

Sumario de colaboraciones

Este Boletín Económico de Andalucía, dedicado a analizar diversos aspectos de la **financiación autonómica**, se inicia con un trabajo de Manuel Medina, de la Universidad de Sevilla, sobre la **articulación de los principios de autonomía y unidad en el reparto de los recursos entre las CCAA**. Destaca el autor que, en un principio, en la versión original de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), no se precisaba con exactitud cómo debían combinarse ambos principios, y tan sólo se aportaban algunas directrices. Más concretamente, el diseño original del sistema de financiación autonómica, establecía como principal fuente de ingresos de las CCAA la participación en los ingresos generales del Estado, frente a los impuestos cedidos, lo que implica que se estaba primando el principio de unidad, quedando en un segundo plano el de autonomía. Afirma el autor, que se trataba de una Hacienda autonómica excesivamente dependiente de las transferencias presupuestarias estatales y con escasa corresponsabilidad fiscal. Posteriormente, con el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 7 de octubre de 1993, se instauró la participación territorializada en el rendimiento del IRPF, lo que determinó un avance del principio de autonomía, actuando en la misma línea el Acuerdo del CPFF de 1996, así como las sucesivas reformas de la LOFCA, que han ido ampliando el campo de los impuestos cedidos.

A continuación, José Tanco, Director General de Relaciones Financieras con otras Administraciones

en la Junta de Andalucía, analiza en su artículo, **la reforma del sistema de financiación autonómica de 1996**. En primer lugar, se establece cuáles son los requerimientos mínimos a los que debe responder un sistema de financiación, efectuando un análisis del aplicado en el quinquenio 1992-96. De la comparación con el nuevo sistema, establecido para el quinquenio 1997-2001, se extraen las modificaciones esenciales introducidas, tanto en los aspectos relativos a la determinación de la cuantía de los recursos, como a los instrumentos para hacer llegar esos recursos a las CCAA. Según el autor, el examen de las decisiones utilizadas para determinar la cuantía de los recursos muestra la ausencia de criterios objetivos para establecer la necesidad de financiación, a lo que se une la falta de actualización de las variables prorrogadas, así como la falta de corrección de las desviaciones en el gasto territorial del Estado en aquellos servicios transferidos a lo largo del anterior quinquenio. Respecto a los instrumentos de financiación, destaca el autor que resulta complicado realizar un análisis, ya que en dos años han experimentado tres modificaciones para evitar que las Comunidades Autónomas afectadas sufrieran pérdidas difícilmente soportables, poniéndose de manifiesto que carece de una mínima coherencia.

Desde la Universidad de Sevilla, Luis Angel Hierro, en su artículo sobre **corresponsabilidad fiscal**, analiza, en primer lugar, las distintas definiciones dadas a este término. Destaca que no hay un concepto am-

pliamente aceptado, debido, entre otros factores, a la ausencia de una conceptualización legal del mismo. A continuación, tras hacer referencia a distintos medios para cuantificar el grado de corresponsabilidad fiscal, propone una medida basada en la importancia que tienen la potestad tributaria, la administración tributaria, y la atribución de rendimientos tributarios, que son considerados como los elementos básicos de la corresponsabilidad, obteniendo un “indicador del grado ponderado de corresponsabilidad fiscal”. En base a este indicador, el autor analiza la evolución de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación autonómico español, lo que le permite afirmar que ésta ha sido menor cuanto mayor ha sido el volumen de competencias asumidas, y que el grado de corresponsabilidad es muy diferente en las distintas Comunidades Autónomas. Junto a ello, el autor analiza la relación entre corresponsabilidad fiscal y sus efectos financieros, es decir, en qué medida la instrumentación de la corresponsabilidad fiscal puede incidir en la modificación del reparto de recursos. Para finalizar, propone tres condiciones necesarias para que la corresponsabilidad fiscal sea efectiva: que el grado de corresponsabilidad fiscal sea uniforme entre las CCAA, que no se pueda utilizar para modificar implícitamente la distribución de los recursos entre las mismas, y que se garantice su uso.

Desde la Universidad de Málaga, José Sánchez, J. Salvador Gómez y Pedro Avellaneda dedican su trabajo al análisis del papel de **la imposición sobre el consumo en el sistema de financiación autonómica**. Para ello, en primer lugar, se pasa revista a los principios impositivos básicos que deben presidir la distribución espacial de las figuras impositivas y se presenta un breve análisis comparado de la utilización de la imposición sobre el consumo en la financiación de los diversos niveles territoriales en los países de la OCDE. En segundo lugar, y desde una perspectiva teórica, se analizan las diversas alternativas posibles para el uso de la imposición sobre el consumo como instrumento de financiación de las CCAA. Para terminar, se realiza un estudio empírico de la incidencia de los impuestos sobre el consumo desde el punto de vista territorial, poniéndose de manifiesto que los tipos impositivos no son homogé-

neos en las distintas CCAA, y que la armonización fiscal con los países europeos que crearon en 1993 el Mercado Único, no afectó en igual medida a los residentes de unas y otras autonomías. Destacan los autores que estos tributos son regresivos, de manera que las comunidades con menores niveles de renta, como la andaluza, hacen un mayor esfuerzo fiscal que las de mayor renta.

Guillem López, desde la Universitat Pompeu Fabra, analiza **la financiación sanitaria** en España. En primer lugar, estudia la evolución del gasto en sanidad desde 1980 hasta 1997, para determinar cuáles son los factores que han afectado al continuado aumento que ha experimentado en los años considerados y poder evaluar cual puede ser su comportamiento en el futuro y las dificultades para su financiación, teniendo en cuenta, además, la importancia de la presión social en este tema. A continuación, se ofrecen algunas posibilidades para la financiación del gasto sanitario público, tales como: aumentar los recursos, sacrificando otras partidas de gasto público y manteniendo la presión fiscal; aumentar los ingresos impositivos destinados a la financiación sanitaria pública; favorecer la sustitución de financiación pública por privada, que según señala el autor “... sería la política más coherente con los escenarios de consolidación fiscal propios de la Unión Europea”.

Ignacio Ezquiaga, Consejero Delegado de Consultores de las Administraciones Públicas y Subdirector General de Analistas Financieros Internacionales, analiza el proceso de **endeudamiento de las comunidades autónomas** en el período 1992-1998, años en los que han estado en vigor los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP). El trabajo se inicia haciendo referencia al propio concepto de deuda pública y sus fuentes estadísticas: las cuentas financieras que elabora el Banco de España, y la cuenta patrimonial elaborada por las propias comunidades autónomas. A continuación, se analizan y comentan los límites y restricciones al endeudamiento, así como los efectos de los ECP en el comportamiento presupuestario de las CCAA, señalándose que éstos han sido muy positivos, contribuyendo a la autodisciplina de las finanzas autonómicas. Asimismo, se señalan

algunos problemas derivados de su aplicación, entre los que podemos destacar la asimetría de esfuerzos realizados entre las distintas CCAA. Para terminar, entre las principales conclusiones, el autor destaca que la contención del endeudamiento tiene su origen, principalmente, en la autodisciplina de las propias CCAA, que ...”han tratado de mejorar la sostenibilidad de sus deudas sin sacrificar su inversión en la economía, aumentando el ahorro corriente bruto”.

Gervasio Cordero, desde el Ministerio de Economía y Hacienda, analiza **los fondos estructurales europeos como fuente de financiación de las CCAA**, que no estando integrados ni articulados en el Sistema de Financiación Autonómica, proporcionan recursos adicionales e independientes de los que se perciben a través del mismo. En primer lugar, se describe el proceso mediante el que las CCAA acceden a esta fuente de financiación, reflejando en qué medida se han beneficiado cada una de ellas en los últimos años. Asimismo, resalta el autor la importancia que los fondos estructurales tienen en la actualidad para algunas CCAA, especialmente las incluidas en el Objetivo nº1, cuando se comparan con otros recursos del sistema de financiación autonómico, y con el volumen de gasto en políticas de contenido estructural. Para terminar, el trabajo se completa con algunas perspectivas sobre el acceso de las CCAA españolas a los fondos estructurales para el próximo período 2000-2006, destacando que, en principio, las incluidas en el Objetivo nº1 podrán ver incrementados, en conjunto, los Fondos Estructurales que van a gestionar, bajo la hipótesis de que se mantenga la estructura de reparto aplicada en el período 1994-99.

Javier Suárez Pandiello, de la Universidad de Oviedo, analiza la situación actual del **sistema de descentralización fiscal** en España y, en particular, las relaciones financieras y la distribución de competencias entre los dos niveles subcentrales de gobierno, el autonómico y el local. Se inicia el trabajo realizando un repaso de las principales características constitucionales y de orden administrativo que afectan la regulación de las Corporaciones Locales españolas, poniendo de manifiesto que existen diversos campos

de actuación en los que confluyen los gobiernos autonómicos y locales (actividades culturales, turísticas, urbanísticas). Junto a ello, comenta el autor las principales críticas que, desde la óptica local, han venido planteándose a las relaciones fiscales y financieras con las Comunidades Autónomas, resumiéndolas en cuatro puntos: sustitución del centralismo estatal por el autonómico; delimitación de competencias poco operativa; asimetría en los criterios de corresponsabilidad fiscal; y escasez de apoyo técnico y financiero al desarrollo local. Para terminar, se sugieren algunas propuestas para mejorar las relaciones intergubernamentales sobre bases cooperativas, mejor que competitivas, entre las que destacan una reordenación territorial para incrementar la dimensión de algunos municipios, aumentar el nivel de corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales, y un mayor apoyo técnico para la gestión de los municipios de menor dimensión, así como mejor estructuración del apoyo financiero, en consonancia con el coste de los servicios que prestan las Corporaciones Locales.

El contenido monográfico de este Boletín Económico de Andalucía, dedicado a analizar el sistema de financiación de las CCAA españolas, se completa con las reflexiones que desde las Universidades de Sevilla, Zaragoza y Málaga, aportan tres estudiosos de este tema sobre el futuro de la financiación autonómica en España.

De otro lado, se han incluido en este Boletín dos trabajos en la sección Tribuna de Economía. En el primero de ellos, Emilia Girón, de la Universidad de Cádiz, analiza los **mecanismos de nivelación en la financiación autonómica**, más concretamente la conocida como **“deuda histórica andaluza”**. El trabajo se centra en el estudio de las subvenciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales previstas en el sistema constitucional español y, más específicamente, en los dos tipos de subvenciones que existen en el sistema de financiación andaluz: las asignaciones niveladoras y las reguladas en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía, llamada “deuda histórica”, y que constituye una fuente de financiación específica de la Comunidad Autó-

noma andaluza. La autora señala que ninguno de estos mecanismos, hasta el momento, se ha articulado y dotado de forma eficaz, y pone de manifiesto la necesidad de llevarlo a cabo para hacer efectivo el principio de solidaridad interregional y hacer frente a la nivelación de los servicios básicos.

Finalmente, Juan Delgado y Soledad Barrios, de la Universidad de Granada, analizan la relación entre **innovación tecnológica y empleo en la industria agroalimentaria**, haciendo especial referencia al caso andaluz. En primer lugar, se hace un repaso de las distintas aportaciones sobre las repercusiones del cambio tecnológico en el empleo, afirmándose que, con carácter general, se acepta que, a largo plazo, el

progreso técnico impulsa el crecimiento de la productividad, el empleo, los niveles de vida y el bienestar social. A continuación, se hace una descripción de la situación del sector agroalimentario, haciendo especial referencia a las nuevas tecnologías que utiliza, completándose el trabajo con el análisis de los resultados obtenidos mediante una encuesta a empresas agroalimentarias andaluzas para estudiar el impacto de la incorporación de nuevas tecnologías sobre el empleo. El autor concluye, que el 31'5% de las empresas encuestadas admite que la incorporación de nuevas tecnologías ha implicado una reducción de la ocupación. Asimismo, la investigación realizada pone de manifiesto la necesidad de aumentar la formación de los trabajadores del sector.