

# **ANÁLISIS DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN**

**Pedro Cillero Salomón**

Departamento de Economía Aplicada

Universidad de Valencia

e-mail: [Pedro.Cillero@uv.es](mailto:Pedro.Cillero@uv.es)

## **Resumen**

El doble proceso que se viene produciendo de unos años a esta parte en el ámbito de la Administración Española está provocando que el nivel central de gobierno esté cediendo competencias, en favor, de un lado, de las Instituciones Comunitarias (véanse los aspectos de la política monetaria) y, de otro, de las Administraciones Territoriales, de manera muy especial, de las Comunidades Autónomas. La configuración del Estado de las autonomías ha supuesto, en este contexto, un doble proceso. Por un lado, la descentralización del Presupuesto del Estado en la vertiente del gasto de forma más rápida y evidente y en la vertiente del ingreso más recientemente. Por otra parte, este proceso de descentralización ha requerido crecientes recursos financieros por parte de este nivel de gobierno que ha forzado la creación de unas fuentes propias de financiación constantemente ampliadas.

Al análisis de la evolución histórica del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común dedicaré el siguiente apartado de esta comunicación, realizando un análisis somero de las tres etapas en que podemos subdividir dicha evolución. El resto de la comunicación consistirá en efectuar un análisis detallado del nuevo *Sistema de Financiación Autonómica* de las Comunidades Autónomas de Régimen Común aprobado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 30 de noviembre de 2001 en su versión definitiva.

*Palabras clave:* Financiación autonómica, ingresos públicos, federalismo fiscal.

## **1. Introducción.**

El doble proceso que se viene produciendo de unos años a esta parte en el ámbito de la Administración Española está provocando que el nivel central de gobierno esté quedando vacío de competencias, en favor, de un lado, de las Instituciones Comunitarias (véanse los aspectos de la política monetaria) y, de otro, de las Administraciones Territoriales, de manera muy especial, de las Comunidades Autónomas. La configuración del Estado de las autonomías ha supuesto, en este contexto, un doble proceso. Por un lado, la descentralización del Presupuesto del Estado en la vertiente del gasto de forma más rápida y evidente y en la vertiente del ingreso más recientemente. Por otra parte, este proceso de descentralización ha requerido crecientes recursos financieros por parte de este nivel de gobierno que ha forzado la creación de unas fuentes propias de financiación constantemente ampliadas.

La creación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) como nivel intermedio de gobierno en el marco del Estado español ha supuesto un elevado grado de descentralización en el ejercicio de competencias muy amplias junto con un alto grado de ejecución del gasto público por parte de este nivel de gobierno. En contrapartida, el nivel de descentralización fiscal por el lado de los ingresos ha sido tradicionalmente mucho más reducido con un importante peso de las subvenciones condicionadas en el conjunto de la financiación de las CC.AA. de régimen común.

La conjunción de estas dos características ha dado como resultado un bajo nivel de corresponsabilidad fiscal respecto del que sería deseable según la teoría clásica del federalismo fiscal. En orden a avanzar en la consecución de niveles más elevados de responsabilidad fiscal por parte de las CC.AA. se han producido una serie de medidas legislativas que afectan a la estructuración de un sistema de financiación que garantice la existencia de una responsabilidad definida sobre los ingresos y gastos públicos por parte del nivel de gobierno responsable de una competencia concreta, de forma que los impuestos recaigan en la mayor medida posible sobre los individuos que se benefician de los bienes y servicios públicos provistos por cada nivel de gobierno.

Al análisis de la evolución histórica del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común dedicaré el siguiente apartado de esta comunicación, realizando un análisis somero de las tres etapas en que podemos subdividir dicha evolución. El resto de la exposición lo dedicaré a efectuar un análisis detallado del nuevo *Sistema de Financiación Autonómica* de las Comunidades Autónomas de Régimen Común aprobado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 30 de noviembre de 2001 en su versión definitiva.

Así analizaré, tras una exposición inicial de las características principales del Sistema, la estructura financiera del mismo con una especial incidencia en los nuevos recursos tributarios puestos a disposición de las CC.AA., básicamente bajo la forma de impuestos estatales cedidos, los recursos externos al propio Sistema y las facultades normativas concedidas a este nivel de gobierno.

## **2. Evolución histórica del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.**

El sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común se ha ido configurando sobre la base de los acuerdos tomados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado con base en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) como organismo consultivo y de deliberación de todos los aspectos que afectan a la actividad financiera y las relaciones de las administraciones central y autonómicas.

A lo largo del intenso proceso de descentralización fiscal, llevado a cabo a lo largo de las últimas dos décadas a favor del nivel autonómico de gobierno, podemos distinguir tres etapas en la evolución del sistema de financiación:

**1) Etapa del coste efectivo (hasta 1986):** la característica fundamental de este período, en el cual se produce un intenso proceso de traspaso de competencias y servicios, es que los mecanismos de financiación dispuestos tendían básicamente a

asegurar la suficiencia financiera de las CC.AA. con un papel preponderante de las transferencias financieras condicionadas de la Administración Central del Estado.

**2) Etapa de la autonomía del gasto (1987-1996):** se caracteriza porque el porcentaje de participación en los ingresos del Estado (PIE) ya no se ajusta anualmente, sino que se negocia y se fija al inicio de cada quinquenio. Se continúa el proceso de descentralización por la vertiente presupuestaria del gasto, aunque a un menor ritmo, pero no se avanza en la descentralización de los ingresos porque el grado de autonomía fiscal de las CC.AA. es el mismo.

**3) Etapa de la autonomía del ingreso (1997-2001):** se amplían los mecanismos de descentralización fiscal por el lado de los ingresos mediante una participación autonómica en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y se les concede competencias normativas a las CC.AA. tanto sobre el tramo autonómico de este impuesto, como sobre los distintos impuestos cedidos en las etapas anteriores.

A continuación realizaré un análisis más completo del contenido de estas tres etapas en las que, convencionalmente, podemos dividir para su estudio la evolución del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común.

## **2.1. Etapa del coste efectivo (hasta 1986).**

Esta etapa del sistema de financiación tuvo un carácter transitorio y debía durar, en principio, hasta que se completase el traspaso inicial de competencias y servicios a las CC.AA. o, en cualquier caso, hasta que transcurriesen seis años desde la entrada en vigor de los respectivos Estatutos de Autonomía. Durante este período, los mecanismos de financiación implantados podemos analizarlos a la luz de tres principios básicos que debía cumplir el sistema, a saber, suficiencia, solidaridad y autonomía financiera.

### **a) Tramo de suficiencia.**

Incluía los recursos necesarios para la prestación de los servicios traspasados. Así, cuando una CC.AA. recibía la competencia de prestar un determinado servicio público, la Administración Central debía transferirle el “*coste efectivo*” de dicho servicio incluyendo los gastos de personal, de funcionamiento y los de inversión necesarios para mantener los bienes de capital asociados (inversión de reposición).

Una vez determinado el coste efectivo, las CC.AA. recibían la financiación por dos vías: la cesión de tributos y un porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado (PIE). Este coste debía actualizarse cada año en sus diferentes componentes, ya que no estaban establecidos reglas de evolución, y una vez calculado se le restaba la recaudación real por tributos cedidos y la PIE se calculaba en base al verdadero valor de los ingresos estatales. Lógicamente, el problema que presentaba este sistema es que no incentivaba la recaudación por parte de las CC.AA. ya que cualquier incremento obtenido implicaba una disminución en la PIE.

#### **b) Tramo de solidaridad.**

Quedaba constituido por los recursos destinados al cumplimiento de dicho principio, básicamente el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) previsto en el artículo 158 de la Constitución.

#### **c) Tramo de autonomía.**

Estaría compuesto por el conjunto de recursos que pudieran obtener las CC.AA. por el ejercicio de sus propias competencias tributarias y financieras como el endeudamiento, aunque en esta etapa inicial no tuvo un peso importante.

### **2.2. Etapa de autonomía del gasto (1987-1996).**

En realidad en esta etapa podemos diferenciar dos sistemas de financiación distintos, uno para el período 1987-91 y otro para 1992-96. Sin embargo, ambos disfrutaban de una característica común, el porcentaje de PIE ya no se va a ajustar anualmente, sino que se negociaba y se fijaba al inicio del quinquenio.

#### **a) Período 1987-91**

- Los recursos financieros obtenidos en 1986 por cada CC.AA. se toman como cuantía mínima atribuible por este nuevo sistema.
- El FCI pasó de representar el 40% de la inversión pública en 1986, al 30% durante el quinquenio siguiente, aunque esta disminución quedó más que compensada por los nuevos recursos obtenidos que, además, tenían la ventaja de ser financiación incondicionada, compuesta por las tasas de los servicios transferidos, los tributos cedidos y el porcentaje de PIE.
- El reparto del volumen total de recursos financieros se distribuyó según los siguientes criterios:
  1. Los fondos destinados a las competencias comunes se reparten: 59% según la población, 24,3% en función del número de unidades administrativas de cada CC.AA., 16% según la superficie y un 0,7% según un índice de insularidad. También se utilizan dos índices, uno de esfuerzo fiscal que reasigna un 5% del total de la financiación y otro de pobreza relativa que redistribuye un 4,2%.
  2. Los fondos de las competencias de educación, que desempeñaban en ese momento Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y la Comunidad Valenciana, se repartieron de la forma siguiente: un 84,4% según la población, 15% según la superficie, un 3,19% según un índice de insularidad. Además, los índices de esfuerzo fiscal y de pobreza relativa redistribuyen un 5% y un 0,4% respectivamente.
- Una vez fijada para cada CC.AA. su financiación inicial, la evolución durante el quinquenio se establecía según la evolución de una magnitud de referencia denominada Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAE). Dicha magnitud estaba formada por los ingresos del Estado por tributos no susceptibles de cesión y por las cotizaciones a la Seguridad Social y al desempleo, de esta suma se deducían los recursos aportados por la Comunidad Económica Europea.
- Además esta evolución de los ingresos estaba enmarcada entre dos límites:
  1. El incremento máximo estaba limitado por el crecimiento nominal del Producto Interior Bruto (PIB) si el incremento de los ITAE era superior al de aquél.

2. El incremento mínimo venía fijado por el mismo que se hubiese producido en ese año en el “gasto equivalente” del Estado.

#### **b) Período 1992-96**

- La principal novedad respecto del período precedente quedó aprobada en el Acuerdo de Financiación adoptado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992 y desarrollado en el año siguiente por el “Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el Sistema de Financiación de las CC.AA.” que buscaba incidir favorablemente en la autonomía de los ingresos de éstas cediéndoles, a cuenta de la PIE, de un 15% de las cuotas líquidas del IRPF territorializadas, es decir, ingresadas por los residentes en el territorio de cada CC.AA.
- Otras novedades de este Acuerdo de Financiación de 1992 respecto del anterior fueron las siguientes:
  1. Se incorporaron a la financiación incondicionada las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y, como gastos de financiación nueva, la “compensación transitoria” del FCI.
  2. La distribución de los créditos globales se diferencia para las CC.AA. del artículo 151 y las del artículo 144. Las variables y su ponderación pasan a ser las siguientes:

| <b>CC.AA. Art. 144</b> | <b>VARIABLES</b>                | <b>CC.AA. Art. 151</b> |
|------------------------|---------------------------------|------------------------|
| <b>64%</b>             | <b>Población</b>                | <b>94%</b>             |
| <b>16,6%</b>           | <b>Superficie</b>               | <b>3,5%</b>            |
| <b>2%</b>              | <b>Dispersión</b>               | <b>0,6%</b>            |
| <b>0,4%</b>            | <b>Insularidad</b>              | <b>1,5%</b>            |
| <b>17%</b>             | <b>Unidades Administrativas</b> | <b>0,4%</b>            |
| <b>2,7%</b>            | <b>Pobreza relativa</b>         | <b>2,7%</b>            |
| <b>1,82%</b>           | <b>Esfuerzo fiscal</b>          | <b>1,82%</b>           |

#### **2.3. Etapa de autonomía del ingreso (1997-2001).**

La financiación hasta el año pasado de las CC.AA. de régimen común, excepto Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura que decidieron no adherirse al Acuerdo, se ha venido rigiendo por el Sistema de Financiación Autonómica para el quinquenio 1997-2001, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996.

El cambio más importante es la potenciación del principio de corresponsabilidad fiscal, traducido en una cesión del 15% de la tarifa del IRPR (tramo autonómico) que, una vez obtenidos los traspasos en materia educativa alcanzará hasta el 30%, y la concesión de determinadas facultades normativas en relación con los tributos cedidos, incluyendo el propio IRPF.

Además, el nuevo Sistema de Financiación cumplía el principio de neutralidad financiera en el año base del quinquenio (1996), de forma que la financiación total que se asigna a cada CC.AA. , en valores de ese año base, es una cantidad igual a la que percibía cada una en el sistema anterior por la suma de los siguientes mecanismos: recaudaciones por tributos cedidos y tasas afectas a los servicios traspasados y la PIE. Esta cantidad constituirá la restricción inicial del nuevo modelo, con lo cual éste no suponía ningún coste adicional para la Administración Central en dicho año base.

El funcionamiento del nuevo Sistema de Financiación operaba de la siguiente forma. Del importe de esta restricción inicial se deduce el importe de la recaudación en cada CC.AA. y en ese año base por tributos cedidos y tasas afectas a los servicios traspasados. La cantidad resultante de esta operación es la financiación que debe percibir cada CC.AA., en valores de 1996, por tres mecanismos financieros: a) Tramo autonómico de la tarifa del IRPF; b) Participación en los ingresos del Estado por IRPF y c) Participación en los Ingresos Generales del Estado (PIE).

#### **a) Tramo autonómico de la tarifa del IRPF**

- La tarifa del IRPF se desdobra en dos tramos denominados el de tributación general y el de tributación complementaria con un peso relativo del 85% y del 15%

respectivamente. El rendimiento de este último tramo era asignado a las CC.AA., una vez territorializado. Además, una vez asumidas las competencias educativas por las diferentes CC.AA., este tramo estaba previsto que se ampliase al 30% de la tarifa.

- Se conceden a las CC.AA., que aceptasen el modelo, facultades normativas en materia de tarifa y deducciones.
- Por otra parte, los residentes en las CC.AA. que no se acogiesen al nuevo sistema estarían sujetos a los dos tramos del IRPF y la recaudación total correspondería a la Administración Central.

#### **b) Participación en los ingresos del Estado por IRPF**

- Se atribuye a cada CC.AA. un tramo del 15% de la recaudación líquida del IRPF ingresada por los residentes en cada una de ellas. Esta participación estaría determinada con iguales criterios que los utilizados en el año base (1996) para la determinación del importe derivado de la tarifa de este impuesto.

#### **c) Participación en los Ingresos Generales del Estado (PIE).**

- Este último instrumento constituye el mecanismo de cierre del modelo. A partir del valor en el año base de este tramo, determinado de acuerdo con las reglas expuestas del sistema, se fija el porcentaje de PIE para el resto del quinquenio. Este porcentaje se calcula mediante el cociente entre ese valor calculado para el año base y el de los Ingresos Tributarios del Estado Ajustados Estructuralmente (ITAE) en ese mismo año.
- El modelo define los ITAE como la suma de los ingresos del Estado por impuestos directos e indirectos (excluidos los susceptibles de cesión), las cuotas de la Seguridad Social y las cotizaciones al desempleo.
- Sobre las cuantías de financiación de cada CC.AA. calculadas a partir de la aplicación de los instrumentos anteriores actuarán diversas limitaciones y garantías. En el anterior sistema de financiación, los recursos de las CC.AA. evolucionaban en función del crecimiento del PIB, o bien del incremento del gasto equivalente del Estado.

### **3. El nuevo Sistema de Financiación Autonómica a partir del año 2002.**

### **3.1. Características principales.**

El nuevo Sistema de Financiación Autonómica, cuyos instrumentos financieros desarrollaré en los puntos posteriores, tiene como características principales las siguientes:

1. Se toma como año base el ejercicio fiscal 1999.
2. Se integra en él la financiación de competencias comunes y las correspondientes a la gestión de los servicios sanitarios y sociales de la Seguridad Social.
3. Las necesidades de financiación, en términos de homogeneidad competencial, se calcularán mediante la aplicación de una serie de variables sociodemográficas y distributivas que expondré a continuación.
4. Estas necesidades se financiarán a través de los siguientes recursos:
  - Tasas afectas a los servicios traspasados.
  - Tributos cedidos sobre: Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y sobre el Juego, con competencias normativas ampliadas en la regulación de dichos tributos.
  - Tarifa autonómica del 33% del IRPF, con competencias normativas en materia de tarifa y deducciones.
  - El 35% de las recaudaciones líquidas por IVA y el 40% por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos.
  - El 100% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.
  - El Fondo de Suficiencia, como mecanismo de cierre del Sistema de Financiación.
5. Para poder asumir las nuevas cesiones de impuestos será condición necesaria asumir y tener traspasados los servicios de gestión sanitaria de la Seguridad Social.

6. Como recursos fuera del Sistema de Financiación existirán los siguientes:

- a) El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), con cargo al cual podrá cargarse hasta un 25% de los gastos corrientes asociados a las inversiones durante los dos primeros años de la puesta en marcha de las mismas.
- b) Asignaciones de nivelación, en los Presupuestos Generales del Estado de cada año se recogerán las dotaciones necesarias para solucionar los desequilibrios en la prestación de los servicios públicos fundamentales a un nivel adecuado.

### **3.2. Financiación de la gestión de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales de la Seguridad Social.**

La Constitución Española en sus artículos 41 y 149 recoge la existencia de un sistema público de Seguridad Social que garantice la asistencia sanitaria y las prestaciones sociales ante situaciones de necesidad. El Estado tiene las competencias exclusivas sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la prestación de sus servicios por parte de las CC.AA. La coexistencia de dos niveles de Administración, Central y Autonómica, con responsabilidades sobre la materia hace que en su financiación deba respetarse el principio de afectación, que se traduce en la obligación por parte de las CC.AA. de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social un determinado volumen de recursos, manteniendo la Administración Central la competencia sobre el régimen económico de ésta. Esta obligación constitucional hace que esta financiación deba aparecer diferenciada y condicionada a estos fines sanitarios y sociales.

En base a estas consideraciones el Sistema de Financiación impone a las CC.AA. la obligación de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales un importe igual a la cantidad resultante de la evolución de las necesidades financieras. Evidentemente, a partir de este importe mínimo, las CC.AA. podrán incorporar las mejoras relativas que estimen oportunas.

### **3.3. Estructura financiera del sistema.**

#### **3.3.1. Financiación de las CC.AA. en el año base.**

La restricción inicial que se establece en el Sistema de Financiación referida al año base 1999, se define como la suma de las restricciones iniciales de los tres bloques de financiación que lo integran.

#### **Primer bloque: financiación de competencias comunes**

##### **A. FONDO GENERAL:**

Está integrado por la liquidación definitiva del año 1999 por los siguientes conceptos:

1. Tarifa autonómica del IRPF.
2. Participación en los Ingresos del Estado, compuesta de:
  - a) Participación en los ingresos territorializados del IRPF.
  - b) Participación en los Ingresos Generales del Estado.
3. Fondo de Garantía.
4. Ingresos por tributos cedidos.
5. Ingresos por tasas afectadas a los servicios traspasados.
6. Coste de los servicios transferidos cuyo importe no se ha incluido en la liquidación definitiva de 1999, pero que deben ser tenidos en cuenta a efectos de homogeneizar los techos competenciales de las CC.AA.
7. A la suma de los anteriores conceptos se deducirá el coste de aquellos servicios traspasados a una CC.AA. determinada pero que constituyan una competencia específica de la misma.

##### **B. OTROS FONDOS:**

Se trata de otros fondos adicionales que, aunque no se considerarán para el cálculo de la restricción inicial, se incorporarán posteriormente con el fin de alcanzar los principios de suficiencia, autonomía y solidaridad para el conjunto de CC.AA. Por ejemplo, uno de dichos fondos se destinará a las CC.AA. de menor renta.

## **Segundo bloque: financiación de la gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social**

Está integrado por los siguientes conceptos:

1. La financiación resultante de la liquidación definitiva del año 1999 para las CC.AA. con competencias asumidas en la materia.
2. El importe de la financiación resultante para el resto de CC.AA. que están integradas en el bloque “Insalud Gestión Directa”.

## **Tercer bloque: financiación de la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social**

Será la suma de la financiación resultante de la liquidación definitiva del año 1999 para el conjunto de CC.AA. de régimen común.

### **3.3.2. Necesidades de financiación: suficiencia estática.**

Una vez determinada la restricción inicial mediante la agregación de los tres bloques anteriores que se integran en el nuevo Sistema de Financiación, debe determinarse la necesidad de financiación atribuible a cada una de las CC.AA., para ello se tratan de forma diferenciada los tres bloques.

### **Primer bloque: competencias comunes**

#### **A. FONDO GENERAL**

Se distribuye el importe total de la restricción inicial previamente calculada entre todas las CC.AA. en función de las siguientes variables, una vez asignado un mínimo fijo de 6.600 millones de ptas. a cada una:

1. **Población** de cada CC.AA. a 1 de enero de 1999 con una ponderación del 94%. Anualmente se calcularán los efectos en el sistema de financiación de la evolución del censo de población.
2. **Superficie** con una ponderación del 4,2%.

3. **Dispersión**, la distribución por esta variable se efectúa proporcionalmente al número de entidades singulares (núcleos de población) de cada CC.AA. Su ponderación es del 1,2%.
4. **Insularidad**, la distribución por esta variable se efectúa proporcionalmente a la distancia ponderada en kilómetros desde la capital de cada provincia a las costas de la península, aplicando un coeficiente de 1,25 al exceso sobre 1.000 km. La ponderación de esta variable es del 0,6%.

#### B. FONDO DE RENTA RELATIVA

Este fondo estará dotado con un importe global de 25.000 millones de ptas. Para tener en cuenta la situación de menor riqueza relativa de algunas CC.AA. se introduce como variable el índice ponderado de renta relativa definido por la expresión:

$$IRR_i = (P_i / P_T) - (VAB_i / VAB_T)$$

Donde:

$P_i$  = Población de la CC.AA. “i”

$P_T$  = Población total de las quince CC.AA. de régimen común

$VAB_i$  = Valor Añadido Bruto al coste de factores de la CC.AA. “i”

$VAB_T$  = Valor Añadido Bruto al coste de factores de las CC.AA. de régimen común

Dicha formulación toma valor cero cuando el VAB por habitante de la CC.AA. “i” coincide con el VAB por habitante medio, valor positivo cuando es inferior al medio y negativo cuando es superior. Es decir, cuanto menos rica sea una determinada CC.AA. mayor valor alcanza este índice.

En consecuencia, el reparto de este fondo se realiza entre aquellas CC.AA. cuyo índice de renta relativa (IRR) sea positivo y en proporción a éste. Las destinatarias de este fondo son: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Comunidad Valenciana.

### C. FONDO PARA PALIAR LA ESCASA DENSIDAD DE POBLACIÓN

Está dotado con 8.000 millones de ptas. y se distribuirá en función de la densidad de población entre aquellas CC.AA. con una densidad inferior a 27 hab/km<sup>2</sup> y su extensión superficial sea inferior a 50.000 km<sup>2</sup>.

### D. GARANTÍA DE MÍNIMOS

Cuando, como consecuencia del anterior reparto, resulte para una CC.AA. una necesidad de financiación inferior a su restricción inicial del año 1999, el Sistema de Financiación le otorgará una dotación suplementaria hasta dicho importe.

## **Segundo bloque: competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social**

### A. FONDO GENERAL

Se distribuye el importe total de la restricción inicial de este bloque entre todas las CC.AA. en función de las siguientes variables:

1. **Población protegida**, la distribución se efectúa proporcionalmente al valor de la misma para 1999, con una ponderación del 75%.
2. **Población mayor de 65 años**, proporcionalmente a dicha variable y con una ponderación del 24,5%.
3. **Insularidad**, proporcionalmente a la distancia en km, ponderada por tramos, desde la capital de cada provincia a las costas de la península. La ponderación asignada a esta variable es del 0,5%.

El Sistema de Financiación impone a las CC.AA. la obligación de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, excluida la parte correspondiente al Fondo Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal (IT), como mínimo una cantidad igual a la resultante de aplicar a la financiación calculada previamente la evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE).

Además, durante los tres primeros años de aplicación del Sistema, el Estado garantiza a las CC.AA. que el índice de evolución de los recursos asignados a la

gestión de los servicios sanitarios tendrá como mínimo la evolución del PIB nominal a precios de mercado.

Se establece, asimismo, una garantía de transición en Sanidad para que las CC.AA. que tengan ya asumidas la gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social no perciban en dicho proceso menos recursos que los resultantes de aplicar el sistema de financiación sanitaria anterior vigente durante el período 1998-2001.

## **B. FONDOS ESPECÍFICOS**

1. Fondo “Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal”, para la adopción de programas y medidas destinadas al control y la mejora de la gestión del gasto relativo a la incapacidad temporal (IT) se ha dotado este fondo por un importe global de 40.000 millones de ptas., el cual se distribuirá mediante la variable “población protegida”.
2. Fondo de “Cohesión Sanitaria”, este fondo está destinado a configurar un mecanismo de facturación de desplazados entre las distintas CC.AA., además de los procedentes de países de la Unión Europea. Para asegurar que dicha facturación se realice de forma homogénea entre todas las CC.AA. es necesario que la misma se realice por el Ministerio de Sanidad y Consumo, el cual compensará con cargo a este fondo a las CC.AA. por el saldo neto de la asistencia sanitaria prestada a desplazados.

## **Tercer bloque: competencias de gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social**

Se distribuye el importe total de la restricción inicial calculada previamente entre todas las CC.AA. de forma proporcional a la variable “población mayor de 65 años”. Al igual que en los otros bloques de financiación se establece el mantenimiento del “statu quo” anterior, mediante la utilización de los fondos adicionales que fuesen necesarios. Para ello, el Sistema de Financiación impone a las CC.AA. la obligación de destinar a estos servicios sociales de la Seguridad Social

una cantidad igual a la resultante de aplicar a la financiación calculada anteriormente la evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE).

### **3.3.3. Los recursos del nuevo Sistema de Financiación: suficiencia dinámica.**

#### **3.3.3.1. Recaudación de tributos cedidos y tasas.**

Las CC.AA. dispondrán cada año de la recaudación real que obtengan por los tributos cedidos sobre: Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto Especial sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y sobre el Juego. Asimismo, dispondrán de la recaudación real por las tasas correspondientes a los servicios transferidos.

#### **3.3.3.2. Tarifa autonómica del IRPF.**

La atribución a las CC.AA. del rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF en sus respectivos territorios se ajustará a las siguientes reglas:

1ª. La normativa estatal del IRPF desdoblará la tarifa en dos tramos, el de tributación general y el de tributación autonómica, con un peso relativo del 67% y del 33% respectivamente. De forma simultánea, se procederá a un reparto de las deducciones estatales existentes con el mismo peso relativo.

2ª. Las CC.AA. que apliquen este Sistema de Financiación dispondrán de facultades normativas propias sobre la propia tarifa y las deducciones de la cuota,

3ª. Los sujetos pasivos que residan en aquellas CC.AA. que no aceptaran este Sistema estarán sujetos a los dos tramos de la tarifa del impuesto y el importe total de la recaudación líquida correspondería a la Administración Central.

4ª. El valor de la tarifa autonómica para el año base 1999 se determinará del siguiente modo:

$$\begin{aligned} \text{TIR}_i(1999) = & \text{CLD}_i(1999) - \text{DID}_i(1999) + \text{CLND}_i(1999) - \text{DIDN}_i(1999) \\ & + \text{RND}_i(1999) + \text{IND}_i(1999) \end{aligned}$$

Donde:

**TIR<sub>i</sub> (1999)** = Rendimiento recaudatorio por el IRPF de la CC.AA. “i” en el año 1999.

**CLD<sub>i</sub> (1999)** = 33% de la suma de las cuotas íntegras en concepto de las tarifas estatal y autonómica que los residentes en el territorio de la CC.AA. “i” hayan consignado en la declaración presentada en el año 2000 y correspondiente al ejercicio 1999. Dicha cantidad se minorará en el 33% de las deducciones estatales que deben soportarse por la cuota íntegra autonómica.

**DIDID<sub>i</sub> (1999)** = 33% del importe deducido por los residentes en el territorio de la CC.AA. “i” hayan consignado en la declaración presentada en el año 2000 y correspondiente al ejercicio 1999, por la deducción por doble imposición de dividendos y por doble imposición internacional.

**CLND<sub>i</sub> (1999)** = 33% de las cuotas líquidas de los contribuyentes residentes en el territorio de la CC.AA. “i” que no estén obligados a declarar y soliciten devolución en el año 2000 por el ejercicio 1999.

**DIDN<sub>i</sub> (1999)** = 33% del importe de la deducción por doble imposición de dividendos correspondiente a los contribuyentes residentes en el territorio de la CC.AA. “i” que no estén obligados a declarar y soliciten devolución en el año 2000 por el ejercicio 1999.

**RND<sub>i</sub> (1999)** = 33% de las retenciones soportadas por los contribuyentes residentes en el territorio de la CC.AA. “i” que no estén obligados a declarar, no soliciten devolución y que obtengan rentas superiores a 6.010,12 €.

**IND<sub>i</sub> (1999)** = Ingresos por IRPF producidos por actas de inspección, liquidaciones practicadas por la Administración y recargos por declaraciones presentadas fuera de plazo que correspondan a la CC.AA. “i”.

5ª. Las CC.AA. que asuman el Sistema de Financiación percibirán el rendimiento recaudatorio así calculado para cada año. Teniendo en cuenta que la recaudación del IRPF se efectuará por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), para determinar cada año dicho rendimiento recaudatorio a favor de una determinada CC.AA. se procederá a calcularla genéricamente del modo siguiente:

$$\mathbf{TIR_i(x) = CLD_i(x) - DIDID_i(x) + CLND_i(x) - DIDN_i(x) + RND_i(x) + IND_i(x)}$$

Donde las distintas variables son las mismas que las explicadas anteriormente pero referidas al ejercicio “x”.

6ª. Dado que el importe definitivo del rendimiento recaudatorio de la tarifa autonómica del IRPF y la consiguiente liquidación solamente se podrán determinar una vez finalizado el año al que se refiera, las CC.AA. participarán en la recaudación líquida que se obtenga durante cada ejercicio mediante anticipos, en concepto de entrega a cuenta de la liquidación definitiva. La cuantía de dichos anticipos se efectuará mediante la siguiente operación:

$$AC_{TIRi}(x) = RPG_{PGE}(x) * Ia_{TIRi}(x/ua) * 0,98$$

Donde:

$AC_{TIRi}(x)$  = importe anual del anticipo que deberá abonar el Estado a la CC.AA. “i” en concepto de entrega a cuenta del rendimiento en el año (x) de la tarifa autonómica del IRPF.

$RPG_{PGE}(x)$  = importe de la previsión presupuestaria de ingresos de IRPF para el año (x) por las retenciones, ingresos a cuenta y pagos fraccionados.

$Ia_{TIRi}(x/ua)$  = índice de actualización o incremento previsto, para la tarifa autonómica del impuesto de la CC.AA. “i” entre el último año (ua) con liquidación definitiva practicada y el año (x).

7ª. El importe que se obtenga para el anticipo se hará efectivo a cada CC.AA. mediante entregas por doceavas partes mensuales con cargo al concepto de “Operaciones del Tesoro – Deudores – Anticipos a CC.AA.”

### **3.3.3.3. Nuevos tributos cedidos.**

En primer lugar, hay que recordar, como se ha señalado anteriormente, que es condición necesaria para poder acceder a estas nuevas cesiones de tributos estatales las CC.AA. deben aceptar el nuevo Sistema de Financiación y tener asumidas o asumir “ex novo” las competencias en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad

Social. Además, deberán asignar el rendimiento imputable a estas nuevas cesiones a la financiación de dichas competencias.

**a) Cesión del 35% de la recaudación líquida por IVA.**

La cesión se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Cada CC.AA. recibirá el 35% de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con los índices de consumo territoriales certificados por el Instituto Nacional de Estadística.

2ª. El valor de la cesión del 35% del IVA para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IVA_i (1999) = IVA_E (1999) * 0,35 * ICV_i (1999)$$

Donde:

$IVA_E (1999)$  = recaudación líquida por IVA obtenida por el Estado en el año 1999.

$ICV_i (1999)$  = índice de consumo de la CC.AA. “i” para 1999, certificado por el INE.

**b) Cesión del 40% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Cerveza.**

La cesión se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Cada CC.AA. recibirá el 40% de la recaudación líquida obtenida por el Estado, de acuerdo con los índices de consumo territoriales certificados por el Instituto Nacional de Estadística.

2ª. El valor de la cesión del 40% del Impuesto sobre la Cerveza para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IEC_i (1999) = IEC_E (1999) * 0,40 * ICC_i (1999)$$

Donde:

$IEC_E (1999)$  = recaudación líquida por el Impuesto sobre la Cerveza obtenida por el Estado en el año 1999.

$ICC_i (1999)$  = índice de consumo de la CC.AA. “i” para 1999, certificado por el INE.

**c) Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas.**

A pesar de su condición de tributo cedido, en la actualidad tiene un tipo impositivo cero por lo que no se ha establecido la fórmula de distribución a las CC.AA.

**d) Cesión del 40% de la recaudación líquida por los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas.**

La cesión se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Las CC.AA. que acepten este Sistema de Financiación recibirán el 40% de la recaudación líquida de acuerdo con los índices de consumo territoriales certificados por el INE.

2ª. El valor de la cesión del 40% de los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IEA_i (1999) = IEA_E (1999) * 0,40 * ICA_i (1999)$$

Donde:

$IEA_E (1999)$  = recaudación líquida por los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas obtenida por el Estado en el año 1999.

$ICA_i (1999)$  = índice de consumo de la CC.AA. “i” para 1999, certificado por el INE.

**e) Cesión del 40% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre Hidrocarburos.**

La cesión se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Las CC.AA. que acepten este Sistema de Financiación recibirán el 40% de la recaudación líquida obtenida por el Estado de acuerdo con los índices de entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos, según datos del Ministerio de Economía y ponderadas por los correspondientes tipos impositivos.

2ª. El valor de la cesión del 40% del Impuesto sobre Hidrocarburos para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IEH_i(1999) = IEH_E(1999) * 0,40 * ICH_i(1999)$$

Donde:

**IEH<sub>E</sub> (1999)** = recaudación líquida por el Impuesto sobre Hidrocarburos obtenida por el Estado en el año 1999.

**ICH<sub>i</sub> (1999)** = índice de entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos ponderadas por los correspondientes tipos impositivos de la CC.AA. “i” para 1999, certificado por el INE.

#### **f) Cesión del 40% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre Labores del Tabaco.**

La cesión se sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Las CC.AA. que acepten este Sistema de Financiación recibirán el 40% de la recaudación líquida obtenida por el Estado de acuerdo con los índices de ventas a expendedurías de tabaco, certificadas por el Comisionado para el Mercado de Tabacos y ponderadas por los correspondientes tipos impositivos.

2ª. El valor de la cesión del 40% del Impuesto sobre Labores del Tabaco para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IELT_i(1999) = IELT_E(1999) * 0,40 * ICLT_i(1999)$$

Donde:

**IELT<sub>E</sub> (1999)** = recaudación líquida por el Impuesto sobre Labores del Tabaco obtenida por el Estado en el año 1999.

$ICLT_i (1999)$  = índice de ventas a expendedorías ponderadas por los correspondientes tipos impositivos de la CC.AA. “i” para 1999, certificado por el INE.

**g) Cesión del 100% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.**

La atribución a las CC.AA. del 100% de la recaudación líquida de este impuesto está sujeta a las siguientes reglas:

1ª. Las CC.AA. que acepten este Sistema de Financiación recibirán el 40% de la recaudación líquida obtenida por el Estado de acuerdo con el índice de consumo neto de energía eléctrica, según datos del Ministerio de Economía.

2ª. El valor de la cesión del 100% del Impuesto sobre la Electricidad para el año base 1999, se determinará del modo siguiente:

$$IEE_i (1999) = IEE_E (1999) * 0,40 * ICE_i (1999)$$

Donde:

$IEE_E (1999)$  = recaudación líquida por el Impuesto sobre Hidrocarburos obtenida por el Estado en el año 1999.

$ICE_i (1999)$  = índice de consumo neto de energía eléctrica de la CC.AA. “i” para 1999, certificado por el INE.

**NORMAS COMUNES:**

1ª. Se entiende por recaudación líquida el conjunto de ingresos líquidos de la Hacienda Estatal, con criterio de caja, por los conceptos que integran los diferentes impuestos, una vez descontadas de la recaudación bruta las devoluciones y las transferencias o ajustes (positivos o negativos) establecidas en el Concierto y Convenio con las Haciendas Forales del País Vasco y Navarra.

2ª. Las CC.AA. que accedan a las cesiones de estos impuestos percibirán el rendimiento recaudatorio desde el ejercicio 2002. Dado que la recaudación de estos impuestos se efectúa por los órganos de la Agencia Estatal de Administración

Tributaria (AEAT), cada año el rendimiento recaudatorio se calculará aplicando la misma fórmula que para el año base y utilizando la recaudación líquida y los diferentes índices de consumo neto de cada CC.AA. del año correspondiente.

3ª. Las CC.AA. que se acojan al Sistema participarán en la recaudación líquida que se obtenga durante cada ejercicio mediante anticipos en concepto de entrega a cuenta de la liquidación definitiva. Dichos anticipos se calcularán con la misma fórmula pero utilizando la previsión presupuestaria de la recaudación líquida y los índices provisionales de consumo neto de cada CC.AA.

4ª. El importe que se obtenga para el anticipo se hará efectivo a cada CC.AA. por doceavas partes mensuales.

## ÍNDICES DE EVOLUCIÓN

Se utilizarán los Ingresos Tributarios del Estado (ITE), definidos de la siguiente forma:

**a) ITE nacional (ITEn):** está constituido por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de fabricación sobre la Cerveza, sobre Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.

**b) ITE regional (ITEr):** está constituido por la recaudación en el territorio de cada CC.AA., sin ejercicio de competencias normativas, por los mismos impuestos referidos anteriormente, cedidos y susceptibles de cesión.

## FONDO DE SUFICIENCIA

Es el mecanismo de cierre del Sistema de Financiación, su finalidad es cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto de cada CC.AA. y su capacidad fiscal. Para la determinación del Fondo de Suficiencia del año base 1999 se deduce el importe reconocido para cada CC.AA. en el Fondo “Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal”. Las CC.AA. recibirán anualmente, por este Fondo de Suficiencia, la cantidad establecida en el año base, incrementada por el índice de evolución que experimente el ITEn.

El valor definitivo del Fondo de Suficiencia se determinará, para cada año, mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$FS_i(x) = FS_i(1999) * ITEn(x) / ITEn(1999)$$

Donde:

**FS<sub>i</sub> (x)** = importe para la CC.AA. “i” en el año (x) de su tramo de Fondo de Suficiencia.

**FS<sub>i</sub> (1999)** = importe para la CC.AA. “i” en el año base de su tramo de Fondo de Suficiencia.

**ITEn (x) e ITEn (1999)** = importes de los ITEn en el año (x) y el año base, respectivamente.

En el supuesto de que en una CC.AA. las necesidades de gasto sean inferiores a su capacidad fiscal, el valor definitivo del Fondo de Suficiencia se determinará, para cada año, mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$FS_i(x) = FS_i(1999) * ITER_i(x) / ITER_i(1999)$$

Donde:

**FS<sub>i</sub> (x)** = importe para la CC.AA. “i” en el año (x) de su tramo de Fondo de Suficiencia.

**FS<sub>i</sub> (1999)** = importe para la CC.AA. “i” en el año base de su tramo de Fondo de Suficiencia.

**ITER<sub>i</sub> (x) e ITER<sub>i</sub> (1999)** = importes de los ITER de la CC.AA. “i” en el año (x) y el año base, respectivamente.

No obstante lo anterior, cuando **ITER<sub>i</sub> (x) / ITER<sub>i</sub> (1999)** sea superior a **ITEn (x) / ITEn (1999)**, esta última expresión sustituirá a aquélla en la fórmula anterior.

Al resultado de dicha fórmula, para cada CC.AA., se le aplicará el coeficiente 0,98 para determinar el importe de los créditos que deban figurar en el estado de

gastos de los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, cuando el importe del Fondo de Suficiencia sea a favor del Estado, el resultado de la fórmula anterior se reflejará como derecho en los Presupuestos Generales del Estado.

### **3.4. Recursos fuera del sistema de financiación.**

#### **3.4.1. Asignaciones de nivelación.**

Su finalidad es garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. El Sistema de Financiación recoge la propuesta de que dichas asignaciones se orienten sobre dos servicios públicos fundamentales: Educación y Sanidad.

Para ello se fijan, en términos de evolución futura, los siguientes límites:

- a) en materia de Educación, el número de alumnos de Enseñanza Obligatoria de la CC.AA. respecto del total nacional.
- b) en materia de Sanidad, la población protegida de la CC.AA. respecto del total nacional.

Cuando se produzca una desviación de más de 3 puntos respecto de la media nacional, se abrirá una negociación entre la Administración Central y la CC.AA. en la que se analizarán las causas y posibles soluciones, con el fin de determinar la procedencia de que dicha CC.AA. participe en dichas asignaciones de nivelación. Se tendrán en cuenta especialmente los incrementos de costes que suponga la extensión de su territorio para la prestación de dichos servicios públicos.

#### **3.4.2. Fondo de Compensación Interterritorial.**

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) tiene como finalidad corregir los desequilibrios económicos interterritoriales para hacer efectivo el principio de solidaridad. Los principios generales y las normas básicas de funcionamiento del FCI se recogen en el artículo 16 de la LOFCA. Además, en la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI se fijan las CC.AA. perceptoras de

recursos, la cuantía del Fondo, los criterios de reparto y el destino que debe darse a los recursos recibidos, lo que paso a analizar a continuación.

#### **A) CC.AA. receptoras del FCI**

Se limitan a aquellas de menor renta y desarrollo, coincidiendo con las consideradas por la Unión Europea como beneficiarias de los fondos estructurales del objetivo 1. En la actualidad son las siguientes: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia.

#### **B) Cuantía global del FCI**

Se determina en función de la inversión pública incluida en los Presupuestos Generales del Estado, ponderada por la población relativa del conjunto de las CC.AA. beneficiarias sobre la estatal y por el cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las CC.AA. partícipes.

#### **C) Criterios de reparto del FCI**

El FCI se distribuye en función de siete variables consideradas obligatorias: población relativa, renta relativa, paro, saldo migratorio, dispersión de la población e insularidad. En cuanto a su ponderación, se otorga el mayor peso relativo a la variable población por ser la característica más homogénea, coincidiendo con el criterio adoptado para distribuir su financiación por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

#### **D) Destino del FCI**

El FCI únicamente puede destinarse a la financiación de gastos de inversión, incluyendo tanto las inversiones reales como las transferencias de capital, coincidiendo nuevamente con las actuaciones permitidas por el FEDER.

### **E) Modificaciones**

La propuesta negociada conjuntamente con el nuevo Sistema de Financiación consiste en modificar los criterios que determinan las CC.AA. beneficiarias y, también, el destino de los recursos del FCI.

En cuanto a las CC.AA. beneficiarias del FCI consiste en incluir a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, respetando el criterio básico de ser beneficiarias de los fondos estructurales del objetivo 1. Respecto del destino de los recursos del FCI, la propuesta es que éste pueda financiar no sólo gastos de inversión, sino también el gasto corriente asociado a dicha inversión. Así, la proporción del FCI que necesariamente debe destinarse a gastos de inversión será del 75% y el 25% restante podrá destinarse a gastos de funcionamiento asociados a dicha inversión, limitada al período inicial necesario para poner en marcha la inversión con un plazo máximo de 2 años.

### **4. Resumen y conclusiones.**

A partir de la experiencia de los sistemas de financiación experimentados a lo largo del desarrollo y configuración de un Estado descentralizado como el implementado en España a partir de la aprobación de la Constitución Española de 1978, con la creación “ex novo” de un nuevo nivel de Administración subcentral de gobierno, el nuevo Sistema de Financiación presenta una serie de rasgos novedosos que, una vez consolidada la descentralización de la vertiente del gasto del presupuesto, ahonda en la descentralización de la otra vertiente del presupuesto, la del ingreso, introduciendo mayores grados de corresponsabilidad fiscal para este nivel de gobierno, poniendo a su disposición nuevos instrumentos financieros, ampliando su capacidad de decisión y haciendo más visible, en suma, qué parte de las transferencias coactivas que suponen los tributos satisfechos por los residentes en una determinada CC.AA. contribuyen a sostener sus programas de gasto público. Además, el nuevo Sistema de Financiación presenta una serie de rasgos novedosos que voy a reseñar brevemente.

1. Cuando el proceso de traspaso de competencias y de servicios desde la Administración Central a las CC.AA. está prácticamente culminado, el Sistema pretende ser estable. Por primera vez no se limita su aplicación a un período quinquenal, sino que, en principio, su ámbito temporal de aplicación es indefinido con el fin de dar continuidad y seguridad a las relaciones entre ambos niveles de gobierno y permitir a las CC.AA. la planificación a largo plazo sus programas de gasto público.
2. Se pretende lograr, también por primera vez, una aplicación generalizada del mismo a todas las CC.AA.
3. El sistema ahonda en la consecución de los tres principios básicos, recogidos en la Constitución, que deben inspirar la financiación autonómica: suficiencia, autonomía y solidaridad. El sistema deberá garantizar los recursos suficientes para que las CC.AA. puedan atender la prestación de los servicios asumidos y disponer de autonomía para decidir sus políticas de ingresos y gastos, además de hacer visible el principio de solidaridad en la prestación de un nivel equivalente de los servicios públicos, al margen de la mayor o menor capacidad fiscal de cada una de ellas.
4. Deberá incrementarse la coordinación en la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno de forma que no se produzcan solapamientos e ineficiencias en la utilización de los recursos financieros disponibles, además de evitar la traslación de las cargas fiscales más allá de los distintos ámbitos territoriales y garantizando la libre circulación de personas, bienes y capitales.
5. El sistema pretende integrar los tres modelos de financiación existentes, el modelo de financiación de las competencias comunes, el de financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y el de financiación de los servicios sociales.
6. El Sistema de Financiación deberá desarrollar su implantación en el marco de la estabilidad presupuestaria exigida por nuestra pertenencia a la Unión Europea.

## Bibliografía

1. Baños Torres, J.; Cillero Salomón, P. y Selva Sevilla, C. (1998): “Aspectos de la situación financiera de las Comunidades Autónomas”, *PALAU 14 / Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 33, septiembre–diciembre.
2. Baños Torres, J.; Cillero Salomón, P. y López Ruiz, V.(2001): “Un modelo de endeudamiento autonómico”, *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, nº 26.
3. Beteta Barreda, A. y Soler Roch, M.T.(2001): “Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las Administraciones Públicas”, *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, nº 27.
4. De los Ríos Berjillos, A.(2001): “Los objetivos de la financiación autonómica. Una perspectiva desde los principios de autonomía, solidaridad, coordinación y suficiencia”, *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, nº 26.
5. *El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común*. Consejo de Política Fiscal y Financiera. Ministerio de Hacienda. Noviembre 2001.
6. Gómez-Pomar Rodríguez, J. (2001): “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”, *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, nº 28.
7. Rodríguez-Ponga y Salamanca, E. (2001): “El nuevo modelo de financiación autonómica y las novedades fiscales para 2002”, *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, nº 28.