

FINANCIAMENTO AUTONÓMICO E INVESTIMENTO NOVO¹.

Enrique Moldes Teo.

Universidade de Santiago de Compostela.

1.- INTRODUCCIÓN.

Entre as cuestións máis polémicas do proceso autonómico na súa vertente financeira destaca a exclusión do investimento novo do custo efectivo dos servicios transferidos ás Comunidades Autónomas (en diante, CC.AA.). Entre 1981 e 1986, especialmente nos primeiros anos, vanse producindo as trasferencias das competencias que correspondían ás Comunidades según a Constitución. Isto supoñía non só unha atribución formal desde o punto de vista xurídico e administrativo de todos e cada un dos servicios até entón xestionados polo Estado, senon tamén o traspaso dos recursos financeiros dos mesmos contidos nos Presupostos Xerais do Estado. Aparentemente, tratábase dunha operación sinxela. Os créditos presupostarios do servicio pasarían sen máis ás Comunidades Autónomas dándose de baixa no Presuposto do Estado e de alta nos eventuais Presupostos das Comunidades. Non obstante era unha apreciación moi remota dados os problemas prácticos que implicaba. En efecto, había que transferir a cada Comunidade o custo real dos servicios cando verdadeiramente nin sequera este custo, debido á propia configuración dun presuposto público de medios, era identificable para o conxunto do Estado.

Compría, pois, realiza-los estudos pertinentes, crear unha metodoloxía e chegar a un consenso, preferentemente multilateral, entre o Estado e as CC.AA. Na temperán data do 15 de xullo de 1980 créase a Comisión Mixta paritaria Goberno-Generalitat para, entre outras cuestións, afronta-la valoración dos servicios transferibles.

Deixando á beira numerosos aspectos do custo dos servicios por non ser obxecto deste traballo, vou referirme á problemática específica do investimento novo. A súa orixe encóntrase, sen dúbida, na convicción compartida por diversas persoas que interviron no proceso dos trasposos de que a Lei Orgánica de Financiamento das Comunidades Autónomas do 22 de setembro de 1980 (en diante LOFCA), fora excesivamente xenerosa. En efecto, parecía difícil compatibiliza-la dimensión do Fondo de Compensación Interterritorial cos elementos do custo efectivo na súa totalidade. A LOFCA no seu Art. 16 establece que “*El Fondo de Compensación Interterritorial se dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30 por 100 de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado*”. Por outra parte, a Disposición Transitoria Primeira, ademáis de

¹ Este traballo forma parte dun proxecto de investigación máis amplo subvencionado pola Consellería de Educación e Ordenación Universitaria da Xunta de Galicia.

establecer que o Estado garantirá o financiamento dos servizos transferidos ás Comunidades Autónomas cunha cantidade igual ó custo efectivo do servizo no territorio da Comunidade no momento da transferencia, establece que o método a seguir *“tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan”*. Para García Añoveros², Ministro de Facenda na etapa de elaboración da LOFCA así como do Método, *“Si se estimaba que dentro del coste efectivo de los servicios transferidos entraba también el coste de las inversiones presupuestadas, el 30 por 100 de toda la inversión pública como gasto adicional a través del Fondo, agotaba hasta la indecible, las posibilidades de inversión del resto de actividades públicas”*. Opinión semellante é a de Trebolle Fernández, membro da Comisión de Expertos de 1981, según o que *“ante el desconocimiento del coste efectivo de los servicios transferidos y, desde luego, de la inversión nueva que históricamente se había dedicado a los servicios transferidos, el riesgo que preocupaba era que el 30% asignado al Fondo excediese de lo que pudiera denominarse necesidades normales para atender a las nuevas inversiones de las CC.AA. con la consecuencia de que la Administración Central se quedase sin recursos para las nuevas inversiones”*³.

Por non atopar unha solución inmediata, búscase unha interpretación forzada da LOFCA e encárgase un Informe a unha Comisión de Expertos (1981) que se pronunciou no senso de que tan só deberían computarse como gasto de investimento os gastos en que incorrera o Estado durante o ano anterior á transferencia en conservar, mellorar e substituír, a dotación de bens de capital do servizo. Excluíanse os gastos previstos para ampliar este capital.

O certo é que este criterio foi aceptado polos “Pactos Autonómicos” do 31 de xullo de 1981. Entraría no custo efectivo, según este acordo político entre o Goberno e o principal partido da oposición, aqueles investimentos necesarios para mantene-lo nivel de funcionamento do servizo tal como se viña prestando polo Estado e excluírse o “investimento novo”, é dicir, *“aquella destinada a la ampliación del stock de capital público con el fin de modificar cuantitativa y cualitativamente las condiciones de prestación del servicio.”*

Algúns meses máis tarde, o *Consejo de Política Fiscal y Financiera* (en diante CPFF), aproba o Método para o cálculo do custo dos servizos transferidos ás Comunidades Autónomas (Acordo 1/1982, do 18 de febreiro). E na cuestión comentada, o CPFF recolleu ó dictado os Pactos Autonómicos. Até a reforma do Método realizada polo CPFF o 15 de marzo de 1995, os traspasos de servizos realizados durante ese longo período quedaron mutilados no seu custo efectivo na contía do investimento novo. Os novos traspasos a partir desa data integran aquela partida financeira e neste senso o mencionado Acordo do CPFF resulta importante debido ó volume de traspasos pendentes, como son os de educación neste momento en fase de estudo e como foron os realizados para a maioría das Comunidades do Art. 143 no último impulso autonómico de 1996.

Finalmente, resulta importante destacar que no Acordo de 25 de febreiro de 1982 a Comisión Mixta Goberno-Generalitat de Cataluña decía que iban a cargo da Porcentaxe de

² Véase García (1986: 371).

³ Véase Trebolle (1986: 409).

Participación nos Ingresos do Estado *“el coste efectivo de los servicios transferidos, excluidos los gastos de inversión para ampliar el stock de capital público”*, mentras que *“los gastos de inversión destinados a ampliar el capital público afecto a servicios transferidos se financiarán con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial”*.

2.- CONSECUENCIAS DA EXCLUSIÓN DO INVESTIMENTO NOVO.

Ás portas do Acordo de financiamento definitivo para o período 1987-1991 seguían presentes os diversos problemas orixinados por aquela solución transaccional.

É evidente que seguía presente un problema legal coa Disposición Transitoria Primeira da LOFCA. Según esta disposición, o Estado garantirá o financiamento dos servicios transferidos a cada Comunidade Autónoma cunha *cantidad igual* ó custo efectivo do servicio no territorio da mesma no *momento* da transferencia. Se ó custo efectivo lle falta o investimento para as ampliacións dos servicios que viña realizando o Estado, xa non é igual. Pero tampouco é igual se o novo referente non é o custo efectivo actual, senon o do ano anterior ó das transferencias, matiz importante que foi utilizado para que as contas cadrasen. Polo tanto, as Comunidades Autónomas non comencan xusto a súa andaina na situación na que o Estado cesa senon que o fan en menor contía e no momento financeiramente, anque non xurídicamente, anterior. Resumindo, as CC.AA. reciben un custo efectivo “coxo”. Para Caramés Viéitez, *“la articulación del coste efectivo ha excluido del mismo a las transferencias y a los gastos de inversión nueva asociada a los servicios transferidos. Ello ha conducido a una fragmentación de la financiación, ya que los gastos de inversión nueva se han financiado a través del FCI y las transferencias se han incluido en el bloque de financiación condicionada específica”*⁴.

Por outra parte, crease un FCI “híbrido” que contén investimento novo e investimento compensador aplicable a tódalas Comunidades Autónomas, ricas e pobres, e en todo caso, sen o carácter dun auténtico fondo de desenvolvemento rexional. O certo é que esta nova función do Fondo nin sequera se menciona de pasada no Acordo 2/1981 de 16 de setembro, sobre criterios de distribución do FCI. Preséntase, pois, á opinión pública un Fondo de solidariedade amplo e exemplar e ocúltase a importante tara que levaba en si mesmo, é dicir, a cobertura do investimento novo de tódalas Comunidades, ricas e pobres. Foi na lei reguladora do Fondo (Lei 7/1984, de 31 de marzo) cando se produce un recoñecemento legal de que o Fondo cubreu o investimento novo. En efecto, dise na Exposición de Motivos que *“todas las Comunidades Autónomas han de ser beneficiarias de los recursos procedentes del Fondo, puesto que, de no ser así, se verían privadas del acceso a nuevas inversiones...”*.

Según Monasterio Escudero e Suárez Pandiello, *“la exclusión de la inversión nueva del coste efectivo ... planteó dos tipos de problemas. El primero de ellos, de índole teórica, es el de trazar la borrosa frontera que separa, por ejemplo, las inversiones de mejora (que suponen coste efectivo) de las inversiones nuevas (que no lo suponen). El segundo es el de asignar la inversión nueva a un instrumento concebido como mecanismo de solidaridad y*

⁴ Caramés (1994: 64).

no de financiación básica, cual es el Fondo de Compensación Interterritorial cuyo funcionamiento esperado ha sido perturbado por este motivo hasta su reciente reforma”⁵.

A contía do Fondo tamén se ve recortada co ánimo de non valeirar ó Estado dos recursos de investimento. Onde a LOFCA decía que a contía do Fondo sería como mínimo o 30 por cento do investimento público do Estado, nos acordos autonómicos (1981) e posteriormente na lei (1984) díxose que se entenderá investimento real “novo” e “civil” excluíndose, por unha parte, o investimento en conservación, mellora e substitución do capital afecto á prestación de servizo público e, por outra, os gastos de Defensa. E así a Administración Central encontrou outro mecanismo para rebaixa-lo potencial financiador contido na LOFCA e favorable ás CC.AA.

Pero os problemas derivados da solución adoptada en 1981 e 1982 non rematan co mencionado. En efecto, encontrámonos no período transitorio (este comentario vale así mesmo para o momento actual) cun investimento novo descoñecido na súa contía. O certo é que o concepto de investimento novo non ten cabida dentro da literatura económica a non ser que se identifique co investimento neto. Este, como é sabido, constitúe o gasto realizado para incrementa-lo capital fixo e é igual ó investimento bruto menos a contía deste destinada a mante-las existencias de capital dunha economía, é dicir, menos as amortizacións. O investimento en conservación, mellora e substitución serían gastos de amortización ou reposición.

Desde o punto de vista conceptual, investimento neto (investimento novo) resulta fácilmente comprensible e diferenciado do investimento bruto, non obstante, a súa medida tropeza coa estimación das amortizacións que sempre é discutible. Tan só coñecendo o stock de capital ó comezo e ó remate dun período podemos determinar se houbo realmente investimento novo.

O Libro Blanco sobre financiamento autonómico da Generalitat de Cataluña (1985) di que na práctica a Administración central utilizou un Documento do Ministerio de Facenda de 1983 sobre valoración dos gastos de conservación, mellora e substitución, realizado sobre os Presupostos do Estado, no que se afirma que o 70%, aproximadamente corresponde a investimento novo e o 30% a investimento de reposición, mellora e conservación. Según a mencionada fonte nese documento poden detectarse arbitrariedades ou criterios discutibles, por exemplo, cando se considera que a construción dunha ponte é un investimento novo a pesar de substituír a unha antiga en estado ruinoso ou que as obras no trazado das vías son investimento novo cando as vías son de RENFE ou ben de reposición cando pertencen a FEVE, etc⁶.

Polo indicado anteriormente, xa non temos ningunha dúbida de que os únicos recursos procedentes do Estado destinados a investimento novo son os contidos no FCI durante o período transitorio. Se temos en conta que os proxectos de investimento que deban financiarse con cargo ó FCI, como di o Art. 7 da Lei de 1984, se decidirán de *común acordo* pola Comunidade Autónoma e a Administración Central do Estado, atopámonos cun lastre signi-

⁵ Monasterio e Suárez (1996: 65).

⁶ Véase Generalitat de Cataluña (1985: 54).

ficativo para a autonomía das Comunidades. A través do Comité de Investimentos Públicos vai exercer polo Goberno Central un control de todo o investimento novo das CC.AA. salvo aqueles proxectos que poidan financiarse con fondos propios, entre eles, o endebedamento. Pero aínda as consecuencias derivadas deste feito non rematan aquí, xa que estes recursos teñen que adicarse a proxectos de investimento público controlados desde a execución até a posible substitución dunhas obras por outras, non se poden destinar recursos a mecanismos peculiares do desenvolvemento rexional como poden ser mecanismos de estímulo ó investimento privado⁷.

No rosario de problemas orixinados por este deseño inicial contradictorio e difícilmente compatibilizable, debemos anotar, polo menos, dous máis. Un, non aparece por ningunha parte a forma de financia-los gastos correntes derivados dos investimentos do FCI. Ó non haber partida presupostaria procedente do Estado, ten que entenderse que este financiamento vai con cargo a recursos propios das Comunidades Autónomas. Dous, é un feito indiscutible que, especialmente coa entrada na CEE e a veces por esixencias do cambio tecnolóxico e cultural, tiveron que xurdir no ámbito das competencias asumidas polas CC.AA. novos servicios, tarefas ou actividades que carecen como é lóxico dun financiamento nin sequera remoto, e tamén, como no caso anterior, será a cargo de recursos propios. Non pasará moito tempo para que xurdan traballos que poñan de manifesto a profunda transformación da demanda dos servicios públicos (competencias nunha gran proporción asumidas polas CC.AA) entre as datas da estimación do custo efectivo e a actualidade. Deste fenómeno non pode desentenderse o Estado salvo que queira utilizar ás CC.AA. simplemente como “parachoques” das múltiples e novas demandas dos cidadáns.

Nestes momentos, non podemos determinar se realmente o acontecido foi o resultado dun mero contido excesivamente xeneroso e polo tanto electoralista da LOFCA ou se, polo contrario, pretendeu crear unha especie de escurantismo planificado para sustraer recursos das Comunidades. Chama a atención, a pasividade con que estes acontecementos son recibidos desde as propias Comunidades Autónomas. O feito é que a única Comunidade que realizou unha protesta formal pola exclusión do investimento novo do custo efectivo foi o País Vasco, que no seu voto particular reservado ó Acuerdo do CPPF que aproba o Método decía o seguinte: *“de hecho esta interpretación a todas luces discutible de la LOFCA, que no encuentra fundamentación lógica a nuestro entender, reduce considerablemente la capacidad financiera de las CC.AA. de régimen no foral. Hemos de recordar que cerca de 450 mil millones de pesetas corresponden a lo que el proyecto de valoración de los costes de las transferencias denomina inversión nueva, en los Presupuestos Generales para el año 1982, cantidad que en su gran mayoría se refiere a competencias transferibles”*. Tamén resulta inexplicable que as Comunidades, unha vez sufrida a redución mencionada, o que supoñía simplemente carecer de fondos para o Capítulo VI dos seus presupostos salvo os investimentos de reposición, aceptasen máis tarde o *efecto financeiro* que supoñía renunciar a unhas ventaxas consecuencia da distinta evolución dos ingresos do Estado (capítulos I e II

⁷ Por exemplo, subvencións ós tipos de xuro dos proxectos investidores das Pemes. Desde mediados dos anos oitenta diversas Comunidades veñen ofrecendo estas subvencións con importes de crédito subvencionado realmente elevados. Así mesmo apórtanse ós investimentos empresariais axudas a fondo perdido, así como avais, etc. Creábanse con este fin organismos autónomos ou de natureza semellante encargados da promoción económica rexional, dos que o custo presupostario non podía financiarse por medio do FCI até a reforma do mesmo.

do Presuposto de Ingresos) e dos parámetros determinantes do financiamento básico, isto é, evolución do custo efectivo e dos tributos cedidos. No voto particular reservado presentado pola Comunidade Autónoma de Galicia ó Acordo 1/1984 de 14 de setembro polo que se aproba o Método para o cálculo da Porcentaxe de Participación das Comunidades Autónomas nos Ingresos do Estado no exercicio de 1985 tampouco se menciona este problema pendente do investimento novo e incluso recolle que *“la valoración de los servicios transferidos, una vez aprobados en las correspondientes Comisiones Mixtas y ha obtenido el refrendo político que ello implica constituye, pues, un tema cerrado.”* Os acontecementos posteriores demostraron que a polémica do investimento novo seguía presente durante moitos anos. É tamén certo que naquela época a execución dos Presupostos de moitas CC.AA. era realmente baixa en comparación cos niveis de eficacia doutras Administracións. Isto explica a escasa capacidade negociadora sobre todo se temos en conta que moitas Comunidades Autónomas tiñan permanentemente excedentes de tesourería, así como realizaban importantes incorporacións de créditos non executados.

Resumindo o indicado observamos que no momento de elaborala revisión do sistema e nos meses anteriores a novembro de 1986 continuaban sen solución os seguintes problemas: A) De legalidade, en canto que o custo efectivo transferido non era igual ó custo efectivo dos servizos en que cesaba o Estado como xestor. B) Mantense un FCI “híbrido” contendo investimento novo e investimento compensador e, polo tanto, alonxado do que debería ser un fondo de desenvolvemento rexional que vai alén dos propios investimentos públicos. C) A redefinición da base do FCI continuaba recortada ó investimento novo e civil, anque isto se resolveu elevando a porcentaxe do 30% ó 40% para os anos 1983, 1984, 1985 e 1986. É evidente, por este aumento da porcentaxe sobre a base do FCI que non era tan problemático o investimento do Estado ante a aplicación da LOFCA. D) O Estado segue exercendo de feito o control de todo o investimento novo das CC.AA., salvo o procedente dos recursos propios, o que implica, como é obvio, un forte recorte da súa autonomía do gasto. E) Seguían presentándose insuficiencias financeiras, por non ser previstas para os gastos correntes derivados do investimento das Comunidades e, especialmente, por non existiren recursos para as novas tarefas ou servizos a emprender como consecuencia do cambio na demanda dos servizos públicos.

3.- O INVESTIMENTO NOVO E OS ACORDOS DO CPPF.

O Acordo do CPPF do 7 de novembro de 1986 do sistema de financiamento definitivo para o quinquenio de 1987-91, supuxo, como é sabido, a integración na Participación nos Ingresos do Estado (en diante PIE) de diversas partidas financeiras que xa formaban parte do financiamento autonómico dos anos anteriores. Estas foron as seguintes: a) a PIE de 1986, denominada no Acuerdo PPI (Porcentaxe de Participación nos Ingresos do Estado), cubría o custo efectivo unha vez descontados os tributos cedidos e as taxas e polo tanto supón a de maior volume, anque variable según as competencias asumidas pola Comunidade (nivel de Art. 151 ou 143) e o peso de tributos cedidos e taxas; b) as subvencións de xestión e autogoberno, tamén lóxicamente de cobertura do custo efectivo por referirse ós gastos de funcionamento destes órganos e gastos xerais non previstos especificamente para cada servizo en particular; c) o 25 por 100 do FCI de 1986; d) os recursos adicionais, neste

caso máis de 52 mil millóns de pesetas, que o Estado tivo que afrontar para mante-la propia lóxica do sistema, xa que, se cada Comunidade iba obter un financiamento mínimo igual ó percibido en 1986, se o Estado non aportaba novos recursos nada había que repartir de acordo co Art. 13 da LOFCA aplicable por vez primeira; e e) quedaban finalmente os novos traspasos de servicios non integrados no custo efectivo de 1986, é dicir, producidos en 1986 ou en datas anteriores que por algunhas circunstancias estaban pendentes de ser cubertos financeiramente.

Seguindo a liña argumental deste traballo, debe destacarse que tanto os recursos adicionais como o 25% do FCI se integraban na PIE do quinquenio en concepto de financiamento do investimento novo. Según o texto do Acuerdo se consolida na Porcentaxe de Participación dos Ingresos do Estado *“una cantidad equivalente al 25% del FCI, cuya integración en la financiación incondicionada posibilitará la ejecución de la inversión nueva al margen del FCI”*. (Apartado 2.2 do Acordo).

O Acordo do CPPF do 21 de febreiro de 1990, do que o seu contido foi elevado ó rango legal pola Lei 29/1990, de 26 de decembro, establece definitivamente, en síntese, que todo o FCI era investimento novo para as Comunidades Autónomas ricas de réxime común (Aragón, Madrid, Cataluña, Baleares e La Rioja) mentras que para as restantes tan só unha parte do mesmo constituía investimento novo xa que as outras partes eran investimento con fins de reequilibrio interterritorial. Créase, en efecto, a chamada *compensación transitoria*.

Vexamos algúns textos que corroboran o afirmado. Na 2ª parte do Acordo mencionado adicado á regulación da compensación transitoria, apartado 1 di: *“la vigencia del Acuerdo adoptado por el Consejo el 7 de noviembre de 1986 sobre el método del sistema de financiación impide la revisión del mismo hasta el 1 de enero de 1992, y concretamente, la inclusión de los créditos correspondientes a la inversión nueva de los servicios traspasados en la participación de las Comunidades Autónomas en los Ingresos del Estado”*. Máis adiante, dise que *“con este fin se crea la compensación transitoria, como instrumento provisional de financiación de la inversión nueva de los servicios traspasados, cuya cuantía definitiva e incorporación a la participación en los Ingresos del Estado se negociarán para 1992”*. No apartado 2 insístese nesa atribución de recursos ó establecer que *“todas las Comunidades Autónomas recibirán como compensación transitoria, en valores del año de 1989, para financiar parcialmente la inversión nueva asociada a las competencias transferidas, a través de una transferencia de capital con cargo a la sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado, las cantidades que se detallan en el Anexo I.”*

De feito, o Acordo cumpreuse en tódolos seus termos. Recibíronse os fondos de compensación transitoria para os anos 1990 e 1991 e, posteriormente, as diversas contías se integraron na PIE de 1992 e anos posteriores como financiamento incondicionado.

O Acordo do CPPF do 20 de xaneiro de 1992 confirma as previsións anteriores e todo o indicado até agora. Este Acordo nos seus aspectos iniciais non ofrece ningunha novidade salvo no referente a cuestións marxinais anque importantes como foron os compromisos sobre o endebemento para o quinquenio e a coordinación en materias presupostarias. A PIE iba nesta ocasión a incorporar: a) as subvencións á gratuidade do ensino, que quedaran

fora do Acordo de 1986; b) a compensación transitoria; c) recursos adicionais; e d) traspasos pendentes.

É evidente que as subvencións á gratuidade do ensino teñen que adscribirse ó custo efectivo pois van financia-lo custo dun servizo, neste caso o de educación. Así mesmo, como é obvio, teñen a mesma natureza os traspasos pendentes. Por isto, quedan como destinados a investimento novo a compensación transitoria e os recursos adicionais.

Dise, en efecto, no apartado II.2 que *“se incrementa la financiación incondicionada mediante la incorporación a la misma de las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y de recursos para gastos de inversión nueva, que absorben a la compensación transitoria. De esta forma se da cumplimiento a las previsiones contenidas en los acuerdos del CPF de 7 de noviembre de 1986 y de 23 de febrero de 1990.”*

Non obstante, non é esta a única referencia ó tema que nos ocupa. O apartado II.5 é especialmente reiterativo na materia. Neste senso, di que as Comunidades *“han quedado en el pasado quinquenio pendientes de parte de los recursos correspondientes a gastos de inversión nueva. En consecuencia, la suficiencia estática del sistema quedaba establecida por el quinquenio mediante la inclusión de los citados gastos de inversión nueva.”* A continuación non só califica ós recursos adicionais como fondos para o investimento novo, senon que os reparte entre Comunidades do Art. 151 e Comunidades do Art. 143. Reproducimos o texto íntegro pola súa relevancia e por se todavía algúnhas persoas tiveran dúbidas da atribución dos recursos adicionais ó investimento novo: *“el Consejo de Política Fiscal y Financiera, después de examinar diversas alternativas, ha evaluado los recursos adicionales necesarios para financiar la Inversión Nueva en un importe de 107.378,7 millones de pesetas. Asimismo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, utilizando la estructura de los gastos de inversión en los bloques competenciales, ha considerado que estos recursos adicionales deben distribuirse a tenor de 72.909,8 millones de pesetas para las comunidades autónomas del Artículo 151 y 34.468,9 millones de pesetas para las del Artículo 143”*⁸.

4.- UNHA ESTIMACIÓN DOS FONDOS DE INVESTIMENTO NOVO.

Os recursos para o investimento novo integrábanse na PIE ó igual que outras partidas e foron xerando financiamento ano tras ano até 1996, data límite deste traballo. Estes recursos quedan incluídos no conxunto de financiamento da PIE e polo tanto teñen que ser desagregados. A única metodoloxía posible é, sen dúbida, a de descompoñermos para os dous quinquenios as partidas integrantes, desde o comezo de cada un, e digamos, reproducirmos o sistema ano por ano. Isto supón unha tarefa laboriosa polas vicisitudes que xurdiron nos mencionados Acordos. Por citarmos algúns exemplos, o Acordo de 1986 tivo como ano base 1986 e realizou os cálculos ese mesmo ano sobre datos provisionais, por tanto hai unha PIE provisional para 1987 e outra definitiva. Durante o período produíxose a cesión da recadación do Imposto de Actos Xurídicos Documentados que deron automaticamente de baixa recursos na PIE e en distintas cantidades para cada Comunidade Autónoma. Ó mesmo tempo, tamén en cantidades diferentes se van producindo novos traspasos de servizos

⁸ Acordo 1/1992, do 20 de xaneiro sobre o sistema de financiamento autonómico no período 1992-96, Boletín Oficial del Estado do 8 de agosto de 1995, páx. 24437.

que modifican as financiación's iniciais. Os cálculos do Acordo de 1992 realizáronse en pesetas de 1990 e aquí ó existir un desfase de dous anos entre o ano base e o ano de aplicación púidose operar sobre liquidacións definitivas, o que implicou, sen dúbida, unha ventaxa con respecto ó anterior Acordo. Por outra parte, de querermos obter datos homoxéneos debemos utilizar pesetas constantes.

Cadro 1: Recursos de investimento novo do primeiro ano de cada Acordo. En miles de millóns de pesetas de 1986.

	Acordo de 1986. Ptas. de 1986				Acordo 1992. Ptas. 1986				(3) = (1+2)	(4) = % (3)
	25% FCI	R. Adic.	Total (1)	% (1)	CT	R. Adic.	Total (2)	% (2)		
Andalucía	13,19	3,32	16,51	16,79	9,71	3,91	13,62	17,36	30,13	17,04
Canarias	2,25	1,24	3,49	3,55	2,18	0,28	2,46	3,13	5,95	3,36
Cataluña	3,66	25,12	28,78	29,26	14,05	3,03	17,08	21,77	45,86	25,94
Galicia	5,22	2,70	7,92	8,05	4,32	1,69	6,01	7,66	13,93	7,88
Valencia	2,92	8,66	11,58	11,77	3,94	4,06	8,00	10,20	19,58	11,07
Art. 151	27,24	41,04	68,28	----	34,2	12,97	47,17	----	115,45	----
Aragón	0,97	0,12	1,09	1,11	2,56	0,16	2,72	3,47	3,81	2,15
Baleares	0,33	0,18	0,51	0,52	0,91	0,45	1,36	1,73	1,87	1,06
C. León	3,90	0,00	3,90	3,97	5,82	0,37	6,19	7,89	10,09	5,71
C. Mancha	3,14	2,02	5,16	5,25	2,48	0,86	3,34	4,26	8,50	4,81
Extremadura	3,53	0,52	4,05	4,12	2,77	0,62	3,39	4,32	7,44	4,21
Art. 143 P.	11,87	2,84	14,71	----	14,54	2,46	17,00	----	31,71	----
Asturias	0,88	1,70	2,58	2,62	1,81	0,83	2,64	3,36	5,22	2,95
Cantabria	0,38	0,81	1,19	1,21	1,03	0,25	1,28	1,63	2,47	1,40
Madrid	2,23	6,19	8,42	8,56	6,79	1,83	8,62	10,99	17,04	9,64
Murcia	0,83	1,64	2,47	2,51	0,28	1,06	1,34	1,71	3,81	2,15
La Rioja	0,14	0,57	0,71	0,72	0,38	0,03	0,41	0,52	1,12	0,63
Art. 143 U.	4,46	10,91	15,37	----	10,29	4,00	14,29	----	29,66	----
TOTAL	43,57	54,79	98,36	100,0	59,03	19,43	78,46	100,0	176,82	100,00

Fonte: Acordos de 1986 e 1992 e elaboración propia.

Dese modo, a fase previa do traballo foi a obtención dos cadros de financiamento inicial (Comunidade por Comunidade) desagregados polas partidas mencionadas e todas elas en pesetas de 1986, o que non reproducimos aquí por motivos obvios da extensión deste traballo. Realizada esta tarefa, resulta sinxelo obter os resultados que se expoñen a continuación simplemente aplicando a cada compoñente do financiamento inicial o correspondente índice prevalente anual.

No cadro 1 preséntanse os recursos de investimento novo do Acordo de 1986 e do Acordo de 1992, pero soamente os que corresponden respectivamente ó primeiro ano de comezo de cada quinquenio. Até 1991, incluído este ano, cada Comunidade vai recibirla suma dos recursos provintes do 25% do FCI e dos recursos adicionais. Fixándonos nesta primeira parte vemos que as Comunidades ás que máis fondos se lle asignan son Cataluña cun 29,26%, séguelle Andalucía cun 16,78% (neste caso debido ó seu elevado FCI), posteriormente atópase Valencia cun 11,77%, Madrid cun 8,56% e Galicia cun 7,92%. Fácilmente se pode deducir que constitúe un factor decisivo o nivel do FCI cun resultado redis-

tributivo satisfactorio no período 1982-1986, pois a incorporación do 25% do mesmo na PIE favorece ás CC.AA. menos desenvolvidas. Pero este efecto queda neutralizado polo regresivo reparto dos fondos adicionais realizado en base ás variables e ponderacións elixidas do Art. 13 da LOFCA. Polo tanto, o factor realmente decisivo foi dito reparto no que tres Comunidades (Cataluña, Madrid e Valencia) obtiveron máis do 72% dos 54,79 mil millóns de pesetas repartidas inicialmente. No Acordo repartíronse 52,12 mil millóns, pero nas Comisións Mixtas posteriores houbo algunhas compensacións, como no caso de Galicia á que se atribúen 2.700 millóns. No segundo Acordo, o reparto de fondos adicionais foi máis equilibrado, malia favorecer coma o anterior ás Comunidades máis poboadas. Sen embargo, foi a compensación transitoria a que neste caso provocou importantes diferencias en favor das Comunidades máis desenvolvidas. Como é sabido, as cinco Comunidades que saíron do FCI consolidaron na PIE todo o FCI que viñan percibindo, mentras as restantes tan só integraban unha parte⁹. Así, son de novo Cataluña, Valencia e Madrid as que obteñen maiores cantidades para investimento novo. Non obstante, como se comentou anteriormente, Andalucía adquire o 17,36% debido, máis que ós resultados do reparto, a que o seu FCI era o máis elevado de tódalas Comunidades e a pesar da segregación dunha cantidade para o novo Fondo, polo que a súa compensación transitoria seguiu sendo moi alta con respecto ó resto das Comunidades.

Neste cadro póñense de manifesto os importes de saída para o ano 1987 e 1992, pero eses importes van formar parte do financiamento inicial en tódolos anos seguintes con efectos permanentes e acumulativos. Ás contías de partida de 1987 agréganse as partidas de 1992 dando lugar ós importes reais para os anos 1992-96.

O cadro 2 recolle os recursos de investimento novo integrados na PIE e procedentes do FCI en pts. correntes. Faltan nese cadro dous anos de compensación transitoria, 1990 e 1991, que se recibiron de forma independente a través da Sección 33 dos Presupostos Xerais do Estado e que se comentan máis adiante.

No cadro 3 aparecen para cada ano os recursos de investimento novo procedentes dos Fondos adicionais. O total de recursos, máis de 1,6 billóns de pts., é o custo que tivo o Estado como consecuencia das aportacións de recursos en cada Acordo para facilita-lo consenso, e foi o único realmente distribuído de acordo coas variables socioeconómicas do Art. 13 da LOFCA. Basta unha ollada ós resultados globais para decatarse que os cartos adicionais foron postos na mesa para obte-lo consenso das Comunidades máis poboadas e/ou as de maior capacidade de negociación. Por moito que se queira racionalizar esta distribución con simulacións e artiluxios de variables sofisticadas e ponderacións axustadas, é evidente que previo ó Acordo formal do CPPF, realizárase o reparto en base ás resultantes das forzas políticas de cada momento¹⁰. Como inciso, apuntamos que o mesmo sucedeu co

⁹ Véase, Moldes (1997: 109 e ss). Na páxina 125 deste traballo dise: "Na revisión do FCI hai que compensa-las Comunidades que actualmente son destinatarias do agravio comparativo que se produciu dende 1990 até 1997 debido á reforma de 1990. Se estas Comunidades nesa data optasen por colocar tódolos seus recursos do antigo FCI na porcentaxe de participación dos ingresos do Estado, como fixeron as cinco máis desenvolvidas, recibirían un financiamento adicional de máis de douscentos mil millóns de pesetas. Estes recursos foron aforrados polo Estado durante os oito anos transcorridos e dalgún xeito deberían devolvérselles as Comunidades Autónomas."

¹⁰ Constitúe un exemplo palpable de actividades de busca de rendas no sector público realizadas polos partidos políticos e os grupos de presión rexionais na liña apuntada por Puy (1996: 418 e ss).

Acordo do CPFF do 23 de setembro de 1996. Por isto, os modelos normativos de financiamento autonómico xamais trascenden á realidade se non están avalados polos grupos políticos que de facto detentan o poder en cada época.

Insértase o cadro 4 tan só para ponermos de manifesto, como se indicou anteriormente, que eses recursos foron recibidos polas Comunidades Autónomas á marxe da PIE e polo tanto sen someterse á dinámica da mesma. Precisamente por isto se chama compensación transitoria, é dicir, fondos que estaban en espera de ser incorporados á PIE como se fixo en 1992. A distribución da compensación transitoria é criticable desde moitos ángulos porque realmente constitúe un “apaño” provisional dunha operación de maior calado como foi o desdoblamento do FCI. É evidente que se o Estado non podía aportar novos recursos en 1990, momento da reforma do FCI, e ó mesmo tempo pretendía respecta-las financiación preexistentes, non tivo máis remedio que chegar a esa solución. O feito é que se produxo unha discriminación considerable cara as Comunidades menos desenvolvidas. As Comunidades de maior renda incorporaron o seu FCI tradicional ó cen por cento ó financiamento incondicionado que posteriormente tivo uns crecementos interanuais moi por riba do novo FCI que practicamente quedou conxelado na súa contía, mentras que as Comunidades menos desenvolvidas tan só puideron incorporar á PIE porcentaxes en torno ó trinta por cento.

Cadro 2: Recursos de investimento novo procedentes do FCI. En miles de millóns de pesetas.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Andalucía	15,38	18,23	20,48	24,72	28,08	51,34	55,67	55,43	60,07	63,06	392,46
Canarias	2,62	3,11	3,49	4,21	4,78	9,93	10,77	10,72	11,62	12,20	73,45
Cataluña	4,26	5,05	5,67	6,84	7,77	39,69	43,04	42,85	46,44	48,75	250,36
Galicia	6,08	7,21	8,10	9,78	11,11	21,38	23,18	23,08	25,01	26,25	161,18
Valencia	3,40	4,03	4,53	5,47	6,21	15,37	16,67	16,60	17,99	18,88	109,15
Art. 151	31,74	37,63	42,27	51,02	57,95	137,71	149,33	148,68	161,13	169,14	986,60
Aragón	1,14	1,28	1,42	1,77	1,92	7,25	7,65	8,02	8,69	9,12	48,26
Baleares	0,38	0,43	0,48	0,60	0,65	2,55	2,69	2,82	3,06	3,21	16,87
C. León	4,47	5,10	5,57	6,94	7,54	19,94	21,05	22,07	23,92	25,11	141,71
C. Mancha	3,60	4,03	4,48	5,58	6,06	11,54	12,18	12,77	13,84	14,53	88,61
Extremad.	4,04	4,53	5,04	6,28	6,82	12,94	13,66	14,32	15,52	16,29	99,44
Art. 143 P.	13,63	15,37	16,99	21,17	22,99	54,22	57,23	60,00	65,03	68,26	394,89
Asturias	1,01	1,13	1,26	1,57	1,70	5,52	5,83	6,11	6,62	6,95	37,70
Cantabria	0,44	0,49	0,54	0,67	0,73	2,90	3,06	3,21	3,48	3,65	19,17
Madrid	2,60	2,91	3,27	3,95	4,49	18,61	19,65	20,60	22,32	23,43	121,83
Murcia	0,95	1,06	1,18	1,47	1,67	2,28	2,41	2,53	2,74	2,88	19,17
La Rioja	0,16	0,18	0,20	0,25	0,27	1,07	1,13	1,18	1,28	1,34	7,06
Art. 143 U.	5,16	5,77	6,45	7,91	8,86	30,38	32,08	33,63	36,44	38,25	204,93
TOTAL	50,53	58,77	65,71	80,10	89,80	222,31	238,64	242,31	262,60	275,65	1.586,42

Fonte: Acordo 1/1986, Acordo de 21 de febreiro de 1990 e Acordo do 20 de xaneiro de 1992 do CPFF. Liquidacións definitivas do Ministerio de Economía e Facenda. Liquidacións provisionais de 1995 e datos do CPFF do 23 de setembro de 1996 e elaboración propia.

Cadro 3: Recursos de investimento novo procedentes dos fondos adicionais. En miles de millóns de pesetas.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Andalucía	3,87	4,59	5,16	6,23	7,08	16,20	27,07	36,42	39,47	41,43	187,52
Canarias	1,44	1,71	1,92	2,32	2,64	3,41	4,37	5,03	5,45	5,72	34,01
Cataluña	29,26	34,69	38,96	47,03	53,43	63,06	75,75	82,75	89,68	94,14	608,75
Galicia	3,15	3,73	4,19	5,06	5,75	9,84	14,77	18,80	20,37	21,38	107,04
Valencia	10,09	11,96	13,43	16,21	18,42	28,51	40,78	50,43	54,65	57,37	301,85
Art. 151	47,81	56,68	63,66	76,85	87,32	121,02	162,74	193,43	209,62	220,04	1.239,17
Aragón	0,14	0,16	0,18	0,22	0,24	0,57	0,95	1,45	1,57	1,65	7,13
Baleares	0,21	0,24	0,27	0,34	0,37	1,29	2,34	3,48	3,77	3,96	16,27
C. León	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,76	1,60	2,52	2,73	2,87	10,48
C. Mancha	2,31	2,59	2,88	3,59	3,90	5,92	8,11	10,46	11,33	11,89	62,98
Extremadura	0,60	0,67	0,74	0,92	1,00	2,34	3,82	5,41	5,86	6,15	27,51
Art. 143 P.	3,26	3,66	4,07	5,07	5,51	10,88	16,82	23,32	25,26	26,52	124,37
Asturias	1,95	2,18	2,42	3,01	3,27	5,20	7,29	9,53	10,33	10,84	56,02
Cantabria	0,93	1,04	1,16	1,44	1,56	2,18	2,84	3,55	3,85	4,04	22,59
Madrid	7,09	7,94	8,83	11,00	11,95	16,47	21,36	26,56	28,78	30,21	170,19
Murcia	1,88	2,11	2,35	2,93	3,18	5,55	8,15	10,96	11,88	12,47	61,46
La Rioja	0,65	0,73	0,81	1,01	1,10	1,23	1,37	1,50	1,63	1,71	11,74
Art. 143 U.	12,50	14,00	15,57	19,39	21,06	30,63	41,01	52,10	56,47	59,27	322,00
TOTAL	63,57	74,34	83,30	101,31	113,89	162,53	220,57	268,85	291,35	305,83	1.685,54

Fonte: Acordo 1/1986 e Acordo do 20 de xaneiro de 1992 do CPFF .Liquidacións definitivas do Ministerio de Economía e Facenda. Liquidacións provisionais de 1995 e datos do Acordo do CPFF do 23 de setembro de 1996 e elaboración propia.

Cadro 4: Recursos de investimento novo por Compensación Transitoria. En miles de millóns de pesetas.

	1990	1991	TotaL
Andalucía	18,2	19,5	37,7
Canarias	4,1	4,4	8,5
Cataluña	26,3	28,3	54,6
Galicia	8,1	8,7	16,8
Valencia	7,4	7,9	15,3
Art. 151	64,1	68,8	132,9
Aragón	4,5	4,9	9,4
Baleares	1,6	1,7	3,3
C. León	10,4	11,1	21,5
C. La Mancha	4,4	4,7	9,1
Extremadura	4,9	5,3	10,2
Art. 143 Plurip	25,8	27,7	53,5
Asturias	3,2	3,5	6,7
Cantabria	1,8	2,0	3,8
Madrid	12,1	12,9	25,0
Murcia	0,5	0,5	1,0
La Rioja	0,7	0,7	1,4
Art. 143 Unip.	18,3	19,6	37,9
TOTAL	108,2	116,1	224,3

Fonte: Presupostos Xerais do Estado e elaboración propia

É incuestionable que hai unha creba da máis elemental lóxica das finanzas públicas cando se di por unha parte que a compensación transitoria está destinada ó investimento novo e por outra se efectúa o reparto de xeito discrecional. Ninguén negaría que as necesidades de investimento para ampliación dos servizos depende tan só do custo efectivo deses servizos, é dicir, son unha porcentaxe de dito custo. Debéronse pois distribuír estes fondos de acordo co volume de servizos asumidos polas Comunidades nas Comisións Mixtas de Transferencias. Dado que esta operación non debería afectar negativamente a ningunha Comunidade, é dicir, había que respecta-los recursos preexistentes do tradicional FCI, o Estado debeu aportar á Reforma do FCI fondos adicionais como fixo noutros acordos, mantendo deste modo o principio de que as necesidades de investimento novo son unha porcentaxe do custo efectivo asumido.

O cadro 5 é simplemente o resultado de suma-los cadros 2, 3 e 4. Como pode verse, acada unha cifra de case 3,5 billóns de pesetas para os dez anos analizados. Unha simple ollada ó cadro pon de manifesto entre Comunidades as importantes diferencias do financiamento acumulado nos anos indicados

Cadro 5: Fondos totais do investimento novo, 1987-96 En miles de millóns de pesetas.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Andalucía	19,25	22,82	25,64	49,15	54,66	67,54	82,74	91,85	99,54	104,5	617,68
Canarias	4,06	4,82	5,41	10,63	11,82	13,34	15,14	15,75	17,07	17,92	115,96
Cataluña	33,52	39,74	44,63	80,17	89,50	102,75	118,79	125,60	136,12	142,89	913,71
Galicia	9,23	10,94	12,29	22,94	25,56	31,22	37,95	41,88	45,38	47,63	285,02
Valencia	13,49	15,99	17,96	29,08	32,53	43,88	57,45	67,03	72,64	76,25	426,30
Art. 151	79,55	94,31	105,93	191,97	214,07	258,73	312,07	342,11	370,75	398,18	2.358,67
Aragón	1,28	1,44	1,60	6,49	7,06	7,82	8,60	9,47	10,26	10,77	64,79
Baleares	0,59	0,67	0,75	2,54	2,72	3,84	5,03	6,30	6,83	7,17	36,44
C. León	4,47	5,10	5,57	17,34	18,64	20,70	22,65	24,59	26,65	27,98	173,69
C. Mancha	5,91	6,62	7,36	13,57	14,66	17,46	20,29	23,23	25,17	26,42	160,69
Extremad.	4,64	5,20	5,78	12,10	13,12	15,28	17,48	19,73	21,38	22,44	137,15
Art. 143 P.	16,89	19,03	21,06	52,04	56,20	65,10	74,05	83,32	90,29	94,78	572,76
Asturias	2,96	3,31	3,68	7,78	8,47	10,72	13,12	15,64	16,95	17,79	100,42
Cantabria	1,37	1,53	1,70	3,91	4,29	5,08	5,90	6,76	7,33	7,69	45,56
Madrid	9,69	10,85	12,10	27,05	29,34	35,08	41,01	47,16	51,10	53,64	317,02
Murcia	2,83	3,17	3,53	4,90	5,35	7,83	10,56	13,49	14,62	15,35	81,63
La Rioja	0,81	0,91	1,01	1,96	2,07	2,30	2,50	2,68	2,91	3,05	20,20
Art. 143 U.	17,66	19,77	22,02	45,6	49,52	61,01	73,09	85,73	92,91	97,52	564,83
TOTAL	114,10	133,11	149,01	289,61	319,79	384,84	459,21	511,16	553,95	581,48	3.496,26

Fonte: Acordos do CPFF de 7/11/86; 21/02/90; 20/01/92 e elaboración propia.

Estes datos evidencian as incoherencias de todo un sistema creado normativamente con criterios de neutralidade financeira pero alterado nos seus alicerces con reformas pactadas e compensacións conxunturais según os parámetros políticos imperantes no momento da negociación. Tamén é certo que o Estado intentou mantene-la coherencia financeira, ó menos aparente, e dado que ás Comunidades se lles privara dos fondos de investimento novo, puntualmente en cada Acordo foi correxindo esa lagoa inicial ben con operacións

cirúrxicas dos recursos preexistentes ou ben adicionando novos recursos. Agora, con estas operacións de parcheo realizadas sen un deseño claro, encontrámonos que o CPFF imputou ó investimento novo contías de recursos distribuídos entre Comunidades dun xeito absolutamente inxustificable. Por exemplo, que Comunidades uniprovinciais do Art. 143, por tanto do máis baixo nivel competencial, teñan un financiamento por investimento novo superior ou semellante a Comunidades do Art. 151 e por tanto do máis alto nivel competencial. Véxase o caso de Madrid e Asturias en relación a Galicia e Canarias.

Fácilmente pode deducirse dos resultados totais os seguintes datos: o 67,46% corresponde ás Comunidades do Art. 151, o 16,38% ás pluriprovinciais do Art. 143, e o 16,16% ás uniprovinciais do art. 143. Estas últimas acadan, a pesar de te-los servicios concentrados e por tanto con menor custo efectivo, un financiamento semellante ás pluriprovinciais. Isto é debido ó financiamento de Madrid que supón dentro do propio grupo o 56,13%. A distribución interna dentro das Comunidades do Art. 151 tamén resulta desproporcionada. Cataluña acada o 38,74%, Andalucía o 26,19%, Valencia o 18,07%, Galicia o 12,08% e Canarias o 4,92%.

Se estas cifras fosen circunstanciais, é dicir, representasen unha época determinada coma a que vimos comentando, non tería excesiva importancia. Pero non é así; esas cifras, ademais de te-los seus efectos acumulados durante os anos analizados, incorpóranse ó ano base (1996) do novo Acordo de Financiamento autonómico do 23 de setembro de 1996 que proclama a neutralidade financeira nese ano e deseña un novo modelo facendo taboa rasa do pasado.

5.- CONCLUSIÓNS.

1) O Método para o cálculo do custo efectivo dos servicios transferidos de 1982 exclúe explicitamente deste custo os gastos destinados á ampliación do stock de capital público co fin de modificar cuantitativa ou cualitativamente as condicións de prestación do servicio. Polo contrario admitiu os gastos de reposición e conservación como parte integrante deste custo.

2) Foron numerosos os problemas derivados deste comenzo do proceso autonómico pouco afortunado desde o punto de vista financeiro. Durante moitos anos estivo latente, e segue estando ó menos para algunhas Comunidades, un problema de legalidade no senso de que as Comunidades non recibiron un financiamento igual ó custo efectivo cesante para o Estado no momento da transferencia dos servicios tal como establecía a LOFCA na súa Disposición Transitoria Primeira. En datas moi próximas ó Método citado, a Administración Central referíase ó tema pendente do investimento novo imputando esta partida ó recién creado Fondo de Compensación Interterritorial. A partir de entón ás Comunidades non lles quedou máis remedio que aceptar un Fondo "híbrido" con financiamento de solidariedade e básico.

3) Non obstante, no propio FCI fixéronse correccións que en si mesmas aparecen a todas luces contradictorias, se o que se perseguía era preservar-lo equilibrio financeiro do Estado en canto a investimento público. Dunha banda, reduíxose a súa base de cálculo a investimento real, civil e novo e doutra ampliouse a porcentaxe do 30% ó 40%. Resultado tamén do Fondo mixto é o control que o Estado puido realizar do investimento novo das

Comunidades Autónomas durante bastantes anos. No FCI existe un control administrativo non só en canto ós proxectos investidores senon tamén con respecto á propia execución dos mesmos. Se o investimento novo estaba contido no FCI, salvo o que puidese proceder de fondos propios (entre eles o endebedamento), isto supuxo unha intromisión inxustificable na autonomía do gasto das CC.AA.

4) Esta situación foi a que orixinou a primeira segregación do FCI para investimento novo no Acordo de 1986 de financiamento definitivo do quinquenio 1987-91. Na porcentaxe consolidábase un 25% do FCI de cada Comunidade e ademáis aportábanse novos recursos. Resulta dubidoso que os novos recursos foran realmente adicionais porque nesta primeira terapia do sistema redúxose a porcentaxe do FCI que estaba situado nun 40% sobre a base indicada a un 30%. É evidente que o Estado liberou recursos con esta operación e que os presentou como aportación de cartos novos ás CC.AA. Este proceso de búsqueda de recursos para tapa-lo burato do investimento novo continuou na reforma do FCI de 1990 e posteriormente no Acordo de 1992. Neste último Acordo a Administración Central e o CPFF segue insistindo en que a aportación de novos recursos se fai para compensar ás CC.AA. da falta de fondos para investimento novo.

5) Fíxose unha estimación destes recursos para tódalas CC.AA. no período 1987-96. Esta estimación evidencia que se produciron agravios comparativos para as Comunidades menos desenvolvidas e poboadas. As cifras que se expoñen no traballo falan por si mesmas. Se realmente do que se trataba era de palia-lo “pecado orixinal” por omisión do investimento novo debería terse tomado en serio o principio de que o investimento novo é proporcional ó custo efectivo estimado servicio por servicio nas Comisións Mixtas.

6) Se estas cifras fosen circunstanciais, é dicir, representasen unha época determinada como a que vimos comentando, non tería excesiva importancia. Pero non é así: esas cifras, ademáis de te-los seus efectos acumulados durante os anos analizados, incorpóranse ó ano base (1996) do novo Acordo de Financiamento autónómico do 23 de setembro de 1996 que proclama a neutralidade financeira nese ano e deseña un novo modelo facendo taboa rasa do pasado.

BIBLIOGRAFÍA.

- García Añoveros, J.: “¿Crisis de las Haciendas Autónomas?”, en *Hacienda Pública Española* nº 101, 1986, p. 367-403.
- Trebolle Fernández, J.: “Pasado, presente y futuro de la financiación de las Comunidades Autónomas”, en *Hacienda Pública Española* nº 101, 1986, p. 404-466.
- Caramés Viéitez, L.: *Introducción a la hacienda Local y Autónoma*, ed. Civitas, Madrid, 1994.
- Monasterio Escudero, C. e Suárez Pandiello, J.: *Manual de Hacienda Autónoma y Local*, ed. Ariel, Barcelona, 1996.
- Generalitat de Cataluña: *Libro Blanco sobre Financiación autónómica*, Departamento de Economía y Finanzas, 1985.

Moldes, E.: "A revisión do fondo de compensación interterritorial", *Revista Galega de Economía*, Vol. 6, nº 2, 1997, p. 109-126.

Puy, P.: *Economía Política do Estado Constitucional*, Cedecs Economía, Cedecs editorial S.L., Barcelona, 1996 .