

Financiación Autonómica y Desarrollo Regional: Factores de Divergencia Real

Pedro J. Gutiérrez
Zenón J. Ridruejo
Julio López Díaz
Universidad de Valladolid

BIBLID [0213-7525 (1998); 53; 159-190]

PALABRAS CLAVE: Financiación autonómica, divergencia real.

KEY WORDS: Real divergence, Fiscal discipline, Regional financing systems.

RESUMEN:

Después de estudiar con detalle el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas españolas a lo largo de las dos últimas décadas, se elabora un modelo que permite simular desde una perspectiva macroeconómica los efectos dinámicos que sobre la divergencia real tienen los diferentes modelos de financiación. La principal conclusión es que el modelo de financiación aprobado para el período 1997-2001 es el que aumenta en mayor proporción las disparidades reales entre comunidades autónomas.

ABSTRACT:

After having studied carefully the financing of the Spanish autonomous regions all through last two decades, we elaborate a macroeconomic model which let us simulate the dynamic effects that the different financing models have on the real divergence. The principal conclusion is that the financing model that was endorsed for 1997-2001 is the one that increased in the largest proportion the real disparities among autonomous regions.

1. INTRODUCCIÓN

Una característica del análisis sobre el crecimiento económico es la identificación de una senda de crecimiento sostenido a largo plazo, determinada por la tasa de ahorro, el progreso técnico, el aumento cuantitativo y cualitativo de la población laboral, la estructura social, y la adecuación progresiva de las instituciones a las necesidades de la actividad económica y, especialmente, el grado de eficiencia del sistema político y administrativo. Los niveles iniciales de tales variables, junto con la disponibilidad inicial de determinados recursos naturales, habilidades, actitudes sociales, e incluso, factores climáticos, constituyen igualmente elementos determi-

nantes de la trayectoria dinámica de la renta y la riqueza de cada economía. Más recientemente se ha reconocido el relevante papel que la actividad del sector público puede tener sobre algunos de los factores estratégicos de la acumulación y, más concretamente, la incidencia de la capacidad de inversión de las administraciones, a través de los presupuestos de gasto en capital humano y capital social, sobre las trayectorias dinámicas de crecimiento de la renta.

La inversión pública y su financiación se constituyen así en uno de los ejes fundamentales del progreso económico. El problema que queremos plantear se centra en la capacidad de las administraciones en una economía moderna para generar ahorro público y financiar inversiones reales sin tener que acudir al recurso del endeudamiento, estudiando los efectos de la asignación de los recursos corrientes entre opciones alternativas de gasto, discriminando entre transferencias con objetivos sociales e inversiones reales generadoras de capacidad productiva e incentivadoras de la productividad y el empleo.

El marco en el que situamos este debate no es solamente el de la limitación objetiva de recursos por razón de restricciones en torno al endeudamiento, sino en el ámbito de una limitación subjetiva de carácter territorial o regional basada en la existencia de diferencias estructurales. Cada una de las CCAA tiene en el contexto del proceso de unión monetaria un límite al endeudamiento que descansa, en el período transitorio a la moneda única, en una envolvente de endeudamiento derivada de acuerdos institucionales. Una restricción que en la etapa posterior, una vez que el Euro se haya establecido, se convierte en una exigencia de endeudamiento máximo común para todas las economías.

Sin embargo, como las circunstancias económicas de partida no son similares entre las CCAA, y el capital, el trabajo y la tecnología, son diferentes, es evidente que ni la productividad, ni los niveles de empleo y paro, ni sus evoluciones respectivas son homogéneas. Mientras que, por otra parte, las instituciones del mercado de trabajo, la estructura impositiva, y los sistemas de protección social se mantienen y evolucionan de una forma común. En tales condiciones, la asignación inicial de los recursos derivados del sistema de financiación autonómica, parte sustantiva de los ingresos corrientes de las CCAA, determina la situación de partida de las dotaciones para la política social y la inversión real.

En los mismos términos, el crecimiento diferenciado de la productividad del trabajo respecto al salario de las CCAA, que presentan como efecto más sensible las desiguales capacidades de creación de empleo, junto

con la evolución de los datos demográficos de la población y otros aspectos sociológicos, van a constituir una restricción dinámica para la asignación de los ingresos corrientes y, por lo mismo, para el reparto dinámico de los recursos entre política social y política de inversión.

En resumen, los efectos diferenciales sobre el crecimiento autonómico, derivados de cualquier sistema de financiación, proceden de dos tipos de asimetrías: la primera, asociada a las características del modelo acordado, de las variables y ponderaciones de reparto seleccionadas, de la naturaleza y alcance de los impuestos cedidos, así como de los mecanismos de financiación complementarios y de los sistemas de garantía establecidos. La segunda, relacionada con la utilización de la financiación y a su asignación entre gastos corrientes y gastos de inversión real, cuando las diferencias en el crecimiento de la productividad relativa respecto al salario de las Comunidades obligan a una atención dispar de cada una de ellas para mantener niveles de protección social similares, en un espacio institucional homogéneo tanto desde el perfil laboral como en la perspectiva fiscal.

La literatura técnica ha puesto toda su atención hasta el presente en el desarrollo del sistema de financiación de las CCAA, analizando exhaustivamente la evolución de la capacidad de financiación de las mismas según el modelo acordado, la autonomía financiera alcanzada o necesaria, la suficiencia o no de los mecanismos diseñados, o la equidad del resultado conseguido con los instrumentos habilitados y el margen de aportación al principio de solidaridad de los mismos. Sin embargo, existe muy poca literatura que se plantee las consecuencias de los mecanismos o instrumentos del sistema de financiación autonómica seleccionados, en un entorno estructural dispar, presenta sobre el crecimiento dinámico de la renta y el empleo de las diferentes CCAA¹.

1. En realidad el debate sobre el método de la financiación autonómica guarda sensibles similitudes con el debate de los fundamentos de la política presupuestaria. En esta se trata desde una perspectiva de análisis intertemporal con horizonte finito o infinito de analizar la suficiencia, la autonomía y la solidaridad del sistema impositivo y del gasto. El debate en este ámbito consiste en definir el nivel de intervención, con tres opciones de referencia: El límite inferior sería la ausencia de intervención, un límite intermedio sería la definición de un criterio de intervención que garantice el principio de igualdad de oportunidades en el momento inicial para todas las CCAA, y un límite superior sería el establecimiento de un sistema de intervención que garantizase dinámicamente la tendencia a la reducción de las desigualdades entre las CCAA con independencia de su participación en la obtención de los recursos comunes.

Nuestra propuesta consiste en ampliar el plano del análisis, considerando que los principios de autonomía, suficiencia, corresponsabilidad fiscal, y solidaridad, no sólo deben evaluarse en relación con los efectos de la repercusión sobre la financiación autonómica y el reparto de los recursos. Por el contrario, dado que la naturaleza y alcance del modelo de financiación seleccionado extiende su influencia sobre la acumulación de capital, la capacidad de crecimiento económico, y el nivel de bienestar de los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma, parece esencial rastrear las líneas estratégicas de los efectos que sobre la convergencia real podrían derivarse de los modelos de financiación seleccionados.

La investigación va desarrollarse en tres etapas. En la primera de ellas se estudia con detalle el sistema de financiación de las CCAA a lo largo de las dos últimas décadas. A efectos de simplificación, distinguiremos entre los modelos afectos a un proceso estricto de participación en los ingresos del Estado (vigentes desde el inicio de la financiación autonómica hasta el año 1991), el modelo de financiación basado en el esfuerzo fiscal, que asigna el 15 % de la cuota líquida del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) sin capacidad normativa (vigente entre 1992 y 1996) y, finalmente, el modelo de financiación asociado a la corresponsabilidad fiscal, que atribuye a las CCAA capacidad normativa en un tramo del IRPF (que está aprobado para el periodo 1997-2002).

En la segunda etapa del análisis, el objetivo consiste en la creación de un modelo teórico capaz de representar la realidad estructural de dos CCAA (Castilla y León, y el resto del territorio nacional, por situar un ejemplo). Un modelo que permita estudiar desde la perspectiva macroeconómica los análisis de impulso-respuesta, a través de los cuales determinar los efectos dinámicos (al margen de los ajustes de capital posteriores) que sobre la convergencia real de nuestra Comunidad Autónoma tendrían los diferentes escenarios de disciplina fiscal y de financiación autonómica descritos en la etapa anterior.

El proceso de análisis se inicia con un estudio de las diferencias estructurales, condiciones de producción, mercado de trabajo y negociación salarial, etc.; Fragmentaremos la actividad productiva en dos grandes subsectores, uno productor de bienes comerciables y, por tanto, perfectamente integrado con el sector productivo del resto del Estado, y otro de bienes no comerciables, no integrado y, por lo tanto, origen de distorsiones en la configuración de los niveles de precios. Se efectuará una especial referencia a los problemas de disciplina de endeudamiento, a los diferentes techos competenciales, y a las modificaciones que los cambios en

los modelos de financiación presentan sobre la estructura financiera del sector público. Las propuestas instrumentales de financiación autonómica darán origen, en cada caso, a fórmulas dispares de participación en los ingresos del Estado que, insertas en la estructura diferenciada de cada autonomía, proporcionan un marco teórico para el estudio de los efectos de la financiación sobre el desarrollo económico y para el esclarecimiento de los efectos de cada modelo propuesto de financiación sobre las condiciones de convergencia o divergencia real de las CCAA.

Una vez configurado el modelo, en la tercera etapa de análisis, se realizará un estudio de repercusión mediante procesos de simulación dinámicos, en diferentes escenarios. Tales ejercicios tratarán de identificar los efectos sobre la divergencia en los niveles reales de bienestar derivados de la adopción de cada uno de los modelos de financiación, así como de la capacidad del Fondo de Compensación Interterritorial, como instrumento para la cohesión económica y social, para paliar las diferencias derivadas de los instrumentos de autonomía, suficiencia y corresponsabilidad fiscal, en cada caso.

2. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y DE SUS MODELOS

El proceso de descentralización político-administrativa que comienza en los años ochenta en España, ha supuesto niveles de transferencia competencial y económica propios de los Estados federales, sin una experiencia ni un modelo previos y con un predominio de criterios políticos sobre los económicos. Nuestro propósito en este apartado consiste en organizar la información sobre la evolución y propiedades de un sistema de financiación autonómica, que ha permitido la descentralización de un 26% del gasto público en menos de veinte años, transfiriendo a las CCAA más del 10% del PIB y una parte sustantiva de la inversión pública.

2.1. Modelos Estrictos de Participación en los Ingresos del Estado

El proceso de financiación autonómica de las Comunidades de Régimen Común arrastra desde su origen la impronta del carácter propiamente político, abierto y convulsivo en que tiene lugar el acuerdo inicial de definición del primer modelo de transferencias basado en el *coste efectivo* de los servicios cuya competencia era objeto de cesión. El mecanismo de negociación, la urgencia política del proceso y las complejidades que se derivarían de un modelo teórico capaz de aunar los principios de suficien-

cia, autonomía financiera y solidaridad recogidos en la LOFCA, consolidó la situación de partida. Se asignó a las CCAA los recursos correspondientes a la financiación de las competencias asumidas en función del gasto reflejado en los presupuestos del año base o referencia del traspaso competencial.

El método del coste efectivo distribuía los recursos en función de los servicios administrativos en el momento del traspaso, consolidándose un pacto de estado que reflejaba criterios históricos de asignación, mantenía básicamente los niveles de la función pública existente y cubría con una perspectiva estática los niveles de suficiencia financiera. Un sistema que bajo la perspectiva de un sistema que trataba de cubrir la necesidad histórica de descentralización, escondía cierto consenso político que imponía un criterio de solidaridad interterritorial basado en la continuidad del reparto presupuestario base.

La financiación de los servicios transferidos se instrumentaba mediante la cesión de una cantidad igual al coste efectivo, cubierto a través de la recaudación obtenida por los tributos cedidos, y un porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Adicionalmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) acordó en 1981 un conjunto de recomendaciones sobre la asignación y distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

El primer modelo definitivo de financiación se aprueba en 1986 para el período 1987-91, y su esencia descansaba en la distinción entre la *financiación incondicionada* y la *condicionada*. En relación con la *incondicionada*, el CPFF estableció un mecanismo de financiación cuya cuantía se afectó a un conjunto de indicadores objetivos, con la restricción de que todas las Comunidades dispondrían de una financiación mínima equivalente a la recibida a través del instrumento precedente. Se dividió a las Comunidades en dos bloques en función de la disposición o no de las competencias en educación, distribuyéndose la participación en los ingresos del Estado conforme con un grupo de criterios, de dispar ponderación, tales como la población, la superficie, la insularidad, la pobreza relativa, el número de unidades administrativas y el esfuerzo fiscal.

La expresión de los ingresos del Estado utilizada para la financiación incondicionada incluían no sólo los derivados de los impuestos no cedidos, sino también las recaudaciones por cotizaciones de la seguridad social y el desempleo, concepto que se denominó *ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente* (ITAE). Finalmente la participación sobre tales ingresos se limitó dentro de una horquilla, con un máximo en el crecimiento nominal del PIB y un mínimo en el incremento de los gastos

equivalentes del Estado. Finalmente, la financiación incondicionada incorporó, por vez primera, una parte del Fondo de Compensación Interterritorial (el 25 %) con limitaciones que se plantearán posteriormente.

Por su parte, la *financiación condicionada* incluía dos instrumentos sustantivos. En primer lugar, las subvenciones finalistas (que no incluyen las subvenciones de autogobierno, transformadas en financiación incondicionada) que reflejan las dificultades de dilucidar con carácter definitivo algunos problemas competenciales. Y, en segundo lugar, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), al que se asimilaba el 30 % de la inversión pública, que se armonizaba con el FEDER a través de propuestas concretas de cofinanciación.

Debemos observar que este método de financiación no alteraba realmente el método del coste efectivo y, por tanto, garantizaba el principio de solidaridad por la vía del crecimiento histórico de la actividad administrativa. Por otra parte, su desarrollo en el período 1986-91 determinó sensibles desviaciones en la financiación per-cápita de los diferentes territorios del Estado, agravando las dificultades de financiación de algunas CCAA y revelando la carencia de referentes respecto a la evolución de las necesidades relativas reales de las mismas.

En 1992 se modificó el procedimiento en revisión de los criterios y ponderantes de reparto de los ingresos del Estado (ITAEs), incluyéndose una nueva variable denominada "dispersión" para tratar de reflejar el efecto sobre el coste de prestación de los servicios de la dispersión de la población. De cualquier forma, el procedimiento no avanzaba en la adaptación del sistema de financiación al modelo de un Estado descentralizado políticamente, ni desarrollaba el potencial normativo contenido en la LOFCA al no abordar la cesión de la gestión, recaudación y normativa del IRPF o, en su caso, la cesión del IVA. Todo lo más elevaba la responsabilidad fiscal de las CCAA mediante una participación en la recaudación global estatal.

2.2. *El Modelo de Esfuerzo Fiscal: El período 1992-1996*

Sin desdeñar la importancia de los problemas asociados a la transición desde el primero al segundo modelo "definitivos" de financiación autonómica², vamos a centrar nuestra atención en las características generales del proceso de financiación durante el período 1992-96 y de la impor-

2. Una excelente referencia a este efecto puede encontrarse en Ramallo y Zornoza (1995, p. 23).

tancia que fue adquiriendo la idea del esfuerzo y la corresponsabilidad fiscal de las administraciones responsables del gasto.

El nuevo modelo, definido por los acuerdos del CPFF en 1992, hacía gravitar la financiación incondicionada en la "restricción inicial" de garantizar a todas las CCAA una financiación mínima igual a la percibida en el año base (1990) para el cálculo de la misma, en función de tributos cedidos, porcentaje de participación, subvenciones y tramo incondicional del FCI. Por añadidura, el método de financiación establecía un sofisticado sistema de distribución de la masa global de la financiación entre las CCAA, agrupadas por bloques competenciales, teniendo en cuenta, por una parte, las variables demográficas y territoriales (población, insularidad, superficie) y, por otra, las variables reasignadoras (pobreza relativa y esfuerzo fiscal). La utilización ponderada de dichas variables proporcionaba la participación de cada Comunidad que, a su vez, se corregía por medio de la utilización del crecimiento medio experimentado por su grupo competencial, por la tasa media de financiación por habitante y por la tasa media de renta por habitante.

Una vez estimada la financiación incondicionada total se minoraba por el importe de los tributos y tasas cedidas, obteniéndose la cifra definitiva a percibir, a partir de la cual se determinaba el porcentaje de participación sobre los ITAE. Sin embargo, estaba pendiente el problema de incorporar al modelo las exigencias derivadas del informe del grupo de expertos, constituido al efecto de estudiar la extensión de la influencia de la variable esfuerzo fiscal, como mecanismo para compensar los desequilibrios observados en la evolución de la financiación per-cápita asociados al desarrollo del modelo precedente.

En 1993 el CPFF establece el procedimiento para la aplicación de la *corresponsabilidad fiscal* en el sistema de financiación autonómico. La idea central estriba en la conexión de los recursos recibidos por las CCAA con los rendimientos impositivos obtenidos en su territorio, de modo tal que se afecte la capacidad de gasto al esfuerzo fiscal de cada Comunidad. El acuerdo incorporaba algunas limitaciones de partida. La primera, que el nuevo instrumento financiero no debería suponer un coste sustantivo para la hacienda pública; pero, además, el procedimiento se sometía a un período de prueba de vigencia limitada a los ejercicios presupuestarios de 1994 y 1995, con una extensión eventual, sometida a acuerdo previo, para 1996.

La instrumentación del modelo, que denominaremos de *esfuerzo fiscal*, se producía del siguiente modo: se calculaba la participación de las CCAA en los ingresos del Estado para el año base (1993), en función de

los ITAEs, el PIB y el gasto equivalente. Con independencia de dicho cálculo se obtenía la diferencia entre el 15% del importe de las cuotas líquidas del IRPF recaudadas realmente en cada Comunidad y el 15% del denominado IRPF "normativo" (establecido como actualización del IRPF del año base con los criterios normativos de participación establecidos en 1992). Si la diferencia era positiva se incorporaría al cómputo del porcentaje de participación de cada Comunidad en su volumen de financiación correspondiente, con la limitación de que lo recaudado por el 15% del IRPF no superase la cuantía de la participación que le correspondería en los ingresos del Estado de dicho año.

El sistema no sólo ceñía a la eficacia recaudadora del 15% del IRPF de cada Comunidad al límite de la participación teórica en los ingresos del Estado, sino que se determinaban nuevas horquillas de garantía para evitar niveles inferiores o superiores a un porcentaje de la financiación total incondicionada. Se trataba, por lo tanto, de un sistema de corresponsabilidad fiscal de repercusión limitada, más preocupado por el mantenimiento de la estabilidad del equilibrio financiero interterritorial alcanzado por aplicación del método del coste efectivo, que por el incentivo derivado de vincular las obligaciones tributarias a la capacidad de gasto. Un problema que, por añadidura, se veía asociado a la ausencia de participación de las CCAA en la gestión e inspección del impuesto, y en la escasa capacidad de influencia en las decisiones de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AET)³.

Llegados a este punto conviene subrayar el extenso debate que ha motivado este modelo. Por un lado, desde el punto de vista del proceso de financiación autonómica, los objetivos de cualquier modelo se centran en tres principios de la LOFCA que permanecen vigentes: *autonomía financiera*, *suficiencia financiera*, y *solidaridad interterritorial*, y el problema reside en armonizarlos razonablemente. La elección del criterio de esfuerzo fiscal como hilo conductor para la reforma del sistema proporciona cabida a los dos primeros, pero desconsidera el tercero. Por otra parte, el segundo problema se refiere al instrumento representativo seleccionado para representar el esfuerzo fiscal, la cuota líquida del IRPF, una variable extremadamente dispar entre Comunidades y profundamente sensible a la

3. Este problema, que está en la base de todo mecanismo de corresponsabilidad fiscal, fue abordado con escaso énfasis en la reunión del CPFF de 7 de octubre de 1993. En todo caso el esfuerzo fiscal seguiría básicamente asociado a las decisiones de la Administración Central y los beneficios sustanciales irían a parar al Tesoro y no a las haciendas autonómicas. Vid.: Ruiz Huerta (1993).

dinámica social⁴. Las discrepancias en torno a la fórmula que se seleccionó para mejorar el grado de descentralización fiscal han sido frecuentes y la desconfianza generada frente al sistema, estimulada por contrastes políticos más que territoriales, ha provocado una considerable limitación de la eficacia del modelo.

En cualquier caso, no puede dejar de reconocerse que en ausencia de recargos autonómicos al tipo de gravamen, al evitarse las diferencias en la capacidad de gestión y, especialmente, en tanto no se cedían elementos de capacidad normativa en el impuesto, la potencialidad discriminatoria del instrumento quedaba francamente disminuida. Ello contribuía, junto con los límites al crecimiento de la financiación incondicionada, al mantenimiento del equilibrio entre los principios básicos del sistema de financiación autonómica.

Finalmente, el modelo de financiación que hemos denominado de "esfuerzo fiscal" no resuelve el problema de la correspondencia existente entre la capacidad y disponibilidad del gasto y la responsabilidad tributaria afecta al mismo. No es un modelo que proporcione una respuesta individualizada al problema de la corresponsabilidad fiscal en cada una de las CCAA, ni estimule o incentive el proceso de gestión tributaria con sólo compartir nominativamente la programación del trabajo de la Agencia Tributaria. Tampoco se trata de un instrumento que discipline racionalmente la política de gasto de las CCAA a las exigencias de responsabilidad fiscal de la misma Administración, de modo que los ciudadanos perciban una relación de dependencia inmediata entre las entidades responsables de la exacción fiscal y del gasto público.

En definitiva, además de los problemas suscitados referentes al equilibrio en la aplicación de los principios orientadores de la LOFCA, el problema derivado de la aplicación del modelo de financiación basada en el esfuerzo fiscal descansa en la profunda debilidad del mecanismo diseñado para garantizar el propósito de corresponsabilidad fiscal pretendido. Puesto que la financiación autonómica se somete al límite señalado por la restricción de la participación en los ingresos del Estado, y estos se regulan por el crecimiento de la norma tributaria vinculada a los ITAEs, las pretendidas e hipotéticas mejoras en la recaudación obtenidas por el efecto psicológico de la cesión del 15 % del IRPF y la competencia compartida en la gestión de la Agencia Tributaria del Estado, serían disfrutadas por todas las CCAA, con independencia de su origen territorial. En definitiva el repar-

4. Sobre la valoración técnica de las reformas y, en especial, sobre las dificultades del instrumento seleccionado para representar el esfuerzo fiscal, ver: Pérez (1995).

to de los posibles incrementos en la eficacia recaudadora se distribuirían entre las Administraciones (15% para todas las Administraciones Autonómicas y 85% para la Administración Central). En tales condiciones no existen motivos racionales para suponer ni estímulos adicionales al cumplimiento de las normas fiscales por los ciudadanos, ni incentivos a las Administraciones Autonómicas para limitar la expansión de sus gastos presupuestarios. En tales condiciones la revisión del sistema de financiación en 1996 sólo podía perseguir un perfeccionamiento del sistema de responsabilidad fiscal. El escenario político y las exigencias de gobernabilidad simplemente contribuyeron a despejar el camino al nuevo modelo de financiación.

2.3. La Corresponsabilidad Fiscal y la Financiación Autonómica: El Modelo 1997-2001

En el punto de partida del sistema de financiación de las CCAA para el quinquenio 1997-2001, aprobado por el CPFF el 23 de Septiembre de 1996, se establece como criterio básico que informa el acuerdo, además de la pertinente declaración de neutralidad respecto a los ingresos del Estado, la exigencia de que las reglas de suficiencia dinámica del sistema sean capaces de asegurar el mantenimiento de los flujos de recursos, en términos relativos, respecto a los observables en el método definido en el epígrafe precedente para el período 1992-1996, salvo en lo relativo al establecimiento de algunos elementos correctores, asignados a la competencia de las CCAA, al servicio del principio de autonomía financiera.

Específicamente los mecanismos correctores señalados se sitúan, por una parte, en una simbólica mejoría de la gestión tributaria y en la lucha contra el fraude fiscal y, por otra, en el ejercicio por las Comunidades Autonómicas de competencias en los tributos cedidos y en la posibilidad del establecimiento de recargos o tarifas complementarias del IRPF en los territorios bajo su competencia. Sin embargo, el aspecto fundamental del sistema acordado en 1996 se sitúa en la capacidad normativa de las Comunidades para establecer el mínimo exento, la tarifa e, incluso las deducciones del impuesto, atribuyéndose además la capacidad de disponer del 30 % del IRPF actual al final del quinquenio, una vez recibidas las transferencias de educación no universitaria. Por lo demás, la financiación global del sistema seguirá determinándose según las variables y ponderaciones aplicadas en el modelo precedente.

Garantizada la neutralidad financiera del año base (1996), el sistema establece tres mecanismos fundamentales que reflejan la estructura finan-

ciera: en primer lugar se precisa la definición de la restricción presupuestaria inicial y de una recaudación normativa por tributos cedidos y tasas afectadas; en segundo término, se atribuye a cada Comunidad Autónoma el rendimiento de la tarifa complementaria del IRPF en su territorio; y, finalmente, se establecen las reglas de asignación correspondientes a la participación en los ingresos del Estado.

La restricción presupuestaria inicial determina que la financiación total que se asigna a cada Comunidad Autónoma es similar a la que se obtenía en el sistema precedente (basado en el esfuerzo fiscal) por la adición de los tributos y las tasas cedidos a la misma, más la participación en los ingresos generales del Estado. La norma reguladora de la evolución en la participación en los ingresos generales del Estado a lo largo del período 1999-2001 descansa, a su vez, en la evolución temporal de tres componentes: por un lado, los rendimientos de la tarifa complementaria del IRPF en la Comunidad y que ahora son gestionados por la Administración Autonómica; por otro, el acceso a los recursos proporcionados por el tramo de ingresos territoriales del IRPF de gestión estatal; y por último, la cuantía, si procede, derivada de la participación residual en los ingresos del Estado.

El funcionamiento consistente desde el punto de vista normativo del mecanismo descrito incorpora una serie de cláusulas condicionales limitativas del proceso. La recepción del tramo correspondiente a las tarifas complementarias y de ingresos territoriales de gestión estatal del IRPF en la Comunidad, reclama la aceptación expresa de la Comunidad Autónoma del nuevo sistema de financiación. El acceso a los recursos derivados del tramo territorial del IRPF de gestión estatal se cautela a una condición de suficiencia o capacidad previa de absorción del mismo en función del nivel de competencias disponible, de forma que la participación residual en los ingresos del Estado, tercera fuente de participación en los ITAEs, no puede nunca ser negativa.

Por supuesto cualquier cambio o modificación de las competencias de una Comunidad Autónoma significaría una variación de los porcentajes de participación en los ingresos del Estado, lo mismo que acontecería si se produce una alteración del supuesto de cesión de tributos del Estado a cualquier Comunidad Autónoma. Ambas posibilidades *de facto* son equivalentes a una modificación de los supuestos de partida y alterarían las circunstancias descritas en las restricciones financieras del año base.

El sistema de financiación se completa con dos declaraciones nominales de intenciones. La primera se refiere a la actividad compartida de las

Administraciones Central y Autonómica en las tareas de dirección y control de la Agencia Tributaria en lo relativo al impuesto sobre la renta de las personas físicas. Y, la segunda, formula un juicio de intenciones sobre la eventualidad de poner en marcha los mecanismos de garantía del nivel medio de prestación de los servicios fundamentales a través del desarrollo de lo dispuesto en el art.15 de la LOFCA.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera vinculó la aplicación del nuevo método de financiación al establecimiento de un sistema de garantías que cubriesen los riesgos asociados a las distorsiones financieras de un procedimiento carente de "referencias empíricas" previas. En tal sentido se establecieron tres cautelas básicas. La primera de ellas hacía referencia a la posibilidad de que la aplicación del instrumento y, especialmente, de la participación en los ingresos territoriales del impuesto, resultasen significativamente inferiores a los establecidos por el sistema operativo en el período 1992-1996.

El segundo se refería a la posibilidad de que el modelo careciese, a partir de la evolución normativa, de la suficiente "seguridad" tributaria, en el sentido de garantizar niveles razonables de capacidad financiera a cada una de las CCAA o al conjunto de la hacienda pública estatal.

Finalmente, el sistema exigía la garantía de un funcionamiento armónico compatible con la futura equiparación competencial de las CCAA, una vez que se produzca el traspaso en materias de educación no universitaria y sanidad. Para ello el mecanismo de financiación descrito debería permitir la igualación de la ponderación de las variables que intervienen en la distribución inicial de los recursos en el futuro sistema de financiación que se negociará en el año 2002. Argumento al que se añade un sesgo de intenciones favorable a la ampliación de la ponderación de la variable "población" en el conjunto de los referentes distribucionales de la participación en los ingresos del Estado.

Tales declaraciones apriorísticas se concretaron en la definición de dos acuerdos concretos: el primero referente al establecimiento de un Fondo de Garantía capaz de consolidar el equilibrio y suficiencia financiera de las CCAA, así como un conjunto de reglas para su aplicación; y el segundo referido al establecimiento de un límite mínimo de evolución de los recursos obtenidos por IRPF, y que anclaba en la peor de las opciones el conjunto de los recursos proporcionados por la tarifa complementaria del IRPF y, en su caso, de la participación territorializada de dicho impuesto a la evolución del PIB nominal del Estado. Condición de comportamiento evolutivo que se cautelaba al 90 % de dicho incremento en el supuesto

de que la evolución del PIB fuese superior al experimentado por la recaudación del Estado por el IRPF.

Tal conjunto de cautelas que se definieron globalmente para el quinquenio de vigencia del acuerdo financiero pero el compromiso de su aplicación se produce anualmente, liquidándose, en su caso, en función matizada de la evolución real de tres variables: del rendimiento obtenido por la Comunidad Autónoma derivado de los diferentes mecanismos de participación en el IRPF, de la recaudación líquida del Estado por el mismo impuesto, y del producto interior bruto nominal del Estado.

En último lugar, el nuevo sistema de financiación diseñado para dar respuesta a los problemas de corresponsabilidad fiscal establece un acuerdo adicional, que subliminarmente establece un principio de acuerdo aparentemente (aunque no explícitamente) en aplicación del art. 15 de la LOFCA sobre igualdad en la prestación de los servicios mínimos en las CCAA, mediante la creación de un mecanismo de garantía dinámica que determina un límite inferior al 90 % de la financiación media por habitante.

Paradójicamente se transforma un principio normativo de esta Ley que, con independencia del coste efectivo o del coste de provisión de los servicios, si se prefiere, trataba de garantizar niveles homogéneos de prestación de servicios a los ciudadanos, cualesquiera que fueran sus circunstancias geográficas o sus estructuras productivas, en otra vinculada exclusivamente a los niveles de financiación por habitante. Se establece así otra fisura en el mecanismo tradicional de definición e influencia de las variables y ponderaciones, sobre las que descansa la asignación de la participación de los ingresos del Estado y se sientan las bases de interpretación del art.15 sobre igualdad en la prestación de los servicios mínimos entre las diferentes CCAA.

3. MODELIZACIÓN TEÓRICA DEL MARCO MACROECONÓMICO

El esquema teórico va a definir dos bloques, caracterizando dos CCAA diferentes o, en su caso, a la Comunidad Autónoma de referencia y al resto del Estado. La hipótesis permite discriminar estructuralmente entre CCAA con diferentes niveles de desarrollo, condiciones productivas, tecnología, situación del mercado de trabajo y salarios medios, etc. Para diferenciar las variables correspondientes a las dos regiones definidas, identificaremos las variables de la Comunidad Autónoma de referencia con notación simple, y a las variables relativas al resto del Estado o Comunidad Autónoma alternativas dotadas con un $*$.

En cada uno de los casos la renta o producto interior bruto dependerá, por una parte, de la productividad media de la Comunidad Autónoma, representada por el producto por empleo y de las condiciones específicas del mercado laboral, caracterizadas por el diferencial entre el salario real medio y la productividad media del empleo. Cada una de las dos variables que determinan la producción agregada están afectadas por las sensibilidades respectivas respecto al producto:

$$y = \beta_q q - \beta_w (w - q) \quad [1]$$

$$y^* = \beta_q q^* - \beta_w (w^* - q^*) \quad [2]$$

Donde w representa el salario, y el PIB, q la productividad, w el salario y siendo $\beta_q, \beta_w > 0$

Por otra parte, caracterizaremos las condiciones productivas mediante estructuras diferenciales. En primer lugar, aún cuando las productividades de cada Comunidad Autónoma van a estar positivamente relacionadas con el volumen de inversión agregada, cada espacio económico presenta su propio perfil tecnológico, que permite contemplar diferentes capacidades productivas y distintos niveles de eficiencia. Esta realidad diferencial se plasma en sendas funciones de productividad, donde la productividad media relativa de cada economía se hace depender del volumen de inversión "i", que, a su vez, se descompone entre inversión pública "ip" e inversión privada "ipr". De modo que, siendo $\sigma, \sigma^* > 0$:

$$q = \sigma i = \sigma (ip + ipr) \quad [3]$$

$$q^* = \sigma^* i^* = \sigma^* (ip^* + ipr^*) \quad [4]$$

Además se supone como propuesta estructural diferencial que, para similares volúmenes de inversión, el crecimiento de la productividad es más bajo en la Comunidad Autónoma de referencia que en el resto del Estado⁵, tal que: $\sigma < \sigma^*$.

5. Esta hipótesis puede perfectamente ser contrastada en la realidad regional si consideramos que tanto el sector agrario como el sector servicios es sensiblemente menos productivo en Castilla y León que en el resto del Estado.

En segundo lugar, se plantean diferencias en el entorno de funcionamiento del mercado de trabajo y el proceso de determinación salarial. Supondremos que el salario real en el resto del Estado se determinará, en negociación colectiva, en función de la evolución de la productividad del conjunto de dicha economía. Mientras que, como consecuencia del proceso negociador colectivo centralizado, el salario de la Comunidad Autónoma de referencia se vincula directamente al salario de convenio nacional y, por lo mismo, a la productividad general de la economía española del resto del Estado⁶. De modo que:

$$w^* = \bar{q}^* \quad [5]$$

$$w = w^* = q^* \quad [6]$$

donde $\alpha > 0$. Por otra parte, estableceremos funciones de inversión privadas caracterizadas por un argumento autónomo y por una dependencia respecto del tipo de interés, que consideraremos común para ambas CCAA⁷; tal que:

$$ipr = \bar{ipr} \cdot \mathcal{I}_r r_F \quad [7]$$

$$ipr^* = \bar{ipr}^* \cdot \mathcal{I}_r r_F \quad [8]$$

Se ha optado por suponer que las CCAA presentan sensibilidades de la inversión privada respecto al tipo de interés " r " similares. Posiblemente sería más próximo a la realidad el supuesto que la sensibilidad de la Comunidad Autónoma de Referencia (Castilla y León) sea menor que la existente en la Comunidad Autónoma "resto del Estado", en lugar de suponer tales parámetros iguales. En todo caso, dicha hipótesis agravaría los efectos de la corresponsabilidad fiscal sobre el grado de divergencia real de las CCAA. Por otra parte, nuestro análisis está interesado en los efectos de las diferentes fórmulas financieras empleadas en el sistema de financiación y en sus repercusiones sobre la evolución del diferencial de renta, con independencia de la presencia de otros factores coadyuvantes de la divergencia real.

6. Esta argumentación tiene una amplia tradición en la economía teórica y es muy similar a la empleada en los modelos escandinavos de inflación.
7. Se supone que el tipo de interés es común para ambas CCAA, exógeno y no determinado por el comportamiento financiero de las mismas. Esta hipótesis puede justificarse en la independencia del Banco de España y, sobre todo, en las exigencias derivadas de la unión monetaria y el plan de convergencia de la economía del Estado.

La resolución del sistema formado por las ecuaciones [1] – [8] proporciona los niveles de renta de cada una de las economías consideradas, tal que:

$$y = (\beta_q + \beta_w) \sigma (ip + \bar{ipr} - \vartheta_r r_E) - \beta_w \varphi \sigma^* (ip^* + \bar{ipr}^* - \vartheta_r r_E) \quad [9]$$

$$y^* = (\beta_q + \beta_w (1 - \varphi)) \sigma^* (ip^* + \bar{ipr}^* - \vartheta_r r_E) \quad [10]$$

y la divergencia real entre Comunidades sería:

$$\text{div} = y^* - y = (\beta_q + \beta_w) \sigma (ip + \bar{ipr} - \vartheta_r r_E) - \sigma (ip + \bar{ipr} - \vartheta_r r_E) \quad [11]$$

A partir de esta constatación en torno a las condiciones estructurales de la actividad productiva y la oferta agregada de las economías analizadas, es necesario caracterizar la estructura presupuestaria de cada Comunidad Autónoma.

Desde el punto de vista del gasto público la estructura es idéntica para ambas Comunidades. Así g representarían los gastos sociales o transferencias corrientes, mientras que mantenemos ip como inversión real de las Administraciones Autonómicas. Por otra parte, r^*b representa los intereses devengados por la deuda pública emitida y constituirían, junto con el gasto público g el conjunto de los gastos corrientes del presupuesto de la Comunidad Autónoma⁸. La estructura de ingresos en el presupuesto de las CCAA va a centrarse fundamentalmente en el problema de las transferencias recibidas de la Administración Central por cada una de las CCAA, añadiendo los problemas relativos a la capacidad tributaria y la elasticidad de recaudación de los tributos cedidos, así como de cualquier otro relativo a los ingresos propios de las Comunidades.

Es justamente en éste dominio en el que se van a producir los efectos diferenciales de cada modelo de financiación autonómica. Por ello formularemos tres modelos de generación de ingresos, aproximando cada uno de ellos al procedimiento adoptado en el sistema de financiación de las Autonomías español.

El primero de los modelos planteará los ingresos de cada Comunidad mediante un mecanismo tributario próximo al sistema de participación en los ingresos del Estado en vigor entre el periodo 1986-1991. El segundo

8. Despejamos del análisis cualquier otro componente de la demanda agregada y, específicamente, los gastos en consumo tanto públicos como privados, con objeto de evitar interferencias derivadas de decisiones específicas diferenciadas de consumo y ahorro.

hará referencia a las modificaciones del sistema basadas en el modelo de "esfuerzo fiscal", descrito en el epígrafe precedente, que incluye un principio de coparticipación en la gestión y un potencial aumento en la eficacia recaudadora obtenida a través de la cesión del 15% de la cuota líquida del IRPF. El tercero se planteará las consecuencias de la cesión normativa de un tramo del IRPF y del principio de corresponsabilidad fiscal, extendiéndose la participación en la cuota líquida del impuesto sobre la renta de las personas físicas al 30%.

En todos los casos el objetivo del análisis se centra en el estudio de las repercusiones que cada uno de los procedimientos de determinación de los ingresos por transferencia de competencias y financiación autonómica, genera sobre la dinámica económica de la producción y la renta de las Comunidades. Evaluando en todo caso las consecuencias en términos de convergencia o divergencia real entre territorios, así como los efectos sobre la eficacia recaudadora y financiera conjunta del mecanismo tributario acordado.

3.1. Repercusión Económica del Sistema Estricto de Participación en Ingresos del Estado.

La incorporación del sistema de financiación característico del periodo 1986-1991, y que hemos identificado como de participación estricta en los ingresos del Estado, dentro del modelo económico que refleja las disparidades estructurales de las CCAA, exige la definición de los módulos de participación de cada región (Castilla y León, por una parte, y el resto del Estado, por otra), así como criterios de asignación de los recursos restantes del Estado entre CCAA.

Los recursos totales del Estado se establecen como una función tributaria que depende de la renta nacional, como suma de las rentas parciales de cada Comunidad Autónoma, donde T_E representa la presión fiscal media existente en España:

$$T = T_E (y^s + y^{s*}) \quad [12]$$

Dichos recursos se distribuyen en dos apartados. Una parte se utiliza mediante transferencias para financiar a las CCAA sobre la base de un porcentaje (el de participación en los ingresos del Estado) que vamos a suponer, en inicio, común para todos los territorios⁹ de modo que lo percibido¹⁰ por cada una de las CCAA sería:

$$t_y T_E (y^s + y^{s'}) \quad [12^*]$$

El resto de los recursos disponibles derivados de la exacción fiscal se asignarían a las Comunidades mediante decisión de gasto centralizado en virtud de criterios de asignación predefinidos, tal que cada una de las autonomías recibiría:

$$\lambda(1 - \alpha_{t_v})T_E(v^s + v^{s'}) \quad y \quad (1 - \lambda)(1 - \alpha_{t_v})T_E(v^r + v^{r'})$$

De este modo, el saldo financiero en las relaciones con el Estado de las CCAA configuraría, junto con los saldos presupuestarios de cada Comunidad, las capacidades o necesidades financieras para cada territorio tal que:

$$d = g + ip + r_E h - t_v T_E(v + v') - \lambda(1 - \alpha_{t_v})T_E(v + v') \quad [13]$$

$$d^s = g^s + ip^s + r_E b^s - t_v T_E(y + y^s) - (1 - \lambda)(1 - \alpha_{t_v})T_E(y + y^s) \quad [13^*]$$

Si aceptamos que la forma de financiación de las necesidades financieras de cada territorio se produce a través de la emisión de deuda pública, y asignamos a cada territorio una capacidad emisora equivalente al saldo presupuestario global¹¹ tendríamos:

$$\dot{b} = d \quad [14]$$

$$\dot{b}^s = d^s \quad [14^*]$$

Resta finalmente, por caracterizar el comportamiento de los componentes del gasto público en cada Comunidad Autónoma. Por una parte, vamos a suponer que el gasto social está relacionado negativamente con el nivel de renta y que el grado de protección social, o asignación de gasto

9. En realidad el porcentaje de las Comunidades es diferente en función de las variables de reparto y ponderantes seleccionados. Pero para analizar comparativamente los efectos que se derivarían de un cambio en los modelos de financiación vamos a suponerlos iguales y constantes.
10. El estudio se podría extender al ámbito de ponderantes diferentes mediante la asignación diferenciada de los mismos, pero los resultados del análisis serían cuantitativamente diferentes pero cualitativamente coincidentes.
11. Esta hipótesis neutraliza los efectos de una emisión de deuda discriminatoria, de forma que las transferencias corrientes de asignación central son financiadas contra emisiones de deuda en el territorio que las recibe. El modelo podría extenderse fácilmente a otras formas de financiación de las transferencias asignadas por el Estado al margen del proceso de financiación autonómica.

por unidad de renta, es similar en todo el territorio del Estado. De modo que la expresión del gasto social sería en cada caso igual a:

$$g = - y y^s \quad [15]$$

$$g^* = - y y^{s^*} \quad [15^*]$$

Por otra parte, el compromiso de disciplina fiscal de cada Comunidad se articula a través de la variación de la inversión pública. En tanto no se modifiquen las exigencias de la política social y no cambien los parámetros que determinan la política de ingresos p establecidos en los respectivos planes de financiación autonómica, la variación de la inversión pública de cada Comunidad Autónoma sería:

$$ip = - b(d - y^s) \quad [16]$$

$$ip^* = - b(d^* - y^{s^*}) \quad [16^*]$$

Para la observación dinámica de los efectos diferenciales de los distintos modelos de financiación autonómica, vamos a suponer que se produce una expansión autónoma de la inversión equivalente en ambas economías, tal que:

$$\Delta ipr = \Delta \overline{ipr} = \Delta ipr$$

Tomando en consideración la expresión de la convergencia o divergencia real de las CCAA, un aumento de la inversión privada autónoma determina un "efecto impacto" sobre la divergencia real, según lo expresado por:

$$(y^{s^*} - y^s) = (q + w)(g^* - g) ipr$$

Como consecuencia del proceso inversor que se ha supuesto, aumenta la producción de ambas economías y por lo tanto la renta de cada territorio o Comunidad Autónoma. El proceso de expansión de la actividad originará un aumento de los ingresos del Estado y al mismo tiempo, en la medida en que disminuye el desempleo, las autoridades asignarían una menor proporción de los mismos a la cobertura de las políticas de "protección social".

Por otra parte, el aumento de la renta estatal determinará una elevación de los ingresos de cada una de las CCAA, con una tendencia a redu-

cir sus necesidades financieras netas, pudiendo amortizar la deuda pública emitida y los intereses financieros afectos a la misma y utilizar los fondos o recursos sobrantes a elevar la inversión pública real.

Como resultado de este proceso, de las diferencias estructurales en la economía de las CCAA, y del modelo de financiación propuesto, el efecto impacto se transmite dinámicamente a la actividad económica y determina un "efecto dinámico" sobre el PIB de cada Comunidad Autónoma, y finalmente sobre las condiciones dinámicas de convergencia o divergencia reales.

$$\Delta(y^{*c} - y^s) = (\beta_c + \beta_w) (\sigma_g \Delta ip^s - \sigma_g \Delta ip) \quad [17]$$

Dicho efecto dinámico sería positivo o negativo en función de los parámetros del modelo. Parámetros que, a su vez, determinan un aumento de la inversión pública en el resto del Estado superior al experimentado por la inversión pública de la Comunidad Autónoma de referencia.

Globalmente el efecto sobre la divergencia real del proceso de inversión origen de la perturbación en el modelo respondería a la expresión:

$$\Delta(y^{*s} - y^c) = (\beta_c + \beta_w) (\sigma_g - \sigma_g) \Delta ip^s + \sigma_g \Delta ip - \sigma_g \Delta ip \quad [18]$$

Por último se puede evaluar el aumento o reducción de la eficacia recaudadora del escenario financiero propuesto. La suma de las rentas de cada una de las dos CCAA afectadas por la presión fiscal promedia determinarían la variación experimentada por los ingresos totales del conjunto del Estado en cada uno de los modelos de financiación propuestos. Así la expresión sería:

$$\Delta(y^{*c} - y^c) = (\beta_c + \beta_w) \sigma_g (\Delta ip^s + \Delta ip) + (\beta_c + \beta_w) (1 - \tau) \sigma_g (\Delta ip^s + \Delta ip^s)$$

3.2. Hipótesis de Ingresos en el Modelo de "Esfuerzo Fiscal".

El modelo diseñado en 1992 que incluye la cesión del 15% del IRPF pero excluye cualquier capacidad normativa sobre el tramo citado no altera substantivamente lo dispuesto en el modelo precedente. En realidad la modificación sustantiva del modelo de "esfuerzo fiscal" estriba en que la cesión del 15% de la cuota líquida del impuesto aludido, que se disciplina en todo caso a la evolución de los ingresos ajustados del Estado (ITAES),

trata de provocar un incentivo de los ciudadanos y de las Administraciones Autonómicas afectadas al cumplimiento y mejora de la gestión, respectivamente, de sus obligaciones tributarias.

Si el caso de la participación en los ingresos del Estado, analizado en el epígrafe precedente, la definición de los ingresos obtenidos para la financiación de las competencias transferidas se centraba en la aplicación de unos ponderantes de reparto al importe de los ITAES. En el caso presente se definen dos tramos: Uno, primero, afecto al 15% de la cuota líquida del IRPF, y otro complementario hasta alcanzar un volumen de participación en los ingresos del Estado. La influencia de la cesión de un tramo del IRPF y la colaboración de las CCAA en la dirección y programación del trabajo de la Agencia Tributaria supondrían en el mejor de los casos un incremento de los ITAES como resultado de una elevación de la presión fiscal en cada Comunidad Autónoma, y por lo mismo en el conjunto del Estado.

Así frente al modelo de financiación precedente, que determinaba la financiación en el año base y la evolución de la norma tributaria a través exclusivamente de la evolución conjunta de la renta del Estado, tal que:

$$x = t_y t_E (y^s + y^{s*}) \quad [19]$$

Siendo x la norma evolutiva de financiación. En el caso del modelo del esfuerzo fiscal la fijación de la financiación del año base sería similar al caso precedente, pero la norma evolucionaba en función de la evolución diferenciada de dos componentes: Uno fijo para el año base y otro variable en función de la evolución de la propia renta de cada Comunidad Autónoma. La eventual mejoría de la capacidad recaudadora puede expresarse para cada Comunidad Autónoma como:

$$T_{En} = T_E (1 + \alpha) \quad [20]$$

$$T_{En}^* = T_E^* (1 + \alpha^*) \quad [20^*]$$

Donde según se suponga que la mejora en la eficacia recaudatoria de las Comunidades es similar o diferente los parámetros relevantes serían, respectivamente, $\alpha = \alpha^*$ ó bien $\alpha \neq \alpha^*$. El equilibrio dinámico de la financiación de cada Comunidad Autónoma se configuraría de acuerdo con una regla de recaudación tal que:

$$x = T_E \left(1 + \frac{\gamma + \gamma'}{2} \right) (y + y') - t_y T_E (1 + \gamma) y$$

$$x^* = T_E^* \left(1 + \frac{\gamma + \gamma'}{2} \right) (y + y^*) - t_y^* T_E^* (1 + \gamma^*) y^*$$

Donde t_y es el porcentaje del 15%. El crecimiento diferenciado de la renta entre las Comunidades determinaría una evolución dispar de la regla de recaudación en cada una de las CCAA, con independencia del sentido que le otorguemos a la eficacia recaudadora de la Agencia Tributaria en cada territorio.

3.3. El Nuevo Sistema de Financiación: Los Efectos de la Corresponsabilidad Fiscal.

El sistema de financiación en su vertiente de corresponsabilidad fiscal presenta dos tramos, uno con competencia normativa y otro sin ella, en la regulación del IRPF. Así, el problema no es solamente la evolución dispar de la renta, como en el apartado anterior, sino también la constatación de que el porcentaje de ingresos no va a depender de lo recaudado a escala global por el Estado en concepto de IRPF sino de la capacidad recaudadora de cada Comunidad Autónoma en el territorio de influencia normativa.

La financiación se dispone de forma tal que en el año base (1996) los recursos recibidos por cada Comunidad Autónoma, y que en nuestro caso se vinculan a la participación en los ingresos del Estado (ITAES), sean los mismos que los que se obtendría por el sistema de corresponsabilidad, tal que:

$$x_0 = t_y J_E (y_0 + y_0^*) - t_y^* J_E y_0$$

$$x_0^* = t_y^* J_E (y_0 + y_0^*) - t_y J_E y_0$$

Donde t_y^* es el porcentaje del 30%, y siendo x_0 y x_0^* las cantidades transferidas para garantizar la neutralidad del sistema; una imparcialidad que dura tan solo el año base, y que se quiebra con la dispar evolución de la renta y, en su caso, por la modificación de los tipos del impuesto afectados por los recargos normativos de cada Comunidad Autónoma. Así la regla o norma tributaria dinámica determinaría modificaciones progresivas de las cuotas líquidas en cada Comunidad, de modo que:

$$\begin{aligned}x_i &= t_v I_E(y_i + y_i^*) - t_v I_E y_i \\x_i &= t_v I_E(y_i + y_i^*) - t_v I_E y_i\end{aligned}$$

En este caso se modificarían las cantidades de recursos utilizados por el Estado para sufragar las políticas sociales de cada Comunidad Autónoma, de forma que suponiendo invariable el criterio de asignación tendríamos, respectivamente:

$$\begin{aligned}&\lambda \left((1 - t_y) I_E(y^s + y^{s*}) - (x + x^*) \right) \\&(1 - \lambda) \left((1 - t_y) I_E(y^s + y^{s*}) - (x + x^*) \right)\end{aligned}$$

Por todo ello, las expresiones de las necesidades o capacidades financieras de cada Comunidad Autónoma serían:

$$d = g + ip + t_E b - t_y J_E \lambda^s - x - \lambda \left((1 - t_y) I_E(y + y^*) - (x + x^*) \right) \quad [21]$$

$$d^* = g^* + ip^* + t_E b^* - t_y J_E y^{s*} - x^* - (1 - \lambda) \left((1 - t_y) I_E(y + y^*) - (x + x^*) \right) \quad [21^*]$$

Cada uno de los escenarios tributarios descritos aproxima un modelo de financiación diferente. El contraste de cada uno de ellos con una estructura económica diferenciada, proporciona efectos distintos sobre la evolución de la renta de cada Comunidad Autónoma y sobre la renta global del Estado, a partir de la cual se obtiene el 70% de los recursos para financiar las actividades de la Administración Central. Por ello, no sólo se trata de valorar las condiciones de convergencia o divergencia que se derivan de cada modelo financiero y los desequilibrios económicos que se producen en cada espacio territorial, sino también es importante evaluar los efectos conjuntos sobre la eficacia tributaria, tanto de las CCAA como del propio Estado.

4. SIMULACIONES Y ESCENARIOS ALTERNATIVOS: UN ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

En este apartado se muestran los resultados más destacables de algunas simulaciones que ratifican las conclusiones obtenidas en las secciones anteriores. Se ha utilizado el programa Mathematica para llevarlas a cabo, que a su vez ha sido el instrumento de cálculo simbólico utilizado para obtener los resultados teóricos de los capítulos anteriores. Los valo-

res otorgados a los parámetros influyentes en la dinámica del sistema cumplen dos requisitos. El primero, ser "razonables" en el sentido que no difieran excesivamente de los obtenidos a través de cualquier estimación econométrica efectuada para una economía de la Unión Europea. El segundo, que cumplan las condiciones de estabilidad impuestas en el estudio dinámico de cada ensayo. En cada caso se expone un gráfico que mostrará la trayectoria que siga el aumento de la divergencia real (eje ordenadas) a lo largo del tiempo que dure el ajuste dinámico del modelo (eje de abscisas).

4.1. Escenario de Referencia

Los valores de los parámetros de referencia son los siguientes:

$$\begin{array}{ccccccc}
 i_{pr}=1000 & T_E=0.40 & =0.50 & * =2 & w=0.25 & q=0.75 & =0.50 \\
 =0.05 & * =0.10 & y=0.25 & * =0.25 & b=1.00 & =0.03 & =1.25
 \end{array}$$

Bajo esta parametrización, si comparamos los resultados del sistema de financiación del período 1987-1991 (denominado como "anterior") con el del período 1992-1996 (calificado como del 15%), vemos que en este último caso la divergencia aumenta ligeramente, en menor cuantía que el aumento observado en la eficacia, con lo que en términos globales la situación no es del todo negativa.

Sin embargo, y como era de esperar, el nuevo sistema de financiación (etiquetado como del 30%), en comparación con el sistema vigente no sólo aumenta notoriamente la divergencia real, sino que el aumento de la eficacia se produce en una menor cuantía, lo cual hace que para el Estado en su conjunto la situación sea muy desfavorable, ya que no se produce, ni mucho menos, un menoscabo de la equidad regional en aras de la eficiencia nacional. Los datos se expresan en la siguiente tabla:

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	500.00	396.138	896.138	1223.230	163.546	1059.684
Nuevo ty = 15%	500.00	412.888	912.888	1246.090	166.601	1079.489
Nuevo ty = 30%	500.00	541.880	1041.880	1232.280	95.20	1137.080

Estos resultados muestran de forma implícita que el sistema del quinquenio 1992-1996, aunque aumente la divergencia real, lo hace sobre un volumen de renta conjunta mayor, con lo que aumentan las rentas de las dos comunidades. Sin embargo, con el nuevo sistema, la expansión de la producción de la comunidad foránea se origina a costa de un menor crecimiento de la renta de la comunidad doméstica. Para comprobar que los resultados obtenidos no son fruto de unos valores paramétricos específicos, a continuación se efectuará un análisis de sensibilidad, consistente en el estudio de la variación de los resultados derivados como consecuencia de la modificación de dichos valores.

4.2. Análisis de sensibilidad

Disminución del grado de "poder sindical" = 1.00

En este apartado se supone la neutralidad de la actuación sindical (trasladan los aumentos de productividad a los salarios reales en la misma proporción), ratificándose la estructura de resultados obtenida en el escenario de referencia:

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	500.00	458.957	958.957	1515.150	278.096	1237.053
Nuevo ty = 15%	500.00	481.258	981.258	1550.390	284.566	1265.824
Nuevo ty = 30%	500.00	625.130	1125.130	1553.000	213.935	1339.065

Según lo expuesto, un menor grado de poder sindical favorece la contratación, aumentando la eficiencia por encima de lo que se incrementa la divergencia real. Este resultado se extrema cuando, como se observa en el siguiente apartado, los sindicatos tienen un menor poder de repercusión de los aumentos de la productividad sobre los salarios ($\alpha = 0.75$):

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	500.00	531.250	1031.250	1851.090	409.920	1441.170
Nuevo ty = 15%	500.00	560.700	1060.700	1903.950	421.625	1482.325
Nuevo ty = 30%	500.00	722.760	1222.760	1929.130	353.185	1575.945

Mayor protección social en la comunidad foránea: $\frac{y^*}{y} = 1.25$

En el escenario de referencia hemos supuesto que ambas comunidades tengan el mismo grado de protección social. Si se hubiera representado un mayor grado de protección social en la comunidad "foránea", la estructura relativa de aumentos en la divergencia y en la eficacia se mantiene, acentuándose las diferencias, ya que la comunidad foránea puede disminuir en mayor cuantía las transferencias, y, por tanto, aumentar más la inversión pública.

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	500.00	492.748	992.748	1258.370	132.811	1125.559
Nuevo $\tau_y = 15\%$	500.00	511.850	1011.850	1282.580	135.365	1147.215
Nuevo $\tau_y = 30\%$	500.00	661.200	1161.200	1269.390	54.095	1215.295

Menor dependencia del nivel máximo de déficit público respecto de la renta ($\beta = 0.01$)

En la medida en que la capacidad de endeudamiento público dependa en menor medida de la evolución de la renta, se acentuarán menos las disparidades, permitiendo un mayor crecimiento de la producción de la comunidad autónoma doméstica:

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	500.00	369.206	869.206	1210.370	170.582	1039.788
Nuevo $\tau_y = 15\%$	500.00	385.279	885.279	1232.750	173.735	1059.014
Nuevo $\tau_y = 30\%$	500.00	508.010	1008.010	1219.82	105.905	1113.460

Mayor rapidez en la corrección de los desequilibrios presupuestarios.

$\beta = 10.00$

Como cabría esperarse, el aumento de la disparidad y el incremento de la eficacia se origina en la misma cuantía que en el escenario básico. Lo que cambia es la trayectoria, ya que el equilibrio se obtiene en menos tiempo, más rápidamente.

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	500.00	396.138	896.138	1223.230	163.546	1059.684
Nuevo $\tau_y = 15\%$	500.00	412.888	912.888	1246.090	166.601	1079.489
Nuevo $\tau_y = 30\%$	500.00	541.880	1041.880	1232.280	95.20	1137.080

Mayor influencia de la inversión sobre la productividad $\alpha = 0.75$ $\beta = 1.50$

Manteniéndose la relación de productividades entre comunidades, cuanto mayores sean éstas, se mantiene la estructura de resultados, acentuándose las diferencias, puesto que en el último escenario de financiación considerado puede llegar a producirse un crecimiento negativo de la producción, al ser ésta más sensible a las variaciones de productividad.

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	750.000	1192.294	1942.294	2278.100	167.903	2110.197
Nuevo $\tau_y = 15\%$	750.000	1261.680	2011.680	2358.700	173.510	2185.190
Nuevo $\tau_y = 30\%$	750.000	1785.030	2535.030	2283.710	-251.030	2409.710

Asimetría en la asignación del gasto estatal. $\alpha = 0.15$

En este caso, aumenta la divergencia y disminuye la eficacia, pero manteniéndose en cualquier caso la estructura de la matriz de resultados.

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	500.00	613.210	1113.210	1196.950	41.87	1155.08
Nuevo $\tau_y = 15\%$	500.00	649.720	1149.720	1216.840	33.56	1183.28
Nuevo $\tau_y = 30\%$	500.00	807.350	1307.350	1200.030	-53.66	1253.69

Disminución de la influencia de la productividad en la producción $\alpha = 0.70$

Manteniéndose la relación de resultados, y como quiera que el origen de las diferencias procede de las disparidades en la productividades, cuanto menos sea su influencia en la producción, menores consecuencias y diferencias existirán entre escenarios.

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	475.00	335.365	810.365	1075.530	132.582	942.947
Nuevo ty = 15%	475.00	348.653	823.653	1093.160	134.753	958.406
Nuevo ty = 30%	475.00	456.227	931.227	1078.640	73.706	1004.933

Disminución de la disparidad entre productividades $\ast / = 1.10$

Como en el caso anterior, se mantienen las diferencias cualitativas entre escenarios, minorándose ostensiblemente en términos cuantitativos, ya que la producción doméstica aumenta en una cuantía similar al aumento foráneo estimado.

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	50.00	27.056	77.056	925.259	424.101	501.157
Nuevo ty = 15%	50.00	28.141	78.141	938.281	430.070	508.211
Nuevo ty = 30%	50.00	36.690	86.690	935.192	424.251	510.941

Aumento en ambas comunidades del grado de protección social
 $y=0.3$

Manteniéndose los resultados, el hecho de que exista un mayor nivel de protección social posibilita a ambas comunidades a una mayor sustitución entre componentes del gasto, con lo que se incrementa la magnitud de los resultados, ya que en ambas se incrementa en mayor cuantía el gasto público en inversión.

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	500.00	469.116	969.116	1256.220	143.552	1112.668
Nuevo ty = 15%	500.00	487.727	987.727	1280.340	146.306	1134.033
Nuevo ty = 30%	500.00	634.350	1134.350	1263.990	64.82	1199.170

Reducción de la presión fiscal $T_E = 0.35$

De nuevo, similitud en la estructura de resultados, pero cayendo en términos absolutos las diferencias, al depender en menor medida los ingresos de la marcha de la producción.

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	500.00	369.546	869.546	1186.930	158.695	1028.238
Nuevo $t_y = 15\%$	500.00	383.307	883.307	1205.710	161.201	1044.508
Nuevo $t_y = 30\%$	500.00	490.990	990.990	1194.590	101.800	1092.790

Igualdad en la mejora de la eficacia recaudadora $\ast = = 0.05$

Como era de esperar, disminuye en términos absolutos y relativos la disparidad real y la mejora de la eficacia, pero se mantienen las diferencias cualitativas entre escenarios:

Escenario Financiación	Aumento Divergencia Impacto	Aumento Divergencia Dinámico	Aumento Divergencia Total	Aumento Divergencia	Aumento Divergencia "Doméstica"	Aumento Divergencia "Foránea"
Anterior	500.00	396.138	896.138	1223.230	163.546	1059.684
Nuevo $t_y = 15\%$	500.00	407.235	907.235	1238.380	165.572	1072.807
Nuevo $t_y = 30\%$	500.00	526.810	1026.810	1223.700	98.445	1125.255

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La investigación que hemos presentado pone de manifiesto que los diferentes modelos de aplicación del sistema de financiación autonómica presentan perfiles y repercusiones específicas que se transmiten a través de las diferencias estructurales del sistema económico. Este estudio llama la atención sobre la posibilidad de que el simple análisis recaudatorio no contemple la magnitud e intensidad real de cada uno de los modelos de financiación sobre el nivel de bienestar y la renta de los ciudadanos de las diferentes CCAA.

En el escenario básico de referencia y con unas condiciones paramétricas "razonables" se observan ya muchos de los resultados que van a aparecer reiterativamente en cada una de las opciones de cambio estructural. En efecto, en el estudio de simulación básico queda de manifiesto

que el modelo que identificábamos como de "estricta participación en los ingresos del Estado" (vigente entre 1986 y 1992) es el entorno que genera menor divergencia real ante cualquier perturbación inicial (caracterizada por un aumento de la inversión autónoma).

El modelo de "esfuerzo fiscal" (vigente entre 1992 y 1996) comporta un ligero incremento de la divergencia real entre las CCAA, pero como contrapartida la suma de los efectos sobre las rentas de las Comunidades y, por lo tanto, la eficacia recaudadora es superior a la observada en el modelo de participación en los ingresos del Estado. Por otra parte, los estudios básicos de simulación, en todos y cada uno de los escenarios estructurales analizados, confirman que el modelo de corresponsabilidad fiscal (acordado para el periodo 1997-2001) provoca un incremento sensible de la disparidad real entre CCAA. Una divergencia que, en todos los casos, es notablemente más acusada que la experimentada para los otros dos modelos de financiación.

Un resultado igualmente reiterativo es que la eficacia recaudadora conjunta es mayor en el modelo de cesión del 15% de la cuota líquida del impuesto sobre la renta, que en el contexto del modelo que recoge la cesión del 30%. De manera que si bien aumenta la divergencia real entre las CCAA, disminuye la capacidad recaudadora del instrumento fiscal. La evolución dispar de las rentas de las Comunidades no conduce a una renta conjunta superior y por lo mismo tiende a reducirse la capacidad recaudadora del modelo financiero descrito.

El análisis de sensibilidad se extiende a la repercusión de la modificación paramétrica de diferentes rasgos estructurales incluidos en la formulación macroeconómica. El resultado fiscal de tales ejercicios conduce a la conclusión de que, en cualquier tipo de escenario, el modelo basado en la cesión del 30% de la cuota líquida del IRPF presenta como resultado un aumento de las divergencias reales entre CCAA, y no contribuye a elevar la eficacia recaudadora del sistema tributario en el impuesto sobre la renta. Asistimos por lo tanto, en la perspectiva de la investigación realizada a un escenario de corresponsabilidad fiscal con desequilibrios. Su limitación supondría establecer fórmulas de discriminación competencial en los instrumentos financieros o en la descentralización fiscal, o bien seleccionar figuras tributarias que generen dificultades y desequilibrios financieros menores que los asociados a la utilización del IRPF¹².

12. Sobre este punto vid: Pérez (1995, p. 95).

BIBLIOGRAFÍA

- CALSAMIGLIA, Xavier y J. ESTEBAN (1991) "Criterios para la reforma de la financiación de las CCAA". En Calsamiglia X. (ed.). *La Financiación de las CCAA: Evolución del Sistema Actual y Criterios para su Reforma*. Generalidad de Cataluña. Barcelona.
- MONASTERIO, Carlos y otros (1995) Informe sobre la Financiación Autónoma y sus Problemas. *Instituto de Estudios Fiscales*. Madrid.
- MONASTERIO C. y I. ZUBIRI (1996) "La financiación de las CCAA: balance y propuestas de reforma". *Fundación FIES*, nº 124.
- PÉREZ GARCÍA, F. (1995) "Corresponsabilidad fiscal y financiación autónoma" *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 51
- RAMALLO MASSANET J. y J. ZORNOZA PÉREZ (1995) "Sistema y modelos de financiación autónoma". *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 51.
- RUIZ HUERTA, J. (1993) "Reforma de la financiación de las CCAA: la introducción de mecanismos de corresponsabilidad fiscal". *Informa de las CCAA*. Barcelona.
- ZABALZA, A. (1994) "Un mecanismo de corresponsabilidad fiscal para el sistema de financiación autónoma". *Revista Española de Economía*.