidad y servicios sociales, considerando estas como gasto corriente e inversión de reposición tal como se definen en el sistema de coste efectivo. De esta manera se puede estimar el margen para financiar inversiones. En el escenario de congelación de Fondos Europeos los resultados obtenidos hasta el 2011 posibilitan la financiación de unos niveles de inversión equivalente gracias al margen obtenido con otros ingresos regionales, el FCI y los propios Fondos Europeos. En ausencia de estos el sistema se ve afectado a través del menor crecimiento económico previsto que condiciona los ingresos obtenidos y las necesidades planteadas. Aunque estos efectos pueden ser importantes, lógicamente el principal problema para mantener el nivel de inversiones se plantea al suprimir esta vía de financiación. Las consecuencias de esta supresión sobre las posibilidades de inversión, entendida esta en el sentido aquí planteado, son evidentes, reduciendo a menos de la mitad los recursos disponibles para este fin.

C.20. EFECTOS FINANCIEROS DE LA REVISIÓN DE LOS FONDOS PARA GALICIA A PARTIR DE 2007

Millones euros	2007	2008	2009	2010	2011
Inversiones	923.08	961.85	1002.25	1044.34	1088.20
Sin fondos	389.57	412.13	436.41	462.54	490.66
Pérdida	533.51	549.72	565.83	581.80	597.54
%Pérdida	57.8%	57.2%	56.5%	55.7%	54.9%
Mitad de fondos	629.57	652.13	676.41	702.54	730.66
Pérdida	293.51	309.72	325.83	341.80	357.54
%Pérdida	31.8%	32.2%	32.5%	32.7%	32.9%
FCI	173.40	178.26	183.25	188.38	193.66
FCI renovado	413.40	418.26	423.25	428.38	433.66
% incremento	138%	135%	131%	127%	124%

Fuente: elaboración propia.

Un análisis de sensibilidad derivado de la contemplación de escenarios diferenciados de ingresos y gastos incidiría en la evolución esperada del sistema de financiación autonómico⁶. En las hipótesis aquí contempladas se ha optado por un escenario muy moderado de efectos de la desaparición de fondos sobre el crecimiento nacional y regional y sus consecuencias recaudatorias. Igualmente se ha tenido en cuenta un escenario muy favorable de la incidencia del crecimiento nominal de la actividad económica en las necesidades de gasto regional que, bajo otras hipótesis alternativas, debería implicar un efecto anticíclico derivado del funcionamiento de los estabilizadores automáticos.

Por otro lado, una reducción a la mitad de los fondos seguiría teniendo un efecto importante sobre la capacidad inversora de la región, reduciéndola en porcentajes superiores al 30% anual. Esto implicaría que, para cubrir la diferencia resultante, sería necesario incrementar los recursos del FCI en más del doble que su dotación actualizada.

V. CONSIDERACIONES FINALES.

El proceso de descentralización llevado a cabo en el Sector Público español ha propiciado la especialización de la inversión pública en paralelo con la diferenciación competencial, haciendo depender su intensidad en las distintas regiones de los sistemas de financiación general, a través del modelo general aplicado, o específico, mediante

⁶ Para estimar los efectos véase Utrilla (2002) y Urbanos y Utrilla (2002)

transferencias condicionadas destinadas a tal fin. Dentro de estas, la importancia cuantitativa y el sesgo redistributivo real introducido por los Fondos de Compensación los convierten en un elemento hasta ahora residual en la financiación de las inversiones autonómicas sin apenas relevancia financiera. Por el contrario, los instrumentos comunitarios directa o indirectamente relacionados con el desarrollo regional han constituido un pilar importante en la capacidad inversora de los gobiernos regionales.

Las nuevas restricciones legales orientadas a garantizar la estabilidad presupuestaria a medio y largo plazo junto con los efectos financieros de la ampliación de la Unión Europea representan un nuevo marco mucho más restrictivo a la hora de programar las actuaciones de los gobiernos regionales. A ello se unen las mayores incertidumbres sobre la discrecionalidad real de las políticas de gasto autonómicas derivadas de un sistema de financiación más abierto que apuesta sin garantías por los recursos tributarios con base regional.

De acuerdo con el análisis realizado, los tres pilares de la financiación de gastos de capital: el ahorro generado por las Comunidades Autónomas, las transferencias de capital recibidas y el recurso al endeudamiento se van a ver afectados por el nuevo contexto normativo. En la medida en la que la dependencia financiera de las transferencias de capital resulta muy significativa, especialmente en aquellas Comunidades Autónomas que están actualmente dentro del Objetivo 1 y pueden en un futuro verse excluidas de la actuación prioritaria de la política regional europea, el estudio se centra en determinar un escenario dinámico de comportamiento de los ingresos y gastos regionales. Para ello se estiman la financiación regional y los gastos asociados a las competencias asumidas determinando el margen financiero que permita atender a los gastos en inversiones de carácter discrecional de acuerdo con un modelo especificado. La cuantificación, bajo distintas hipótesis, se lleva a cabo para la Comunidad Autónoma de Galicia obteniendo unos resultados concluyentes respecto a la pérdida de capacidad de acometer gastos de inversión bajo la hipótesis de supresión de los fondos europeos a partir de 2007 o de reducción sustancial de los mismos y la necesidad, como alternativa, de potenciar las dotaciones financieras y el alcance de los fondos de desarrollo interno, como es el caso del FCI. Por otro lado, la revisión al alza del

papel desarrollado por el FCI resulta financieramente viable, ya que la evolución contemplada de los ingresos del Estado resulta muy superior al crecimiento experimentado por este instrumento y las competencias estatales presentan un recorrido más moderado en sus previsiones de gasto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarez, A. y otros (2003) “La productividad de las infraestructuras en España” Papeles de Economía Española, nº95.

Alvarez, I. y Delgado M^aJ. (2002) “Estimación del capital público, capital privado y capital humano para la UE-15” Documento de Trabajo, nº12/02, Instituto de Estudios Fiscales.

Argimón, I. y González-Páramo, J.M. (1997) “Efectos de la inversión en infraestructuras sobre la productividad y la renta de las CCAA” en Pérez Touriño Infraestructuras y desarrollo regional: efectos económicos de la autopista del Atlántico, Ed. Cívitas.

Armstrong, H.W. (2002) “European Union Regional Policy: Reconciling the convergence” en Cuadrado, J.R. y Parellada, M. Regional Convergence in the European Union: Facts, Prospects and Policies, Springer-Verlag.

Bajo, O. y otros, (1999) “Política fiscal y crecimiento en las comunidades autónomas españolas” Papeles de Economía Española nº80.

Bajo, O. y otros, (2002) “Optimal endowments of public investment: an empirical análisis for the Spanish regions” Papeles de Trabajo, nº20/02, Instituto de Estudios Fiscales.

Boldrin, M. y Cánova, F. (2001) “Inequality and convergence in Europe’s regions: reconsidering European region policies” Economic Policy, vol.32.

Bosch, N. y Espasa, M. (1999) “¿Con que criterios invierte el sector público central?” en Castells y Bosch Desequilibrios territoriales en España y Europa, Ariel.

Bosch, N. y otros (2002) “La capacidad redistributiva y estabilizadora del gobierno central español” Hacienda Pública Española, nº160.

Bosch, N. y otros (2003) “Eficiencia técnica y acciones estructurales en las Comunidades Autónomas. Una aproximación paramétrica” Papeles de Economía Española, nº95.

Castells, A. (1999) “Algunas reflexiones sobre el papel del Sector Público en la reducción de los desequilibrios regionales” en Castells y Bosch Desequilibrios territoriales en España y Europa, Ariel.

Castells, A. y Solé, A. (2000) Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: Metodología y aplicación práctica, Instituto de Estudios Fiscales.

Castells, A. y otros (2001) Las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas en infraestructuras Instituto de Estudios Fiscales.

Committee of the Regions (2001) Regional and Local Government in the European Union, Responsibilities and Resources, Comunidad Europea.

Correa, M.D. y Manzanedo, J. (2002) “Política regional española y europea. Período 1983-1999” Documento de Trabajo SGFCC, nº200205, Ministerio de Hacienda.

De la Fuente, A. (2000) “Convergence across countries and regions; theory and empirics” Documento de Trabajo, nº447 Instituto Análisis Económico CSIC.

De la Fuente, A. (2001) “Infraestructuras y política regional” Documento de Trabajo, nº122 FEDEA.

De la Fuente, A. (2002) “On the sources of convergence: a close look at the Spanish regions” European Economic Review, nº46.

De la Fuente, A. y Freire, M.J. (2000) “Estructura sectorial y convergencia regional” Revista de Economía Aplicada, nº23.

European Commission (2003) Public Finances in EMU 2003, COM (2003) 283 final.

Evans, P. y Karras, G. (1994a) “Are government activities productive? Evidence from a panel of US states” The Review of Economics and Statistics, nº76.

Freire, M.J. y Alonso, J. (2002) “Infraestructuras públicas y desarrollo económico de Galicia” en De la Fuente y otros Infraestructuras y desarrollo regional, Fundación Caixa Galicia.

Gamkhar, S. (2002) Federal Intergovernmental Grants and the States, Edward Elgar, Cheltenham.

García-Greciano, B y Raymond, J.L. (1999) “Las disparidades regionales y la hipótesis de convergencia: una revisión” Papeles de Economía Española, nº80.

Gil, C. (2001) Capital público y convergencia en las regiones europeas, Ed. Cívitas.

Gómez, M. (2001) Evaluación del impacto del stock de capital público en el crecimiento de la renta per-cápita de las provincias españolas (1981-1991) mediante el empleo de técnicas econométricas de carácter espacial, Instituto de Estudios Fiscales, Colección Estudios.

González-Páramo, J.M. y Martínez, D. (2002) “Public investment and convergence in the Spanish regions” Documento de Trabajo, nº112 FEDEA.

Hall, R. (1999) “Disparidades regionales en Europa durante los años noventa. Una referencia a España y sus regiones” en Castells y Bosch Desequilibrios territoriales en España y Europa, Ariel.

Herrero, A. y Utrilla, A. “La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense” Documento de Trabajo 2002-18.

King, D. (1992) Local Government Economics in Theory and Practice, Routledge.

King, D. (1993) “Issues in Multilevel Government” en Jackson Current Issues in Public Sector Economics McMillan Press.

Lago, S. (2001) “La dinámica del gasto de capital de las CCAA: un análisis de sus determinantes” Hacienda Pública Española, nº 157/2.

Martinez, D. (2002) Tres ensayos sobre inversión pública, Instituto de Estudios Fiscales, Colección Investigaciones nº4.

Más, M. y otros (1994a) “Disparidades regionales y convergencia en las Comunidades Autónomas” Revista de Economía Aplicada, nº4.

Más, M. y otros (1994b) “Capital público y productividad en las regiones españolas” Moneda y Crédito, nº198.

Más, M. y otros (1996) “Infrastructure and productivity in the Spanish region” Regional Studies nº30.

Más, M. y otros (1999) El stock de capital en España y su distribución territorial, Fundación BBVA.

Maudos, J. y otros (1998) “Convergencia en las regiones españolas: cambio técnico, eficiencia y productividad” Revista Española de Economía, nº15.

Mieszkowski, P. y Musgrave, R. (1999) “Federalism, grants and fiscal equalization” National Tax Journal v.LII, nº2.

Monasterio, C. (2002) “El sistema de financiación autonómica 2002” en SALINAS (dir) El nuevo modelo de financiación autonómica 2002 Instituto de Estudios Fiscales.

Oates, W.E. (1998) The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance, Edward Elgar, Cheltenham.

Oates, W.E. (1999) “An Essay on Fiscal Federalism” Journal of Economic Literature, vol.37.

Prudhomme, R. (1991) Public Finance with Several Levels of Government Foundation Journal Public Finance.

Thomas, B. (1996) “Infrastructure and regional growth in the European Union” Birmingham Economics Discussion Paper, nº96-25.

Urbanos, R., y Utrilla, A. (2002), “La financiación de los servicios sanitarios: distribución de fondos por Comunidades Autónomas y criterios de asignación entre niveles asistenciales” en SALINAS (dir) El nuevo modelo de financiación autonómica 2002 Instituto de Estudios Fiscales.

Utrilla, A. (2001) “El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica” Papeles de Trabajo, nº23, Instituto de Estudios Fiscales.

Utrilla, A. (2002) “Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad” en SALINAS (dir) El nuevo modelo de financiación autonómica 2002 Instituto de Estudios Fiscales.

Utrilla, A. y Navarro (2002) “Financiación autonómica y discrecionalidad de las políticas de gasto en la Comunidad de Madrid” Economistas nº94.