

RÉGIS FROTA ARAÚJO

SOLIDARIDAD CONSTITUCIONAL EN BRASIL





RÉGIS FROTA ARAÚJO es Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Santiago de Compostela (USC), Galicia, España, donde vivió entre los años de 1994-1998.

Procedió a la defensa pública de su tesis doctoral ante tribunal integrado por los profesores españoles Júlio Gaspar Sequeiros Tizón, Antonio Grandio Dopico, Manoel Cao Fernández, Maria Tereza Cancelo Márquez y Juan Piñero Chousa, de las Universidades Gallegas de La Coruña y Santiago de Compostela, bajo la dirección del Catedrático em Hacienda Pública de la USC, Prof. Dr. Luís Caramés Vieitez.

Realizó sus estudios superiores en Ciências Económicas y en Derecho en las Universidades Federales de Minas Gerais, Rio de Janeiro y Ceará, licenciado en esta última, donde incluso se hizo Maestro en Derecho Público, con tesis publicada por la Editorial Laiovento, de Santiago de Compostela, bajo el título: **“Direito e Comunicação: os Limites da Informação”** (1997).

Actualmente es jefe del Departamento de Derecho Público de la Universidad Federal de Ceará (Brasil) y profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UFC, en Fortaleza.

Presidente de la AIADCE (Associação Iberoamericana de Direito Constitucional Econômico- biênio 2004/2006), es también miembro efectivo de las Asociaciones Chilena y Peruana de Derecho Constitucional, del Instituto de Magistrados de Ceará, de la Academia de Ciencias Sociales de Ceará (ACSC), del Instituto de los Abogados Brasileños

REGIS FROTA ARAÚJO

**SOLIDARIDAD CONSTITUCIONAL
EN BRASIL**

2ª Edición

Fortaleza-CE
2005

Edição: AIDCE - Associação Iberoamericana
de Direito Constitucional Econômico

Rua João Carvalho, 800 - Sala 908 - Telefax: (85) 3224.8810 e 3261.9627
e-mail: regisfrota@hotmail.com - home page: www.advassociados.com/aidce
CEP: 60125-070 - Fortaleza - Ceará - Brasil

Araújo, Francisco Régis Frota

A658s

Solidaridad Constitucional en Brasil / Francisco Régis Frota
Araújo. – Fortaleza: Associação Ibero-Americana de Direito
Constitucional Econômico, 2005.

696p.

ISBN: 85-98976-01-6

1 – Cooperación internacional. 2 -- Solidaridad interterritorial.
3 -- Financiación regional. 4 – Desigualdad social. 5 – Derecho
social.

6 – Fondo de Compensación Interterritorial. 7 – Fondo
Constitucional de Financiación del Nordeste-Brasil. I – Título.

CDD: 327.17

Impresso no Brasil/*Printed in Brazil*

AGRADECIMIENTOS

Una tesis **nunca** se hace en soledad, es fundamental para su realización la ayuda y orientación de muchas personas.

Mis agradecimientos, en primer lugar, al Profesor Luís Caramés Vieitez, director de este trabajo y responsable, desde el principio, por mi feliz elección por la Universidad de Santiago de Compostela, es a él a quien se debe todo cuanto de mi trabajo pueda rescatarse. Sin su orientación, entrañable amistad e inestimable ayuda, no hubiere sido posible la conclusión de esta tesis.

A sus enseñanzas, desinteresada colaboración y entrañable amistad, sólo puede responder mi más sincera gratitud.

Al profesor Roberto Blanco Valdés, Catedrático del área de Derecho Constitucional, por el estímulo y ejemplo de seriedad; Al profesor Carlos Ruiz Miguel, por el interés mostrado y sus apreciaciones técnicas y rigurosas; a los profesores Pedro Puy Fraga, del Departamento de Economía Política y Hacienda Pública, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela-España, por sus enseñanzas y desinteresada colaboración; al profesor Antonio López Díaz, del Departamento de Derecho Financiero, por la constante e incansable ayuda en relación a indicaciones bibliográficas.

Mi agradecimiento, en segundo lugar, a la “Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior” (CAPES), por la beca de investigación que me concedió, y a la “Fundação Paulo Bonavides” de la Universidad Federal de Ceará y, de modo particular, al Banco del Nordeste de Brasil S/A, cuyas excedencias han venido a posibilitar mi estancia en la España de las Autonomías, a lo largo de estos tres últimos años, acompañado de toda mi familia.

Finalmente, a ustedes, Lilinha, Sarissa, Sarah y Arthur qué decir... saben a poco todas las palabras de agradecimiento.

ABREVIATURAS

BB - Banco del Brasil S.A.

BNB - Banco del Nordeste del Brasil S.A.

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

CCAA - Comunidades Autonomas

CE - Constitución Española

CPFF - Consejo de Política Fiscal y Financiera

CRFB - Constitución de la República Federal de Brasil

CEDEPLAR - Centro de Planeación y Desarrollo Regional

ETENE - Escritorio Técnico de Estudios Económicos del Nordeste.

FCI - Fondo de Compensación Interterritorial

FCO - Fondo Constitucional de Financiación de Centroeste

FEDER - Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEF - Fondo de Equilibrio Financiero

FINOR - Fondo de Inversiones del Nordeste

FINSOCIAL - Financiación de la Seguridad Social

FNE - Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste

FNO - Fondo Constitucional de Financiación del Norte

FPE - Fondo de Participación de los Estados-Miembros

FPM - Fondo de Participación de los Municipios

FUNDAJ - Fundación Joaquín Nabuco

FVG - Fundación Getulio Vargas

HPE - Hacienda Pública Española (Revista)

ICMs - Impuesto de Circulación de Mercancías

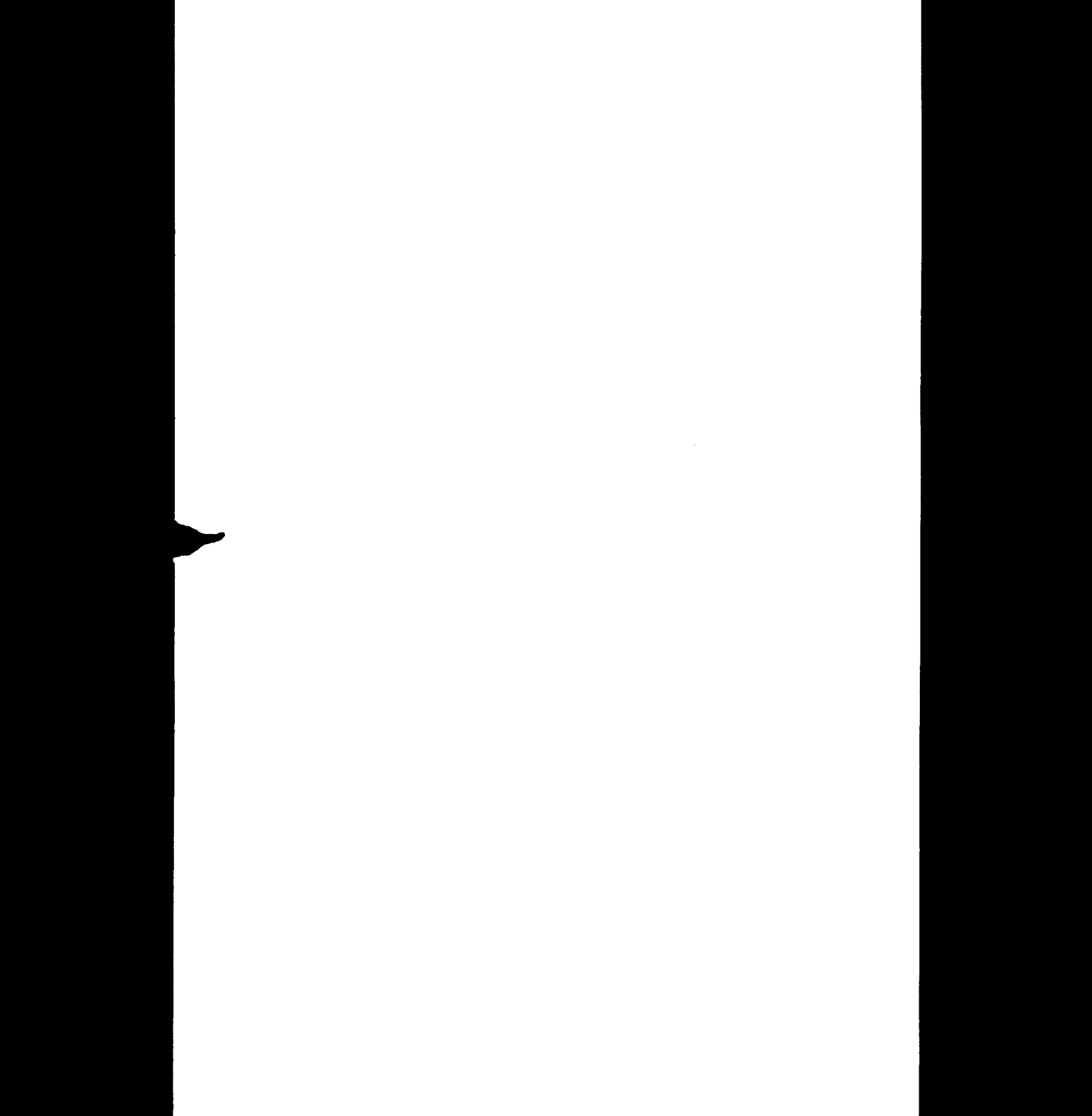
IEF - Instituto de Estudios Fiscales

IFBGE - Instituto Fundación Brasileño de Geografía y Estadística

INE - Instituto Nacional de Estadística

IPEA - Instituto de Planeación Económico y Social

IRPF - Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
LOFCA - Ley Orgánica de Financiación de las CCAA
PGP - Presupuesto y Gasto Público
PIMES - Programa de Maestría y Doctorado en Economía
REDC - Revista Española de Derecho Constitucional
REDF - Revista Española de Derecho Financiero
REN - Revista Económica del Nordeste
STC - Sentencia del Tribunal Constitucional
STF - Supremo Tribunal Federal
SUDENE - Superintendencia del Desarrollo del Nordeste
UFC - Universidad Federal de Ceará
UFMG - Universidad Federal de Minas Gerais
UFPE - Universidad Federal de Pernambuco



ÍNDICE GENERAL DE LA OBRA

CAPÍTULO PRIMERO:

INTRODUCCIÓN: EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL Y LOS MODELOS ESPAÑOL Y BRASILEÑO DE FINANCIACIÓN

DE LAS REGIONES	15
<i>I - Conceptualización de la solidaridad</i>	<i>15</i>
1 - La solidaridad en el marco del Estado social	18
A/La solidaridad en el ordenamiento constitucional español	21
<i>a/La dimensión jurídica de la solidaridad.....</i>	<i>21</i>
<i>b/La recepción del principio de solidaridad en la CE y en los Estatutos de Autonomía</i>	<i>25</i>
<i>c/La solidaridad como principio informador del ordenamiento jurídico:desarrollo legislativo</i>	<i>26</i>
B/El principio de solidaridad en la jurisprudencia constitucional	27
2 - El marco político de la solidaridad	31
3 - El ámbito económico de la solidaridad	32
A/Compensación y coordinación de las Administraciones públicas: dos aspectos de la solidaridad	34
B/Consideraciones acerca de las clases de compensación financiera.....	41
<i>a/Compensación horizontal (directa e indirecta) y vertical</i>	<i>41</i>
<i>b/Compensación ordinaria y extraordinaria</i>	<i>44</i>
II - La solidaridad en el ordenamiento constitucional brasileño	45
1 - La articulación jurídico-constitucional del principio de la reducción de las desigualdades regionales y sociales.....	45
A/La innovación programática de la Lex Magna de 1988 de cara al desarrollo regional y al desarrollo socioeconómico equilibrado	46
B/El principio constitucional brasileño de reducción de las desigualdades regionales y sociales	47
C/Ubicación de principios de alcances similares al de solidaridad en la Constitución de 1988 y su conceptualización	51
<i>a/La cuestión regional y el constitucionalismo brasileño</i>	<i>51</i>

<i>b/La constitucionalización administrativa de las regiones</i>	52
<i>c/El proceso hacia la constitucionalización de las regiones</i>	55
<i>d/La cuestión social y el constitucionalismo histórico.....</i>	61
<i>e/La zona del semiárido en tanto que base geográfica de una política regional brasileña de solidaridad.....</i>	67
2 - Panorama general de los desequilibrios económicos regionales y sociales en el Brasil, a las vísperas de la Asamblea Nacional Constituyente	74
A/Las desigualdades sociales y un determinado ejemplo fáctico de la insolidaridad del modelo brasileño anterior al actual orden constitucional respecto al Nordeste	75
<i>a/La racionalidad de la economía vaquera.</i>	77
<i>b/Reflejos de la cuestión social concreta de la Federación</i>	80
<i>B/Antecedentes de la estructura</i>	83
C/Conclusiones preliminares	88

CAPITULO SEGUNDO:

REFLEXIONES SOBRE ALGUNOS CASOS DE UTILIZACIÓN DE FONDOS DE COMPENSACIÓN DE LAS DIFERENCIAS REGIONALES EN EL DERECHO COMPARADO

<i>I - Las soluciones de los Estados compuestos. Introducción</i>	91
1 - El modelo regional italiano	92
A/Bases constitucionales de la financiación de las regiones en Italia	92
B/El sistema financiero interterritorial o interregional en el art. 119, de la Constitución italiana	96
C/Autonomía financiera de la región italiana y coordinación financiera bajo legislación ordinaria, desde una perspectiva actual de su desarrollo	101
D/Regiones de Estatuto Ordinario	102
<i>a/La participación en los tributos del Estado a través del “Fondo Comune”</i>	102
<i>b/La participación en los tributos del Estado a través del “Fondo per il finanziamento di programmi di Sviluppo”</i>	104
E/Conclusiones preliminares.....	109

2 - El modelo federal alemán	110
A/Caracterización jurídica del modelo federalista alemán	110
B/El principio constitucional de la lealtad federal (Bundestreue)	118
C/Bases constitucionales de la Hacienda Pública de los Landers de la República Federal de Alemania	120
D/El reparto de ingresos tributarios en Alemania	127
E/La compensación financiera (Finanzausgleich)	132
F/Conclusiones Preliminares	142
<i>II - El peculiar modelo portugués</i>	<i>143</i>
1 - El principio de solidaridad en el sistema constitucional portugues ..	143
A/La construcción del poder local democrático en Portugal	145
B/ El papel de la Ley de Finanzas Locales (Núm.1/87) en el proceso evolutivo de la financiación de los Municipios portugueses	154
C/El Fondo de Equilibrio Financiero (FEF) portugues y su actuación en tanto transferencia de carácter solidario y compensatorio	157
a/La cuantía del FEF	159
b/La fórmula de cálculo del FEF	163
c/Los criterios de reparto del FEF	168
d/La doctrina constitucional portuguesa respecto al FEF	173
D/Reflexión Final	177

CAPÍTULO TERCERO:

ESTUDIO JURÍDICOCONSTITUCIONAL DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (FCI)	183
<i>I - El marco constitucional del Fondo español de compensación</i>	<i>183</i>
1 - El artículo 158.2 de la CE: su diseño en el iter constituyente	184
2 - El perfil constitucional del FCI	197
A/ Fines del FCI	198
B/ Destino del Fondo	200
C/ Órgano encargado de la distribución del FCI	205
D/ Sujetos beneficiarios del Fondo	206
E/Norma a cuyo través se lleva a cabo la distribución del FCI	209
<i>II - El diseño jurídico del Fondo de Compensación Interterritorial.</i>	
1 - La Ley 7/1984, de 31 de marzo, del FCI	212

A/La tramitación del Proyecto de Ley del FCI	227
B/Tentativa de impugnación constitucional de la Ley 7/1984, del FCI..	233
C/El FCI: concepto y naturaleza	239
D/ La ordenación jurídica actual del FCI.....	241
E/La Financiación reciente de las CCAA del Régimen Común	251
<i>III - El marco legal-económico de los mecanismos de redistribución de las CCAA</i>	<i>254</i>
A/La dotación presupuestaria del FCI	257
B/La participación de las CCAA en el Fondo	264
<i>IV - Evolución de la normativa aplicable al FCI.....</i>	<i>269</i>
1 - Introducción	269
A/El desarrollo de los Estatutos de Autonomía y de la LOFCA: etapas de la financiación autonómica	269
B/Financiación Autonómica: una búsqueda de la descentralización española.....	273
<i>V - Realidad fáctica del FCI, en España, durante los tres períodos de financiación de las CCAA</i>	<i>280</i>
1 - Introducción	280
A/El Fondo de Compensación Interterritorial de 1982	282
B/El FCI en los años 1983/84 y el Fondo de Acción Urgente (FAU)	291
C/El FCI de 1983/86 dentro del Periodo Trasitorio de Financiacion de las CCAA	297
<i>VI - Introducción a la formulación definitiva del FCI.....</i>	<i>304</i>
1 - El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y el Acuerdo de 1986	304
A/El FCI en el período definitivo de financiación de las CCAA	310
B/El Acuerdo de 1992 (para el período de 1992/1996).....	321
C/Las relaciones entre el FCI y el FEDER: resultado de la integración del sistema español de compensación horizontal indirecta a la política comunitaria de desarrollo regional	327
2 - El período denominado de la “corresponsabilidad fiscal” (1992/1996), de financiación de las CCAA	341
A/Introducción	341
B/La Compensación Transitoria del bienio 1990 y 1991	345

C/Análisis de los resultados del FCI en el quinquenio considerado	351
<i>a/El referencial teórico y doctrinal que el tema del apartado plantea</i>	<i>351</i>
<i>b/El FCI y la inversión regional</i>	<i>357</i>
D/Consideraciones acerca del Libro Blanco de los Expertos Independientes y las nuevas perspectivas del sistema de financiación autonómica	366
<i>a/El "Informe" del Libro Blanco respecto al FCI</i>	<i>371</i>
<i>b/El FCI desvirtuado: evaluación jurídica</i>	<i>374</i>
E/ La reforma de la financiación autonómica de 2002 : apuntes para el diseño de un modelo estable de financiación autonómica, en la España de las Autonomías, así como el trabajo parlamentario brasileño de reforma tributaria y previdenciaria hacia un nuevo sistema de financiación: retos	383
F/Conclusiones preliminares	392
 CAPITULO CUARTO:	
ANÁLISIS JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL FONDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIACIÓN DEL NORDESTE (FNE) BRASILEÑO	
I - El marco constitucional del FNE	395
1 - El artículo 159, I, "c" de la CRFB: su diseño en el iter constituyente	396
2 - El perfil constitucional del FNE	404
II - El diseño jurídico del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste(FNE)Brasileño.	409
1 - El FNE: concepto y naturaleza	409
2 - Análisis de la Ley del FNE	410
A/Introducción	410
B/Consideraciones jurídico-normativas aportadas por la Ley número 7.827/1989, de 27 de septiembre de 1989, de los Fondos Regionales ...	411
III - El marco legal-económico de la instrumentación financiera brasileña de carácter solidario	432
1 - La autonomía del Presupuesto de la Seguridad Social	433
A/La jurisprudencia de los Jueces Federales y de los Tribunales Superiores respecto a la constitucionalidad de la contribución social para la financiación de la Seguridad Social	437

B/Referencial teórico de la doctrina de la compensación financiera interterritorial respecto al FNE y a la Seguridad Social.....	443
2 - Características del sistema de compensación horizontal establecido en la Constitución de 1988	449
A/La participación en los ingresos tributarios a través de las transferencias de la Unión y sus criterios	450
<i>a/Las subvenciones como mecanismos de compensación: tipos y criterios de reparto</i>	<i>453</i>
<i>b/ Presupuestos de la Unión e inversiones de las Empresas Estatales</i>	<i>454</i>
B/La admisión de concesión de exenciones fiscales destinadas a promover un desarrollo socioeconómico equilibrado entre las diferentes regiones del País	457
<i>a/La utilización de fondos para la distribución de las transferencias</i>	<i>467</i>
<i>b/El sistema brasileño de compensación horizontal y vertical</i>	<i>470</i>
<i>a'/Gastos corrientes y de inversión: naturaleza y personalidad jurídica de los Fondos de Participación y Fondos Regionales de Financiación</i>	<i>472</i>
<i>b'/Compensación vertical: las transferencias a los Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios</i>	<i>476</i>
C/El valor contratado del FNE	483
IV - Realidad fáctica del FNE y su evolución reciente	491
A/Antecedentes históricos del FNE.....	491
<i>a/La economía del sector público brasileño en la historia reciente</i>	<i>497</i>
<i>b/El Fondo de las Sequías y el FINOR en cuanto antecedentes directos del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE)</i>	<i>507</i>
<i>c/Nuevos rumbos para la economía del Nordeste (El pensamiento del BNB)</i>	<i>516</i>
B/El FNE de los años 1989/1991 y el trabajo de su gestión financiera	518
C/El FNE en el lustro 1991/1995 bajo los planes estratégico y de acción de su gestor financiero	521
<i>a/Directrices para un plan de acción del BNB (1991/1995)</i>	<i>522</i>
<i>b/Análisis de los impactos económicos de las aplicaciones del FNE en el año 1992</i>	<i>530</i>
<i>c/El Nordeste y la política del sector agroindustrial.....</i>	<i>533</i>
<i>d/La experiencia del FNE respecto a este sector</i>	<i>537</i>

<i>e/El FNE y el sector industrial según la “Propuesta de Aplicación para el ejercicio de 1996”</i>	542
D/Conclusiones preliminares	545

CAPITULO QUINTO:

VISIÓN COMPARADA ENTRE EL FCI ESPANOL Y EL FNE BRASILENO	549
<i>I - Presentación de un modelo teórico del proceso de desarrollo económico de la región Nordeste brasileña a través del principal mecanismo de solidaridad</i>	549
1 - Estudio comparado de los mecanismos español (FCI) y del Nordeste brasileño (FNE) de garantía de realización de la solidaridad	560
A/La solidaridad como expresión de la unidad española versus la reducción de las desigualdades regionales y sociales como expresión constitucional brasileña de la garantía del desarrollo nacional	560
B/Primeras aproximaciones a las políticas de compensación financiera interterritorial adoptadas por los Estados compuestos de Brasil y España	531
<i>II - La valoración de la solidaridad en el marco de dos modelos concretos</i>	570
A/Presentación por la España de las Autonomías de un nuevo modelo de financiación de las CCAA donde los mecanismos de solidaridad son reconsiderados	570
<i>a/Posibles cambios indeseables en el FNE brasileño en contra de la deseabilidad de cambios en el FCI y en el otro mecanismo constitucional español de solidaridad</i>	585
<i>b/La reconsideración de la solidaridad por el nuevo y actual modelo</i>	395
<i>c/La retrasada puesta en marcha de las asignaciones de nivelación</i>	598
B/Comparación jurídico-constitucional de los fondos brasileño y español de compensación y solidaridad interterritoriales	602
<i>a/Análisis de los principios constitucionales.</i>	602
<i>b/Comparación legal de la operatividad de los instrumentos compensatorios de las diferencias regionales</i>	604

<i>c/La doctrina de la solidaridad y de la compensación interterritoriales ante la doctrina del desarrollo nacional</i>	626
Conclusiones	633
Apéndice Legislativo	641
Bibliografía Consultada	663
Expediente de la AIADCE	686
Obras del autor	689
Sumário	695

Capítulo Primero

INTRODUCCIÓN: EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y LOS MODELOS ESPAÑOL Y BRASILEÑO DE FINANCIACIÓN DE LAS REGIONES.

I/Conceptualización de la solidaridad

Según el “Pequeño Larousse 1996”,¹ **solidaridad** supone una “entera comunidad de intereses y responsabilidades: **solidaridad entre los pueblos**” o, aún, una “actitud de adhesión circunstancial a la causa o empresa de otros: **muestra de solidaridad**”.

A su vez, el “Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española”² define solidaridad como la “adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otro”, en un primero momento, para luego añadir un segundo concepto – propio del derecho privado –, según el cual configura el ‘modo de derecho u obligación in solidum’.

Ambas primeras conceptualizaciones o definiciones se mantienen en el plan puramente filosófico, y solamente la última penetra la visión jurídica, mientras una última consulta nos permite conocer una definición de **solidaridad**, en un ámbito más general, como a suponer la “conjunción de esfuerzos humanos que concurren a un fin común, político, social, económico, religioso, industrial, jurídico propiamente dicho, y el acuerdo de las personas reunidas expresamente para obtener la referida finalidad en un momento dado”.³

Como ha puesto de manifiesto **Sánchez Agesta**,⁴ en la lengua castellana la expresión **solidaridad** significa tanto una referencia al concepto jurídico romano de los derechos u obligaciones **in solidum**, que definen un crédito o una responsabilidad común e indivisa entre los titulares de derechos y obligaciones, como puede concebirse a partir de una comunidad de intereses, sentimientos y aspiraciones.

Así de sencillo podemos concluir a partir de las definiciones aportadas en los párrafos anteriores.

¹ Vid., “El pequeño Larousse Ilustrado 1996 - Diccionario Enciclopédico”, Edición Larousse Planeta S.A., Barcelona, 1996, pág. 933.

² Cfr., “Diccionario de la lengua española”, Real Academia Española, 21ª edición, Tomo II, Madrid, 1992, pág. 1899.

³ Vid., por todos, **Nueva Enciclopedia Jurídica**, verbete Solidaridad.

⁴ SÁNCHEZ AGESTA, Luis: “Comentarios a las Leyes Políticas - Constitución Española de 1978”, Dirigidos por Oscar A. Villaamil, Editorial Revista de Derecho Privado. 1983, Madrid, Tomo I, pág. 173.

En verdad, como habremos de ver más adelante, el principio de solidaridad se ha constituido en uno de los pilares de la organización territorial del Estado de las Autonomías, juntamente con el principio de autonomía; para tanto, hay que reportarse al artículo 2, de la Constitución Española, aunque el referido artículo se niegue a definir el contenido de esa solidaridad, de ese principio, como lo afirma la mayoría de los autores.⁵

Como ha puesto de relieve **Valeriano Martín** “en Derecho Constitucional, el término **solidaridad** se caracteriza por la idea de cohesión, adhesión o unión permanente entre quienes comparten la misma tarea, fin, situación u opinión.”⁶ Antes de ahondar el concepto en el terreno del Derecho público, sin embargo, debemos verificarlo en el área del Derecho privado.

“En el derecho de obligaciones – señala **Falcón y Tella** - la solidaridad implica la existencia de una pluralidad de acreedores y/o deudores, de forma tal que exista la posibilidad de reclamar por un sólo acreedor y/o de prestar por un sólo deudor íntegramente la prestación, quedando la obligación extinguida por la reclamación de un solo acreedor y/o el pago de un solo deudor”⁷

En efecto, en sede de derecho privado, como ha puesto de relieve **Valeriano Martín**⁸ ‘la solidaridad es una forma de obligación o de apoderamiento caracterizada por la independencia que guardan varios acreedores, varios deudores o varios apoderados entre sí para el ejercicio de su derecho, el cumplimiento de su obligación o el ejercicio de su poder frente a otra parte’.

Por supuesto, hubo una evolución lenta y gradual en el concepto de solidaridad: surgido en la literatura social, se incorpora primeramente al Derecho privado como novedad y solamente más tarde, al Derecho público.

⁵ Cfr. LUIS SÁNCHEZ AGESTA, FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO, JESÚS LEGUINA VILLA, etc. Ni por eso, determinados autores (FERNANDO FERNÁNDEZ RODRIGUEZ y ANTÓNIO LÓPEZ NIETO) han dejado de considerar debidamente configurado en la CE el principio de solidaridad: “tanto es así que hemos sugerido calificar a esa Constitución con el sobrenombre “de la solidaridad”. (En “La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la LOFCA” pág.192).

⁶ HERNANDEZ MARTIN, Valeriano: “El principio de solidaridad y el FCI” en “Organización Territorial del Estado”, Madrid, 1984, pps.1560/1571, en concreto, p. 1565

⁷ FALCÓN Y TELLA, Ramón: “La compensación Financiera Interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pp.32 Cfr., tb. su concepción de **solidaridad** en la relación jurídica tributaria, publicado en el número 50 de la revista C.T. con el título **La solidaridad tributaria**, pag. 139 y sigs., al comentar el artículo 34 de la Ley General Tributaria.

⁸ HERNANDEZ MARTIN, Valeriano: Op. cit., Idem, ibidem.

En cambio, **Agesta** ha subrayado que si bien el principio de solidaridad es un novedad desde el punto de vista del Derecho escrito, no lo es desde el punto de vista doctrinal.⁹

A su vez, ha bien señalado **Alberti Rovira**¹⁰ que “la solidaridad, en la acepción que aquí importa, es la relación producida entre personas o entes cuando éstos participan con el mismo interés en una cierta cosa o empresa.” Generalizando la doctrina de la solidaridad construida en el campo del derecho privado se puede decir que consiste en la responsabilidad compartida por varias personas, de manera que la cosa u obligación de que se trate corresponde a cada una en su totalidad, y no sólo en parte. Trasladado este sentido a las relaciones autonómicas, se puede decir que la solidaridad cumple, en un primer y general sentido, la función de integrar a las diversas instancias estatales en una única empresa, a la que ninguna se puede considerar ajena, y que corresponde en todo a cada una de ellas, empresa común que no puede consistir sino en la realización de los valores constitucionales y de los intereses generales del conjunto estatal.

Desarrollado en el campo del derecho privado,¹¹ el concepto de **solidaridad**, como principio en el orden jurídico del derecho público, sigue la evolución necesaria de la creciente publicización de la norma jurídica, a finales del siglo pasado y principio de este siglo. Las aportaciones teóricas de **Condorcet, Paine, L.Blanc, Stuart Mill, Lasalle, Durkheim, Bernstein, Gurvitch, Leon Duguit o J.Vera**, han contribuido para la expresión y proceso de consolidación de esta evolución.

Al comentar el referido artículo 2, de la Constitución Española, **Sanchez Agesta** se refiere a las aportaciones teóricas de un **Durkheim** y de un **Pesch** a la conceptualización del principio de solidaridad, para concluir que, además de la estrecha

⁹ SANCHEZ AGESTA, Luis: Constitución Española de 1978, tomo Y, cit., Madrid, 1983, pág..171

¹⁰ ALBERTI ROVIRA, Enoch y Otros: “El sistema jurídico de las Comunidades Autonomas” tecnos, Madrid, 1985, en especial capitulo III (naturaleza y construccion del estado autonómico), en concreto pp.81; Cfr. tb., del mismo autor catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona sus monografías: “Autonomia politica y unidad economica”, Civitas, Madrid, 1995, y “La articulación entre los diversos niveles de gobierno” (Ponencia -mecanografiada - impartida en el seno de las “Jornadas sobre el futuro del Estado Autonómico”, en el día 4 de diciembre de 1995, en la Aula de Cultura de Caja Galicia).

¹¹ En el ámbito del Derecho Privado - señala **Javier de Lucas**- hay que reconocer el impulso que supone la obra de **Gierke** para hacer presente el principio de solidaridad en ese ámbito, pues recurre a ese concepto como clave de bóveda de su crítica del modelo jurídico occidental al que descalifica por enclavado en la tradición individualista del **Ius Quiritium**, al tiempo que hace ver que la clave del Derecho no está en la noción de dominio o soberanía de la voluntad, sino en la conciencia social de obligatoriedad que tiene su origen en el vínculo de **solidaridad**.” Apud “**La polémica sobre los deberes de solidaridad**” en **Revista del CEC**, sept/dic 1994, Madrid, pp. 9/88, en concreto, p.19

relación de la solidaridad con la unidad, se contempla la diversidad en su contenido, es decir, el principio de solidaridad se revela un principio de enlace de lo que es simultáneamente igualdad y diversidad. Pero, antes de llevar sus consideraciones al plan estrictamente jurídico interpretativo que encause el principio de solidaridad, el notorio constitucionalista¹² de la Universidad Complutense señala haber destacado estos puntos de vista que parten de posiciones tan diversas, para que el lector pueda advertir la dificultad de fijar un concepto teórico preciso de lo que significa la solidaridad como un principio general de estructura en esa división territorial del poder. Añade el autor: "En los dos conceptos hay, sin embargo, un punto común en el que queremos hacer hincapié; la solidaridad se revela como un **principio de enlace** de lo que es al mismo tiempo **unidad y diversidad**."

Pero la noción de solidaridad es, sin embargo, de más fácil intuición que definición. Tal vez por ello, **José Peñalosa** haya afirmado que "es probable que sus contornos sean apriorísticamente inasequibles a todo intento de precisión cuando se convierte en principio rector, angular, de una Constitución¹³ y trasciende de la órbita de las puras relaciones jurídicas interpersonales reguladas en derecho privado".¹⁴

1/ La solidaridad en el marco del Estado social

La noción de derecho social, mantenida por **Georges Gurvitch**, y después, desarrollada por **Leon Duguit**¹⁵ supone la invocación de la solidaridad en sustitución al individualismo. La norma de derecho social vino en atención a la necesidad de contemplar los pobres, los obreros, de extender los derechos humanos a todos y no sólo a los detentadores de privilegios económicos, sociales y culturales.

¹²SANCHEZ AGESTA, Luis: Constitución Española de 1978, tomo I. Comentarios a las Leyes Políticas dirigidos por **Oscar Alzaga Villaamil**, Edit.Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1983, pps.109/195, en concreto, pp.173.

¹³Se refiere al principio de "solidaridad interregional" del art.2 de la CE (garantizado por la disposición del art.138CE) más que a la "solidaridad entre todos los españoles" definida por los artículos 45.2 y 156.1 del mismo estatuto supremo.

¹⁴JUAN Y PEÑALOSA, José Luis de: "El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos" en **Documentación Administrativa**. Madrid, 1979, numero 181, pps. 191/224, en concreto, 191.

¹⁵LEÓN DUGUIT, **Traité de Droit Constitutionnel**, Lib. Fontemoing, Paris, 1927 (tomo I) y 1930 (tomo III). Como pone de manifiesto la teoría jurídica de **Duguit** la solidaridad es el fundamento del Derecho, según el cual "todos los miembros de la sociedad están obligados por la regla de Derecho a no hacer nada que sea contrario a la solidaridad social, y a hacer todo lo posible por asegurar su realización". En tomo III, pags. 639 y sigs.

El Estado español fundado en la Constitución de 1978 se caracteriza, sin embargo, por ser un Estado social y democrático de derecho, el cual incorpora el principio de solidaridad entre sus principios fundacionales.¹⁶

Ese tipo de norma jurídica, la norma de derecho social, sostiene la evolución de la norma privatista a la norma publicista, define a toda prueba el camino del estado liberal al estado social.¹⁷

Con la tendencia hodierna de creciente publicización del derecho, de la siempre más grande orientación hacia la proletarianización de la norma jurídica, el principio de solidaridad encuentra oportunidad de hacerse presente en algunas legislaciones positivas, a pesar de las dificultades de plasmación en instituciones concretas.

El publicista inglés **Robert Malthus** supuso que mientras la producción alimenticia de la humanidad iba crecer en una proporción aritmética, la población mundial crecería en obediencia a una proporción geométrica. Esa previsión pesimista hizo escuela hasta finales del siglo pasado, siendo, entonces, superadas por los avances tecnológicos.¹⁸

Por supuesto, las contribuciones tecnológicas al incremento de la producción de alimentos en el mundo, han concurrido para el deshace del pensamiento malthusiano. En cambio, no se puede ignorar que la implantación de factorías y tecnologías, durante la revolución industrial, trajo problemas desconocidos, resultando necesario a que los legisladores y doctrinadores del derecho trabajasen hacia la protección de los económicamente más flacos. El conflicto **capital/trabajo**, durante esos dos últimos siglos, ha asumido largas proporciones, incluso ignoradas, hasta entonces, sea por la ciencia, sea por la realidad social.¹⁹

Con acierto ha subrayado **Arnaldo Vasconcelos** que “el trabajo de los constructores de la teoría jurídica continua, sin embargo, imprescindible, sobre todo porque es con base en él que se prepara la formulación del Derecho positivo, exigido por las nuevas invenciones y descubiertas”.²⁰

¹⁶Vid., por todos, GARRORONA MORALES, Angel: “El Estado español como estado social y democrático de derecho”, Edit. Tecnos, Madrid, 1991, 4ª reimpresión, en especial de las páginas 27 a 98.

¹⁷Cfr., bien a propósito, la obra maestra de PAULO BONAVIDES, “**Del Estado Liberal al Estado Social**”, edit. Malheiros, 5ª edición, Sao Paulo, 1991.

¹⁸Cfr. HUGON, Paul: “História das doutrinas economicas”, Editorial Atlas, 4ª Ed., S.Paulo, 1965.

¹⁹Señala **Albert de la Pradelle**: “Ce ne sont pas les philosophes avec leurs theories, ni les juristes avec leurs formules mais les ingenieurs avec leurs inventions que font le droit et surtout le progrès du droit”, citado por Arnaldo Vasconcelos en “Teoría da norma jurídica”, Forense Edit., Rio de Janeiro, 1978, pág. 303.

²⁰VASCONCELOS, Arnaldo: “Teoría da Norma Jurídica”, Editorial Forense, Rio de Janeiro, 1978, pág.304

Efectivamente, la doctrina del derecho social camina hacia la solidaridad a través de aportaciones teóricas como las de **Peregrino Rossi** que en 1837, diez años antes de la publicación del Manifiesto Comunista, publica fuerte libro titulado “Observations sur le Droit Civil Francais considéré dans ses rapports avec l’État économique de la société”, remarcando la distancia entre la realidad social y la Ley Civil. Demuestra como la Ley civil de aquella época se encontraba desactualizada.

Desde el punto de vista de la ciencia jurídica, hay de subrayarse las contribuciones de **Otto von Gierke y Antonio Menger**, juristas alemanes que, en 1889 y 1890, publican respectivamente “El proyecto de un código civil y el derecho alemán” y “El derecho civil y las desaposecionadas clases sociales”, dan una precursora caracterización de la norma de derecho social, -intermedio entre el Derecho Público y el Derecho Privado.

El concepto de solidaridad, así plasmado, contiene sus elementos fundamentales, en la órbita jurídica, que podrían ser definidos, como señalados por **José Peñalosa**²¹ a tres niveles: a) la necesidad de un proyecto compartido; b) que la solidaridad no sea una noción inerte sino que tenga virtualidad en la vida social; y, c) que la solidaridad tenga el respaldo jurídico de toda norma.

En verdad, la solidaridad sólo puede sustentarse cuando basada en un proyecto²² comunitario, de todo un grupo social puesto **en acuerdo**, como la sociedad española, a través de sus partidos políticos, durante la transición política, tras el régimen de Franco, que respaldó en norma jurídica constitucional – el diploma fundamental de 1978 –, la virtualidad, efectividad y operatividad del principio de solidaridad interregional, convirtiendo en derecho-obligación a esa “novedad²³ desde el punto de vista del Derecho escrito en la regulación de una distribución territorial del poder”.

“Si quisiéramos hallar formulaciones análogas – señala **Alonso de Antonio** –, en Derecho Comparado, deberíamos recurrir a la “cooperación en las tareas comunitarias” que consagra la Ley de Bonn (art.91,a) o el principio de “lealtad o fidelidad a la federación” (Bundestreue) deducido por la doctrina (R.Smend) de los criterios que

²¹JUAN Y PEÑALOSA, José Luis de: Op.cit. pág. 193.

²²Cfr. el estudio sobre el concepto de solidaridad en el ordenamiento constitucional español desarrollado por el doctor **Alfonso Pérez Moreno** en “Técnicas Jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional” (Estudios sobre el Proyecto de Constitución. CEC, Madrid, 1978).

²³SANCHEZ AGESTA, Luis: Op.cit. p.171

inspiran la legislación concurrente y hábilmente interpretado por el Tribunal federal alemán.”²⁴

Como tenemos oportunidad de ver más adelante, una formulación igualmente análoga al principio de solidaridad español se halla en el Derecho constitucional brasileño recurrido por los objetivos fundamentales de la República Federal de construcción de una sociedad libre, justa y solidaria; de garantía del desarrollo nacional y, por último, de la erradicación de la pobreza y de la marginación y, asimismo, de reducción de las desigualdades sociales y regionales.

Es decir: lo que el principio de solidaridad cumple como función, con distinta fundamentación jurídico-constitucional, cumplen en otros ordenamientos, otros principios, como el referido principio germánico de la **Bundestreue** (la lealtad federal), en Alemania o, el principio general de la actividad económica brasileña de reducción de las desigualdades regionales y sociales, consagrado en la Constitución federal de Brasil de 1988.

A continuación veremos como se articula el principio de solidaridad en los ordenamientos constitucionales de los Estados compuestos, sobre todo en los casos de España y Brasil, sucesivamente.

A/ La solidaridad en el ordenamiento constitucional español

a/ La dimensión jurídica de la solidaridad

La solidaridad se constituye en uno de los principios fundamentales de la Constitución española de 1978, en concreto en lo referido a la organización territorial del Estado; además, este texto supremo reconoce la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, al tiempo que reconoce y garantiza, en su artículo 2 “el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

²⁴ ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: “El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa”, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2 vols., Madrid, 1986, Monografías 8; Nótese que hemos manejado la versión mecanografiada de la tesis doctoral titulada “La organización Territorial del Estado en la Constitución Española de 1978”, Tesis Doctoral 59/85, Edit.de la Universidad Complutense de Madrid, 1985, pags. 321 y sgs., en concreto p.321.

²⁴Véase que las bases sobre las cuales se asentan la nueva ordenación territorial española se articulan en el título VIII de la C.Española (“de la organización territorial del Estado” arts. 137/158 CE) cuyo primero artículo – el 137 –, dispone que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”.

Entre los principios de integración están la libertad y la igualdad, es decir, la dimensión jurídica de la solidaridad se manifiesta a través de un capítulo de garantías jurídicas de estos principios constitucionales: la **igualdad** de derechos y obligaciones, la **libre** circulación y establecimiento de bienes y personas.

El artículo 139 de la Constitución Española establece textualmente:

139.1: Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

139.2: Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.”

El principio de la igualdad, es decir, la garantía jurídica constitucional de la igualdad se constituye, de este modo, en mandamiento superior y fundamental del ordenamiento español (art.1.1), significando sobre todo, la igualdad ante la ley de los españoles (art.14 CE). Por lo tanto, el principio de solidaridad está vinculado al contenido de los dos párrafos del artículo 139 transcrito.²⁵

Esta vinculación a los referidos párrafos del art.139 apunta, según interpretación idónea de Sánchez Agesta, a suponer “un nuevo sentido del principio de solidaridad como igualdad de derechos y obligaciones, esto es, de régimen civil y político con independencia de la circunstancia social y política de la adscripción personal de los titulares de esos derechos y obligaciones a una Comunidad autónoma.”²⁶

Sin duda, esa igualdad vinculada al principio de solidaridad va impedir, en cualquier hipótesis, la existencia de desigualdad accidental que no esté a herir la norma constitucional, por lo tanto, lo que se exige es el respecto a la igualdad sustancial de todos los españoles, consagrada por el art. 2 CE.

De esta forma se realiza una de las funciones fundamentales de un Estado compuesto como el Español: sujetar los intereses individuales al interés común, lograr la unidad constitucional, de manera que el régimen de derechos e obligaciones contenidas en la Constitución resulte de aplicación a todos los ciudadanos, independientemente de su local de nacimiento o residencia, evitando que la existencia de diversas instancias estatales (la central, la autonómica y la local) sea motivo o factor de discriminación territorial. Como hemos visto en la STC 25/1981, de 14 de julio de 1981, desde la primera hora el intérprete supremo de la norma constitucional

²⁵Cfr. SANCHEZ AGESTA, Luis: Op.cit.p.175.

²⁶Idem, ibidem.

española lo ha dicho; El Tribunal Constitucional ha igualmente señalado, con claridad, que dicho “principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones (...) puesto que la potestad legislativa de que las CCAA gozan, hacen de nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las CCAA no puede regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o las posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (arts. 53 y 149.1.1 CE)” (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2).

El principio de igualdad de derechos y obligaciones que encauzan la dimensión jurídica de la solidaridad, pues, conoce límites negativos y positivos de actuación de las Comunidades Autónomas (en adelante, también CCAA) en el ejercicio de sus competencias; como ha señalado **Albertí Rovira** “el principio de igualdad no se traduce en un desapoderamiento de las CCAA, en una prohibición de actuar cuando esta actuación afecte a los derechos, libertades u obligaciones de los ciudadanos, sino en un límite negativo del ejercicio del poder de las CCAA, de manera que su actuación no puede alterar el estatuto jurídico-constitucional básico que la Constitución garantiza a los ciudadanos, sus posiciones jurídicas fundamentales.”²⁷

Interesa aquí la interpretación de la vertiente territorial del principio de igualdad, no agotar el estudio **en abstracto** del principio de igualdad en la ley consagrado por el artículo 14 CE, que ha sido objeto de sustanciosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En el ámbito del ejercicio de las competencias hay un límite negativo de actuación de las CCAA que puede ser comprendido como decurrencia del principio de solidaridad: la no violación del interés general común y la no violación de los intereses legítimos de los demás miembros. Y añade **Albertí Rovira**: “Pero la solidaridad no sólo consiste en un límite negativo al ejercicio de las competencias, sino que la Constitución la configura también como el **fundamento** de ciertas **obligaciones positivas**, que afectan tanto al Estado como a las CCAA, particularmente en el terreno de la actividad económica.”²⁸

²⁷ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: “El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas”, Tecnos, Madrid, 1985, en especial capítulo III (naturaleza y construcción del Estado autonómico), en concreto pp.89.

²⁸ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: El sistema... cit., Madrid, 1985, pp.86

Es fundamento de obligación positiva de los poderes públicos el principio de solidaridad cuándo orienta a éstos en sus actuaciones a la consecución de ciertos objetivos constitucionales fijados.

Javier de Lucas se refiere a expresiones utilizadas por **Peces-Barba** según lo cual clasifica dos tipos de solidaridad: “solidaridad de los antiguos y solidaridad de los modernos”.

La solidaridad de los modernos sería una solidaridad más fuerte que la solidaridad de los antiguos, coincidente con la noción de sociabilidad en **Rawls** y verdaderamente enmarcada por las aportaciones de **Emile Durkheim**, el sociólogo que interpreta el concepto basado en la división de solidaridad mecánica y solidaridad orgánica.²⁹ **Durkheim** desarrolló la ciencia de la sociología al definir los “hechos sociales” como siendo “maneras de pensar, de querer y de sentir, exteriores al individuo y que se le imponen como una fuerza exterior”.

Si por un lado, el principio de solidaridad garantizado por el Estado español (art.138.1 CE) objetiva, en su vertiente territorial, esencialmente terminar con los actuales cuadros de distribución de la pobreza, invariablemente situados en determinadas regiones de España, como el sur, la línea portuguesa o la meseta, por otro lado, parte del **hecho diferencial** español, histórico³⁰ y lingüístico.

Consagrar la solidaridad interterritorial en España, no significa ignorar el hecho diferencial, todo al contrario. Como afirma **Jesús Leguina Villa**,³¹ “lejos de ensanchar el foso que separa a las comunidades ricas de las comunidades pobres, la Constitución pretende que el nuevo modelo de organización autonómica del Estado sirva efectivamente para configurar un sistema de producción y distribución de la riqueza más justa y equilibrado, que no sólo frene el drenaje de fuerza de trabajo, recursos naturales y capital ahorrado desde las comunidades de economía agraria hacia las zonas industrializadas, sino que exija al propio tiempo de éstas un esfuerzo adicional que ayude a compensar la deuda contraída con aquéllas”.

²⁹EMILE DURKHEIM: “De la división du travail social”, Paris, Alcan, 1911, XXXVI-XI y passim.

³⁰Según **Peñalosa** (Op.cit), GISPERT Y PRATS (Revista DA num.131, 1979) relata que las divisiones territoriales de la península comienzan, ya desde el siglo XI, a diferenciar las formas de concepción política y económica, puesto que Castilla y León incorporaban nuevos territorios sin distinción entre ellos y establecían la propiedad sobre amplias extensiones, lo que hacía que predominase la actividad agrícola y ganadera; por su parte, la Corona catalano-aragonesa reconocía la autonomía de las entidades que la integraban (Valencia, Mallorca, etc) y en lo económico se inclinaba por la industria y el comercio.”

³¹LEGUINA VILLA, Jesús: “Escritos sobre autonomías territoriales”, Editorial tecnos, 2ª edición, Madrid, 1995, pp. 29.

Como ha subrayado **Falcón y Tella**, hay una pluralidad de manifestaciones sobre el término solidaridad, de diversa relevancia, que ven desde el punto de vista político al jurídico, y desde éste al financiero.³²

A este propósito, ‘sin embargo, aunque la Constitución no impone la generalización de las autonomías a través de un reparto directo del territorio nacional, el resultado final del proceso ha llevado a esta solución, con la constitución de diecisiete Comunidades Autónomas, y con una cierta similitud en las competencias asumidas.’³³

b/ La recepción del principio de solidaridad en la CE y en los Estatutos de Autonomía.

La trascendencia del principio de solidaridad interterritorial, en el sistema español³⁴ es de tal magnitud que se desarrolla por todo su ordenamiento jurídico infra-constitucional, a veces llegando a integrar, explícitamente, algunos Estatutos Autonómicos como los de Cataluña (art.45.1.c), País Vasco (art.41.1), Galicia (art.1.2.) y de Andalucía (art.1.2.) cuyos preceptos señalados dan contenido material específico al principio de la solidaridad.

El artículo 145.2 CE establece, **ipsis litteris**: “Los estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar **convenios** entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los **acuerdos de cooperación** entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.”³⁵

La Lex Suprema Española contempla, pues, la posibilidad de formas de cooperación entre las Comunidades Autónomas, estableciendo diferencias de dos supuestos, como

³² FALCON Y TELLA, Ramón: “La compensación Financiera Interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.

³³ Idem op.cit., página 27; Nótese que ya ahora hay la L.O 1/95, de 13 de marzo, de E.A. de Ceuta y la L.O. 2/95, de 13 de marzo, de E.A. de Melilla. Cfr. tb. VALERIANO HERNANDEZ MARTIN: “El principio de solidaridad y el FCI”, pags. 1560/1572, en “Organización Territorial del Estado”, obra colectiva, IEF, Madrid, 1984; y JOSE LUIS DE JUAN Y PEÑALOSA: “El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos” en “Documentación Administrativa”, num. 181, Enero/Marzo 1979, pags. 191/224, Madrid.

³⁴ Conferir la obra magistral de FERNANDEZ SEGADO, Francisco: “El Sistema Constitucional Español”, Editorial Dykinson, Madrid, 1992

³⁵ **Negrito** nuestro, como forma de subrayar los distintos supuestos.

dicho en el apartado 2, del transcrito artículo 145, como forma de actuación de la solidaridad entre las CCAA: 1) Los **convenios** para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas; y, 2) los **acuerdos de cooperación**, distintos de aquellos convenios, en la medida en que necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

Alonso de Antonio señala muy bien que en cualquier de los casos, estas fórmulas de cooperación entre las CCAA, conocen un límite constitucional intransponible: aquello establecido por el apartado 1, del art. 145 CE, es decir, el ordenamiento constitucional español no admite la federación de CCAA. Por lo tanto, la prohibición de la federación de Comunidades Autónomas objetiva evitar el separatismo y la desagregación de la unidad nacional.³⁶

Es lógico que el principio de la solidaridad, consagrado por la Constitución Española, bien así el principio de reducción de las desigualdades regionales y sociales de la Constitución Brasileña, ganan ambos dimensión efectiva en la medida misma de un más relevante carácter compensador del modelo de financiación como un todo, o aún, de una mayor o menor operatividad de los instrumentos financieros (FNE y FCI), que ambos Estados compuestos utilizan de modo a compensar desequilibrios interterritoriales. En este sentido, asiste integral razón a **García-Quintana** cuando subraya no necesitar la solidaridad de ser expresada, ni garantizada cuando el Estado es unitario en el ejercicio de las correspondientes potestades soberanas. Y concluye: "No sucede así cuando el Estado es un sucedáneo sui generis del Estado federal, como sucede en el Estado de las Autonomías".³⁷

el La solidaridad como principio informador del ordenamiento jurídico: desarrollo legislativo

La solidaridad va jugar un papel especial en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, en todas sus etapas tras la promulgación de la Constitución de 1978.

³⁶ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: Op.cit. p. 328. Este autor supone que la prohibición de la federación de CCAA "tiende a evitar la formación de entidades políticas fuertes, que pudieran enfrentarse con el Estado y plantear graves tensiones en el equilibrio constitucional" español, aunque sepamos que tal fórmula prohibitiva fue inspirada en el caso de las Comunidades de habla catalana o "países catalanes" (Cataluña, País Valenciano y Islas Baleares), como muy bien lo subrayan y señalan LUCIANO VANDELI (L'ordinamento regionale spagnolo, pp.219, con traducción española por Fernando Lopez Ramon y Pablo Lucas Murillo de la Cueva bajo el título "El ordenamiento Español de las CCAA", Ed.del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982) y JESUS LEGUINA ("Las Comunidades Autónomas", pag. 753).

³⁷ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César: En "Prologo" de la obra cit. de R.Falcón y Tella, pps. 11/26.

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de 22 de septiembre de 1980, las dos Leyes de regulación del FCI (Ley 7/1984, de 31 de marzo y 29/1990, de 26 de diciembre)³⁸ y las leyes anuales de Presupuestos desempeñan importante papel en la articulación de forma concreta del contenido del principio de solidaridad.

La verdad es que tanto la Constitución Española cuanto los Estatutos de Autonomía recepcionan el principio de solidaridad - ya sea en su vertiente interpersonal (arts.45.2 y 156.1 CE) o interterritorial (arts. 2, 138 y 158.2 CE) o intersectorial {art.40.1 (distribución de la renta y fines de política económica) y art.131 (planificación)}, aunque esta última cabría hablar pese a la Constitución no emplear en ninguna ocasión el término solidaridad con este alcance, según lo recuerda **Falcón y Tella**.³⁹

Teniendo en cuenta que nos interesa más en particular la solidaridad interterritorial en tanto fundamento jurídico o principio constitucional que ordena la distribución del FCI,⁴⁰ como haremos ver en los capítulos siguientes, nos ceñimos a esta vertiente, es decir, a la solidaridad interterritorial, para encauzar la interpretación jurídica que puede dársele a este principio básico del régimen autonómico.

B/ El principio de solidaridad en la jurisprudencia constitucional

³⁸Cabe destacarse el reconocimiento de los economistas respecto a la importancia del FCI en tanto mecanismo de financiación destinado a garantizar la solidaridad en el Estado de las Autonomías, al menos desde una vertiente jurídica, como lo hace **Corticero Montijano** ("El principio de solidaridad en la financiación de las Comunidades Autónomas" en **Presupuesto y Gasto Público**, núm.5, cit. pág. 114) cuando afirma que "el FCI constituye el mecanismo de financiación que ha sido objeto de una mayor atención normativa. Con independencia de las referencias puntuales de las anuales Leyes de Presupuestos, dos leyes específicas (Ley 7/1984, de 31 de marzo y Ley 29/1990, de 26 de diciembre) se han ocupado de su regulación desde su creación, en 1982.

³⁹FALCÓN Y TELLA, Ramón: "La Compensación..." cit. pág. 118.

⁴⁰Como ha puesto de manifiesto SOLER ROCH, Maria Teresa: "Análisis de un supuesto concreto: el artículo 158.2 de la Constitución Española", en **Las Cortes Generales**, vol. III, IEF, Madrid, 1987, págs. 2275/2295, en concreto, pág. 2286), "si entendemos la solidaridad como principio que ordena la distribución del FCI, ésta viene necesariamente referida a un criterio de reparto desigual en la asignación de los recursos públicos, que favorece a unos territorios respecto de otros y que permite así cumplir el objetivo de nivelación que la Constitución le asigna." En la opinión de la profesora - la cual compartimos - la solidaridad en cuanto fundamento jurídico del FCI se manifiesta como un modo de actuación del principio constitucional de asignación equitativa de los recursos públicos. En cualquier caso, la tendencia a disminuir las diferencias económicas, criterio citado anteriormente y recogido en el artículo 16.2 de la LOFCA y el art.6 de la Ley reguladora (7/1984, de 31 de marzo) debe ser el objetivo que persiga toda inversión que pretenda financiarse con cargo al FCI."

El jurista **García de Enterría**⁴¹ comprende que todo en la Constitución es relevante, es decir, ni una sólo palabra o principio constitucional es jurídicamente irrelevante, venido a tener importancia normativa todos y cada uno de sus artículos, en contra de otras opiniones⁴² según la cual, por ejemplo, no todas las declaraciones constitucionales tienen “estructura de norma jurídica”, donde, a juicio de **Garrido**⁴³ las que no la tienen serían ‘pura retórica constitucional’ o ‘declaraciones que por su propia vaguedad son ineficaces desde el punto de vista jurídico’. Ésta última no es nuestra opinión, puesto que concordamos más con el pensamiento de Enterría según el cual hay que reconocer la fuerza normativa de la Constitución⁴⁴ se ubica precisamente en el reconocimiento de la supremacía de la norma constitucional sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento, ‘que obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación’... ‘en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales’.⁴⁵

Y aunque el Tribunal Constitucional español no haya utilizado con gran frecuencia el principio de solidaridad – por veces, incluso, llegando a dudar de la conveniencia de su utilización (v. STC 64/1982, de 4 de noviembre, sobre todo, Fundamento Jurídico 6⁴⁶) –, no cabe dudas que el intérprete supremo reconoce y pronuncia el valor normativo de todos los principios constitucionales, como lo hizo ya en su primera sentencia de inconstitucionalidad, la de 2 de febrero de 1981, siendo absolutamente explícito en afirmar que “Los principios generales del Derecho incluidos en la

⁴¹GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”, Edit. Civitas, Madrid, 1991, reimpresión de la 3a edición; y, también, “Principio de legalidad. Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución” en **Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)**, Año 4, num. 10-enero-abril 1984, páginas 11 a 62.

⁴²GARRIDO FALLA, Fernando: “Las fuentes del Derecho en la Constitución española”, páginas 45–46, citado por Ramón Falcón y Tella, Op. cit. página 139.

⁴³IDEM, IBIDEM.

⁴⁴Vid., en este sentido, por todos: HESSE, Konrad: “A força normativa da constituição”, Editor Sergio Fabris, Porto Alegre (Rio Grande do Sul/Brasil), versión brasileña de Gilmar Ferreira Mendes, 1991; y, también, BLANCO VALDÉS, Roberto L.: “Valor de la Constitución”, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

⁴⁵GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”cit., pag.95

⁴⁶El Fundamento Jurídico 6, de la STC 64/1981, de 4 de noviembre, R1 114/1982, siendo ponente A. Latorre dice: “Quizà más que la innovación genérica de este principio y de los citados artículos 2 y 138 de la Constitución, cuya importancia por otra parte no puede ponerse en duda, conviene fijar la atención en el hecho de que, con arreglo al artículo 128.1 de la misma, toda la riqueza del país en sus distintas gornas y fuese cual fuese su titularidad está subordinada al interés general”.

Constitución tienen carácter informador de todo el Ordenamiento jurídico – como afirma el artículo 1.4 del Título Preliminar del Código civil - que debe ser interpretado de acuerdo con los mismos. Pero es también claro que allí donde la oposición entre las leyes anteriores y los principios generales plasmados en la Constitución sea irreductible, tales principios, en cuanto forman parte de la Constitución, participan de la fuerza derogatoria de la misma... carácter específico del valor aplicativo – y no meramente programático – de los principios generales plasmados en la Constitución”.

Podríamos decir que ésta sentencia fue el punto de arranque de la jurisprudencia constitucional dictada en materia de principios de solidaridad a reconocer la integración o el carácter integrador de este principio en el ordenamiento jurídico.

En otra Sentencia, fechada de 14 de julio de 1981⁴⁷, el Tribunal ya aludira al principio de solidaridad, pero sin fundar en dicho principio ninguna conclusión concreta, como se deduce del Fundamento Jurídico 4: “El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad”.

En otra oportunidad, más una vez el Intérprete supremo vuelve a considerar el principio de solidaridad (aunque, en este caso, por decurrencia del principio de coordinación proclamado por el artículo 103.1 CE, vez que no cita expresamente a la solidaridad), pero una vez más para considerar dicho principio como accidental o accesorio, según algunos autores españoles⁴⁸ que han estudiado este tema: hago referencia a la STC 18/1982, de 4 de mayo (ver especialmente Fundamento Jurídico 14)⁴⁹ que explícita el hecho de que, a juicio de **García Roca**⁵⁰ bastaría con la referencia

⁴⁷Cfr. Recurso de Inconstitucionalidad núm. 25/1981, STC de 14 de julio de 1981 (pleno), en especial el fundamento jurídico núm. 4, en que fue Ponente A. Truyol (BOE, de 13 de agosto de 1981).

⁴⁸Vid., por todos, GARCIA ROCA, Francisco Javier: “La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento” y FALCÓN Y TELLA, Ramón: “La compensación financiera interterritorial” cit.; y, FERNANDEZ SEGADO, Francisco: “El sistema constitucional español” cit., donde el autor añade que ‘el Tribunal Constitucional ha sido extremadamente parco a la hora de pronunciarse en su jurisprudencia acerca de este principio’ (página 875).

⁴⁹En el FJ 14, de la STC 18/1982 de 4 de mayo, en que fue ponente A. Escudero, y en la que incidentalmente se plantea la constitucionalidad del artículo 5.2 del R.D. 1040/1981, de 22 de mayo sobre Registro y Depósito de Convenios Colectivos de Trabajo, se halla la afirmación textual de que la obligación de remitir los Boletines oficiales puede ser explicada: “como un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autonómicas. Este deber que no es menester justificar en preceptos concretos se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (artículos 103.1 y 152)”.

genérica a los artículos 2 y 138 para identificarse allí el principio de solidaridad, vez que el deber de solidaridad “no es necesario justificarlo en preceptos concretos”.

Por lo tanto, el principio de solidaridad aunque no tenga carácter principal, para el TC, sino accidental o accesorio, integra o informa el ordenamiento jurídico-constitucional establecido por la nueva Constitución española de 1978, es decir, debe ser visto como norma-principio constitucional, jamás como solamente principio ético o meramente programático.

En términos de **Canotilho**⁵¹ se halla entre los ‘principios constitucionales impositivos’ o aún según expresión de **Dworkin**⁵² se trata de una directriz o norma-objetivo, dotada de carácter constitucional conformador, a justificar la reivindicación por la realización de políticas públicas.

En ese sentido, **García Roca**⁵³ al plantearse si el principio de solidaridad jurídica posibilita la creación jurisprudencial de un principio de lealtad autonómica, estudia la articulación constitucional de la solidaridad y se refiere a las diversas sentencias, antes citadas, del Tribunal Constitucional español, con lo que se estaría ‘construyendo un cierto **corpus** teórico’, para luego compararlo a la experiencia, en este particular, de la labor de los Tribunales Constitucionales de Alemania e Italia, los cuales aplican respectivamente los principios de la lealtad federal (**Bundestreue**) y la teoría del interés nacional, que, como tendremos oportunidad de señalar en el próximo capítulo – muy especialmente en los apartados sobre la Hacienda autonómica de los **Länder** y la Hacienda regional italiana –, llegando a la conclusión que se puede configurar ‘el principio de solidaridad como un límite positivo y negativo del ejercicio competencial, tanto por el Estado como por las CCAA, y un criterio modulador e interpretativo del sistema de distribución de competencias”.

La doctrina ha sugerido la posibilidad de aplicar el principio de solidaridad en un sentido similar al que juega la “Bundestreue” (lealtad federal) en Alemania y, así

⁵⁰GARCÍA ROCA, F.Javier: “La solidaridad autonómica...” cit. pag. 264

⁵¹GOMES CANOTILHO, José Joaquim: “Direito Constitucional”, 6ª Edición revista, Livraria Almedina, Coimbra, 1993.

⁵²DWORKIN, Ronald: “Taking rights seriously”, 5ª impresión, Duckworth, London, 1987, citado por Roberto Eros Grau: “A Ordem Económica na Constituição de 1988 - interpretação e crítica”, Edit. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990, página 257.

⁵³GARCIA ROCA, Francisco Javier: “La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento”, en **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense (RFDUC)**, Número 70 (1983), páginas 251/271, en concreto, pag. 264.

entendido este principio obligaría a los territorios españoles a tener en cuenta los intereses de los demás a la hora de dictar una norma o adoptar una medida.

Como ha puesto de manifiesto **Soledad Plaza**⁵⁴ el principio de solidaridad supondría así un límite negativo que permitiría anular un acto de un territorio que, ignorando su obligación de comportarse lealmente, afectase negativamente a los intereses generales o a los particulares de un territorio determinado.

Y como ya hemos señalado, también el Tribunal Constitucional español ha hecho suya la teoría de la lealtad federal elaborada por el Tribunal Constitucional alemán y, así, en la STC 69/1990 pone de manifiesto que “todos los poderes públicos deben observar un comportamiento leal en uso de sus atribuciones... el deber de auxilio recíproco y mutua lealtad... esta vigente y ha de ser atendido por los poderes de las diversas Comunidades Autónomas ...y requiere que, en el ejercicio de sus competencias se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general...”

2/ El marco político de la solidaridad

El párrafo 4 del Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña afirma que “el presente Estatuto es la expresión de la identidad colectiva de Cataluña y define sus instituciones y sus relaciones con el Estado en un marco de **libre solidaridad** con las restantes nacionalidades y regiones. Esta solidaridad es la **garantía de la auténtica unidad** de todos los pueblos españoles” (Subrayado nuestro).

Estamos ante una conceptualización de la solidaridad con carácter marcadamente político, en la medida que el legislador parece comprenderla como modo de entender la unidad de la Nación-Estado, en entera consonancia con el voluntarismo y el concepto subjetivo de la Nación-Estado adoptado por la Constitución Española.

Como ha puesto de relieve **García Roca**⁵⁵ la redacción final del artículo 2 del texto magno de 1978 es excesivamente reiterativo y con largos rodeos que impiden apreciar fácilmente el sentido del precepto, en contra de la afirmación directa, más corta y precisa del mismo articulado en el Anteproyecto de Constitución; En efecto, el citado artículo 2 estaba así redactado en el Anteproyecto: “La constitución se

⁵⁴SOLEDAD PLAZA, Sabat: “El concierto económico con el País Vasco”, en **Revista Valenciana de Hacienda Pública (PALAU 14)**, núm. 27, Sept./Dic. 1996, págs. 93 y ss., en concreto, pág. 94.

⁵⁵GARCÍA ROCA, Francisco Javier: “La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento”, cit, página 261 y ss.

fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.”

De todas las maneras, el tenor de la disposición del artículo 2 CE trae una consideración de la solidaridad como valor y asimismo, sirve de fundamento político de la unidad de la Nación-Estado Español. Como lo afirma **Agesta**⁵⁶ el citado artículo repite o utiliza los mismos verbos (“reconoce y garantiza”) para referirse al derecho a la autonomía y a la solidaridad de las nacionalidades y regiones que integran la nación española. Ello supone la aceptación o constatación de la solidaridad como un hecho y la obligación de garantizar su existencia.

El marco político de la solidaridad, por lo tanto, consiste en la utilización por el texto constitucional de la libre solidaridad, cuya noción de ser la pieza central del concepto de Nación-Estado que la Constitución española diseña, en el sentido mismo que, como hemos anteriormente descripto, **Duguít**⁵⁷ la ha concebido, o sea, la solidaridad sería el presupuesto necesario para la integración social – de una solidaridad mecánica y luego, orgánica de las partes, se articula la unidad española.

3/ El ámbito económico de la solidaridad

El principio de solidaridad como principio de organización territorial del Estado español está, pues, presente en los siguientes supuestos: 1) Solidaridad económica; 2) Dimensión jurídica de la solidaridad; 3) La cooperación entre las Comunidades Autónomas. Respecto a estos supuestos, hacemos referencia a las técnicas jurídicas garantizadores del principio de solidaridad.

Como ha señalado, a propósito, **Fernández Segado** al afirmar que “como ha advertido la doctrina, la solidaridad se traduce, de un lado, en un límite negativo frente al ejercicio de las competencias de cada instancia estatal, o lo que es igual, en la obligación de actuar desde el respeto a los intereses del conjunto, y de otro, en el fundamento de ciertas obligaciones positivas, que afectan tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, particularmente en el terreno de la actividad económica, como hemos visto reconoce el propio Tribunal y formula positivamente el artículo

⁵⁶SÁNCHEZ AGESTA, Luís: “Comentarios...” cit. página 174.

⁵⁷DUGUIT, León: Op. cit. Para el autor francés la solidaridad es equivalente a la interdependencia social. Él afirma que el objeto del derecho es la solidaridad o la necesidad de obligar a todos los individuos a actuar de forma que respeten la autonomía de los otros. O según sus palabras: “Todos los miembros de la sociedad están obligados por la regla de Derecho a no hacer nada contrario a la solidaridad social y a hacer todo lo posible para asegurar su realización”.

158.2 CE, al prever la constitución de un Fondo de Compensación, orientado a la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales y a hacer efectivo al principio de solidaridad.”⁵⁸

De hecho, la mayor parte de la doctrina pone de manifiesto la dimensión o el ámbito económico de la solidaridad. Esa perspectiva económica de la solidaridad es entendida aquí como el conjunto de instrumentos o técnicas destinadas a promover una equidistribución de la riqueza y de la renta nacional, a disminuir la causa de las desigualdades interregionales de España, en la medida misma en que esta causa ha sido uno de los principales factores del despertar autonómico.

Y la Constitución Española de 1978 contempla este tema de la solidaridad económica a diferentes niveles, según Alonso de Antonio en la obra referida: a) el artículo 138.1 CE que desarrolla el art.9.2 contiene una solemne declaración, en cuya virtud corresponde **“al Estado garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre la diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”**; b) la propia Constitución instituye (art.158.2) un mecanismo o órgano encargado de atender la exigencia de equidistribución o sea, de **“corregir desequilibrios económicos interregionales y hacer efectivo el principio de **solidaridad** – el Fondo de Compensación Interterritorial – con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”**; y, c) la configuración constitucional de la autonomía financiera de las CCAA (art. 156.1 CE) que deberá ejercerse **“con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de **solidaridad** entre todos los españoles.”** Y, la consiguiente disposición del art.157.2 CE según lo cual **“las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios”**.

Por ultimo, revelan el contenido económico de la solidaridad las disposiciones del artículo 131, apartados primer y segundo: se autoriza al **“Estado, mediante ley, podrá **planificar** la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”** (art.131.1 CE); tales proyectos de

⁵⁸FERNANDEZ SEGADO, Francisco: Op.cit. pp. 875.

planificación serán elaborados por el Gobierno según o de acuerdo con “las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas” (art.131.2 CE).

En definitiva, la plasmación más trascendente de la solidaridad interterritorial es el F.C.I. – instrumento de compensación financiera horizontal indirecta y ordinario – , sobre todo se llevamos en consideración que las Asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado regulados en los artículos 157.1 y 158.1 de la CE y en el artículo 15 de la LOFCA, pese a su previsión jurídico-constitucional en cuanto recurso financiero, no han sido desarrollados ni aplicados hasta la fecha a ninguna Comunidad Autónoma. Sin embargo, una primera excepción se dió a través de la reforma reciente del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (en lo sucesivo, CPFF), el 23 de septiembre de 1996, que les dotó con 10.000 millones de Pesetas: aunque insignificante dicho importe, ha puesto en marcha por vez primera a la previsión del artículo 15 de la LOFCA.

En verdad, se tratan éstas Asignaciones de Nivelación de un mecanismo de compensación extraordinario, el cual apesar de previsto por el sistema jurídicoconstitucional español, se constituye en un recurso autonómico casi enteramente inédito, el cual, por supuesto debería de estar coordinado o integrado en el Fondo de Compensación Interterritorial, como adelante tratamos en más profundidad, a nuestro juicio como una forma de someterlo a controles semejantes o paralelos a los del FCI, evitando con ello desviaciones a gastos no esenciales.⁵⁹

A/ Compensación y coordinación de las Administraciones públicas: dos aspectos de la solidaridad

La comprensión del principio de solidaridad en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas no puede darse enteramente, sino cuando se busca un adecuado equilibrio entre aquel y los demás y principales principios constitucionales que inspiran el modelo dibujado por la Constitución española de 1978, es decir, los principios de autonomía y coordinación. Aunque, reconozcamos que no es tarea fácil conseguir un adecuado equilibrio entre los principios de autonomía financiera, solidaridad, capacidad económica e igualdad, ni tampoco lo es sencillo compatibilizar la solidaridad, la autonomía y la coordinación.

⁵⁹Sobre este tema, **vid.**, por todos, CORTECERO MONTIJANO, Juan A.: “El principio de solidaridad en la Financiación de las Comunidades Autónomas”, en **Presupuesto y Gasto Público**, num. 5 (1990), páginas 105/119.

La verdad es que para el logro de la efectividad del principio de solidaridad interterritorial, no basta con el establecimiento de criterios de equidad ya que hay, como si dijéramos, otros niveles de exigencia que vienen representado por los principios de coordinación y de autonomía, cuyo contenido más importante es el financiero.⁶⁰

En el ordenamiento constitucional español⁶¹ puede identificarse diversos preceptos que se refieren expresamente a la coordinación. En relación con la coordinación financiera – que es la que más nos interesa comentar –, identificamos los artículos 149.1.13 y 156.1 CE.⁶² Claro está que el principio de coordinación financiera también aparece implícito en otros preceptos o artículos que atribuyen al Estado la regulación básica de ciertas materias, y asimismo el precepto dispuesto en el artículo 131.1 que pone a disposición del Estado un mecanismo básico de la coordinación, como es el plan económico el cual refleja, implícitamente, la coordinación en su vertiente financiera.

Los autores⁶³ suelen destacar tres aspectos de la coordinación financiera: a) que este principio ‘abarca tanto los ingresos como los gastos’ de la Administración pública; b) que la coordinación tiene como ‘finalidad la armonización de la actividad de las Haciendas territoriales; y, c) que los problemas suscitados por la coordinación ‘se

⁶⁰Las acertadas palabras de SÁNCHEZ AGESTA, Luis Op. cit. pág. 160 y ss – cuando afirmó que la “autonomía, como principio de organización territorial del Estado español, podría, sin duda, sumarse a la definición de un estado social, democrático de derecho, por el carácter general con que se afirma y la importancia que reviste en la Constitución” resumen el contenido y el papel que estaba llamado a cumplir aquél principio, el otro pilar del modelo de financiación de las CCAA además del principio de solidaridad. Para el profesor ADAME MARTINEZ, Francisco David – “Tributos Propios de las Comunidades Autónomas”, Editorial Comares, Granada, 1996, pág. 511 y ss.–, el principio de autonomía es ‘el primer principio constitucional a respetar por cualquier modelo que se pretenda introducir.’

⁶¹Como ha notado GARCÍA AÑOVEROS, J.: – “Todos quieren más”, en *El País*, 7 de noviembre de 1996, pág. 16 –, “el territorial es quizá el problema político específico de España más importante. La Constitución proporcionó una solución, o mejor, una vía para estar siempre alcanzándola, en un equilibrio siempre inestable. No es que en España falte mentes racionalistas capaces de concebir soluciones geométricas; es que la realidad no permitió, y sigue sin permitir, una composición clásica del cuadro; esa realidad pide algo más que manierismo político; y es que se trata de una realidad barroca, heterogénea, desequilibrada.”

⁶²La redacción de los artículos mencionados es la siguiente: Art. 149.1.13: “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”; y, Art. 156.1: “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.”

⁶³ADAME MARTINEZ, F.D: “Tributos Propios...” cit., Edit.Comares, 1996, pags. 33 y ss.; PALAO TABOADA, C.: “La Hacienda Regional y el Proyecto de Constitución” cit., pág. 13 y ss.; FALCÓN Y TELLÁ, Ramón: “La compensación...” cit., págs. 244 y ss.; VEGA HERRERO, M.: “El principio de coordinación financiera en la Hacienda regional” en AA.VV. *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. IV, IEF, Madrid, 1984, pags. 3147 y ss.

plantean tanto en los Estados federales o regionales, como en los unitarios, siempre que se reconozca a las Haciendas territoriales un cierto grado de autonomía', considerando que en otro caso dichos problemas se resuelven en base a los criterios de jerarquía y unidad.

Por otro lado, los principios de solidaridad y de coordinación pueden ser vistos como límites constitucionales intrínsecos al principio de autonomía, como ha tenido ocasión de afirmar el intérprete supremo de la Constitución española en el Fundamento Jurídico 8, de su STC 135/1992.

Si acudimos a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional vemos que el intérprete supremo de la CE se ha encargado de aclarar la cuestión al declarar que la autonomía aparece sometida a concretos límites materiales "que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las haciendas autonómicas", hallados ahí "los derivados de la solidaridad entre todos los españoles y de la necesaria coordinación con la Hacienda del Estado, expresamente establecidos en el art. 156.1 de la Constitución (SSTC 63/1986, F.J. 11, y 179/1987, F.J. 2).⁶⁴

Como ha puesto de manifiesto **Adame Martínez**⁶⁵ la 'autonomía financiera', que tal como ha sido constitucionalmente entendida implica una plena libertad para establecer el plan de ingresos y de gastos, no se configura constitucionalmente con un carácter absoluto. Por supuesto, ya sea por los límites intrínsecos al principio de autonomía (los principios de solidaridad y de coordinación, anteriormente comentados), ya sea por los principios extrínsecos al mismo principio constitucional {de escaso interés, según cierto autor (Adame Martínez)⁶⁶ 'al constituir una consecuencia necesaria de la interrelación de competencias concurrentes sobre una misma materia en un mismo ámbito territorial,'} la configuración constitucional del principio de autonomía tiene carácter relativo.

⁶⁴El principio de solidaridad en tanto en cuanto límite constitucional intrínseco de la autonomía fue reconocido por el Tribunal Constitucional como no justificador de "la adopción por el Estado de una medida unilateral con fuerza normativa general, que incida en la delimitación de las competencias autonómicas en materia presupuestaria, si bien cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por la realización interna del principio de solidaridad de acuerdo con el art.2.2 LOFCA" (STC 63/1986, F.J. 11). Ya en relación con el contenido del artículo 2.1.b) LOFCA, el Intérprete Supremo ha deducido un segundo límite constitucional intrínseco de la autonomía en el principio de coordinación cuando afirmó que debe "la actividad financiera de las Comunidades se someter a las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario dirigida a garantizar el equilibrio económico mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa" (STC 63/1986, F.J. 11).

⁶⁵ADAME MARTINEZ, Francisco David: "Tributos Propios de las Comunidades Autónomas", Editorial Comares, Granada, 1996, pag. 33.

⁶⁶Idem, ibidem.

En ese sentido, es menester señalar con el Tribunal Constitucional (STC 135/1992, Fundamento Jurídico 8) que aquel principio se halla sometido a determinados límites **intrínsecos** y **extrínsecos**, es decir, los ya anteriormente mencionados.⁶⁷

En definitiva, lo que nos interesa aquí, sobre todo subrayar en relación a la coordinación es el hecho de que la reconocemos como el segundo de los aspectos fundamentales del principio de solidaridad en materia financiera, además del primero de los aspectos, es decir, la compensación financiera – horizontal y vertical –, de la cual tenemos oportunidad más adelante, en profundidad, de describir o analizar, en los capítulos tercero y cuarto –, en la medida en que el principio de solidaridad exige la eficacia de los mecanismos financieros de los distintos niveles de Hacienda.

Como hemos visto anteriormente, la legislación española vigente, empezando por la propia **Lex Suprema**, (así como puede identificarse toda una jurisprudencia constitucional al respecto) recoge ampliamente este aspecto, aunque no se trata la coordinación, a diferencia de la compensación, como muy bien ha señalado **Falcón y Tella**,⁶⁸ de un aspecto de la solidaridad que tenga una proyección exclusivamente financiera.

De la coordinación de la política financiera a la armonización – ya sea de la estructura presupuestaria, ya sea en materia tributaria –, la coordinación en cuanto aspecto reconducible al principio de solidaridad, cuenta en la España de las Autonomías con el Consejo de Política Fiscal y Financiera (en lo sucesivo CPFF) como soporte institucional básico.

⁶⁷Como ha puesto de manifiesto el Intérprete Supremo de la Norma Constitucional española acerca de uno de los dos límites intrínsecos al principio de autonomía (el principio de coordinación), por deducción del contenido del artículo 2.1.b) LOFCA y respecto a la cláusula según la cual la actividad financiera de las CCAA se sometan a las exigencias de la política económica general, pues que “esta cláusula general no permite la adopción de cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, sino, en todo caso, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos” (STC 63/1986, F.J. 11).

⁶⁸FALCÓN Y TELLA, Ramón: “La compensación...” cit., págs. 243 y ss, sobre todo, el capítulo IV, donde el autor llama la atención que “la exigencia de coordinación se proyecta no sólo sobre la actividad financiera en su conjunto, sino en general sobre toda la actividad de las Administraciones Públicas.” (Pág. 248). Es menester añadir que, en general, tal como ha afirmado el Tribunal Constitucional, la coordinación “persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema”. (STC 32/1983, Fundamento Jurídico 2).

Es decir, se trata de un Consejo orgánico, puesto que creado por la LOFCA (art.3) y, cuya serie de Acuerdos⁶⁹ firmados en su seno, a lo largo de la reciente historia de la financiación de las CCAA, constituye, a efectos de estudio de la evolución del modelo autonómico español,⁷⁰ todavía de carácter abierto, una fuente inestimable e indispensable para su análisis y comprensión.

Como hemos señalado anteriormente, no es una tarea fácil la consecución de un adecuado equilibrio entre los principios de autonomía financiera, solidaridad, capacidad económica e igualdad. Por supuesto, una cosa es la constatación de la dificultad de equilibrio entre tales principios, mientras otra bien distinta sería la conclusión de que los mismos sean incompatibles, que no lo son.⁷¹

⁶⁹Nótese que en el capítulo tercero, adelante, hacemos especial referencia al Acuerdo del CPFF para el período de 1987/1992 de financiación de las CCAA, sobre todo, en relación al Fondo de Compensación Interterritorial. En lo que se refiere a los acuerdos firmados en el seno del CPFF, en base a los cuales se ha venido construyendo toda una doctrina haciendística española, a nuestro juicio bastante peculiar y original, cabe señalar con GARCÍA AÑOVEROS, J.: "Todos quieren más" en *El País*, 7 de noviembre de 1996, pág. 16 -, que "el sistema financiero autonómico, incluidas las peculiaridades forales, es un sistema en equilibrio inestable (...) Repito lo del equilibrio inestable. Así es, ahora, España. Es difícil que no sea así en situación de libertad democrática. Si alguien manifiesta que se siente diferente, hay que partir de ese hecho como un dato; si se quiere mantener la unidad y el orden hacendístico, hay que poner el asunto sobre la mesa y acordarlo (...) Yo creo que incumbe a los núcleos dirigentes de los partidos, no sólo los grandes partidos nacionales, y a los responsables de las comunidades autónomas, pactar y pactar, y hablar menos. Sé que no trata más que de una aspiración quizá ilusoria; o quizá falsa. Pero cuando hicimos la Constitución sabíamos que no habíamos hecho la solución definitiva; sino que nos obligábamos al pacto permanente." A nuestro juicio, asiste entera razón en el análisis del Profesor Añoberos, donde queda elogios para los pactos y acuerdos firmados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su calidad de órgano encargado de proceder la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado (art. 3.2 LOFCA).

⁷⁰La Constitución Española - como bien ha puesto de relieve BOSCH, Núria - "Diversidad de Modelos y Solidaridad Territorial", en *El País*, de 7 de noviembre de 1996, pág. 17 - no establece un único modelo de financiación autonómica, sino que elige un marco abierto dentro del cual caben modelos distintos y alternativos. A este respecto conviene no olvidar, como subrayó SEVILLA SEGURA, J.V., - "Autonomía y Solidaridad", en *El País*, 8 de octubre de 1993, pág. 46 -, la doble exigencia de autonomía y solidaridad aparece perfectamente conjugada en la LOFCA a través de dos tramos: con un primer tramo de solidaridad, en el que cada Comunidad Autónoma - y cada ciudadano- contribuirá de acuerdo con su capacidad recibiendo, en cambio, recursos de acuerdo con sus necesidades y con un segundo tramo, de autonomía, en el que cada Comunidad dispone de los medios para adoptar las decisiones que mejor convengan a sus preferencias e intereses.

⁷¹Nótese que hay un cierto autor (UTRILLA DE LA HOZ, A.: "Corresponsabilidad fiscal y equidad regional en la financiación autonómica" en *Hacienda Pública Española*, Monografía núm. 1/1992, págs. 67/68, para quien la idea de incompatibilidad entre estos principios es señalada de la siguiente forma: 'en la medida que se pretenda una completa autonomía de ingresos, los costes en términos de suficiencia, de solidaridad o de coordinación se harán patentes en mayor o menor medida en función de su articulación técnica'. Algo parecido ocurrirá, concluye el autor mencionado, 'si nuestro objetivo es la maximización de la suficiencia de recursos, la solidaridad o la coordinación.'

Como ha puesto de relieve **Adame Martínez**⁷² la Constitución española trazó un modelo que incluía importantes instrumentos de compensación de los desequilibrios financieros interterritoriales, ubicando estos principios en alguna de las dos modalidades siguientes de compensación financiera: la **vertical** y la **horizontal**.

Mientras que el principio de **autonomía** se situó en la base de la compensación financiera **vertical**,⁷³ el principio de **solidaridad** inspiraría la compensación financiera **horizontal**. Pero como ya hemos avanzado, solamente tratamos de este tema, en profundidad, más adelante, en los capítulos tercero y cuarto.

Ni que decir tiene, que la compensación y la solidaridad interterritoriales, tanto en el Brasil como en la España de las Autonomías son realidades todavía poco atendidas, aunque por todos deseadas.

El equilibrio económico interterritorial de estas naciones se constituye en reto fundamental cuya efectucción es tarea de prolongada ejecución y demorados resultados.

Los sistemas constitucionales de estos Estados compuestos han afrontado esta cuestión de forma incisiva desde cuando han establecido la constitución de unos fondos o mecanismos financieros de redistribución de la renta y de la riqueza nacionales.

Los supuestos concretos de la Constitución española de 1978 (en adelante igualmente CE – art. 158.2 CE) y, asimismo, de la Constitución Federal de 1988 (en lo sucesivo CRFB – art. 159, I, “c” CRFB) - objeto de demorada análisis en los mencionados capítulos tercero y cuarto, más adelante- son una prueba de ello.

El concepto jurídico del Fondo de Compensación Interterritorial (en lo sucesivo FCI) parte de la idea del mismo como dotación específica para gastos de inversión, tanto cuanto la conceptualización del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (en lo sucesivo FNE) se configura desde la idea de contribuir para el desarrollo socioeconómico de una de las regiones menos desarrolladas del Brasil, a partir de la

⁷²ADAME MARTINEZ, F.D.: “Los Tributos Propios...” cit., pág. 40.

⁷³Hay que destacarse que la compensación financiera vertical, tarea que corresponde en el ordenamiento español al Estado, va merecer poca atención de esta investigación puesto que se refiere al principio de autonomía y no al de solidaridad. Implícita en la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado (en lo sucesivo, PIE) y en los recursos que obtienen a través de los impuestos cedidos, la compensación financiera vertical se manifiesta a través de transferencias entre el Gobierno Central o Global y las Haciendas territoriales, en la hipótesis concreta del modelo autonómico español, de la Hacienda Estatal para las CCAA más en atención a los principios de autonomía y suficiencia, que al de solidaridad.

aplicación en programas de financiación al sector productivo de la misma, a través de su institución financiera de carácter regional.

El carácter finalista de ambos Fondos – en lo que se refiere a sus fundamentos jurídicos –, como instrumentos niveladores de los desequilibrios económicos interterritoriales a través de una utilización específica del gasto de inversión, se constituye un objetivo que se mantuvo, desde el texto de los anteproyectos constitucionales, hasta la vigente redacción de los artículos 158.2 CE y 159, I, “c” CRFB.

La solidaridad, a su vez, no es sólo un principio moral, según **Añoveros**,⁷⁴ sino un principio político con operatividad jurídica que se desarrolla a través de la Ley y en la forma que ésta establezca.

El principio constitucional de solidaridad interterritorial – consagrado por la Constitución española (arts. 2, 138.1 y 158.2 CE), y asimismo, configurado como uno de los pilares del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo CCAA), es objeto de reflexión en este capítulo primero, ya sea en sus dimensiones jurídica, política y económica, ya sea en el marco de los dos Estados compuestos (el de las Autonomías y el federal brasileño), cuya consagración por la Constitución de 1988 se da bajo la denominación de objetivo fundamental de la República federal del Brasil, como vamos a ver en el epígrafe siguiente (art. 3, CRFB).

En opinión de la profesora **Soler Roch**⁷⁵ lo dispuesto en el artículo 158.2 de la Constitución no responde a una exigencia lógica desde el punto de vista económico, sino a un imperativo ético-jurídico que ordena corregir los desequilibrios económicos interterritoriales mediante un mecanismo solidario de asignación de los recursos públicos.

Son fundamentos éticos los que exigen que las medidas compensadoras se expresen a través del principio de solidaridad. Y como estamos convencidos que los Fondos español y brasileño que vamos analizar más adelante, comparativamente, tienen en el principio de solidaridad el eje axiológico sobre el que se configuran, jurídico-constitucionalmente, creemos haber matizado correctamente al fundamentar tales

⁷⁴Intervención del Ministro de Hacienda, **J. García Añoveros**, durante la discusión en el Senado del primer proyecto de Ley reguladora del FCI. En ese sentido, es igualmente rotunda la significación que del principio de solidaridad hace **R. Falcón y Tella** (Op. cit. pag. 280 y ss., sobre todo, capítulo V) cuando afirma que “el principio de solidaridad es, pues, una ‘norma dominante’ frente a todas, en la concreción del sentido general de la ordenación territorial de la Hacienda pública”. A nuestro juicio, claro está que la aplicación del principio de solidaridad por el legislador, por la Administración y por los Tribunales provee un valor jurídico incontestable a este principio en el ordenamiento español.

⁷⁵**SOLER ROCH**, María Teresa: “El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico”, en **Anales de la Universidad de Murcia**, Derecho, Núm. 6, 1984, págs. 7 y ss., en concreto, pág. 14.

fondos de compensación en la solidaridad interterritorial, desde la conceptualización de este principio – en los distintos sistemas constitucionales –, hasta sus aproximaciones fácticas y vigentes.

Por lo tanto, la reconducción de la coordinación a la solidaridad y a otros principios constitucionales por nosotros señalado anteriormente, significa la necesaria reflexión sobre uno de los dos aspectos de la solidaridad, desde la perspectiva financiera; el otro aspecto, es la compensación financiera, cuya aplicación a los casos de los sistemas constitucionales español y brasileño hacemos, más adelante, en los capítulos cuarto y quinto mencionados, puesto que, por ahora, tratamos de su conceptualización, a nivel meramente de su configuración teórica y doctrinal.

B/ Consideraciones acerca de las clases de compensación financiera

La conceptualización de la compensación, ya sea a través de la doctrina de la **Finanzausgleich** germánica, de la **péréquation** suiza, o de la compensación financiera interterritorial española (tema tratado en más profundidad más adelante, en el capítulo sobre el Fondo de Compensación Interterritorial) conduce al tema de la búsqueda del equilibrio entre unidad y diversidad.

Es menester, por ahora, de pronto establecer rápidas consideraciones sobre las diversas clases de compensación.

a/ *Compensación Horizontal (directa e indirecta) y Vertical*

Esta clasificación parte del punto de vista de los sujetos entre los que la compensación opera: según se efectúe ésta entre la Hacienda Central y los territorios descentralizados (Landers, CCAA, Estados-miembros, etc) estamos ante una clase de compensación vertical; ya, por su turno, si se efectúa la compensación entre Haciendas territoriales y otras de un mismo nivel, tenemos ejemplo, según la doctrina alemana⁷⁶, de la clase de compensación financiera horizontal (**Horizontale Finanzausgleich**).

La doctrina española⁷⁷ (Palao, Lasarte, Falcón y Tella, Soler Roch, etc) es unánime en reconocer que la clase de compensación financiera Vertical (**verticale Finanzausgleich**) es reconducible a los principios de suficiencia y autonomía, mientras que la Horizontal se trata de una manifestación del principio de solidaridad; a su vez, ejemplo típico de utilización de la clase de compensación horizontal **directa** nos da el

⁷⁶PAGENKOPF, Hans: "Der Finanzausgleich in Bundesstaat", Stuttgart, 1981, página 34-35.

⁷⁷PALAO TABOADA, C.: "La Hacienda regional y el proyecto de Constitución", Zaragoza, 1979; FALCÓN Y TELLA, Ramón: "El Fondo de Compensación interterritorial" en **PALAU 14 (Revista Valenciana de Hacienda Pública)**, Maio/Agosto (1990), pag. 90 y ss.; SOLER ROCH, María Teresa: Op. cit.; LASARTE ALVAREZ, Javier: Op. cit.

ordenamiento constitucional de Alemania (Ley Fundamental de Bonn), en el que, como ha estudiado **Kruse**⁷⁸ se hallan previstas transferencias horizontales de la parte de los Landers ricos a los Landers pobres, al margen del Presupuesto Federal. En el caso del sistema constitucional brasileño el grado de solidaridad entre los Estados-miembros y las diferentes regiones ricas y pobres no es así tan elevado, como para identificarse utilización de esta clase de compensación financiera horizontal directa, aunque el análisis del sistema tributario nacional (capítulo I, del Título VI CRFB) incorpore en la sección VI (Del reparto de los ingresos tributarios) mecanismos automáticos y compulsorios de redistribución de los ingresos tributarios de la Unión, a través de las transferencias constitucionales para Estados-miembros y para Municipios, las cuales por sus características terminan por favorecer las regiones de menor desarrollo relativo.

Estas transferencias previstas en el ordenamiento brasileño no se tratan, no obstante, de transferencias horizontales directas en la medida en que no se dan al margen del Presupuesto Federal, sino que se producen exclusivamente en el marco del mismo: Tampoco son transferencias calificables de compensación vertical (**Verticale Finanzausgleich**) que saigan en búsqueda del equilibrio financiero en sentido estricto (**Finanzausgleich im engeren Sinne**).

Según empleado por la doctrina alemana,⁷⁹ la idea de equilibrio financiero en sentido estricto es equivalente a la clase de compensación horizontal indirecta.

Así que podemos afirmar: el sistema de compensación financiera recogido por el ordenamiento constitucional tributario nacional brasileño se halla más en conformidad con la clase de compensación horizontal **indirecta**, en la medida en que ésta, desde el punto de vista formal, tiene carácter de vertical una vez nutrida por el Presupuesto federal y cuya finalidad es el equilibrio interterritorial.

Por tanto, la clase de compensación financiera adoptada por el sistema constitucional brasileño puede denominarse de horizontal indirecta en la medida en que el reparto de los ingresos tributarios de la Unión a Municipios, Estados-miembros y regiones subdesarrolladas permiten que parte de la recaudación hecha por la Unión en los Estados-miembros más ricos sea distribuida para integrar el ingreso estatal líquido de los entes territoriales menos desarrollados de la Federación, en una demostración de manifestación específica de la solidaridad en materia financiera.

⁷⁸WILHELM KRUSE, Heinrich: Op. cit. págs. 56 y ss.

⁷⁹BICKEL, Wilhelm: "Der Finanzausgleich", cuya versión consultada bajo el título: "Relaciones financieras entre Corporaciones públicas. La compensación financiera", en el **Tratado de Finanzas** dirigido por W.Gerloff y F. Neumark, versión de la 2a ed. alemana, Buenos Aires, 1961, págs. 445 y ss.

En definitiva, al no existir ninguna transferencia entre Estados-miembros brasileños, sino que todos éstos participan en el reparto de los ingresos tributarios de la Unión (art. 159 CRFB), y en sus gastos públicos, bajo la forma de ayudas federales, inversiones de las empresas estatales además de renuncias fiscales y financieras, Brasil conoce una típica compensación financiera horizontal indirecta, bien propia de los Estados federales.

Por supuesto, considerando que en la mayoría de los Estados federales la compensación se produce exclusivamente en el marco del Presupuesto federal (excepción hecha al caso de Alemania, por circunstancias de la post-guerra y por razones que tendremos oportunidad de exponer suficientemente, en el próximo capítulo acerca del Derecho comparado), puede darse otro ejemplo típico de utilización de la clase de compensación horizontal indirecta con los casos de Suiza y España (aunque este no se trate de un Estado federal, sino autonómico, su caso será hondamente analizado más adelante, en el capítulo tercero, sobre el FCI), donde, en el primer caso, no existe ninguna transferencia entre cantones, sino que éstos participan en los ingresos de la Confederación, y en sus gastos, bajo la forma de ayudas federales, y, en el segundo caso, donde no existe tampoco ninguna transferencia entre Comunidades Autónomas, sino que éstas participan en los ingresos de la Hacienda del Estado, a través del Fondo de Compensación Interterritorial, como hemos ya veremos explicado, en profundidad, en el capítulo tercero ulterior.

No cabe duda que las características del sistema de compensación horizontal establecido en la Constitución española de 1978 es básicamente un sistema de compensación indirecta vía gasto, que se materializa en transferencias de la Hacienda Central a los entes autonómicos, estando prevista constitucionalmente la dotación de un fondo (el FCI) con destino a gastos de inversión, para hacer efectiva la solidaridad interterritorial, a tenor de lo dispuesto en el artículo 158.2 CE.⁸⁰

Como ha puesto de relieve **Falcón y Tella**⁸¹ del artículo 138.1 de la Constitución se deduce que el principio de solidaridad no es el fundamento de la compensación vertical, reconducible a los principios de autonomía y suficiencia, sino exclusivamente de la compensación horizontal, o lo que es lo mismo, del “equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español”.

⁸⁰Cfr., SOLER ROCH, Maria Teresa: “El Fondo de Compensación Interterritorial: Un análisis jurídico”, cit., págs. 7 y ss.

⁸¹FALCÓN Y TELLA, Ramón: “La compensación financiera interterritorial...” cit., pág. 168.

b/ Compensación ordinaria y extraordinaria

Otra clasificación bastante clara que la doctrina actual establece de la compensación respecto a sus diferentes tipos y criterios se refiere a su carácter ordinario o extraordinario.

Por supuesto, la compensación ordinaria supone transferencias habituales, constantes y frecuentes o ordinarias con el objetivo de equilibrar la capacidad financiera de las Comunidades Autónomas o Estados-miembros más débiles, como ocurre con las inversiones y transferencias a cargo del FCI, en España o con las transferencias de los Fondos de Participación de los Estados-Miembros y de los Municipios, y asimismo con las transferencias de los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, en Brasil. Otro ejemplo rotundo de la clase de compensación ordinaria: las **“revenue Equalisation Grants”** que los federalismo anglosajones adoptan.

A su vez, la compensación es denominada extraordinaria cuando solamente ocurre transferencias esporádicas en el sistema, es decir, cuando por alguna insuficiencia del sistema ordinario de compensación se establecen transferencias extraordinaria, generalmente con el objetivo de “dar garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales”, en términos del artículo 158.1 de la Constitución española. En el sistema constitucional brasileño, un ejemplo típico de compensación extraordinaria son el Fondo Social de Emergencia (adelante, solamente FSE) y el Fondo de Estabilización Fiscal previstos por los artículos 71 y 72 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT), introducidos por la Enmienda Constitucional de Revisión número 1, de 1994, los cuales fueron alterados su redacción por los artículos 1 y 2, de la Enmienda Constitucional (adelante también EC) número 10, del 4 de marzo de 1996.

Estas compensaciones extraordinarias se efectúan, sin embargo, en función de concretas y específicas necesidades, como es el caso del FSE brasileño cuyo objetivo fue el “saneamiento financiero de la Hacienda Pública Federal y de estabilización económica, cuyos recursos serán aplicados prioritariamente en el custeio de las acciones de los sistemas de salud y educación” (art. 1, de la EC núm.10/1996) o de las **“Fiscal need Grants”**.

Otro ejemplo típico de la compensación extraordinaria serían las Asignaciones de Nivelación previstas por la Constitución española en el artículo 158.1, las cuales como hemos señalado, anteriormente, nunca han sido puestas en marcha, a pesar de previstas por el ordenamiento de 1978. Tratamos con más detalles sobre dicha clase de compensación extraordinaria, en la España de las Autonomías, en capítulo posterior.

Para el momento parece más oportuno, sin embargo, señalar la presencia del principio de solidaridad - o que ya sea unos principios constitucionales de alcance

similar al de solidaridad –, en el otro modelo de Estado compuesto, objeto de nuestras análisis, en concreto, el del Estado federal brasileño, lo que hacemos a continuación.

II/ El principio de solidaridad en el ordenamiento constitucional brasileño

1/ La articulación jurídico-constitucional del principio de la reducción de las desigualdades regionales y sociales.

En el Estado federal brasileño el principio de solidaridad se denomina principio de reducción de las desigualdades regionales y sociales, a tenor de lo dispuesto en los artículos 3, inciso III y 170, inciso VII, de la Constitución de 1988.

Es decir: en el sistema constitucional de la República Federal de Brasil se halla la formulación de principios con alcances similar al de solidaridad.

En efecto, los Constituyentes proclamaron como uno de los objetivos fundamentales de la República Federal la erradicación de la pobreza y de la marginación de la sociedad nacional brasileña, y asimismo el principio de la reducción de las desigualdades regionales y sociales.

A su vez, el artículo 159, I, C, de la misma **Lex Magna** encomendó al Congreso Nacional, a través de la expresión “**en la forma que la ley establezca**”, el cuidado de la reglamentación de desarrollo de los respectivos Fondos Constitucionales de las tres regiones brasileñas más pobres o subdesarrolladas, de entre las cinco existentes en el país.⁸²

⁸²Además del FNE, existen más dos otros Fondos Financieros Compensatorios Interterritoriales en el Brasil, cuales son el FNO (Fondo Constitucional de Financiación del Norte) que comprende los Estados miembros de la región amazónica más subdesarrollada, cuyos recursos son gestionados por el Banco de la Amazonia S.A. (BASA) e el FCO (Fondo Constitucional de Financiación del CentroOeste) , cuyos recursos serán gestionados – hasta la creación del Banco de Desarrollo del Centro-Oeste – por el Banco de Brasil S/A.

Hay que observarse, por otro lado, que la Constitución Brasileña de 1988 dispone en su artículo 192 que “el sistema financiero nacional, estructurado de forma a promover el desarrollo equilibrado del País y a servir a los intereses de la colectividad, será reglamentado en ley complementaria, que dispondrá, incluso, sobre:... (Apartado VII): Los criterios restrictivos de la transferencia de ahorro de regiones con renta inferior a la media nacional a otras de mayor desarrollo.” Es menester aún resaltar que las restantes regiones Sul e Sudeste de Brasil concentran el más grande volumen de la riqueza y renta nacional con relativa desproporción en relación a las otras, bien por encima de la media nacional. Como se puede ver, es de todo necesario una actividad intervencionista estatal en el campo financiero interterritorial, con vistas a la reducción de las desigualdades regionales y sociales, en Brasil, de modo a tornar efectivo el principio del desarrollo equilibrado, consagrado por el nuevo orden constitucional, para el cual su sistema financiero tendrá que contribuir, a tenor de lo dispuesto en el transcrito art. 192 CRFB.

A/ La innovación programática de la Lex Magna de 1988 de cara al desarrollo regional y al desarrollo socioeconómico equilibrado.

La constitución de 1988 refleja una innovación programática en sus principios y normas hacia al desarrollo regional y al desarrollo socio-económico equilibrado, con la finalidad de garantizar el desarrollo nacional (art. 3, inciso II, CRFB), así como tornar efectivo el principio de solidaridad, el cuál en términos de la Norma Suprema brasileña actual puede denominarse de principio de erradicación de la pobreza y de la marginación y de reducción de las desigualdades sociales y regionales (art. 3, inciso III combinado con el art. 170, inciso VII, CRFB).

Por supuesto, los mencionados principios constituyen, según palabras propias de los padres de la Constitución, objetivos fundamentales de la República Federal de aquel país iberoamericano, juntamente con la construcción de una **sociedad** libre, justa y **solidaria** (inciso I, del art.3 CRFB), añadido a la promoción del bien de todos, sin perjuicios de origen, raza, sexo, color, edad, o cualesquiera otras formas de discriminación (inciso IV, del art. 3 CRFB).⁸³

Por otro lado, a través de una lectura atenta de los articulados de la Constitución de la República Federal de Brasil que, a nuestro juicio, se estrechan y basan el proceso de justificación de la institución de los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones subdesarrolladas del país, se puede percibir que los Constituyentes han buscado enmarcar el espíritu de la Norma Suprema de una trascendental preocupación con el desarrollo socioeconómico nacional equilibrado, donde las distintas regiones pudiesen igualmente participar de la misión o objetivo fundamental de erradicación de la pobreza y reducción de los desequilibrios interregionales.

Desde los principios constitucionales mencionados en tanto en cuanto objetivos fundamentales del ordenamiento republicano hasta las mismas normas y reglas administrativas, contables financieras y presupuestarias, operacionales y patrimoniales, etc., contenidas en la Constitución, todo concurre para la sedimentación de la nueva conceptualización: es decir, el de la consecución o del aseguramiento a todos de una

⁸³Vid., entre numerosa literatura acerca del tema, AFONSO DA SILVA, José: "Curso de Direito Constitucional Positivo, 8a ed., revista, Malheiros Edit., Sao Paulo, 1992; BONAVIDES, Paulo: Curso de Direito Constitucional, 4a ed., Malheiros Edit., Sao Paulo, 1993; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves: "Curso de Direito Constitucional, 17a ed., Edit. Saraiva, S.Paulo, 1989; FERREIRA, Pinto: "Curso de Direito Constitucional", Edit.Saraiva, S.Paulo, 1992; RIBEIRO BASTOS, Celso: "Curso de Direito Constitucional", Saraiva Edit., S.Paulo, 1989; RIBEIRO BASTOS, Celso y SILVA MARTINS, Ives Gandra: Comentários à Constituição do Brasil, 7 volumes, Saraiva, 1994; GOMES CANOTILHO, J. Joaquim: "Direito Constitucional", 6a de., Almedina Livr. Edit. Coimbra, 1993.

existencia digna, de acuerdo con los dictados de la Justicia Social, de acuerdo con el orden económico y financiero (Título VII, CRFB).

B/ El principio constitucional brasileño de la reducción de las desigualdades regionales y sociales.

El principio constitucional brasileño de la reducción de las desigualdades regionales y sociales - correspondiente al principio de solidaridad, consagrado por la Constitución española de 1978 (arts. 2, 138.1 y 158.2 CE) -, pasa por todo el texto magno de 1988 dejando sus marcas trascendentes en casi todos los títulos de la Constitución, y asimismo llegando al Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (art. 34, inciso 10, ADCT). En primero lugar, se halla entre los principios fundamentales del título I, en la calidad de objetivo fundamental de la República Federal de Brasil.

Antes, en el Preámbulo de la Constitución ya “el **desarrollo**” – al cuál se persigue en tanto en cuanto base para la reducción de las desigualdades regionales y sociales –, se hallaba allí identificado como uno de los valores supremos de la sociedad fraterna, pluralista y sin perjuicios que los Constituyentes – en cuanto representantes del pueblo brasileño –, elegían para declarar o anunciar la promulgación, bajo da protección de Dios, de la Constitución.

En segundo lugar, en el título III – de la organización del Estado –, ya en el capítulo II, al se proceder a la afectación constitucional de competencias, es decir, al repartirse las competencias entre los diversos niveles de Gobierno: la Unión, los Estados-miembros y los Municipios, el artículo 21 se refiere a la elaboración y a la ejecución de ‘planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de **desarrollo económico y social**’, las cuáles, como hemos visto, se constituyen en base a efectivizar la reducción de las mencionadas desigualdades regionales y sociales.

En tercer lugar, aún en el mismo Título III, el Constituyente ha reservado toda una Sección (la cuarta – De las Regiones) del capítulo VII, para, al definir la posibilidad de articulación de la acción por parte de la Unión, en un mismo complejo geoeconómico y social, aunque solamente a efectos administrativos, asimismo establecer la relación entre el fenómeno o proceso de desarrollo y el objetivo fundamental constitucional del FNE.

Como ha puesto de manifiesto **Cretella**⁸⁴ el artículo 43, párrafo 2, III, de la Constitución de 1988 preceptua que ley complementaria dispondrá sobre los **incentivos**

⁸⁴CRETILLA JUNIOR, José: “Comentários à Constituição brasileira de 1988”, 2ª Ed., Vol. VII, arts. 145 a 169, Forense Universitária, Sao Paulo, 1993, página 3585 y ss.

regionales que comprenderán, además de otros, en la forma de la ley, “**exenciones**”, “**reducciones**” o “**aplazamientos temporales**” de los tributos federales debidos por personas físicas o jurídicas, objetivando al desarrollo y a la reducción de las desigualdades regionales, para efectos administrativos, en un mismo complejo geoeconómico y social.

Teniendo en consideración que el objetivo del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) es contribuir, sin embargo – a través de las aplicaciones de sus recursos en programas de financiación al sector productivo de la Región, sobre todo, en las zonas semiáridas del Nordeste (como mínimo 50%, según lo dispuesto en la letra “c”, del inciso I, del artículo 159, de la Constitución Federal) –, de modo a tornar efectiva la realización del principio de reducción de las desigualdades regionales y sociales (art. 1, de la Ley del Fondo), se puede afirmar que el Constituyente buscó solventar estas desigualdades regionales al prever la institución de dicho instrumento financiero-tributario, en la medida en que el Fondo direcciona sus inversiones al desarrollo de una de las regiones menos desarrolladas del país.

En último lugar, el principio brasileño de solidaridad – denominado por el Constituyente de 1988 de “principio de reducción de las desigualdades regionales y sociales” –, alcanza aún los Títulos VI y VII de la Constitución Federal {(De la Tributación y del Presupuesto (arts. 145 a 169 CRFB) y (Del Orden Económico y Financiero (arts. 170 a 192 CRFB))}, pasando así todo el sistema constitucional brasileño, como ya hemos señalado antes.

En el primer Título citado (el VI, donde se halla el sistema tributario nacional) varios artículos se refieren a su trascendencia: artículos 151, I; 159, I; 163 y 165 de la Constitución.

Respecto al segundo Título mencionado, el cual trata del régimen económico – financiero y haciendístico del ordenamiento constitucional brasileño, referido principio de solidaridad – responsable o en atención al cuál se realiza o se produce la compensación financiera interterritorial en aquel Estado compuesto –, integra los principios generales de la actividad económica, en entera consonancia con los objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil, dispuestos en el artículo 3, de la Constitución. Efectivamente, el Título VII de la Constitución brasileña (arts. 170-192) acoge, bajo la rubrica “Del orden económico y financiero”, los principios básicos de la actividad económica.

Como ha señalado **Fernández Segado**⁸⁵ “estamos en presencia de lo que desde hace más de medio siglo se conoce como la ‘**constitución económica**’, esto es, el

⁸⁵FERNANDEZ SEGADO, Francisco: “El regimen socio-económico y haciendístico en el ordenamiento constitucional español”, Edición de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Trujillo, Peru, 1995, pág. 23

conjunto de normas que delinear el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica”.

Y es este mismo orden económico, fundado en la valoración del trabajo humano y en la libre iniciativa, teniendo por fin asegurar a todos una existencia digna, que busca observar el principio solidario de reducción de las desigualdades regionales y sociales (inciso VII, del art. 170 CRFB), juntamente con los principios de la soberanía nacional, de la propiedad privada, de la función social de la propiedad, de la libre concurrencia, de la defensa del consumidor, de la defensa del medio ambiente, de la búsqueda del pleno empleo y del tratamiento favorable para las empresas brasileñas de capital nacional de pequeño porte (art. 170, de la Constitución Federal).

En el caso brasileño, el principio establecido por el artículo 170, VII, de la Constitución Federal de 1988, de “reducción de las desigualdades regionales y sociales” integra el conjunto de principios generales de la actividad económica, del título VII, **Del orden económico y financiero**, de ésta **Lex Suprema**. En la doctrina nacional⁸⁶ estos principios son denominados de “principios de integración” por que todos están direccionados a solventar los problemas de la marginación regional o social. Como ha puesto de relieve **Afonso da Silva** “la reducción de las desigualdades regionales y sociales es, también, uno de los objetivos fundamentales de la República Federal del Brasil (Art. 3, III) y, como ya hemos visto, por un lado, los derechos sociales y los mecanismos de la seguridad social son preordenados en el sentido de buscar un sistema que posibilite mayor igualdad de las condiciones sociales y, por otro, consignamos, la preocupación constitucional con la solución de las desigualdades regionales, al prever mecanismos tributarios (Fondo Especial) y presupuestarios para tanto (regionalización, arts. 43 e 165, párrafo 1).”⁸⁷

En efecto, el Fondo Especial a que se refiere el citado constitucionalista brasileño es precisamente el Fondo Constitucional de financiación de las región Nordeste (FNE), objeto de nuestra análisis, además, lógicamente de los dos otros fondos regionales, pero que no vamos a estudiar aquí.

Ya en lo que se refiere al tema de la regionalización forzoso es reconocer que el legislador Constituyente originario de las recientes Constituciones española y brasileña

⁸⁶Cfr. AFONSO DA SILVA, José: “Curso de Direito Constitucional Positivo”, Malheiros Edit., 8a edição revista, Sao Paulo, 1992; PAULO BONAVIDES: Curso de Direito Constitucional, 4a edição, Malheiros, Sao Paul. 1993; ALBERTO VENÂNCIO FILHO: “A Intervenção do Estado no Domínio Económico”, Rio de Janeiro, FGV, 1968; MODESTO CARVALHOSA: “A Ordem Económica na Constituição de 1969”, Sao Paulo, RT, 1972; EROS ROBERTO GRAU: “Contribuição para a Interpretação e a Crítica da Ordem Económica na Constituição de 1988, Sao Paulo, 1990.

⁸⁷AFONSO DA SILVA, José: Op.cit. pp. 675.

insertó la previsión de institución de un fondo compensatorio de las diferencias regionales y sociales, es decir, con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el **principio de solidaridad**, en la primera, y de alcanzar **la reducción de las desigualdades regionales y sociales**, en la otra.⁸⁸

En el caso de la Constitución Española de 1978, tal previsión viene expresa en el artículo 158.2, cuya previsión de constitución de mencionado Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, establece que tales recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas, como habremos de comentar en profundidad en capítulo ulterior.

Referido Fondo, encomendando a una ley ordinaria la regulación específica del mismo, es objeto de estudio más detallado más adelante, en el capítulo tres.⁸⁹

La previsión de la LOFCA ha sido cumplida por la edición de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial de modo a que el proceso de construcción del Estado de las Autonomías que se encontraba en fase inicial, ha podido identificar en el referido Fondo más un eficiente mecanismo de financiación básico de las CCAA.⁹⁰

En cuanto al caso de la Constitución de la República Federal de Brasil (adelante igualmente CRFB) de 1988, tal previsión de institución de un Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (adelante denominado FNE), viene expreso en las disposiciones contenidas en la letra “c”, del apartado I, del artículo 159, de la mencionada Lex magna.

En sede de Derecho público, es menester afirmar que en el caso brasileño, igualmente en cumplimiento al mandamiento constitucional de 1988, la Ley numero 7.827, de 27 de septiembre de 1989, reglamentó aquella previsión de reparto de ingresos

⁸⁸En el caso español están previstos otros principios constitucionales relacionados con la solidaridad tales como el principio según la capacidad económica (art. 31.1CE); del equilibrio económico territorial al servicio de la solidaridad (art. 138.1 CE); de corrección de los desequilibrios económicos territoriales mediante gastos por cuenta de capital (art. 158.2 CE); de limitación territorial de las medidas tributarias (art. 157.2 CE); y, de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE), como ya hemos señalado anteriormente, en el apartado referente al principio de solidaridad del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.

⁸⁹Vid. MELGUIZO SANCHÉZ, Algel: “El Fondo de Compensación Interterritorial” en “Papeles de Economía Española, num. 35, Madrid, 1988, pps. 354/376, lo cual subraya que la Constitución de 1978 no sólo propugna la solidaridad entre todas las regiones y nacionalidades (art.2) sino que afirma que el Estado garantiza su realización efectiva (art. 138 CE).

⁹⁰Véase, a proposito, la Exposición de Motivos que antecede el texto propiamente dicho de la nueva Ley 29/1990, del FCI, que ha implantado una significativa reforma en este instrumento de articulación con los principios de solidaridad y redistribución de la riqueza en el Estado de las Autonomías.

tributario de la Unión, a ser transferido a las regiones más subdesarrolladas del país, de cara a tornar efectivo el principio constitucional de reducción de las desigualdades regionales y sociales (art. 170, VII, CRFB), a través de la creación o institución de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones, entre ellos el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste.

El Congreso Nacional, sin embargo, al reglamentar el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (adelante, FNE), a través de la referida Ley 7.827/1989, de 27 de septiembre, implementó otros principios y objetivos fundamentales constantes del nuevo orden constitucional brasileño, entre los cuales releva destacar: a) el principio de la erradicación de la pobreza y de la marginación que tan estrechamente se vincula al mencionado principio de la reducción de las desigualdades sociales y regionales (art. 3, III c/c art. 170, VII CRFB);⁹¹ b) el principio de la solidaridad y equidad, a través de la construcción de una sociedad justa, libre y solidaria (art. 3, I, CRFB), entre los que nos interesa para el momento subrayar, en la medida directa de su vinculación a la cuestión regional que el constitucionalismo reciente ha venido tornar rotundamente preocupante y novedosa.

C/ La ubicación de principios de alcance similar al de solidaridad en la Constitución de 1988 y su conceptualización en Brasil

a/ La cuestión regional y el constitucionalismo brasileño

Respecto al tema de la regionalización o al tema de la “constitucionalización política” de las Regiones según el Estatuto Supremo brasileño en vigor, muy bien lo ha subrayado **Paulo Bonavides** que “la constitucionalización política de las Regiones ya ha dejado de ser promesa y artículo programático para convertirse, pues, en una condensación visible de intereses, concretamente identificables, que se inclinan a concentrarse cada vez más en términos regionales en globalización política y económica del Brasil.”⁹²

⁹¹ Obsérvese que la previsión del artículo 192, VIII, párrafo 2, de depósito en las instituciones regionales de crédito de los recursos financieros relativos a programas y proyectos de carácter regional, de responsabilidad de la Unión, dentro de los cuales el FNE para la Región Nordeste tiene representada significativa importancia llevó a que el Banco del Nordeste de Brasil S.A. (BNB), en cumplimiento a las directrices legales, a los principios éticos y debidos presupuestos, venga estableciendo desde 1989 una programación anual de aplicación del FNE en cumplimiento de estrategias sectoriales y espaciales, cuyos principales programas, en el área rural y agroindustrial son: a) Programa de Apoyo al Desarrollo de la Agroindustria Alimentar – AGRIN; b) Programa de apoyo a la agricultura no-irrigada – PROIR; c) Programa de modernización de la agricultura no-irrigada – ROAGRI; d) Programa de apoyo al desarrollo de la pecuaria regional – PROPEC; e) Programa de difusión tecnológica rural – DITEC, lo cual engloba tres sub-programas, o sea: 1) PRODESA; 2) PROINTEC y, 3) PRODIR. El Banco BNB es el gestor del FNE.

En verdad, desde la proclamación de la República Federal (1889) siguió proceso de la promulgación de la primera Constitución republicana, en 1891, hasta la actual Lex suprema, jamás hubo de la parte de las diversas Constituyentes instauradas en aquel País, a lo largo del actual siglo, tantas ganas de reconocer la necesidad de una revisión federativa fundamental. Todos reconocen que el modelo viejo de la primera República está superado, a necesitar reformas profundas. Una de éstas reformas, de éstos cambios de base, dice respeto con la introducción de un federalismo de inspiración también **regional**, marcado por la presencia y activa participación de entes regionales en el ámbito general de las competencias autónomas con aspecto político, aconsejables por la experiencia y reflexión histórica advenida de las desviaciones funcionales del sistema.

Todos parecían estar conscientes, en virtud del panorama de desigualdades hallado en el momento de la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente, de los años 1987/88, de que la condensación visible de intereses, concretamente identificables en términos regionales definidos, estaba a demandar una constitucionalización de las regiones, la cual conoció una primera posición que fue la vertiente administrativa, como expuesto a continuación.

b/ La constitucionalización administrativa de las regiones

Hay una realidad regional en el Brasil, en el ámbito social y económico, pero hace falta el aspecto político de este reconocimiento.

De hecho, se abrió puerta hacia esta dirección, por obra de la Constituyente de 1988, al promulgar una Constitución donde las Regiones ya vienen formalmente reconocidas en términos administrativos por el texto constitucional, lo cual sobre ellas dispone de manera aún tímida y reluctante de cara a la importancia política, fácticamente asumida, desde mucho, en la comunión federativa brasileña.

Sería una especie de “constitucionalización administrativa” de las Regiones, según expresión señalada por el maestro del constitucionalismo brasileño, profesor **Bonavides**.⁹³

⁹²PAULO BONAVIDES: “Curso de Direito Constitucional” 4a edição, Malheiros Editores, Sao Paulo, 1993, pp.285.

⁹³PAULO BONAVIDES: Op.cit. Cfr. también, del mismo autor, las obras que tratan de este tema: “A crise política brasileira”, 2a edição, Forense, Rio de Janeiro, 1978; “Reflexões: Política e Direito”, 2a edição, Fortaleza, 1987; “Constituinte e Constituição”, 2a Edição, Fortaleza, 1987; y, “Política e Constituição: Os Caminhos da Democracia”, Forense, Rio de Janeiro, 1985. Vid. también, a proposito, el libro objeto de tesis doctoral del profesor PAULO LOPO SARAIVA: “El federalismo Regional”. Saraiva, Sao Paulo, 1984.

Desde el punto de vista constitucional, no obstante, las Regiones fueron ignoradas, casi por completo, por las Constituciones brasileñas, hasta la Lex Superior de 1988. No fuesen, sin embargo, una o otra referencia al regional, siempre relacionada con el desarrollo, a constar muy raramente en las Constituciones de 1946 y de 1967, nada hubiera a reflejar jamás la conciencia brasileña de la necesidad de integración de las regiones en el texto normativo de la Constitución.

Las Constituciones de 1824, 1891, 1934 y de 1937 no hacen cualquier referencia al regionalismo o a las regiones, en tanto en cuanto niveles competenciales de la estructura administrativa o política.

El gran y recién hecho relacionado con el regionalismo constitucional, es decir, con el federalismo regional brasileño, se dió con la Constitución de 1988, es decir, con aquella Carta que constitucionalizó la Región en el artículo 43. Las regiones, efectivamente, constituyen hoy una de las secciones (la sección IV) del capítulo VII sobre Administración Pública, de la Ley Suprema en vigor en el País. Establece la citada Sección:

“Art.43: A efectos administrativos la Unión podrá articular su acción en un mismo complejo geoeconómico y social, tendiendo a su desarrollo y **a la reducción de las desigualdades regionales.**

I - Una ley complementaria regulará:

I - Las condiciones para la integración de las regiones en desarrollo;

II - La composición de los organismos regionales que ejecutarán, en la forma de la ley, los planes regionales, integrantes de los planes nacionales de desarrollo económico y social, aprobados juntamente con éstos.

2 - Los incentivos regionales comprenderán, además de otros, en la forma de la ley:

I - la igualdad de tarifas, fletes, seguros y otros elementos de costes y precios de responsabilidad del Poder Público;

II - los intereses privilegiados para la financiación de actividades prioritarias;

III - las exenciones, reducciones o aplazamientos temporales de los tributos federales debidos por personas físicas o jurídicas;

IV- la prioridad para el aprovechamiento económico y social de los ríos y de las masas de agua represadas o represables en las regiones de baja renta sujetos a sequías periódicas;

3 - En las áreas a que se refiere el 2,IV, la Unión incentivará la recuperación de las tierras áridas y cooperará con los pequeños y medianos propietarios rurales para el establecimiento en sus tierras de fuentes de agua y de pequeños regadíos.”⁹⁴

Pero hay que interpretar mejor la previsión constitucional de las regiones en la Constitución vigente, de Brasil. En verdad, la recepción constitucional de las regiones solamente se ha hecho de manera netamente **administrativa**, como lo señala, acertadamente, **Bonavides**: “Pero la recepción constitucional de las Regiones se hizo de forma estrictamente administrativa, a efectos apenas de una acción del Poder Central en un “mismo complejo geo-económico y social”, y teniendo en mira el desarrollo, la integración de regiones en desarrollo y la composición de los organismos regionales “en la forma de la ley” para ejecución de planes regionales en conjugación con los planes nacionales de desarrollo económico y social, bien como los incentivos regionales.”⁹⁵

Teniendo en cuenta que la Constitución de 1988 valoró demasiado la norma constitucional de eficacia limitada, es decir, aquellas cuyas aplicabilidades no son de inmediata aplicación o de eficacia plena, no causa sorpresa que toda la materia relativa a las regiones quedó diferida a ley complementaria y a la legislación ordinaria.

Ha sido diseñado ya, sin embargo, un cuadro favorable al regionalismo constitucional: lo establecido por el transcrito artículo 43 CRFB, sobretudo a partir de las posibilidades positivas de la vía legislativa complementaria y ordinaria posterior.

Ese cuadro posibilitará una ampliación considerable del papel de las regiones en el diseño económico del País, por iniciativa o impulso administrativo, con eventuales repercusiones políticas. Por lo tanto, considerándose la importancia real, actual y fáctica de la realidad regional en el Brasil de hoy, se puede prever desarrollos significativos en el cuadro diseñado por la Norma Suprema en vigor, de modo a suponer que el camino que se abre, en futuro temprano, se vuelve para el nacimiento o emerger de un nuevo y futuro nivel federativo: el de las Regiones.

Creemos que esta futura competencia o instancia federativa representará una novedad provechosa y un sople renovador en la comunión de los seres autónomos que componen la organización político-administrativa propiamente dicha del Estado

⁹⁴Texto subrayado en **negrito** por nosotros. Cfr. traducción de la Constitución de la República Federativa de Brasil, adelante CRFB, de los profesores de la Universidad de Santiago de Compostela, ANTONIO LÓPEZ DÍAZ y CÉSAR GARCÍA NOVOA, Edición del Centro Gráfico del Senado Federal, Brasília, 1990. Vid. tb., Constituição da República Federativa do Brasil, Edição Saraiva, Sao Paulo, 1994.

⁹⁵BONAVIDES, Paulo: “Curso...cit. p.285.

brasileño, donde los multiniveles de gobierno – central, estatal y municipal, añadido del nivel regional –, conocerán servicios públicos mejor financiados.⁹⁶

Añade, en verdad, **Bonavides**⁹⁷ que “la constitucionalización administrativa de las Regiones representó ya significativo avance o apertura. Sus horizontes se alargan considerablemente si nos fijamos que toda la materia disciplinada en el art.43 de la Constitución crece de importancia excepcional, una vez vinculada al mandamiento del inciso III del art.3, **que hizo uno de los objetivos fundamentales de la República Federativa del Brasil reducir las desigualdades regionales, y a la regla del inciso VII, del art. 170**, donde dicha reducción de desigualdades avulta como un de los principios del orden económica”.

c/El proceso hacia la constitucionalización de las regiones.

Efectivamente, la constitucionalización política de las regiones en Brasil ya no es solamente promesa y artículo programático.

El artículo 43 CRFB abrió y creó esa novedad en el plan constitucional. La constitucionalización de las regiones, es decir, el regionalismo ya no es sólo norma constitucional programática, sino que se ha convertido en una concretización o condensación visible de intereses, perceptibles y identificables, que se vuelven a concentrar cada día más en términos regionales en la globalización política y económica del País.

A pesar de algunas críticas razonables direccionadas por la doctrina⁹⁸ nacional a lo que se podría denominar el carácter, a veces, un tanto xenófobo de la Constitución de 1988, lo cierto es que el nuevo orden constitucional, por ella diseñado, incorporó además de muchos derechos sociales (art.5 CRFB), todo un abanico de normas y normas-principios capaces de dotar al país de una entrada en la economía globalizada de la actualidad.

⁹⁶Cfr., en ese sentido que, como ha puesto de relieve TEO MOLDES, Enrique: “Los Fondos de Compensación de las diferencias fiscales entre regiones: primeras aproximaciones” en **Hacienda Pública Española**, núm.57, IEF, Madrid, 1979, págs. 101/124, puede decirse que ‘las constantes reivindicaciones de autonomía de los gobiernos regionales y locales han dado lugar a que, incluso en los países con amplia tradición federal y, por ello, con circuitos financieros entre el centro y los entes regionales ya consolidados, se busquen nuevas fórmulas que garanticen la máxima capacidad de decisión en los niveles inferiores y al mismo tiempo respeten ciertas competencias centrales, entre ellas, la regulación de los aspectos básicos de la política económica nacional’. A nuestro juicio, teniendo en consideración que la tradición federal brasileña ya cuenta con más de un siglo, la nueva fórmula que garantizaría la máxima y mejor capacidad de decisión en los niveles inferiores sería, sin lugar a duda, el reconocimiento político del regionalismo, por ahora, reconocido solamente a nivel administrativo.

⁹⁷Op. Cit. Idem Ibidem. Versión y cita en negrita por nuestra iniciativa.

⁹⁸Cfr., por todos, MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo: “Constituição e Revisão: Temas de Direito Político e Constitucional”, Edit. Forense, Rio de Janeiro, 1991, sobre todo el capítulo III – Federalismo, págs.127 y ss.

Durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1987/88 hubo propuestas⁹⁹ hacia la efectivación inmediata del principio federal sobre bases regionales, partidas sobre todo de miembros del Congreso Constituyente pertenecientes a los Estados del Nordeste brasileño, a ejemplo de enmiendas presentadas por **Firmo de Castro, Paes de Andrade, José Lins de Albuquerque y Aloísio Campos**¹⁰⁰, entre otros, pero la adopción fue tenazmente combatida y obstaculizada por Constituyentes del Sur y del Sudeste, basado en alegación, sin fundamentos, de que la introducción de semejante fórmula podría llevar al separatismo y a la desagregación de la unidad nacional.

La alegación de los Constituyentes de las regiones Sur y Sudeste era sin fundamentos puesto que la Constitución federal prevé la posibilidad de intervención de la Unión en los Estados y Municipios para mantener la integridad nacional (art.34, I, CRFB).

La forma más rotunda de contestar, sin embargo, el argumento según el cual la adopción de una fórmula política de distribución competencial sobre bases regionales podría conducir aquel país continental al separatismo o a la desagregación de la unidad nacional, antes mencionada, es referirse a los límites constitucionales intransponibles hallados en la propia tradición federal constitucional brasileña dispuesta en el art. 34, apartado VII, letra "a" CRFB que autoriza la intervención de la Unión para asegurar la observancia del siguiente principio constitucional: la forma republicana, el sistema representativo y el régimen democrático.

Por lo tanto, no creemos que la creación o el establecimiento constitucional de un principio federativo sobre bases regionales, en el Brasil de hoy, pudiese llevar a cualquier

⁹⁹Vid., entre tantas propuestas llevadas a la Asamblea Nacional Constituyente el Proyecto de Constitución de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE), publicado en diciembre de 1987, en Recife; Igualmente, merece destacarse SUDENE/MINISTERIO DEL INTERIOR: "A Sudene e a Constituição – Contribuições setoriais", Recife, 1987; SUDENE/MI: "Metrópoles e a Constituinte", Recife, 1987; SUDENE/MI: "Seminário sobre desenvolvimento regional e a nova Constituição – Relatório", Recife, Junho de 1989.

¹⁰⁰ Los dos primeros diputados federales mencionados, aún, continúan representando los intereses de la Región Nordeste brasileña en la presente legislatura, iniciada en enero de 1995: FIRMO DE CASTRO es licenciado en Economía e profesor de la Universidad Federal de Ceará. Empezó en la vida pública como funcionario del Banco de Nordeste de Brasil S/A (BNB) y fue, por dos veces, Secretario de Estado en los gobiernos Virgílio Távora y Gonzaga Mota. Fue electo diputado federal en 1987, con 49.000 votos, y reelecto en 1994, con 70.292 votos. Su importancia, para ésta tesis doctoral, viene del hecho de que la Ley número 7.827, de 27 de Septiembre de 1989 es fruto de su iniciativa legislativa, durante su primera legislatura. En cuanto al otro Diputado referido, PAES DE ANDRADE, hay que reconocer que, además de actual presidente del mayor Partido Político de Brasil, el PMDB ("Partido do Movimento Democrático Brasileiro"), es autor, juntamente con el maestro PAULO BONAVIDES, de uno de los más significativos y vigorosos libros sobre la experiencia histórica y el constitucionalismo brasileño: "HISTORIA CONSTITUCIONAL DO BRASIL", en el cual consta su dignificante "currículum-vitae", al final; para nosotros, en esta tesis doctoral, la importancia de PAES DE ANDRADE decurre del hecho de una sus decisiones, en el ejercicio de la Presidencia de la República de Brasil, en cuanto sustituto constitucional del Presidente JOSÉ SARNEY (1985/1990), se referir precisamente a la sanción de la Ley número 7.827/1989, del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE).

separatismo. A nuestro juicio, el más gran problema socioeconómico y político del país no es el de una eventual crisis de la unidad nacional, sino el de los tremendos desequilibrios económicos interregionales e intersociales.

Si acaso la Constitución Federal incorporase la posibilidad de asociación regional, es decir, alguna propuesta de enmienda constitucional hacia la efectivación inmediata del principio federativo sobre bases regionales, estamos seguros que tal hecho en mucho contribuiría a la ampliación de la solidaridad interregional en aquel país. Representaría, sin lugar a duda, un avance hacia el federalismo cooperativo.

No obstante, la Constitución de 1988 deflagró, sin embargo- aunque de forma muy tímida - el proceso de constitucionalización regional, en Brasil, a partir de su introducción en la Carta Política en vigor, de colocación a nivel de norma constitucional, es decir, introdujo dimensión jurídica en el tema.

Por supuesto, si se consigue convertir en realidad, a través de una reforma constitucional profunda – en la cual está el Estatuto de 1988 a verse sometido en la presente fecha, ya desde el inicio del Gobierno de **Fernando Henrique Cardoso**, en 1995 –, la cuarta instancia política de la Federación, la regionalista, o sea, el **poder regional** se haría presente, políticamente, en Brasil, con potencialidades autonómicas y dispuesto a la defensa de todos los intereses regionales, a ejemplo del “poder municipal” se lo hizo, **ex-vi** de lo establecido en la actual Constitución.

La Constitución española de 1978 incorporó la contemplación de formas de cooperación entre las Comunidades Autónomas (art. 145.2 CE), aunque significadas tales formas de cooperación (convenios o acuerdos de cooperación) por un límite constitucional intransponible, es decir, el de la prohibición de la federación de CCAA, como hemos anteriormente señalado, lo que resultó en el incremento del principio de solidaridad; creemos que de modo semejante la Constitución brasileña podría igualmente hacerlo puesto que incluso ya cuenta con límite similar, aunque en sentido opuesto - el de la Intervención-, que objetiva evitar el separatismo y la desagregación de la unidad nacional.¹⁰¹

¹⁰¹ Mientras las bancadas parlamentarias de las regiones Sur y Sudeste rechazaron rotundamente en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente las propuestas de introducción de perfil federativo sobre bases regionales bajo la argumentación de riesgo de separatismo y estímulo a la desagregación de la unidad nacional, nosotros creemos que el verdadero motivo se dió en función de la voluntad política de estas más desarrolladas regiones de evitar que un regionalismo fuerte llevase a la formación de entidades políticas igualmente fuertes como la Región Nordeste, Norte y/o Centro-Oeste. Sabemos que tal rechazo de las propuestas constituyentes regionalistas no se ha podido basar en la argumentación de la posibilidad de enfrentamiento de los fuertes entes regionales con el Estado central o la Unión, planteándose, de esa manera, graves tensiones en el equilibrio constitucional, una vez que el instituto constitucional de la Intervención Federal ya está consagrado desde más de un siglo en el sistema constitucional brasileño. Lo que pasa es que el regionalismo fuerte contraría los intereses del capitalismo de São Paulo y Río de Janeiro, el cual pretende mantener los mercados cativos de las regiones subdesarrolladas.

En definitiva, como ha puesto de manifiesto **Bonavides**: “Si, pues, ha sido posible transformar el municipio en una pieza del sistema federal, como lo hizo la Constitución de 1988, es de esperar que, en el futuro, la reforma del sistema institucional brasileño contemple también las Regiones, al dárselas, lo cuanto antes, la dimensión federal adecuada.”¹⁰²

Aunque la Región, en Brasil, no ocupa la misma dimensión jurídica-política que el Estado-miembro o el Municipio, en la Federación, no se puede dejar de reconocer que, quizá se produzca la deseada cuarta competencia federativa, a través de dicha reforma constitucional, a tenor de lo establecido en el artículo 60, de la Constitución de 1988.

En verdad, la nueva instancia federativa, la regional, en el más elevado grado de **self government** compatible con la relación federativa, lejos de debilitar los Estados-miembros, representaría el órgano de competencia legítima para conducir y ejecutar la política de provisión de las necesidades comunes de la Región, muy especialmente, de la Región Nordeste, la cual con su larga área de semi-árido, tiene carencias comunes y uniformes.

Prueba de que sería así se halla en lo dispuesto en el art.42, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT), el cual establece que ‘durante quince años, la Unión aplicará, de los recursos para irrigación: I – veinte por ciento en la Región Centro Oeste; y, II – cincuenta por ciento en la Región Nordeste, preferencialmente en la zona semi-árida.

Por otro lado, los órganos administrativos regionales como la Superintendência del desarrollo del Nordeste (SUDENE) y el Banco de Nordeste de Brasil S/A (BNB), en sus cualidades de gestores comunes de los recursos del Fondo Constitucional de Financiación de Nordeste (FNE), tendrían además de sus otras competencias administrativas específicas, la representación de un conjunto de intereses regionales con reconocimiento en la Federación.

Sin lugar a duda que la Región Nordeste tendría así más fuerza para luchar por sus especificidades, sus desigualdades reales de cara a las otras regiones del País—desigualdades sociales y regionales—, cuyo combate para su reducción, la nueva Carta de 1988 consagra como uno de los fundamentos de la República Federativa, a tenor de lo establecido en el art.3, III, combinado con las disposiciones del art.170, VII CRFB.

¹⁰² PAULO BONAVIDES, Op.cit. pp.286. **Vid.**, también, del mismo autor: “Ciencia Política”, 8a ed., Forense, Rio de Janeiro, 1991; “Do Estado Liberal ao Estado Social”, 4a ed., Malheiros, São Paulo, 1988; “Reflexões: Política e Direito” 2ª Ed., 1987; “Política e Constituição: os Caminhos da Democracia”, Forense, Rio de Janeiro, 1985; “Constituinte e Constituição”, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 1987.

De igual modo como los Municipios son más fuertes por su aglutinación en un Estado-miembro, así los Estados del Nordeste – asimismo los otros Estados, igualmente de otras regiones subdesarrolladas¹⁰³ –, tendrían más fuerza y expresión si su vínculo se hiciese mediante la unión regional, sobre todo se provida ésta de autonomía, como la consagrada en el modelo autonómico español para las Comunidades Autónomas, por ejemplo.

La región, al congregar medios suficientes para la defensa de diversos Estados-miembros, dispondría de poderes mucho más eficaces, de cara al Gobierno Central, de que aquellos de que en su aislamiento y en su dispersión, los Estados componentes de la Federación serían capaces de concentrar, señala Bonavides, para añadir: “En efecto, la autonomía del Municipio, la autonomía del Estado-miembro y la autonomía de la Región compondrían tres grados distintos y tres esferas armónicas de competencia peculiar e inconfundible.”¹⁰⁴

El reconocimiento constitucional de la autonomía regional o de la Región, en relación a grado distinto o esfera armónica de competencia inconfundible – como ya lo es la autonomía estatal y municipal, en el Brasil- se caracteriza todavía por una gran timidez del Constituyente de 1988.

Tales autonomías – municipales, de los Estados-miembros y regionales –, no podrían, sin embargo, jamás confundirse o colidirse con los poderes específicos de la Unión, como es obvio y lógico; Basadas, pues, en un pacto constitucional y federativo, las distintas y específicas competencias de las cuatro esferas gubernamentales, iban concurrir para la consolidación de una República menos insolidaria y más fuerte, en el Brasil en los umbrales del siglo XXI.

Cuestión compleja, la regionalidad armónica en el Brasil, asumida su pinta autonómica y políticamente responsable, no conoce aún satisfactoria solución. Aunque haya prevista la regionalización de los presupuestos (art.165 CRFB), distribuido de acuerdo con la participación de la población, la autonomía regional armónica que el federalis- mo brasileño reclama hace falta ser profundizada y matizada.

¹⁰³ Son Regiones sub-desarrolladas en Brasil, además de la Región Nordeste que comprende los siguientes Estados-miembros: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahia; las Regiones Norte, que comprende los Estados-miembros de Amazonas, Pará, Acre, Roraima, Rondonia, Tocantins y Amapá; y, la Región Centro-Oeste, que comprende los Estados-miembros de Mato Grosso do Norte, Mato Grosso do Sul, Goiás y Tocantins.

¹⁰⁴ Idem, ibidem. Cfr., igualmente, por todos, OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de: “Teoria Geral do Federalismo”, FUMARC/Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1982.

El cuadro diseñado por la Constitución de 1988, en el cual el artículo 43 (de las regiones) dispone la “constitucionalización administrativa” del nuevo regionalismo, se halla aún lejos del cuadro ilusionado por la doctrina constitucionalista más consecuente del País. Por supuesto, del cuadro de reformulación institucional propuesto por **Lopo Saraiva**,¹⁰⁵ **Paulo Bonavides**¹⁰⁶, **Paes de Andrade**¹⁰⁷, **Firmo de Castro** y otros, hay que subrayar dos conclusiones fundamentales: la primera, de que la globalidad y la racionalidad no excluyen del orden económico la regionalidad, todo al contrario, en el caso concreto brasileño están a reclamar esa regionalidad – ilusión a que estoy completamente de acuerdo –, por imperativos de presencia y actualidad de la cuestión de la Región Nordeste antes referida, y adelante más hondamente analizada, cada vez más aguda y lejos de solución aceptable en virtud de los retrasos y retrocesos habidos y de las indefiniciones del Poder Central; y, la segunda, el reconocimiento ya indudable de que esa cuestión adquiere matices del más elevado riesgo para la unidad nacional y que la hicieron, crucial y primordialmente, una cuestión política.

La actualidad de la cuestión de las desigualdades sociales y regionales de la Región Nordeste de Brasil, y su cada vez mayor presencia en el escenario del País, además de los hechos históricos del pasado en el cual largos márgenes de población se han desplazado o emigrado para otras regiones como sur, sudeste y norte, para luchar por mejores condiciones de vida, responsabiliza el Poder Central por una solución urgente.

— Por supuesto, las inmigraciones y la urbanización se tornaran fenómenos demográficos significativos y abaragantes, donde se han destacado los flujos de migrantes del Nordeste, que buscan los centros industriales y los de la Región Sur que se dirigen para las áreas de frontera agrícola del Centro-Oeste y del Norte del país.

En definitiva, mientras no se solventa la cuestión regional, la Federación brasileña necesitará un ajuste institucional.

La crisis institucional brasileña está, pues, enteramente vinculada a la solución que el regionalismo integrado en el federalismo cooperativo y solidario ha de conocer a través de un proceso revisional de la Constitución de 1988.

¹⁰⁵ LOPO SARAIVA. Paulo: “Federalismo regional”, Saraiva, São Paulo, 1982; del mismo autor, vid., también: “Garantia constitucional dos direitos sociais no Brasil”, Edit.Forense, Rio de Janeiro, 1983; “O Mandado de Injunção, os direitos sociais e a Justiça Constitucional” en **Revista de Informação Legislativa**, número 108, octubre/diciembre (1990), Brasília.

¹⁰⁶ PAULO BONAVIDES: Op.cit. pp.286; Vid., igualmente, obra del mismo autor: “Teoría del Estado”, São Paulo, 2ª ed., 1980.

¹⁰⁷ PAES DE ANDRADE, Antonio y otro: *Historia Constitucional do Brasil*, Edit.Paz e Terra, 3ª ed.1991, S.Paulo.

La República brasileña ha conocido más crisis constituyentes que constitucionales durante este siglo.

Tenemos buena Constitución, lo que hace falta es precisamente la legitimidad constituyente capaz de establecer las soluciones urgentes como aquella que la cuestión regional está a reclamar.

Por supuesto, asiste entera razón a **Bonavides** cuando reconoce que ‘en el federalismo de las autonomías regionales, lo que se propone no es la eliminación de las autonomías del Estado-miembro y de los municipios, pero precisamente el contrario, es decir, su fortalecimiento con la adición de la autonomía regional.’ Ésta sí está fadada a regenerar el sistema federativo y poner termo a la crisis adveniente de las fuerzas centrípetas y de las corrientes más centralizadoras generadas por un presidencialismo absoluto, cuya acción no pudo ser suficientemente embargada y debelada por el código constitucional de 1988.¹⁰⁸

d/ La cuestión social y el constitucionalismo histórico

Hemos visto que el centralismo característico de la Federación brasileña, en el pasado, continua aún presente en la realidad institucional del País, amenazando los objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil (Art.3,I, II y III CRFB).

Por ello, urge cambiar la cuestión regional.

A la vez, hay que subrayar algunos aspectos relativos a la cuestión social brasileña, en tanto en cuanto esa cuestión concurre también para dificultar la realización de uno de los objetivos fundamentales de la República Federal, es decir, la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria. Establece el art.3 CRFB:

“Art. 3 - Constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil:

I - construir una sociedade libre, justa y solidaria;

II - garantizar el desarrollo nacional;

III - erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales;¹⁰⁹

IV - Omissis.”

¹⁰⁸ PAULO BONAVIDES, Op. cit. pp.287

¹⁰⁹ Puesta en **negrito** por nosotros. Utilizamos la traducción de la CRFB de ANTONIO LÓPEZ DÍAZ y CÉSAR GARCÍA NOVOA: “Constitución de la República Federativa de Brasil 1988”, Brasilia, Ed.Centro Gráfico de Senado Federal, 1990.

Por lo tanto, nada más oportuno que intentar profundizar el tema, desde una perspectiva fotográfica, aportando a continuación algunos datos estadísticos que reflejan el cuadro de desigualdades regionales y sociales del país, de como el mismo se hallaba en las vísperas de la promulgación de la Constitución de 1988, la cuál consagró el nuevo sistema brasileño de compensación financiera interterritorial que estamos a estudiar.

CUADRO 1
DISPARIDADES SOCIALES EN LAS REGIONES
BRASILEÑAS EN LOS AÑOS 1987-1988

CONCEPTO: REGIONES	INDICADORES		
	IDH	IDR	INV
Norte	0,780	0,819 (*)	0,786 (*)
NORDESTE	0,575	0,562	0,522
Centro-Oeste	0,818	0,827	0,762
Sub-Total núm.	10,724	0,736	0,690
Sudeste	0,852	0,861	0,856
Sur	0,872	0,851	0,833
Sub-total núm.	20,862	0,856	0,844
BRASIL	0,794	0,779	0,753

Fuente: Elaboración propia con datos apud (Albuquerque 1992). Observaciones: (*) Solamente población urbana; Código utilizado en el Cuadro: IDH = Índice de desarrollo humano; IDR = Índice de desarrollo relativo; y, INV = Índice de nivel de vida.

Basamos nuestras observaciones en trabajo de un autor brasileño, (Albuquerque)¹¹⁰ el cual bien refleja las desigualdades sociales en las diferentes regiones del país, a partir de algunos índices de medición social, como puede verse en el cuadro número 1 pasado.

Como puede verificarse del cuadro mencionado, son muy largas y graves las desigualdades regionales y sociales existentes en el Brasil, ya sean cuando observadas desde el punto de vista de la renta **per cápita**, ya sea cuando se compara la participación regional en la renta **nacional** – como tendremos oportunidad de verificar, en profundidad, en el capítulo sobre el FNE– y asimismo, cuando tales desigualdades

¹¹⁰ CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto: "Desequilíbrios Regionais: Convergências das Ações de Desenvolvimento" (Mecanografiado), Rio de Janeiro, 1992.

regionales y sociales son aferidas desde una perspectiva de cualidad de vida y nivel de vida entre las macroregiones brasileñas.

Por supuesto, cualquier sea el índice o indicador social elegido por nosotros, como los medidores de desarrollo humano en general, ya sea los índices de desarrollo relativo, ya sea el índice de nivel de vida- ambos utilizados en el Cuadro número 1, arriba, la Región subdesarrollada nordestina, donde se ubica el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) presenta condiciones absolutas y relativas abajo de la media nacional y de todas las demás regiones.

El índice de desarrollo humano (adelante, solamente IDH) del Nordeste es de apenas un 72 por ciento de la media nacional y un 65,9 por ciento del índice más elevado, presentado por la región Sur. Al mismo tiempo, la otra región rica del país juntamente con ésta, el Sudeste muestra siempre indicadores sociales que están arriba de la media nacional. Se utilizamos ahora como indicador el índice de nivel de vida (adelante también INV, como en el cuadro), el cual incluye datos de atendimento de necesidades básicas (como infraestructura social, por ejemplo), la posición relativa del Nordeste es más defasada aún, alcanzando solamente un 69,3 por ciento de la media nacional y poco más de un 60 por ciento del índice presentado por la Región Sudeste, sin lugar a dudas, la mejor **performance** regional en este indicador, como puede verse en el cuadro comparativo.

Hay que añadir, sin embargo, a todo eso que el IDH – Índice de Desarrollo Humano utilizado por nosotros, a ejemplo del análisis hecho por **Albuquerque**¹¹¹ se trata de índice basado en datos de esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización y renta per cápita; Ya cuanto al índice INV añade a los datos del índice anterior, las informaciones sobre abastecimiento de água y energía, disponibilidad de nevera, nivel de escolaridad, nivel de participación económica y domicilios con aparatos de radio y televisión.

Ahora bien: aunque el Nordeste integre juntamente con las regiones Norte y Centro-Oeste, las áreas deprimidas del país, las cuales, por lo tanto, son todas beneficiarias de los Fondos Constitucionales de Financiación de éstas regiones (Artículo 159, I, letra “C”, de la Constitución Federal de 1988) la situación del Centro-Oeste y del Norte en relación a los indicadores de cualidad de vida y nivel de vida – reflejadas por el cuadro número 1 –, es bien mejor colocada que la de la región Nordeste; Aunque los datos utilizados en el citado cuadro están distorcidos con respecto a la región Norte, distorción a mayor, además, en la medida que no está incluida la población rural, sí tan solamente la urbana).

¹¹¹ CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto: Op. cit. página 25 y ss.

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN INDIGENTE POR REGIÓN (%)

REGIONES BRASILEÑAS	PORCENTAJE DE INDIGENTES
Nordeste	54,57
Centro-Oeste	5,18
Norte	2,16
Sub-total núm. 1	61,91
Sur	12,89
Sudeste	25,20
Sub-total núm 2	38,09
BRASIL	100,00

Fuente: Elaboración propia, con datos del IPEA apud "O mapa da fome: Subsídios à formulação de uma Política de Segurança Alimentar", marzo (1993).

Como hemos visto, en los años 1987-1988, la región Norte cuenta con un IDH (Índice de Desarrollo Humano) ligeramente por abajo de la media nacional, pero su índice de Nivel de Vida está un poco por arriba de la media del país. Ya con respecto a la última región sub-desarrollada, el Centro-Oeste, nótase un cuadro social por arriba de la media nacional en todos los indicadores. En el otro cuadro recién aportado, el de número 2 pasado, puede verificarse el porcentaje de la población de indigentes por regiones brasileñas.

La lógica del cuadro número 2 se configura en la necesidad de demostración de la existencia de pobreza absoluta en Brasil, la cual el Constituyente de 1988 buscó erradicar de la vida nacional, ya sea a través de la introducción en la **Lex Suprema** del principio de erradicación de la pobreza y la marginación (art. 3, III CRFB), ya sea por la constitución de mecanismos compensatórios financieros y fiscales de garantía de realización de la solidaridad constitucional brasileña (FNE, FNO y FCO).

Así que los elevados niveles de pobreza absoluta de Brasil (renta **per capita** mensual inferior a un cuarto del salario mínimo) también están concentrados en el espacio nacional. Por ello, puede afirmarse que de los 38 millones de indigentes (26 por ciento de los brasileños), más de 54 por ciento están concentrados en el Nordeste, región que tiene una población de poco menos de un 28 por ciento de la población brasileña.

El Sudeste, región que presenta la más elevada renta **per cápita** y los mejores indicadores sociales del país – como hemos visto por el cuadro número 1, anteriormente

comentado –, congrega un 25 por ciento de los indigentes brasileños, el doble de la región Sur y diez veces más que la región Norte, en virtud de la elevada población de la región, por supuesto.

Como porcentaje de la población el Nordeste lidera, de manera asustadora, la densidad de la pobreza, se teniendo en cuenta que un 51,2 por ciento de su población se encuadra en la categoría de pobreza absoluta, por lo tanto, casi el doble de la media nacional.

Luego, en segundo lugar en el porcentaje de pobreza están las regiones Norte y Centro-Oeste con un 24,6 por ciento de la población regional, aunque el indicador del Norte debe de estar subestimado por no incluir la población rural, según hemos visto.

Mientras las dos regiones ricas del país – Sur y Sudeste – concentran solamente un 38,9 por ciento de los indigentes de todo el país, las restantes regiones subdesarrolladas y beneficiarias por el Constituyente de aplicación de recursos en programas de financiación al sector productivo de las mismas – Norte, Nordeste y Centro-Oeste-, congregan un 61,9 por ciento de la totalidad de los indigentes del país, más de la mitad, por lo tanto, de éstos “muchos pobres” de que el actual Presidente de la República¹¹² se ha referido como necesario reducir, por mandamiento constitucional.

Aunque los datos del cuadro número 2, pasado, deban ser relativizados – una vez que la escala y el valor de las necesidades básicas difieren entre regiones –, ¹¹³ esos datos, en verdad, representan una aproximación razonable de la especialización de la pobreza brasileña, esta situación inaceptable que, afortunadamente el Constituyente de

¹¹² El actual presidente de la República Federal de Brasil, señor Fernando Henrique Cardoso, desde enero de 1995, en entrevista a la prensa europea en el primer año de su gobierno dijo que “Brasil no es un país pobre, y sí un país de muchos pobres” (en “**Jornal de Brasil**”, edición del 16 de marzo de 1995).

¹¹³ Las diferentes necesidades básicas de las regiones refleja una nota muy importante a los efectos del tema de las solidaridad y compensación interterritoriales, cual sea la diferenciada necesidad fiscal de los sectores públicos de cada una de estas regiones. Sabemos todos que la necesidad fiscal se constituye juntamente con el esfuerzo fiscal, la capacidad fiscal y el nivel de servicios públicos, en una de las cuatro notas más importantes en la medición de las diferencias entre las comunidades regionales, en general, desde el punto de vista económico-fiscal. Y cuando se habla de necesidad fiscal se hace referencia básicamente a los gastos públicos requeridos para la ejecución de ciertos niveles de servicios, que en el Brasil, por ejemplo, son bastantes distintos. En algunas regiones, por circunstancias geográficas y climatológicas (hipótesis del semi-árido del Nordeste, a título de ejemplo), tienen costes más altos, en la construcción de vías de comunicación y en la adopción de una agricultura irrigada permanente, cuyos costes, por ejemplo, se ven muy afectados por los riesgos de erosión hídrica, composición y erodibilidad del suelo, etc. Son muchos los factores, por lo tanto, que determinan necesidades financieras más elevadas para proporcionar un determinado “output” de servicios en las regiones subdesarrolladas brasileñas, muy especialmente en la Región Nordeste, en virtud de sus características demográficas halladas en el semi-árido.

1988 ha identificado y buscado corregir a través de algunos mecanismos de solidaridad, entre los cuales el FNE – objeto de nuestro estudio comparado con el FCI español –, figura como de alta representatividad, por cuanto Fondo vuelto específicamente para beneficiar la actividad productiva de la región que concentra los más elevados niveles de pobreza absoluta en Brasil, puesto que solamente ella cuenta con más de la mitad de los indigentes de todo el país.

Por otro lado, esta pobreza posee alta movilidad y se desplaza de los pueblos y del campo para las ciudades, así como de las regiones deprimidas o subdesarrolladas para las dinámicas. Si, de un lado, esta migración contribuye para el desarrollo de los centros dinámicos del país, en virtud de la oferta de mano de obra obrera, por otro, ella funciona como un instrumento para la dispersión de la pobreza por todo el territorio nacional, ampliando la masa de pobres también en las regiones más ricas, como el Sudeste, que cuenta con 14,8 por ciento de pobreza y 12,89 por ciento de indigentes.

De esta manera, los problemas sociales también se acumulan en las regiones más industrializadas y desarrolladas del país, generando desigualdades sociales intra-regionales.

Por último, si verificamos los subtotales contenidos en el cuadro número 1 retro se verá que están reflejando las desiguales situaciones regionales y sociales, en el plan fáctico del inicio de la presente década, en el Brasil: de un lado, las dos regiones ricas, Sur y Sudeste, y de otro lado, enteramente opuesto, las restantes regiones subdesarrolladas y deprimidas, a exigir la atención de los instrumentos de compensación financiera interterritorial que el Constituyente de 1988 fue sensible en crear.

En definitiva, además de las disparidades y desigualdades entre macroregiones, los datos económicos y sociales evidencian acentuada diferenciación intra-regional, por la coexistencia, dentro de una misma macroregión, de subregiones con distintos niveles de renta y calidad de vida.

En las regiones brasileñas con elevado grado de desarrollo y industrializadas existen áreas estagnadas y grandes bolsas de pobreza y miseria, muy especialmente en los grandes conglomerados metropolitanos (las denominadas “favelas” (Chabolas), son ejemplo rotundo).

De la misma forma, en las regiones retrasadas y de menor desarrollo relativo, pueden ser encontrados e identificados importantes pólos dinámicos y segmentos sociales de renta elevada y estilo de vida sofisticado, puesto que Brasil es un país de elevadas contradicciones, casi un laboratorio humano y social.

De una manera general, sin embargo, las desigualdades intra-regionales tienden a ser más intensas en las regiones menos desarrolladas, donde se hallan los mayores

índices de concentración de renta y de pobreza – como hemos demostrado a través de los dos cuadros números 1 y 2, anteriores –, y las áreas de mayor estagnación y decadencia económica.

Teniendo en cuenta que la desigual cuestión interregional y social – con aspectos económicos significativos –, resulta perjuicios a la libertad, a la justicia y a la solidaridad, la construcción de la sociedad deseada por los Constituyentes se encuentra lejos de su viabilidad.

Además, como hay diferencias económicas avultadas entre las regiones Sur y Sudeste, de un lado, y las regiones Norte, Nordeste y Centro.Oeste, de otro lado, se puede igualmente puntualizar diferencias sociales, del mismo tenor, entre los diversos Estados-miembros de una misma Región.

En otras palabras, hay desequilibrios inter e intra-regionales en el Brasil, los cuales la Constitución de 1988 ha pretendido reducir, ya haya sido a través de la consagración del principio de erradicación de la pobreza y de reducción de las desigualdades regionales y sociales, ya haya sido a través de la institución de mecanismos de política compensatoria financiera y fiscal, como los Presupuestos de la Unión destinados a las inversiones de las empresas estatales, el reparto de los ingresos tributarios de la Unión y las renunciaciones fiscales y las financiaciones financieras a través de los Bancos Públicos Oficiales.

e/ La zona del semi-árido en tanto que base geográfica de una política regional brasileña de solidaridad en el iter constituyente.

La solidaridad interterritorial dibujada por la Constitución federal de 1988 se manifiesta a través del reconocimiento, por el legislador constituyente original, de algunas de las características fundamentales de la situación fáctica de aquel país iberoamericano (pobreza, subdesarrollo, existencia de una larga zona de semi-árido en la región Nordeste, desigualdades regionales y sociales elevadas, etcétera), a las cuales intenta corregir sus efectos perversos mediante la constitución de directrices políticas económicas y sociales.

La Lex Suprema federal incorporó mecanismos financieros y fiscales dotados de elementos correctores de esa situación. En relación con la zona del semi-árido nordestino,¹¹⁴ por ejemplo, la norma constitucional prevé desde la destinación de la

¹¹⁴Nótese que el clima semi-árido afecta más de un 56% del territorio de la región Nordeste brasileña la cual tiene 1.570.877 kilómetros cuadrados, tres veces el territorio de la España. Área con características físicas, biológicas, sociales y culturales propias, el Semi-árido del Nordeste conoce desde hace más de siglo el fenómeno de la sequía el cual se viene agravando, en recientes años, en virtud de la degradación ambiental, incluso con amenazas de desertificación y de vaciamiento demográfico por la deterioración de las condiciones de vida, aunque a las vísperas de la Asamblea Nacional Constituyente (1985) habitaban esta área más de 15 millones de personas.

mitad de los recursos compensatorios a nivel horizontal indirecto (art.159, I, “c”, CRFB) – transferencia financiera de la Unión a la Región Nordeste dotada de elevada tenor de solidaridad interterritorial- como haremos señalar en alguno capítulo ulterior –, así como la determinación de aplicación, por la Unión, hasta el año 2003, de los recursos para irrigación en un 50 por ciento, en la región Nordeste, preferencialmente en la zona semi-árida, a tenor de lo dispuesto en el art. 42, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT).

Así que, sin cualquier sombra de duda, la característización de esta zona (el semi-árido del Nordeste) como base geográfica de una política regional brasileña de solidaridad estuvo presente en el espíritu del legislador constituyente de 1988. Las adversidades naturales halladas en la zona del semi-árido de una de las regiones menos desarrollada del país, el Nordeste, deberán ser afrontadas de manera a verse corregidas las desigualdades regionales e intraregionales advenidas del desestímulo de la iniciativa económica privada en aplicar sus recursos en dicha área que, por lo tanto, justifican la solidaria decisión pública de financiación diferenciada y preferente, en aquella área, a tenor de lo dispuesto en algunos mencionados artículos de la Constitución federal.

Como ha puesto de relieve **Moldes Teo**¹¹⁵ existen regiones con infraestructuras económicas, sociales e institucionales, suficientemente desarrolladas sobre las que el establecimiento de servicios públicos requieren menos “inputs” o gasto público, mientras que otras parten prácticamente de niveles nulos y ello es la consecuencia lógica de la inexistencia de una política de desarrollo regional. En verdad, la zona del semi-árido de la región Nordeste requiere más “inputs” o gasto público que las regiones desarrolladas del Sur y Sudeste brasileños y el Constituyente federal de 1988 buscó compensar tal carencia con la destinación preferente de recursos en mayor escala o nivel que los destinados a las demás regiones u otras zonas del país.

El grado de necesidad fiscal o de necesidad financiera de la zona del semi-árido nordestino es, por tanto, bien mayor que el de las otras regiones nacionales, en virtud de factores o circunstancias geográficas y climatológicas que han importado en la adopción, por la Lex Superior federal, de un criterio caracterizadamente de naturaleza de atención a la solidaridad interterritorial.

¹¹⁵ MOLDES TEO, Enrique: “Los fondos de compensación de las diferencias fiscales entre regiones”, en **Hacienda Pública Española**, núm. 57, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, págs. 101/124, en concreto, pág. 107.

El Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), como más adelante demostramos, en profundidad, intenta afrontar el reto de reducción del subdesarrollo de la región y, asimismo, el de reducir los desequilibrios económicos interregionales. Uno de los factores que los expertos¹¹⁶ identifican como capaces de atraer para el Nordeste, incluso independiente de los incentivos fiscales que la Unión transfiere a la región, y de nuevas inversiones agroindustriales, es la concentración espacial de inversiones, las denominadas economías de aglomeración. Por ello, el FNE identifica catorce polos agroindustriales, cuyo mapa (adjunto en los anexos) se enseña.

Por supuesto, la identificación de los catorce polos agroindustriales -objeto de ubicación en el mapa anterior (**Vid.** anexo núm. I, al final de la tesis), más dinámicos de la región, por el Banco del Nordeste de Brasil (BNB), y elegidos para la financiación de las actividades productivas en una política direccionada de aplicación de recursos del FNE obedece a una estrategia agroindustrial óptima para la región (y cuya ejecución, es menester que se reconozca, no pertenece tan sólo al Fondo, ni tan sólo a su gestor), aunque este mecanismo solidario ha venido sacando provechos de esta lección: se debe incentivar la identificación y formación de nuevos polos agroindustriales en la medida que ello contribuye al desarrollo económico de la región.

Como ha puesto de manifiesto **Maia Gomes**¹¹⁷ las inversiones en polos identificados como prioritarios y dinámicos, es decir, la concentración espacial de inversiones (economías de aglomeración) por los recursos del FNE significa reconocer que, bajo variados aspectos, la talla de estas inversiones es importante y, en muchos casos, decisivo.

Los mencionados polos agroindustriales y las inversiones efectuadas en ellos serán intensivas de capital, sin embargo, concentradas en pocas áreas de la región Nordeste, empleadores directos de un reducido contingente de mano de obra. No obstante, altamente deseables, puesto que su multiplicación aumentará la probabilidad de que la agroindustria o mismo la industria incremente estable y continuamente, aunque de cara a una futura extinción o reducción de los incentivos fiscales regionales.

Por lo tanto, la identificación de los mencionados Polos Agroindustriales¹¹⁸ afronta rotundamente el reto de contribución por el mecanismo brasileño de compensación

¹¹⁶ **Cfr.**, por todos, BNB/ETENE: "La estrutura del producto agrícola regional" (Mecanografiado), Fortaleza, 1992.

¹¹⁷ MAIA GOMES, Gustavo: "Directrices para un Plan de Acción del BNB (1991-1995) Una estrategia para acelerar el desarrollo del Nordeste" cit. en **Revista Económica del Nordeste**, BNB/ETENE, vol. 24, Núms. 1/4, Fortaleza, 1993, pags. 105 y ss.

¹¹⁸ **Cfr.**, por todos, BNB: "El mayor banco de desarrollo de América Latina", cit. Fortaleza, 1996, pag. 15 y ss., en concreto, pág. 15.

horizontal indirecta, el FNE – a ejemplo del FCI español que intenta cumplir su objetivo de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, sobre todo, tras la reforma del mismo, con la Ley 29/1990, del Fondo de Compensación Interterritorial, al aportar recursos tan solo a las CCAA menos desarrolladas –, cuya estrategia de jerarquización de estos polos guarda relación estrecha con el objetivo de creación de incentivos a nuevas iniciativas empresariales; De consecuencia, la acción del gestor de los recursos financieros del FNE al apoyar la implantación de estos nuevos emprendimientos se expande para otros sectores de actividades productivas regionales, como lo demostramos más adelante, en el capítulo cuarto de esta investigación.

Y con ello, contribuye para el desarrollo económico equilibrado nacional. En otros términos: el FNE que configura una participación en los ingresos (**revenue sharing**)¹¹⁹ tributarios de la Unión significa una oportunidad de la región Nordeste incorporar un elemento corrector de las desigualdades regionales y sociales existentes (al afrontar el reto del desarrollo económico y del crecimiento del producto regional), y asimismo de incorporar igualmente un dato de corrección de las diferencias fiscales entre las regiones del País, a través de un mayor porcentaje de participación que las regiones Sur y Sudeste en los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y el impuesto sobre productos industrializados.

¹¹⁹ Como hemos de señalar, en profundidad, más adelante, en los capítulos inmediatamente ulteriores los llamados Fondos de Compensación son conocidos por variada terminología, la cual hace referencia a la cuestión de la compensación financiera o compensación de las diferencias fiscales entre regiones con múltiples expresiones. Desde expresiones alemanas como "Länderfinanzausgleich" (Compensación Financiera entre Estados o Landers), "Finanzausgleich im engeren Sinne" (Equilibrio financiero en sentido estricto) y "Lastenausgleich" (Compensación de cargas), hasta expresiones francesas como "péréquation financière" y pasando por expresiones inglesas como "revenue equalization grants" (Subvenciones niveladoras de ingresos), "equalization transfers" (Transferencias niveladoras o de igualación) y "Revenue Sharing" (Participación en los ingresos), etcétera. A juicio del Profesor Moldes Teo (Op. cit. pag. 102) – con el cual estamos de acuerdo –, ha de destacarse, no obstante, que la participación en los ingresos o participación impositiva solamente ofrece resultados de compensación de diferencias fiscales cuando incorpora algún elemento corrector que favorece a las regiones o Estados de menor desarrollo. Es, a nuestro juicio, precisamente, lo que igualmente ocurre con el caso de la participación impositiva o **revenue sharing** (participación en los ingresos) tributarios de la Unión por las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste brasileños, sobre todo, la región Nordeste con su FNE, el cual, aunque, calificado prioritariamente, por nosotros, como Fondo de Compensación y Solidaridad Interterritoriales – a ejemplo del FCI español, apesar de la simultanea existencia de todo un abanico de diferencias entre ellos –, puede perfectamente ser denominado de Fondo de Compensación de las diferencias fiscales entre las regiones en la medida que, como hemos puesto de manifiesto varias veces él incorpora más de un elemento corrector que favorece, por lo tanto, la comparativamente menos desarrollada región Nordeste del País.

Así que, a ejemplo de Alemania¹²⁰ – donde los desequilibrios verticales vienen resueltos sobre todo por cambios en el porcentaje de participación de los Estados (**Länder**) en el impuesto sobre el Valor Añadido, además de la participación más o menos fija en renta y sociedades –, el Estado Federal brasileño igualmente intenta resolver sus desequilibrios verticales, tras la promulgación de su Constitución de la República de 1988, ya sea por la concesión de exenciones fiscales destinadas a promover un desarrollo socioeconómico equilibrado entre las diferentes regiones del País, ya sea por cambios en el porcentaje de participación de los Estados y Municipios de las regiones consideradas menos desarrolladas en los ingresos tributarios de la Unión.

En definitiva, en visión comparada de los principios y de la operatividad de los dos Fondos investigados en los capítulos ulteriores, el FCI español y el FNE brasileño – una valoración de la distribución y de la utilización, además de la cuantía global de los mismos, en tanto en cuanto criterios fundamentales para la configuración, a nuestro juicio, de tales Fondos de Compensación y Solidaridad Interterritoriales –, nos conducirá a más una aproximación de la efectivación del principio de solidaridad en estos sistemas constitucionales de Estados con multiniveles de gobierno, como España y Brasil.

Por supuesto, la evaluación de la adopción por el administrador financiero del FNE de una ‘estrategia para el desarrollo de la zona del semi-árido, por se tratar de región sujeta a problemas específicos, tales como las irregularidades de lluvias y la migración rural,’¹²¹ conduce a poder afirmarse, en definitiva, que el FNE es una dotación presupuestaria utilizada con carácter compensatorio e interterritorialmente solidaria. •

Al fin y al cabo, la zona del semi-árido ejerce pocos atractivos de inversiones, en virtud de las sequías frecuentes,¹²² en que pese la enorme extensión de la misma, a

¹²⁰ Además de la literatura alemana, referida en el próximo capítulo 2, que trata del concepto de desequilibrio fiscal vertical y horizontal (**Vertikaler und Horizontaler Finanzausgleich**), a la cual remitimos el lector, puede leerse o consultarse a respecto del mismo concepto HUNTER, J.S.H.: “Vertical intergovernmental financial imbalance: a framework for evaluation” en **Finanzarchiv**, vol. 32, 1974, págs. 481-492, y una crítica al mismo en THIMMAIAH: “Vertical intergovernmental financial imbalance: a restatement” en **Finanzarchiv**, vol. 34, núm. 3, 1976, págs. 497-508.

¹²¹ Cfr., FNE/BNB: “Informaciones básicas sobre el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste”, 1993, Fortaleza, págs. 12 y ss., en concreto, pág. 12.

¹²² Vid., por todos, TELMO CAMPOS. Robério y SAEED KHAN, Ahmad: “Efectos de las sequías sobre el pequeño productor rural del Nordeste” en **Revista Económica del Nordeste**, BNB/ETENE, Vol. 20, núm. I, enero/marzo 1989, págs. 9/30; OTAMAR DE CARVALHO, José: “Tecnología para el Semi-árido: el caso del regadío”, en **Rev. Econ. del Nordeste (REN)**, vol. cit., págs. 31/42. La bibliografía sobre el tema del semi-árido es extensa y variada. El estudio de esta temática ha sido desarrollada en sede de ciencias económicas y sociales, sobre todo. De este último autor puede aún consultarse respecto al tema: “La economía política del Nordeste- sequías, regadío y desarrollo”, Editora Campos, Rio de Janeiro, 1988. objeto de tese doctoral defendida por el autor en la Universidad de Campinas (São Paulo), en 1985.

efectos de aplicación de los recursos del FNE, como puede concluirse por la faja oscura que ocupa el mapa expuesto a continuación, la cual engloba parcelas expresivas de todos los Estados miembros de la Región Nordeste, excepción hecha al Maranhão; Por lo tanto, la zona semi-árida nordestina atendida por las aplicaciones del FNE incluye grandes partes de los Estados de Piauí, Ceará, Rio Grande del Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia y Norte de Minas Gerais.

Las actividades estratégicas que son adoptadas en la zona semi-árida de la Región Nordeste, a efectos de aplicación de los recursos del FNE son las siguientes:¹²³ a) **regadío**, para disminuir los riesgos de la actividad agrícola ante las adversidades climáticas y dotar el sector rural de mejores condiciones de producción; b) **agroindustria**, al fomentar la implantación, la ampliación y la modernización de unidades productoras de alimentos, a través del uso de materias primas regionales (una de las directrices del Fondo, según la Ley núm.7.827/1989 – art.3, III); c) **mineración**, con la finalidad de aprovechar racionalmente las potencialidades minerales en áreas inadecuadas para la agricultura; d) **exploración pecuaria**, a través del fortalecimiento y modernización de la infra estructura productiva, de la diversificación de las actividades y de la mejoría genética del ganado en áreas seleccionadas; y, e) **difusión tecnológica**, con el estímulo al uso de tecnologías propias para el semi-árido y la implantación de modelos adecuados de exploración agropecuaria.

- Nótese que el gestor del FNE presenta siempre la información relativa a los emprendimientos ubicados en el semi-árido como detentadores de mayor participación de recursos del Fondo y mayor reducción de los encargos financieros en los proyectos a ser financiados, en una prueba rotunda del interés de la institución financiera federal de carácter regional de contribuir para la utilización del F.N.E en tanto Fondo de solidaridad y compensación interterritoriales.

En la medida que se instrumentaliza estrategias desarrollistas para la región menos atractiva para financiación de actividades productivas, es decir, el semi-árido nordestino, el FNE incorpora elementos correctores de transferencias fiscales a región autonómica, y asimismo, incorpora una reducción de los desequilibrios económicos inter e intraregionales del País.

¹²³ BNB/FNE: "Identificación de tecnologías promisoras (Semi-árido)" (Mecanografiado), Fortaleza, 1994; Vid., igualmente, las propuestas de aplicación de los diversos ejercicios (1990/97), año a año, y desde la creación del Fondo FNE, debidamente presentadas por el gestor financiero, BNB, sometidas a la aprobación del Consejo Deliberativo de la SUDENE, además, de los estudios de los impactos económicos de las aplicaciones durante los mencionados ejercicios, respecto al tema.

Nos preguntamos hasta cuándo podrá el Fondo brasileño – ahora amenazado por reformas tributarias posibles de ser introducidas a través de Enmienda Constitucional al actual texto de la **Lex Federal** –, continuar su papel de instrumento de compensación financiera horizontal indirecta y ordinaria, en un país tan inestable como el Brasil.

En definitiva, así como abogamos un incremento presupuestario rotundo para los instrumentos ordinario (FCI) y extraordinario (las asignaciones de nivelación) de ejercicio de la compensación horizontal indirecta de la España de las Autonomías, para afrontar el reto redistributivo de su solidaridad en tanto, aún, asignatura pendiente, de igual modo, anhelamos una estabilidad constitucional de la configuración de los principios y de operatividad del FNE.

En el capítulo cuarto de la presente tesis tratamos pues, en profundidad, de este tema, pero deseamos antes, profundizar en el análisis de la evolución económica de una parte del Semi-Árido de la Región Nordeste de Brasil (la economía agropecuaria del Estado-miembro Ceará, por ejemplo) en la medida en que la determinación constitucional del artículo 159, I, letra “C” dispone que para la zona del semi-árido del Nordeste “queda garantizada la mitad de los recursos destinados a la Región, en la forma que la Ley establezca”, en una demostración del carácter trascendentemente compensatorio del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste, analizado en profundidad en el capítulo cuarto ulterior.

Véase el caso específico del Estado de Ceará: él área de este Estado comprendida por el semi-árido, como hemos podido percibir por la faja oscura del mapa que figuró toda la **zona semi-árida** nordestina a efectos de aplicación de los recursos del Fondo brasileño de compensación de las diferencias fiscales entre las regiones, engloba un 82 por ciento de la totalidad de su área.

Por otro lado, desde el siglo XVII, su economía se caracterizó por la dependencia a los polos azucareros de Bahia y de Pernambuco y, a partir de finales del siglo XVIII como exportador de algodón; Pero tanto en la pecuaria como en el algodón, la economía de Ceará no se ha desarrollado, pues los terratenientes no han hecho inversiones en tecnologías, en mejores productividades, ni tampoco en la cualificación de la mano de obra de la actividad.

Todo al contrario: los latifundistas han preferido permanecer en la actividad extensiva, viviendo de la exploración predatoria de la tierra y de los agregados (trabajadores agrarios como vaqueros, foreros, etc). Con ello, no hubo proceso de acumulación a través de ahorro y inversión y la economía ha permanecido estagnada – o se ha desarrollado en marcha muy lenta –, hasta tiempos recientes, lo que resultó

en un desafío actual para las políticas compensatorias de carácter desarrollistas en la Región Nordeste donde se ubica.

De hecho, solamente en la década de 1980, el Estado-miembro referido se libra del dominio de las oligarquías locales que mantuvieron el Ceará lejos de la modernización y del desarrollo nacional. Casi de igual modo, con pequeñas variaciones puntuales, ha ocurrido con toda la región Nordesteña.¹²⁴

Mientras las Regiones Sur y Sudeste presentan desarrollos importantes en el sector agrario y social, las regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste continúan a sufrir desigualdades sociales, como por ejemplo, en la cuestión de la reforma agraria que se intenta implantar en la región Nordeste. Los denominados asentamientos agrarios de la región Nordeste, por todos los aspectos, muestran situación más precaria que los de las otras regiones brasileñas. La fertilidad de los suelos en Nordeste es más pequeña, los problemas con el agua son más graves, la renta es más baja y es en el Nordeste donde los asentados más dependen de la venta de su propia fuerza de trabajo para pervivir.

Algo parecido ocurre — a efectos comparados de clima seco o semi-árido-, con Andalucía, en el Sur de España, guardadas las debidas diferencias, lógicamente.

2/ Panorama general de los desequilibrios económicos regionales y sociales en el Brasil, a las vísperas de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC)

El artículo 1 de la Enmienda Constitucional número 26, del 27 de noviembre de 1985, a la Constitución Federal de 1967, dispone que “los miembros de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal, en los términos del artículo 49 de la Constitución Federal se reunirán, unicameralmente, en Asamblea Nacional Constituyente, libre y soberana, en el día 1 de febrero de 1987, en la sede del Congreso Nacional”.

Cuando fue convocada, por lo tanto, la realización de una Asamblea Nacional Constituyente para elaborar la actual Constitución de la República Federal de Brasil, la situación del país, desde la perspectiva de las desigualdades regionales y sociales era demasiado dramática.

Aunque con cauces históricos y raíces profundas, tales desigualdades tuvieron que ser enfrentadas por los representantes del pueblo en la elaboración del nuevo

¹²⁴ Cfr. los libros de FAO: “Principais indicadores sócio-econômicos dos Assentamentos da Reforma Agrária, Rio de Janeiro, FAO/PNUD/MARA, 1992; Tb., “O Brasil em números”, volume 3, IBGE, Rio de Janeiro, 1994.

orden político-constitucional, las cuales reclamaban, la inclusión a nivel constitucional de efectivas tentativas y medidas de solución.

La situación más dramática en el panorama nacional, como hemos señalado anteriormente a través de las demostraciones de los cuadros estadísticos, seguramente se refería a la vivenciada históricamente por la región Nordeste, ya sea por sus características climáticas del semi-árido, ya sea por su histórica dependencia de las ayudas fiscales y tributarias que el intervencionismo estatal sugería a la Unión en el sentido de prestar solidaridad a la misma.

Como ha señalado **Fraga**¹²⁵ al estudiar las causas y efectos de las desigualdades regionales, siempre fue un hecho de sentido común que las regiones no solamente difieren entre ellas por factores geográficos y culturales, sino que existen entre ellas importantes desniveles de carácter económico y social.

A parte de todas las anteriores aportaciones, de naturaleza más teórica que práctica, nos proponemos acercar del tema de la solidaridad en los Estados compuestos como España y Brasil, de una manera a aportar reflexiones concretas y puntuales, como la que hacemos a continuación.

Así que, nos parece debemos profundizar el análisis del fenómeno de las desigualdades regionales brasileñas, a través del estudio del proceso de formación de la economía agropecuaria del Estado-miembro denominado Ceará, ya sea por el hecho del mismo integrar la región más subdesarrollada del país históricamente, ya sea por el hecho de hallarse en su capital, la ciudad de Fortaleza, la presidencia del Banco de Nordeste de Brasil S.A., gestor efectivo de los recursos del FNE, el corazón espacial, por lo tanto, de las decisiones técnicas de aplicación de la dotación del Fondo compensador en programas de financiación de las actividades productivas de ésta región.

Es lo que haremos a continuación.

A/ Las desigualdades sociales y un determinado ejemplo fáctico de la insolidaridad del modelo brasileño anterior al actual orden constitucional, respecto al Nordeste

Adelante hacemos un estudio del proceso de formación de la economía agropecuaria del Estadomembro denominado Ceará; en él, el sector del semi-árido funcionaría, a efectos de un análisis puntual de la cuestión como área-ejemplo de la Región nordestina por sus características históricas.

¹²⁵ FRAGA IRIBARNE, Manoel: "O rexionalismo de onte a hoxe", Editado por el Servicio de Publicaciones del Partido Popular de Galicia, Santiago de Compostela, 1992, página 57 y ss.

En el ámbito de la cuestión social, se halla igualmente ejemplar, pues demuestra su condición de inestabilidad y de permanente dependencia externa. Eso todo por su característica específica de suministradora secundaria de materias primas, en una estructura de larga concentración de propiedad de la tierra.

Sin embargo, las relaciones sociales establecidas a partir de la producción agropecuaria, no solo inviabilizaron una mejor remuneración a los trabajadores y una más grande equidad en la distribución de la renta, como también han impedido la constitución de un mercado de consumo más dinámico y el desarrollo de una base productiva más eficiente y, sobre todo, más resistente a las condiciones desfavorables del clima.¹²⁶

La base económica de la fase inicial de la población del Ceará fue la producción pecuaria acompañada a la agricultura de subsistencia. Este sistema productivo ha ejercido, durante el período colonial, una función solamente subsidiaria de la economía de la cana de azúcar, ya en decadencia. La exportación de bovinos, de animales de tracción, de carne seca y de cueros para los polos azucareros de Pernambuco y de Bahía era la actividad predominante.

Esa base productiva ha vigorado hasta la sequía de 1777, cuando los rebaños de Ceará fueron prácticamente dizimados o exterminados. Por esa época, la crisis del sistema exportador de azúcar atingía su apogeo. El precio del azúcar que tenía atingido un nivel elevadísimo en el principio del siglo XVII, venía cayendo a lo largo del tiempo hasta inicio del siglo XX.¹²⁷

Con la revolución industrial en Europa, en la segunda mitad del siglo XVIII y, particularmente, con el progreso técnico de la industria textil inglesa, el algodón pasó a ser utilizado en grandes proporciones como materia prima. El consumo medio anual de algodón, en las factorías inglesas, creció de 2,16 millones de toneladas, en el lustro 1771/75, para 290,5 millones de toneladas en el decenio 1845/54.¹²⁸

¹²⁶ El clima en el Estado-miembro Ceará, asimismo en casi toda la Región Nordeste – salvo algunas áreas de Maranhão ya pertenecientes a la Amazonia legal –, es caracterizado por frecuentes **sequías**, que tornan desfavorables el cultivo agropecuario. Al fin y al cabo, el semi-árido de la región Nordeste ha obtenido la mitad de los recursos destinados a la Región, a tenor de lo establecido en el art.159, inciso I, letra “c” CRFB, como compensación fiscal de las diferencias intra-regionales halladas en el Nordeste del país. A nuestro juicio, el carácter de atención a los principios de solidaridad interterritorial está evidente en las disposiciones constitucionales mencionados.

¹²⁷ Conferir CELSO FURTADO: “Formação econômica do Brasil”, Edit. Fundo de Cultura, São Paulo, 1958.

¹²⁸ Cfr. CELSO FURTADO, Op. cit. capítulo IV y V; Tb., CAIO PRADO JUNIOR: “História Econômica do Brasil”, Edit. Fundo de Cultura, São Paulo, 1962; PAUL HUGON: “História das doutrinas econômicas”, 14ª ed., Edit. Atlas, São Paulo, 1980.

Conocido por los indígenas (los cuales se mezclarían con los blancos colonizadores formando la raza cabocla), desde antes de la colonización portuguesa,¹²⁹ y ya cultivado en Ceará para uso casero- además en gran parte de la Región Nordeste-, el algodón empezó a ser producido para fines mercantiles en el último cuarto del siglo XVIII.

Las exportaciones eran hechas a través del puerto de Pernambuco con la intermediación de empresas portuguesas, que detenían el monopolio comercial en las colonias, por imposición de Portugal. Este denominado exclusivismo portugués se hacia más largo aún con la prohibición de beneficiación de primeras materias o de producción colonial de manufacturados.

Durante la Guerra de Independencia de los Estados Unidos (1775/1783), principal proveedor de algodón para Inglaterra, las exportaciones cearenses fueron favorecidas por el incremento de la demanda y la elevación de los precios de esa materia prima, en decurrencia de la desorganización temporaria de la producción norte-americana. Con el cierre del conflicto bélico, los precios y volúmenes exportados volvieron a sufrir la competencia de países productores más eficientes. Con todo, las sumas de las exportaciones anuales de Ceará de algodón aún representaban entre 450 y 600 miles de toneladas, en el principio del siglo XIX.¹³⁰

a/ La racionalidad de la economía “vaquera” en el semi-árido del Ceará.

Como hemos dicho anteriormente, en virtud de la sencillez del cultivo y por no exigir grandes inversiones en su implantación, el algodón podía ser producido por habitantes de las haciendas y por foreros o vaqueros, en un patrón tecnológico rudimentario y bajo el control de los terratenientes y comerciantes. De ese modo, el cultivo de algodón se ha integrado enteramente a la producción pecuaria de las grandes haciendas, teniéndose en cuenta que propiciaba alimento para el ganado, en las estaciones de sequía, mediante el uso de la rama verde de la planta de algodón y de la maíz, permitía la utilización del carozo de algodón y, después, del residuo obtenido en la beneficiación industrial, como suplemento proteico para los rebaños.

¹²⁹ RIBEIRO, Darcy: “O povo brasileiro - a formação e o sentido do Brasil”, Companhia das Letras Edit., 2a edición, Rio de Janeiro, 1996, págs. 141 y ss. El autor desarrolla un análisis libre y hondo de las relaciones raciales y históricas en el Brasil, desde el punto de vista antropológico, donde señala, en profundidad, las matrices étnicas y el proceso civilizatorio y sociocultural del país. Merece destacarse su análisis de la situación de los indígenas en el siglo XVII, en el Nordeste cuando subraya: “É provável que naquele século se tenham escravizado mais de 300 mil índios, levados para São Paulo e vendidos na Bahia e em Pernambuco. Essa captura de escravos se fazia, também, por intermédio de muitíssimos índios cativos, aliciados nas bandeiras” (Pág.143).

¹³⁰ Cfr. CELSO FURTADO, Op. cit.

La producción de algodón abrió nuevas perspectivas para la economía cearense.¹³¹ Por su mediación, un largo número de pequeños productores pudo ser incorporado a la producción mercantil. La estructura de propiedad existente también se ha fortalecido por la obtención de una renta fundiaria, formada por parcelas de la producción de algodón, frejole y maíz, bien así por las florestas quedadas en los campos de plantación, por los vaqueros, para los rebaños de las haciendas o grandes fincas agrícolas. Por veces, además, era exigida la prestación de días de trabajo gratuito para el terrateniente o hacendado, como forma de paga por la utilización de la tierra.

Alrededor de la plantación de algodón en el Ceará (Estado-miembro perteneciente a la Región nordeste del Brasil, elegido como ejemplo – especie de microcosmo regional –, de nuestras aportaciones concretas en torno de una economía subdesarrollada y ubicada en la zona del semi-árido la cual recibe transferencias de carácter compensatorio y de solidaridad interterritorial), se ha organizado un sistema comercial que, no solamente reunía los excedentes generados por el conjunto de las actividades en el interior de las haciendas, como también promovía un proceso de abastecimiento, comercialización y formación urbana, viabilizando la integración del campo a la ciudad. Los pequeños tuvieron, a partir de entonces, de subordinarse a intermediarios de la comercialización del algodón que, en general, eran también, grandes propietarios. Tales agentes han pasado a financiar el proceso productivo, ya sea por el sistema de compra aún en el “campo”, ya por el “fornecimiento” de bienes esenciales de consumo y bajo la condición de ejercer el derecho exclusivo en la compra del algodón al precio siempre abajo del verdadero precio obtenido por el producto en la época de la cosecha.

La combinación de actividades, que asociaba el consorcio de la plantación y utilización industrial del algodón con las culturas alimentares típicas del *hinterland* cearense¹³² de frejoles, maíz, etc., a la producción pecuaria, posibilitaba, fuera de los

¹³¹ De igual modo que a otras economías nordestinas, entre las cuales el mejor ejemplo se refiere a la ciudad de Campina Grande, en el Estado-miembro de Paraíba, la cual surgió y creció casi exclusivamente bajo la comercialización de este producto agrícola, el algodón. Esta interesante ciudad paraibana ubicada en el Val de la Borborema, supo muy bien funcionar, desde el siglo pasado, como entrepuesto ideal de almacenamiento de algodón, antes de embarcar las mercancías para Inglaterra a través del Puerto de Pernambuco. Por ello, disfrutó la ciudad Campina Grande de largo desarrollo urbano, casi idéntico a la capital del Estado, João Pessoa. Cfr. WILIS LEAL, J.: “História de Campina Grande”, Edit. UFPB, 1990.

¹³² Son productos alimentares típicos del Ceará “vaquero” las siguientes culturas (conservados aquí en su idioma original, teniendo en cuenta que algunos son de origen amerindia o indígena): feijão, milho, gergelim, jerimum, maxixe, melancia y melón – responsables por la denominada economía de subsistencia del Estado. Además hay que señalar otros cultivos propios de los trabajadores de haciendas en la Región Nordeste, a posibilitar y caracterizar su economía de subsistencia: “batata-doce, feijão y milho verde y mandioca”, es decir, la patata dulce, las abas, el maíz verde y la mandiocca.

años de sequía, la producción de subsistencia de las familias y la obtención de rentas y ganancias monetarias, de forma diversificada y muy bien distribuida a lo largo del tiempo. Al garantizar un escalonamiento en las cosechas, ese sistema de exploración, además de una mayor seguridad alimentaria, permitía a las familias productoras una precaria participación en el mercado consumidor, a partir de los pequeños ingresos monetarios o de su exigua capacidad de endeudamiento. Alrededor de embalses eran formados cultivos de regadío con producción de patata-dulce, sandía, verduras y hierbas medicinales para el auto-abastecimiento. Cuando tenían suelos aluvionales, más profundos y menos secos, los productores plantaban otras frutas.¹³³

A lo largo del año, la producción de aves, caprinos y ovinos representaban un refuerzo al suministro alimentario de las familias y se constituía en una forma de ahorro para financiación del proceso productivo. La supervivencia del ganado, en el final del período de lluvias, aseguraba la obtención de recursos en efectivo para financiar el proceso de apertura de nuevas áreas de cultivo y la realización de mejoras en las propiedades.

Con la cosecha y venta del algodón eran obtenidos los recursos monetarios complementarios para la financiación – por la iniciativa privada de los terratenientes –, de los procesos de trabajo y inversiones para la augmentación de la capacidad productiva.

Como se puede ver, ese sistema de explotación también posibilitaba una distribución bien regular en la ocupación productiva de la mano de obra familiar, a lo largo de todo el año y se constituía en una forma bien racional de reducir los riesgos de pérdida total de la producción, en decurrencia de las frecuentes sequías que ocurren en los períodos lluviosos, mismo cuando no se constata una sequía total.

En realidad, en virtud de los bajos niveles de productividad y de la condición de fuerte subordinación de los pequeños productores a los grandes propietarios o comerciantes, no se viabilizaba una expansión más apresurada de inversiones en la formación de rebaños y de una infra estructura de resistencia a las sequías.¹³⁴ Las dificultades para generación y retención de excedentes económicos por los pequeños productores era aún agravado por las frecuentes fluctuaciones de los precios del algodón y por las ocurrencias de sequías prolongadas.

¹³³ Era la hipótesis de plantación de los siguientes frutos tropicales (todos en sus apellidos originales): ata, tamarindo, caju, umbu, manga, goiaba, graviola, limón y laranja.

¹³⁴ Nótese que las inversiones públicas destinadas, tras la promulgación de la actual Constitución Federal de 1988, a la financiación del semi-árido del Nordeste están cambiando la antigua situación de existencia de bajos niveles de productividad, bien como la formación de una estructura de resistencia a las sequías, como demostramos, en profundidad, en el capítulo cuarto, sobre el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE).

La condición de dependencia y la baja productividad de ese sistema productivo, basado en una estructura muy concentrada de propiedad de la tierra, más generadora de pobreza que de riquezas, impedían el desarrollo de una capacidad productiva efectivamente resistente a las irregularidades climáticas o suficientemente competitiva. Las inversiones productivas eran reducidas, la educación básica de la población era extremadamente precaria y descuidada.

No había cualquier preocupación con la capacitación tecnológica de los trabajadores. Las élites agrarias y comerciales no tenían, de hecho, ningún proyecto de desarrollo para sus haciendas y para sus ciudades, más allá de la explotación predatoria de sus recursos naturales y de la gente habitante en sus tierras. La competencia, en mercados internacionales, se tornaba, de ese modo, enteramente inviable.

La producción del algodón ha aumentado tanto que, en 1805, Ceará pasó a exportar directamente, disminuyendo sus relaciones de subordinación económica y política con el polo azucarero de Pernambuco, aunque los comerciantes portugueses aún se mantuviesen como intermediarios obligatorios de las exportaciones e importaciones brasileñas.

b/ Reflejos de la cuestión social concreta en la Federación.

- El monopolio comercial de la metrópole sólo ha venido a se extinguir con el traslado de la familia real para la ciudad de Río de Janeiro, en 1808, cuando Brasil ya había retornado a la condición de exportador minoritario y enfrentaba, en condiciones desventajas, la fuerte concurrencia de América del Norte, de Australia, de India y de Egipto. En los Estados Unidos, la cultura algodonera avanzaba, velozmente, en área cultivada, en ganancias de productividad y en calidad de hilo, en tanto en cuanto al resultado de la mecanización de tracción animal y de uso de variedades más productivas, incluso por la adopción de nuevas técnicas de descaroamiento.

Debe destacarse, además, que la revolución industrial que se iniciara en Inglaterra, a mediados del siglo XVIII, y a la cual varios países se incorporaron, durante el siglo XIX, se caracterizaba por los tres puntos básicos siguientes: a) una población que crece deprisa,¹³⁵ b) unas materias primas imprescindibles para atender las necesidades

¹³⁵ Cfr., por todos, FERNÁNDEZ, A., LLORENS, A., ORTEGA, R., y ROIG, J.: "Historia de las civilizaciones y del arte-Occidente", Editorial Vicens-Vives, 5ª edición, Barcelona, 1996, pág. 271, donde los autores han puesto de manifiesto que "debido a los avances de la medicina y la mejora de la calidad de la vivienda y alimentación se dió el crecimiento rápido de la población. Inglaterra, cuya población se había estancado, e incluso reducido, a lo largo de las cuatro primeras décadas del siglo XVIII, experimentó un notable impulso demográfico a partir de 1750: de seis millones y medio en esa fecha, ascendieron a catorce millones en 1831.

de esta población creciente, y, c) nuevas fuentes de energía para transformar estas materias primas. Para atender las necesidades de esta población, sin embargo, se van a estimular las industrias textil y siderúrgica: el **algodón** y el hierro se convierten en materias primas imprescindibles en los mercados ingleses, en beneficio de las exportaciones del Ceará de la primera de estas materias primas.

Como ha puesto de relieve **Fernández**¹³⁶ el algodón, más barato, desplaza a la lana como tejido popular; sin embargo, en los primeros años de la revolución industrial el tejido de algodón es algo raro y exótico, pero en el último tercio del siglo XVIII su consumo se multiplica por veinte; aunque a principios del siglo XIX todavía no ha alcanzado al de la lana, a mediados de siglo ya lo ha dejado claramente atrás.

El cuadro núm. 3, adelante, sobre el consumo de la industria textil inglesa – comparando el consumo de lana y algodón en Inglaterra en tres años distintos, nos da una idea de la expansión del consumo de esta materia prima que, entre otros pocos, el Ceará exportaba.

CUADRO 3
CONSUMO DE LA INDUSTRIA TEXTIL INGLESA
(PESO EN MILLONES DE LIBRAS)

AÑOS	LANA	ALGODÓN
1772	85	3
1805	102	60
1860	410	950

Fuente: Elaboración propia.

Como puede comprobarse por el cuadro núm.3, anterior, la multiplicación, en menos de un siglo, del consumo de lana por cinco y de **algodón** por más de trescientos es un indicador evidente de la expansión de la industria textil de entonces, y su consecuente estímulo a la producción para exportación en el Estado de Ceará. Si a veces se ha apellidado al siglo XIX “Edad del algodón” para Inglaterra, ni decir tiene, en relación al Ceará, en el Nordeste brasileño.

Ha sido necesario un nuevo alejamiento del concurrente norte-americano para que los precios del algodón vuelvesen a subir en corto período de tiempo. Durante la guerra civil americana – 1861/64 –, los precios del algodón han más que triplicado, como hemos podido verificar; además, a la sazón, la economía occidental no conocía las actuales características de economía globalizada.

¹³⁶ FERNÁNDEZ, A. y otros: “Historia de las civilizaciones...” cit., pag. 272. Vid., nota anterior.

Por esa época, además del **algodón** y de los cueros, productos ya tradicionales en la serie de exportaciones de Ceará, fuguraban los productos de las áreas de la sierra y de los valles más húmedos, tales como el café y la denominada "rapadura",¹³⁷ con elevada participación en el valor de los productos exportados por Ceará. Al estudiar la historia de la economía agropecuaria cearense, sea en su pasado remoto como en su evolución más reciente, lo que se constata es su inestabilidad, en la condición de supridora secundaria de materias primas y su permanente dependencia de estímulos externos para desarrollarse.¹³⁸

La organización interna del proceso de producción se caracteriza por una grande concentración de la propiedad en manos de un pequeño número de grandes propietarios. En la condición estructural en que evolucionó la economía cearense, las relaciones sociales no solamente inviabilizaron una mejor distribución de las rentas generadas en el sector agropecuario, como también han impedido la formación de ahorros destinados al incremento de la capacidad productiva, principalmente en las pequeñas unidades familiares de producción, en donde más se concentra la fuerza de trabajo rural.

Se han restringido por un largo período de tiempo, las posibilidades de expansión del mercado interno y del desarrollo de un parque industrial que asegurase una más gran agregación de valor a los productos de la agro-pecuaria.

En la condición de inestabilidad económica y en la falta de perspectivas de mejora de sus condiciones de vida, no restaba alternativa a grandes parcelas de la población trabajadora de Ceará¹³⁹, sino emigrar para otras regiones del País.

¹³⁷ La "rapadura" es el producto del miel de la caña de azúcar, acompañado de azúcar, pasado al fuego.

¹³⁸ Esa se constituye una de las razones por las cuales se puede defender una acción colectiva regional a nivel político para la Región Nordeste de Brasil: el agregado regional disminuiría la dependencia externa. Y por consiguiente, irían reduciendo las desigualdades sociales y regionales que es uno de los objetivos fundamentales de la República Federal. Se irá solventando la crisis institucional que acompaña la Federación.

¹³⁹ Igual **fenómeno migratório** resultó observable en toda la Región Nordeste de Brasil. Efectivamente, trabajadores rurales de todo el Nordeste se han emigrado para los Estados del Sur, sobre todo, Rio de Janeiro y Sao Paulo, en el presente siglo. Basta señalar que solamente en la Capital del Estado de Sao Paulo, residen actualmente más alagoanos que en la propia capital del Estado de Alagoas. Allí residen, además, muchos cearenses, paraibanos, pernambucanos, bahianos, sergipanos, piauienses, maranhenses y rio grandenses del Norte. Cfr. BRASIL EM NUMEROS, vol. 3, IBGE, Rio de Janeiro, 1995; Vid, también, R. SMITH: "Brasil, povo e instituições", Edit. Globo, 1967; GILBERTO FREIRE: "Casa grande & Senzala" y "Sobrados e Mocambos", Jose Olimpio Edit., Rio de Janeiro, 1972; y, JOSUÉ DE CASTRO: "Geografia da Fome", Edit. Fundo de Cultura, Sao Paulo, 1962.

El papel importante, pues, de un Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), en tanto en cuanto órgano financiador del desarrollo económico y social de la Región Nordeste, está directamente relacionado con la preservación de los trabajadores en su sitio, en su tierra de origen, evitando, por lo tanto, la emigración. Obsérvese, por comparación, que fenómenos migratorios han ocurrido también, en algunas regiones de España, como Galicia y Andalucía, tanto que su FCI - el Fondo Constitucional Español - conoce y adopta como uno de los criterios de reparto de sus recursos la variable **migración**, como más adelante, en el capítulo tercero, tenemos oportunidad de verificar, en profundidad.

En verdad, desarrollar la economía de Ceará, asimismo de toda la Región Nordeste significa mantener su pueblo en la tierra, trabajándola y construyéndola. A un sólo tiempo se estará solventando la cuestión de las desigualdades sociales y regionales, en garantía de la efectividad de uno de los objetivos fundamentales de la República Federal, a tenor de lo establecido principio constitucional de solidaridad interterritorial (inciso III, del artículo 3, de la Constitución de 1988).

B/ Antecedentes de la estructura agraria en el Ceará: la crisis de una federación respecto a la región Nordeste

Sin la pretensión de realizar un estudio histórico exhaustivo, hemos estimado que no era posible desarrollar un trabajo sobre la actual cuestión de las desigualdades sociales y regionales en el Brasil prescindiendo del examen de las ideas sobre la ordenación institucional regional elaboradas y expresadas en proyectos y enmiendas regionalistas durante la Constituyente de 1987/88, bien así del examen detallado de la estructura agraria de algún Estado-miembro perteneciente a la Región nordestina.

Por supuesto, tenemos que diseñar igualmente un estudio comparado (el análisis, en profundidad, está elaborada más adelante, en los tres últimos capítulos de la presente investigación) mínimo inicial entre las estructuras regional española y nordestina de Brasil, con relevo especial para los papeles de reducción de las desigualdades entre ellas y la efectivación del principio de solidaridad a través de sus fondos constitucionales compensatorios, en la medida que tanto la Constitución Española de 1978 como la brasileña de 1988, han sido redactadas tras un largo período de centralismo que no había dejado casi espacio alguno a las tendencias favorables a la descentralización, combatiendo, con especial rigor, toda hipótesis de institución de ámbito regional.

Lógico que con ello no pretendemos asimilar de una forma simplista la disciplina regional española a la brasileña, tampoco asimilar la normativa española relativa a su fondo constitucional interterritorial de compensación al Nordeste de Brasil, pues, todo al contrario, difieren de éstos, como tendremos ocasión de ver, tanto en aspectos concretos como en algunas características de fondo.

Por ahora nos toca describir – visando la comprensión de un punto concreto de diferenciación regional brasileña-, los antecedentes de la estructura agraria del Estado-miembro de Ceará, integrante de la Región Nordeste.

Como hemos dicho, la característica fundamental de la estructura agraria de Ceará es la fuerte concentración de la posesión de la tierra en manos de pocos dueños, al mismo tiempo que la ocurrencia de un gran número de familias sin acceso a propiedad fundiaria o con una cantidad de tierra suficiente para les dar ocupación productiva y generar un montante mínimo de renta necesaria.

La ocupación económica del territorio cearense, fundamentada en la producción pecuaria y con claras características de un proceso subsidiario del sistema de producción de la caña de azúcar, solamente ha venido a ocurrir en un período en que ese complejo productivo, altamente dependiente del mercado internacional, entraba en franca decadencia, al final siglo XVII.¹⁴⁰

Cuando, alrededor de 1678, fueron hechas las primeras concesiones de “sesmarías” en Ceará, se ha delineado una estructura de propiedad de la tierra, de distribución de la renta y de poder fuertemente concentrada. El régimen jurídico de concesión de las “sesmarías”, aunque estableciese límites en el tamaño de las áreas a ser donadas y condicionase la permanencia en la posesión a su uso productivo, no impedía la apropiación efectiva de grandes extensiones de tierra por “señores de posesiones” y con poder para ejercer el dominio sobre las áreas apropiadas y sobre las personas que a ellas se agregaban.

Las “sesmarías” han dado origen a las grandes haciendas explotadas de forma extensiva por “vaqueros”, trabajadores y foreros. El dueño de tierras entraba en el proceso productivo con pequeñas inversiones iniciales en rebaños bovinos y equinos y establecía con el vaquero una relación de parcería, denominada “cuartal” o suerte, en la cual el vaquero quedaba con una cuarta parte de los animales producidos, tras cada lustro de trabajo.¹⁴¹ Los trabajadores recibían la permisión de cultivar la tierra en cambio de una renta en productos y/o obligaciones de prestar días de servicio para la hacienda, en una relación conocida como sujeción. Los grandes propietarios podían someter los trabajadores al su control. En verdad, ellos podían imponer todas las condiciones a los trabajadores, al concederles el acceso a un trozo de tierra para cultivo y permitirles la morada y su supervivencia.

Bajo los cuidados de los vaqueros, el ganado era creado de forma ultra extensiva, se reproducía e incrementaba, dentro del latifundio, independientemente de nuevas inversiones de los propietarios y de las condiciones de mercado. Los residentes de la tierra aseguraban la producción necesaria para el sustento de sus familias y para el

¹⁴⁰ Cfr. CELSO FURTADO: “Formação econômica do Brasil”, op. cit. ; Vid. tb., BARAO DE STUDART: “Historia do Ceará”, Fortaleza, 1965; RAIMUNDO GIRAO: “História do Ceará”, Impr.Universitaria UFC, Fortaleza, 1992.

¹⁴¹ Obsérvese que aún hoy persiste en algunos Estados de Nordeste brasileño este sistema de “suerte” en haciendas agrarias, pero con algunas modificaciones: el vaquero percibe una quinta parte de la producción de animales, a cada año, elegida por él, por ocasión de finales de la estación lluviosa, añadido a ello alguna relación de pago en efectivo por los servicios prestados “extraordinem”, en virtud de alguna legislación laboral que sólo recientemente es igualmente observada en el campo, es decir, incluso en aquellas áreas más alejadas del “sertão” semi-árido del Ceará y del Nordeste.

abastecimiento de la casa de la hacienda y de sus agregados. En este sistema, lo que más interesaba al hacendero era ampliar su patrimonio en forma de más grandes rebaños y más largas tierras para incrementar su poder, medido por el número de familias a su servicio, bajo su control.

El proceso productivo se expandía sin inversiones, sin tecnologías, sin ganancias de productividades y enteramente dependiente de las condiciones naturales del clima y, especialmente, sujeto al fenómeno cíclico de las **sequías**.¹⁴²

Las haciendas produzian la casi totalidad de los bienes agrícolas y no agrícolas, así también, los servicios de que necesitaban. Sin embargo, se configuraba un sistema de auto-suficiencia. Así, las características básicas de esa fase inicial de la economía cearense eran, pues, el bajo nivel de cambios, la falta de especialización productiva, la pequeña circulación de moneda o dinero, el proceso de urbanización casi inexistente.¹⁴³ Con una población escasa y en las relaciones sociales dadas, no había condiciones para la constitución de un mercado interno.

Había, de hecho, una pequeña exportación de productos de la pecuaria, bajo el control de los “hacenderos” y largos propietarios de tierra y rebaños bovinos, y de pocos comerciantes, destinada basicamente al suprimiento de carne, de cueros y de animales de trabajo a los polos azucareros de la zona florestal (denominada “zona de la mata”) de Pernambuco y del “Recôncavo” baiano. El volumen de excedentes económicos generados era pequeño y apropiados por los grandes propietarios y por los agentes comerciales poco interesados en realizar inversiones productivas para atendimento de un mercado exiguo. Las grandes haciendas se constituyen solamente en “reservatorios de mano de obra” y en espacio para el ejercicio del poder de mando de los latifundiaros.

¹⁴² Nótese que el establecimiento de los polos agropecuarios en la zona del semi-árido, como hemos demostrado anteriormente, tienden a romper con el histórico ciclo de sequías y sus efectos perversos, en la medida de la introducción de nuevas tecnologías de regadío.

¹⁴³ El proceso de urbanización en el Estado de Ceará es fenómeno tardío, apesar de las pocas excepciones. Además de la Capital, Fortaleza, pocas son las ciudades pobladas por encima de los cien mil habitantes; De hecho, no pasan de dos en la zona sur del Estado (Crato y Juazeiro del Norte) y una única en la zona norte (Sobral), esta última detentadora de un pasado de cierta nobleza – política y religiosa- tan bien estudiada en los trabajos de LUSTOSA DA COSTA, Francisco José: “Sobral de meu tempo” (1986); “Clero, nobreza e povo de Sobral” (1990) y “Vida, Paixão e morte de Etelvino Soares”, Editorial Maltese, São Paulo, 1996. Preciosa la descripción de la ciudad, por el autor cuando observa: “Sobral é importante empório comercial do Estado, abastecendo a região noroeste do Ceará e muitas cidades do Piauí e do Maranhão. Guarda muitos vestígios da força e do esplendor do século passado, quando, num pleito, elege dois senadores do Império e consegue a construção de uma ferrovia, ligando-a ao Oceano Atlântico, mais precisamente ao porto de Camocim. Seus velhos sobrados, construídos à moda de Recife, seu teatro imitando o Santa Isabel, seus clubes elegantes...” en “**Vida, Paixão e Morte de Etelvino Soares**”, cit. pag.35/36.

En las áreas donde las condiciones de los suelos y del mejor clima se adecuaban a una utilización más intensiva y más diversificada, como en las sierras y en los valles con más gran disponibilidad de água, se desarrollaban actividades de culturas agrícola destinadas a complementar el suprimiento alimentario de las zonas de criatorio extensivo del ganado. Merece la pena subrayar la importancia de los ingenios de azúcar y “rapadura” y de las casas de harina de Cariri¹⁴⁴, de la sierra de Baturité, de la sierra Grande y de algunas áreas litoráneas en el abastecimiento del área de hacienda o semi-árido “sertão” cearense.

A lo largo del proceso de población de las tierras cearenses, lo que ha prevalecido fue la ocurrencia de un gran número de productores sin tierra, viviendo en las haciendas latifundiaras o con posesión precaria de pequeñas áreas, al lado de grandes concentraciones de tierra en manos de pocos terratenientes. Por supuesto, el origen de las pequeñas propiedades rurales puede ser explicada por el fraccionamiento de las antiguas haciendas, por sucesivas divisiones entre los herederos o por su parcelamiento y venta a sus vaqueros y foreros. Solamente en períodos más recientes de la historia de Ceará¹⁴⁵ hay registros numerosos de posesión perante los notarios.

Los trabajadores responsables por la ocupación económica de Ceará, mismo cuando se establecían en pequeñas áreas, difícilmente podrían obtener la legitimación y asumir la propiedad jurídica de sus posesiones. Aunque beneficiados por una carta régia de 1753, que aseguraba el derecho de propiedad a los poseedores que utilizasen sus áreas de forma productiva, pocos deben ter sido los pioneros de la población de Ceará a se tornar propietarios de tierras. Esos pequeños productores, por vivir aislados, en elevado grado de pobreza, y sin ningún grado de instrucción, difícilmente podrían requerir la regularización de propiedad de sus trozos de tierras.

Las estructuras institucionales existentes y la forma como era organizada la producción de los poseedores dificultaban, sin embargo, la obtención del reconocimiento de la propiedad jurídica¹⁴⁶ de las pequeñas áreas en posesión de esos pobladores de las tierras cearenses. Practicando una agricultura itinerante y utilizando prácticas rudimentares

¹⁴⁴ CARIRI es la zona sur del Estado de Ceará, cuyas principales ciudades son Juazeiro, Crato y Barbalha, donde hay bueno clima para el cultivo de cana de azúcar. Cfr., en cambio y de manera complementaria, MARIA DA SILVA, Marlene: “O Norte Cearense”. Editorial Sudene, Serie Estudios Regionales núm 12, Recife, 1985.

¹⁴⁵ Cfr. RAIMUNDO GIRAO: “Historia de Ceará”, Op. cit.

¹⁴⁶ Cfr. HELENA DINIZ, Maria: “Curso de Direito Civil”, Saraiva, Sao Paulo, 1992; BARROS MONTEIRO, Washington: Manual de Direito Civil, RT, Sao Paulo, 1989; LIMONGES FRANCA: “Direito Civil Brasileiro”, Edit. Saraiva, Sao Paulo, 1993.

de cultivo en tierras de pequeña aptitud para una explotación intensiva con plantaciones o cultivos, los pioneros no conseguían ir más allá del nivel de supervivencia.

Sin embargo, además de las sequías periódicas a obstarles la supervivencia, hacía falta un mercado, con un mínimo de poder adquisitivo, para comprar sus excedentes y asegurárles la obtención de los recursos necesarios para la financiación de su proceso de trabajo y para la implantación de una capacidad productiva mínima, a partir de la cual pudiesen trabajar y prosperar.

Hay que señalar, aún, que pocos deben haber sido los estímulos y el apoyo estatal dado a los poseedores y foreros para legitimar y regularizar la propiedad de sus tierras, teniéndose en cuenta que las instituciones judiciales y ejecutivas¹⁴⁷ eran controladas por los grandes “hacenderos” y terratenientes, siempre interesados en mantener una más larga cantidad de mano de obra bajo su control y dominio.

Añado a eso que los grupos de trabajadores sin tierra¹⁴⁸ deben haber aumentado a lo largo de los años, pues estimativas para mediados del siglo XIX dan cuenta de la

¹⁴⁷ Obsérvese que, desafortunadamente, mismo hoy en día, en el Estado de Ceará, o bien en otros Estados miembros de la Región Nordeste de Brasil como Piauí, Paraíba o Sergipe, etc., parte del poder judicial continúa con características nepotistas, clientelistas y a servicio de la gran burguesía capitalista. Cfr., en este sentido, de NUNES LEAL, Vitor: “Coronelismo, enxada e voto”, Edit. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1997.

¹⁴⁸ Nótese que en la actualidad brasileña debe destacarse el “Movimiento dos Sem Terra” (MST), cuya proyección social ya ha atingido la prensa internacional. El fotógrafo Sebastião Salgado, por ejemplo, autor de “Tierra”, de la Editorial Alfaguara, ha puesto de manifiesto que “Brasil es el único país con un movimiento que mira el campo en busca de soluciones” (En el periódico *El País*, edición del 3 de mayo de 1997, pág. 21) El periodista Miguel Bayón, de Madrid, publicó larga entrevista con el representante de este movimiento, señor Ivo Poletto, en virtud de noticia que llamó la atención de la prensa internacional ocurrida en el pasado 17 de abril de 1997 cuando unos 70.000 miembros del Movimiento de los Sin Tierra (MST) ocuparon la capital brasileña, Brasilia, tras una marcha de dos meses a través de 1.300 kilómetros para pedir lo elemental: ‘suelo donde vivir y trabajar’. Según el representante del MST brasileño, “los empresarios, ante la violencia urbana, empiezan a apoyar su movimiento”, el cual se constituye hoy “en una fuerza clave, sí, pero porque han demostrado eficacia social y por una buena dosis de **marketing** simbólico: en Brasilia han donado sangre, para demostrar que esa es la única forma de desangrar honradamente a la gente, bien como han realizado acciones de impacto, como limpiar el zoo de la capital federal, casi una metáfora del Brasil: muy bien dotado, pero fatal de servicios”. A nuestro juicio, pese a cierta violencia del movimiento de los sin tierra - a veces estimulada por líderes sindicales urbanos-, hay que destacar ciertas reivindicaciones justas de la parte de esa gente, puesto que reflejan el elevado grado de desigualdades y desequilibrios económicos interterritoriales y sociales aún presentes en la estructura nacional. Desde el punto de vista de la solidaridad, como la ha imaginado **León Duguít** (Op. cit.) y como ya hemos subrayado anteriormente, muchas ideas de este movimiento - a las cuales no ahondamos, como es lógico, por sobrepasar el objeto de nuestra investigación-, parecen encontrar la debida justificación. Cabe destacarse, por oportuno, que no podemos concordar, sin embargo, con recientes interpretaciones de la realidad nacional puestas de manifiesto por uno de los líderes de este Movimiento (João Pedro Stébile), en el seno de algunas Universidades brasileñas (UnB y Universidad de Rio del Sur, en *Jornal do Brasil*, edición del 28 de julio de 1997), según el cual el MST debe inspirarse en Emiliano Zapata o en métodos bolcheviques, como método de actuación en la realidad adversa del país.

ocurrencia de un porcentaje sobre los 80% de la población del **hinterland** cearense constituida de “moradores” y agregados.

El preciso testigo de la formación y consolidación de algunas orientaciones económicas y sociales de la vida regional brasileña, como el efectuado en este apartado del presente capítulo,¹⁴⁹ nos da la comprensión y la dimensión de las verdaderas raíces de las desigualdades sociales y regionales, que la nueva Constitución de 1988 **pretende reducir**, a través de principios, objetivos fundamentales y actuaciones estatales positivas como la institucionalización de los Fondos Constitucionales de Financiación de la regiones subdesarrolladas del País, entre los cuales el FNE merece nuestra especial atención, en el capítulo cuarto de la presente investigación.

Creemos, por lo tanto, haberse identificado y analizado la solidaridad interterritorial contenida en el sistema constitucional brasileño, es decir, a los principios constitucionales de alcance similar al de solidaridad en el Estado federal, ya sea por las consideraciones teóricas iniciales, ya sea por el estudio de un caso concreto de evolución de la estructura socioeconómica de la zona del semi-árido, la cual ha exigido la atención del Constituyente federal de 1988 en lo que se refiere a la introducción de mecanismos financieros capaces de tornar efectiva la solidaridad y compensación interterritoriales, como se analizará en los próximos capítulos.

B/ Conclusiones Preliminares

Como puede verse hemos dividido y desarrollado el presente capítulo en dos partes, claramente distintas: por un lado, el estudio del principio jurídicoconstitucional de solidaridad interterritorial en el ordenamiento constitucional español y, por otro lado, el análisis de la solidaridad y compensación interterritoriales en el sistema constitucional brasileño.

Mientras el primer modelo se halla dibujado constitucionalmente para funcionar en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas configurado por la LOFCA – donde el hacer efectivo de la solidaridad se ha encomendado a un Fondo de Compensación Interterritorial (art.158.2 CE), y asimismo a unas Asignaciones

¹⁴⁹ Adelante tendremos oportunidad de profundizar los análisis de aspectos puntuales de la vida regional de Nordeste de Brasil, área de actuación y desarrollo del FNE, teniéndose en cuenta que para el momento hemos elegido para ejemplo concreto comparativo solamente la situación histórica de formación de la estructura agraria de Ceará, uno de los Estados miembros más típicos de la referida región, integrante de la Federación brasileña, en su crisis institucional y histórica. **Cfr.**, a propósito de este tema, las aportaciones de PAULO BONAVIDES, especialmente sus libros: “Reflexões: Política e Direito, 2ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1987; y, “Do Estado Liberal ao Estado Social”, 4ª ed., Malheiros, Sao Paulo, 1988.

Complementarias (art.158.1 CE), igualmente denominadas o conocidas por Asignaciones de Nivelación las cuales, hasta el momento, han provado ser inútiles, insuficientes o impracticables para instrumentar la equidad horizontal exigida por el mencionado modelo autonómico –, el segundo sistema de financiación de las regiones, es decir, el modelo republicano brasileño, dibujado por la Constitución federal de 1988, ha encomendado dicha tarea respectivamente a unos Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centroeste (art. 159, I, “c” CRFB), así como al abanico de Derechos sociales y a las cotizaciones sociales de la Seguridad Social (artículos 195 y 6 a 11 de la CRFB), los cuales habremos de analizar, en profundidad, más adelante, en los últimos capítulos.

Para el momento, nos hemos satisfecho con señalar que, mientras el abierto modelo español del Estado autonómico y de financiación de las Comunidades Autónomas se debate en una relación dialéctica entre autonomía y solidaridad – que ‘puede calificarse de relación no totalmente exenta de conflicto y tensión’ – a pesar de los pronunciamientos integradores del Intérprete de la Constitución (STC número 4/1981, de 2 de febrero de 1981, publicada en el BOE, de 24 de febrero de 1981, por ejemplo, entre tantas), puesto que, como ha señalado cierto sector de la doctrina (Soler Roch, Palao Taboada, Falcón y Tella, etcétera), el principio de solidaridad cumple la siguiente doble función: límite de la autonomía financiera regional e impulso estatal para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales.

En cambio, el sistema republicano y federalista brasileño que ha conocido, en el pasado, una elevada dosis de insolidaridad para con sus regiones menos desarrolladas y sus desastrosas diferencias sociales intra e interterritoriales, parece querer caminar para un modelo de reconocimiento político de las instancias regionales (art.43 CRFB), las cuales podrían, en el futuro, desempeñar un papel integrador de los distintos planteamientos regionales caracterizados por tan elevadas diferenciaciones. Es decir: la preocupación constitucional con la corrección o solución de los desequilibrios sociales y regionales hizo el Constituyente de 1988 a elevar a la categoría de objetivo fundamental de la República Federal (art.3, III, CRFB) la erradicación de la pobreza y la marginación y la reducción de las desigualdades sociales y regionales.

Al prever mecanismos tributarios (Fondos Constitucionales Especiales de Financiación de las Regiones menos desarrolladas – art. 165, párrafo 7 CRFB) y presupuestarios (Regionalización del Presupuesto Estatal – arts. 43 y 165, párrafo 1, CRFB, y asimismo, la autonomía del Presupuesto de la Seguridad Social - art. 165, párrafo 5, III CRFB) el Constituyente Federal de 1988 estaba en búsqueda de preordenar los instrumentos de efectividad de un sistema que posibilite mayor igualdad de las condiciones sociales y regionales.

Dicha preordenación constitucional en el sentido de buscar o dibujar un sistema que valora la solidaridad y compensación interterritorial, ya sea a nivel de la experiencia española concreta matizada o valorada a través de estos casi veinte años de modelo autonómico, ya desde la perspectiva brasileña comparada con la experiencia del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), constituye una de las preocupaciones básicas de nuestro trabajo.

A continuación hacemos un estudio comparado de la aplicación del principio de solidaridad en otros ordenamientos jurídicos, en concreto, en los sistemas constitucionales de Alemania, Italia y Portugal, los cuales de alguna manera han influenciado los modelos de hacienda multiniveles de Brasil y España, además de aportar reflexiones, en el terreno fértil del derecho comparado, sobre las experiencias con otros fondos de transferencias compensatorias y de solidaridad interterritorial.

Capítulo Segundo
**REFLEXIONES SOBRE ALGUNOS CASOS
DE UTILIZACIÓN DE FONDOS DE COMPENSACIÓN
DE LAS DIFERENCIAS REGIONALES
EN EL DERECHO COMPARADO**

I/ Las soluciones de los Estados compuestos

Nuestro propósito en este segundo capítulo del trabajo es precisamente aportar reflexiones, en el seno del derecho comparado, acerca de los principales modelos continentales de financiación de regiones por los Estados compuestos europeos.

Es decir: investigamos las bases constitucionales, fundamentos doctrinales y jurisprudenciales de la Hacienda Pública de algunos países cercanos de España (Italia, Alemania y Portugal), ya sea por el hecho de sus similares experiencias anteriores con el centralismo político, acompañadas de las posteriores descentralizaciones político-administrativas despertar algún interés aquí a la hora de la implantación del orden jurídico-constitucional de las Autonomías de 1978, ya sea por el otro hecho de reconocerse la antecendencia en la elaboración doctrinal del tema de la compensación financiera interterritorial por alguno de estos países (especialmente, Alemania).

Hemos elegido, sin embargo, estudiar los casos de Italia, Alemania y Portugal por dos razones obvias: por un lado, el gran interés que los dos primeros casos despiertan en la doctrina española en tanto que Estados compuestos; y por último, Portugal, apesar de tratarse de Estado unitario, es un vecino ibérico cuyo pasado autoritario y centralizado fue superado por su actual orden constitucional vigente, igualmente democrática y social, el cual presenta otra semejanza relevante con el caso español: ha entrado en la Unión Europea en la misma época.

Tratamos, pues, a continuación, en los dos primeros apartados de los casos de Italia (Apartado I), cuya Constitución de 1947 innovó en la dimensión del regionalismo continental, y el de Alemania (Apartado II) por su ya histórica estructura federal, ahora ordenada por la Ley Fundamental de Bonn, que distribuye competencias entre Landers y Gobierno global de la Federación, los cuales han intentado con antelación solventar los problemas surgidos con la implantación de fondos de compensación para eliminar las diferencias regionales.

1/ El modelo regional italiano

A/ Bases constitucionales de la financiación de las regiones en Italia

El sistema constitucional italiano establece la existencia de una descentralización regional, la cual se expresará con base en la autonomía financiera de las regiones integrantes de la estructura político-administrativas de Italia. En efecto, cualquier estudio comparado de los orígenes preconstitucionales de la financiación regional italiana habrá de llevar en consideración las aportaciones teóricas de la fase constituyente, hace ya casi medio siglo, cuando la doctrina del regionalismo empezó a tener relevancia en aquel país.

En la hipótesis concreta de nuestro análisis comparativo, nos es suficiente iniciar por el texto de la Constitución italiana, cuyo artículo 191¹ merece la pena recordar en su integridad, a su tenor: “Las regiones tienen autonomía financiera en la forma y con los límites establecidos por las leyes de la República que la coordina con la Hacienda del Estado, de las provincias y de los Municipios. A las Regiones se les atribuyen tributos propios y participaciones en los tributos del Estado, en relación a las necesidades de las mismas para los gastos necesarios destinados a cumplir sus normales funciones. Para cumplir objetivos determinados y de modo particular para atender al Sur y a las Islas, el Estado asigna por ley, a cada una de las regiones, contribuciones especiales. La región tiene un patrimonio y dominio particulares según las modalidades establecidas por la ley de la República”.²

La región tiene gran relevancia en el sistema constitucional italiano, a partir del reconocimiento de los referidos criterios de autonomía y descentralización, los cuales constituyen a la misma en pilar de su configuración político-administrativa, es decir, en torno de la región se estructura, en Italia, un sistema político muy peculiar, diferente por lo tanto, de los modelos clásicos de Estado federal y del Estado unitario con descentralización administrativa, haciendo de éste un Estado regional.³

¹ Vid. de UMBERTO ALLEGRETTI: “Le regioni, le province, i comuni” tomo I, en el colectivo ‘Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca’, pags. 337/356. Obsérvese, además, que los preceptos constitucionales que, con carácter general, afectan igualmente a la Hacienda regional son: artículos 5, 25, 53, 75, párrafo 2, y 81, pero nos limitaremos a comentar solamente al art. 119. Cfr. tb., “Commentario Breve alla Costituzione” a cura de Vezio Crisafulli y Livio Paladin, Cedam, Padova, 1990, pags. 724/731.

² Véase el texto original en “Commentario della costituzione” a cura di Giuseppe Branca, Tomo I cit., arts. 114-120, Nicola Zanichelli Editore, Bologna, 1985, pag. 337.

³ Cfr., por todos, SCOTTO, Ignazio: Diritto Costituzionale, Giuffrè Editore, Milano, 1992, pags. 145 y ss.; Tb. FERRANDO BADIA, J.: “El Estado Unitario, el Federal y el Estado regional, Madrid, 1978 y, ARGULLOL MURGADAS, E.: La vía italiana a la autonomía regional”, Madrid, 1977.

La doctrina⁴ lo reconoce y a diferencia de la Constitución española de 1978, la italiana sí que señala expresamente en su artículo 131 cuáles son las Regiones que se constituirán.⁵

Cabe destacarse que la Norma suprema italiana consagra los principios de autonomía regional, por un lado y, de unidad e indivisibilidad del Estado soberano, por otro, íntimamente relacionados o conectados, los cuales no deben sobreponerse uno al otro, sino que deben ser, antes de todo, coordinados.

A su vez, cabe observar que la autonomía financiera de la región, en Italia (e incluso de los entes territoriales menores, o sea, de las provincias y de los municipios), preocupó al Constituyente italiano desde el momento en que fue abierta la discusión general sobre la autonomía local en el seno de la segunda subcomisión (II SC., 27 de julio de 1946), según ha señalado **Bertolissi**.⁶

En efecto, la mayor parte de los intervinientes en el debate de la Asamblea Constituyente había profundizado sobre el concepto de autonomía financiera, individualizándolo como el hecho central del problema y considerándolo inevitablemente comprensivo de potestad tributaria autónoma.

Como ha puesto en relieve **Moretti**⁷ sobre el hecho de que tales poderes estuvieran implícitos en el diseño constitucional no se suscitaron en aquella época serias dudas, ni siquiera cuando la reserva de ley estatal sobre coordinación originariamente propuesta a nivel constitucional se rebajó a reserva de ley ordinaria’.

Curiosamente hay que subrayar, a propósito del principio de **coordinación** establecido en la Constitución italiana, que no mereció tanta atención en el seno de la Asamblea Constituyente, en tanto en cuanto principio constitucional vital y

⁴ SCOTTO, Ignazio: Op. cit. pag. 145; **Vid.**, tb., J.L. MUÑOZ DEL CASTILLO y M. VEGA HERRERO: El reparto de las competencias financieras en Italia: La financiación de las regiones, D.A., num. 181 (1979), pág. 7 y ss.

⁵ El artículo 131 de la Constitución italiana de 1947 establece que “sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte, Valle d’Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.”

⁶ BERTOLISSI, Mario: “L’autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali”, pags. 173 y ss.; **Vid.**, también, su colaboración al “Commentario breve alla Costituzione”, en colectivo dirigido por Vezio Crizafulli y Livio Paladin, CEDAM – Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Padova, 1990.

⁷ CARLO MORETTI, Gian: “La financiación de las regiones en Italia”, en PALAU 14, Numero 11, mayo/agosto de 1990, pags. 31/41, en concreto, pag. 32. En el original: “sul fatto che tali poteri fossero impliciti nel disegno costituzionale non sorsero all’epoca seri dubbi, neppure quando la riserva di legge statale in tema di coordinamento originariamente proposta a livello costituzionale venne degradata a riserva di legge ordinaria.”

estrechamente conectado con otro principio, el principio de **autonomía** regional, éste que sí ha merecido especial atención de los constituyentes puesto que se podría justificar tal comportamiento a partir de la exigencia de frenar los posibles inconvenientes derivados de la existencia de diversos niveles impositivos locales.

Como ha advertido **Moretti**⁸ se entendió que la coordinación constituía el corolario del reparto de la función financiera sustancial entre una pluralidad de sujetos dotados de autonomía financiera a partir de la siguiente motivación: la autonomía financiera de las regiones constituía una indeclinable exigencia para la superación del Estado centralizado. Así que, en Italia, desde la perspectiva analítica de las bases preconstitucionales y constitucionales de su Hacienda regional, solamente de una forma residual se consideraba la posibilidad genérica de crear Fondos especiales, teniéndose en cuenta que se excluyó radicalmente la hipótesis de una hacienda subordinada⁹.

La hacienda sería coordinada, es decir, las regiones tendrían autonomía financiera, pero la República la coordinaría con la Hacienda del Estado. Es el legislador estatal el que determina las potestades financieras de las regiones.

En este particular nos detendremos un poco más, una vez que la experiencia regional italiana ha sido considerada por la doctrina regionalista española¹⁰ anterior

⁸ CARLO MORETTI, Gian: Op. cit. pag. 33.

⁹ La idea de una hacienda subordinada fue rechazada, en Italia, desde la Asamblea Constituyente. Fuese desde arriba, como ha sugerido **Einaudi**, fuese desde abajo por asignaciones a los entes locales menores que el poder central (regiones, provincias y municipios). La idea de un impuesto regional especial (aunque integrante de la estructura tributaria estatal, a ejemplo del que la Asamblea Constituyente brasileña de 1987 imaginó para sus regiones subdesarrolladas, a través de la constitución de los Fondos Constitucionales de Financiación de las actividades productivas) se vió enteramente rechazada. Es decir, la hacienda sería coordinada, en Italia, y se establecieron las bases de un sistema mixto, como resulta de la previsión constitucional de tributos propios, de la participación del rendimiento de los tributos existentes (vid. art. 119, apartado dos), de la distribución de aportaciones estatales a cargo de gravámenes impropios o con fines de recuilibrio territorial (para atender a las Islas y al Sur, históricamente subdesarrollado).

¹⁰ Por todos, LARRUMBE BIURRUM, P.M.: "La región. Aspectos administrativos", con prologo de E. García Enterría, pags. 257 y ss.; Vid. tb., R. FERNÁNDEZ, T.: "Aspectos institucionales del regionalismo. Planteamiento general y opciones básicas, Madrid, 1976; FERRANDO BADIA, J.: "Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947, Madrid, 1962; y, GONZÁLEZ DÍAZ-LLANOS, A.: "Regiones autónomas y diversidad política en Italia" en Boletín de Ciencia Política, 1971, num. 6; y, MUÑOZ DEL CASTILLO, J, L. y otro: " El reparto de las competencias financieras en Italia: la financiación de las regiones, Documentación Administrativa, núm. 181 (1979), pág. 20 y ss.

al establecimiento de las Cortes Constituyentes, e incluso durante el propio debate constituyente¹¹ de 1978, como altamente provechosa para el caso español.¹²

Desde luego, cabe destacarse que, **contrario sensu** a la experiencia francesa de descentralización administrativa, considerada por la doctrina española¹³ como algo que pregonaba un regionalismo que esencialmente no lo era, o sea, como un sutil y peligroso ataque del Estado moderno a la efectiva institución regional.

La doctrina española¹⁴ más reciente y cercana a la construcción de su Estado de las Autonomías, se alejó casi por completo de la experiencia regional francesa en tanto en cuanto a la hipótesis de querer utilizarla o tomarla por modelo sustancial, mientras se acercó al modelo italiano en lo que se refiere al problema de la financiación de los entes territoriales.

Miguel de Azaola¹⁵ llega a señalar alguna afinidad entre los centralismos francés y español para, sin embargo, concluir que 'el ejemplo de las regiones francesas debe

¹¹FERRANDO BADÍA, J.: "El Estado unitario, el federal y el Estado regional", Madrid, 1978; Vid., tb., ARGULLOL MURGADAS, E.: "La vía italiana a la autonomía regional", Madrid, 1977; OGEA MARTÍNEZ-OROZCO, M.: "La autonomía de las regiones italianas", en el colectivo, **XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero**, Madrid, 1976, en concreto, pags. 473/526 y, GARCIA ROCA, Fr.Javier: "La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento" en R.F.D.U.C., num. 70 (1983), pag.251 y ss.

¹²Cfr., por todos, ADAME MARTÍNEZ, Francisco David: "Tributos propios de las Comunidades Autónomas", Editorial Comares, Granada, 1996, donde el autor reconoce que 'especial interés tiene para nosotros el modelo de financiación de las Regiones italianas, tanto en su diseño constitucional como en su desarrollo legislativo posterior, porque entre las múltiples soluciones que al problema de la financiación de entes territoriales nos ofrece el derecho comparado es, sin duda, el que ha inspirado de un modo más directo tanto la redacción definitiva de nuestro texto constitucional como su desarrollo estatutario posterior.' (pág. 465 y ss.).

¹³Por todos, GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La cuestión regional.Una reflexión" en el colectivo XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero, cit., pags. 215 y ss. Cabe destacarse que aunque fuera común a España y Francia, en los años del franquismo, la funcionalización de los espacios regionales a la Administración central del Estado, la disociación entre la región histórica y la región natural, bien como una política común que liga la historia administrativa española a la francesa a través de algunas afinidades tradicionales, la experiencia regional francesa poco inspira la construcción del modelo de financiación del Estado autonómico español, como habemos oportunidad, más adelante, de señalar.

¹⁴Por todos, SOSA WAGNER, F.: "Nuevas perspectivas en la ordenación regional francesa" en **Rivista Trimestrale di Diritto pubblico**, 1973, en cuya página 1396 describe la experiencia regional francesa como portadora de una 'ideología conservadora', de "modo tecnocrático", y habla de 'escleróticas instancias tradicionales'.

¹⁵MIGUEL DE AZAOLA, J.: "Vasconia y su destino.I – La regionalización de España", Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1972, pags. 105-126, en concreto, pag. 126. Nótese que efectivamente, la estructura de las circunscripciones de acción regional, la fracasada reforma francesa de 1969 y la Ley regional francesa de 1972, fueron los puntos sobre los cuales se ha extendido por parte de la doctrina española de cara a su comparativa experiencia regionalista, una opinión decididamente negativa sobre el caso del país vecino.

ser contemplado, desde nuestro observatorio español, con el mayor interés y la mayor comprensión, pero también con buenas dosis de sentido crítico y, cuando necesario, de desconfianza’.

Bien al contrario, la experiencia regional italiana se ha parecido a la doctrina regionalista española, como anteriormente fue dicho, grandemente provechosa para su caso. Con acierto, como bien ha subrayado **Luciano Vandelli**¹⁶ los principios italianos de autonomía y coordinación son quizá una de las mejores respuestas al problema regional que puedan darse en un país del sistema continental.

Además la distinción italiana entre regiones de régimen ordinario y regiones de régimen especial ha suscitado entre los observadores españoles¹⁷, en el período preconstitucional, el más vivo interés, por considerarla adecuada a la realidad histórica y social de España, generalmente entendida como caracterizada por una diversa intensidad de la cohesión regional.

El diputado **Ortí Bordás**¹⁸ declara que ‘si quisiéramos ahondar temas divisivos, si de verdad quisiéramos hacer una Carta constitucional que sirviera a la autonomía, pero no quebrantara la concordia ni las raíces de esa concordia a los españoles, podríamos acogernos..., nada más y nada menos, que a la solución, a mi modo de ver muy eficaz, de la Constitución italiana del 47, que distingue entre regiones con estatuto especial y regiones con estatuto ordinario.’

B/ El sistema financiero interterritorial o interregional en el art.119, de la Constitución Italiana

La Constitución italiana establece la estructura de las finanzas de la región ordinaria vía de la interpretación del apartado segundo, del artículo 119, donde viene indicados los elementos constitutivos de ingreso regional. Allí viene configurados, pues, de modo no homogéneo, según **Livio Paladín**¹⁹ los tributos regionales, en rotunda síntesis y con definición de carácter bastante general.

¹⁶VANDELLI, Luciano: “El ordenamiento español de las comunidades autónomas”, con prologo de E.García de Enterría, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, pag. 75. Vid., también, del mismo autor y otros: “La autonomie territoriali”, Il Mulino, Bologna, 1984.

¹⁷GARCIA DE ENTERRÍA, E.: “La cuestión regional: una reflexión, cit., pag. 15, y LARUMBE BIURRUM, P.M.:” “La región. Aspectos administrativos”, cit., pag. 365

¹⁸En **Diario de Sesiones del Congreso**, 12 de mayo de 1978, numero 6, pagina 2297.

¹⁹PALADIN, Livio y otros: “Commentario breve alla costituzione”, cit. pag.725

En tanto en cuanto a la financiación de las regiones con estatuto especial, según la previsión constitucional, se observa que su regulación viene igualmente recogida en los arts. 119 y 120, párrafo primero, de la **Lex Superior**, en términos fundamentales y, en los que nos hemos referido prescindiendo del análisis de todas las demás normas que hacen referencia a determinados aspectos de la actividad financiera regional, por el carácter general con que están enunciadas.

En definitiva, cuanto al **contributi speciali** propio de las regiones con estatuto especial, la doctrina italiana es propensa a aceptar vengan tales tributos bajo atribuciones regionales, estatales y estatales delegadas, pero direccionados a compensar desequilibrios de situaciones concretas de algunas regiones de Italia.

Como ha comentado **Vezio Crisafulli**²⁰ tal conclusión es coherente con la intención del Constituyente, el qual quería introducir nel ordenamiento regional esta forma peculiar de financiación con objetivo de favorecer a la compensación horizontal (**perequazione orizzontale**), para remediar a los diferentes grados de bienestar (o malestar) difuso en las varias Regiones de Italia.

En ese sentido, puede decirse que Italia configura una clase de compensación financiera interterritorial denominada de “compensación horizontal (**perequazione orizzontale**) indirecta semejante a la adoptada por el ordenamiento constitucional español, así clasificada por la doctrina española (Lasarte, Falcón y Tella, Soler Roch, Palao Taboada, etcétera) a partir de la necesidad de atender a los sujetos entre los que la compensación opera.

Para evitar repeticiones de eventuales defectos o limitaciones,²¹ y como ha puesto de manifiesto **Vandelli**²², en el iter constituyente español, la regionalización italiana – tanto por las afinidades que la vinculan con la tradición jurídica prefranquista como por ser una realidad concreta de cierta duración – se ha convertido en un término de referencia imprescindible. Por lo tanto, especial interés tiene, en el terreno del Derecho comparado por nosotros estudiado, el modelo de financiación de las Regiones italianas, como tenemos oportunidad de señalar a continuación.

²⁰ CRISAFULLI, Vezio y otros: “Commentario breve alla costituzione”, cit. pag.726

²¹ VANDELLI, Luciano: “El ordenamiento español de las comunidades autónomas”, cit. pags.57 ss. y 169 ss; APARICIO PÉREZ, Antonio: “Fundamento constitucional de la Hacienda regional en el ordenamiento jurídico italiano”, en Revista PALAU 14, num. 11, mayo/agosto 1990, pags. 63/80; tb., de este último autor: “Consideraciones sobre la Hacienda de las regiones con estatuto ordinario en el ordenamiento jurídico italiano y líneas de reforma, R.E.D.F., num. 29 (1978), pags. 677 y ss. Nótese que el modelo regional italiano implantado por su Constitución de 1947 ha servido de inspiración para parte de la doctrina española, como ya hemos anteriormente señalado.

²² VANDELLI, Luciano: Op. cit. pag. 76

En efecto, el sistema financiero regional italiano halla sus bases en el comentado artículo 119, de la Constitución italiana.

En definitiva, el artículo 119 de la Constitución italiana reconoce y garantiza a las regiones una propia autonomía financiera, aunque la expresa de una forma muy ambigua, ya que no precisa ni su naturaleza ni su extensión; De igual modo, es menester subrayar que el referido artículo recoge la conceptualización de una compensación horizontal (**la perequazione orizzontale**) indirecta, con objetivo de promocionar el bienestar de las regiones italianas.

El regionalismo italiano se basa esencialmente en los principios de autonomía financiera regional y coordinación, diseñados por el art. 119²³ de la Constitución de 1947, la cual recoge tales principios en la forma y límites dispuestos por las leyes de la Republica. Ahora bien: no obstante el sustancial desinterés que se ponía en evidencia del estudio de los trabajos preparatorios y del debate constituyente ha sido, sin embargo, el principio de coordinación el que ha asumido importancia capital en los sucesivos desarrollos del caso.

Como ha señalado **Carlo Moretti**²⁴ ‘en la experiencia italiana, sin embargo, por lo genérico de la fórmula constitucional, los problemas referidos vienen a confundirse con lo relativo al reparto de la actividad financiera general.’

No cabe duda que para la comprensión del desarrollo que tal lectura del texto constitucional haya tenido se hace necesario una rápida mirada en la orientación del Tribunal Constitucional italiano en ese tema de la financiación local y del principio de coordinación y solidaridad, desde sus primeras intervenciones, lo que hacemos a continuación siguiendo a Moretti, en ese particular. Así que, en la sentencia numero 9, de 1957, el intérprete de la Constitución traza una línea fundamentalmente reductiva que será seguida con posterioridad, al considerar de hecho que: “corresponde a una exigencia fundamental para la economía y para la igualdad de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio de la República, que la obligación tributaria se reconduzca a un sistema unitario en orden a las características de cada tributo, a las rentas gravadas y a la modalidad de la recaudación. De tal afirmación se deriva que a esa exigencia es necesario que se subordine la legislación regional, la cual debe

²³ Cfr. de UMBERTO ALLEGRETTI y ANDREA PUBUSA, “Le regioni, le province, i comuni” en el colectivo “Commentario della costituzione a cura de Giuseppe Branca”, cit. pags. 337/443.

²⁴ CARLO MORETTI, Gian: “La financiación de las regiones en Italia”, cit. pag.31. En el original: ‘nell’esperienza italiana, invece, per la genericità dell’enunciato costituzionale, tale ordine di problemi viene a confonderai con quello relativo al riparto della funzione finanziaria generale’. (Idem, ibidem).

pues estar coordinada con la Hacienda estatal y de los otros entes locales, a fin de que no se produzcan perturbaciones de las relaciones tributarias en el resto del territorio nacional, y debe uniformizarse a la dirección y a los principios fundamentales de la legislación estatal para cada concreto tributo.”

Ya se puede afirmar que el ordenamiento regional italiano, sobre todo el referente a las regiones de estatuto ordinario²⁵, previsto en la Constitución de 1947 ha sido cumplido o realizado cumplidamente sólo en 1970, a través de la Ley fundamental de 16 de mayo de ese año (1970), núm.281, en la que se establecen como recursos de las regiones, el tributo, la deuda y el patrimonio. La aceptación jurisprudencial de la conceptualización normativa del principio de coordinación y solidaridad (aunque este último principio sólo se aplica, por la Corte Italiana, si existe soporte expreso en algún precepto constitucional concreto), trazada por el Tribunal Constitucional, a partir de su valoración del principio de uniformidad-igualdad, se resolvió, según **Moretti**²⁶ inevitablemente en la negación de cualquier autonomía financiera a las regiones y se ha puesto de relieve en sucesivos pronunciamientos de los años 1976/78.

Prevalecía, entonces, la tendencia centralizadora en perjuicio de la autonomía regional, tanto en la jurisprudencia sentada por el Juez de la Constitución, cuanto en la legislación infraconstitucional (ejemplo significativo: dicha Ley 281/1970).

En realidad, la labor que viene realizando el Tribunal Constitucional italiano en todos los ámbitos materiales de la **Lex Superior**, pero de modo muy particular en que se refiere a la financiación local o regional revela, a nuestro juicio, una gran relevancia. Por ello, se puede decir con **Scotto**²⁷ al estudiar la naturaleza y posición jurídica de la Corte Constitucional italiana que, en efecto, ‘le attribuzioni della Corte costituzionale sono tali per cui nessun organo costituzionale può sfuggire al suo supremo controllo: non il Parlamento (...), non il Presidente della Repubblica (...) non infine la Magistratura (...). Né, a motivo del giudizio sui conflitti, vi sfuggono inoltre le stesse Regioni, ordinarie e a statuto speciale.’

En tanto en cuanto al principio de solidaridad, el caso es que la Corte Constitucional italiana ha reflejado o ha empleado este principio como un principio **accidental**, según

²⁵ **Vid.**, por todos, HERRERO MADARIAGA, J.: “La hacienda de las regiones italianas con estatuto ordinario,” Revista de Estudios Regionales (RER), núm. 9 (1982), pág. 32 y ss.

²⁶ CARLO MORETTI, Gian: Op. cit. idem.

²⁷ SCOTTO, Ignazio: Diritto Costituzionale, seconda edizione, Guiffre Editore, Milano, 1992, pags 181 y ss., en concreto, pags. 181/182.

expresión cuñada por **Falcon y Tella**²⁸, teniéndose en cuenta que nunca aquel Tribunal ha acudido autónomamente al principio de solidaridad en cuanto concepto propio, sino sólo refiriéndolo a otros preceptos constitucionales, como el artículo 38 (garantías asistenciales, que se basan, efectivamente, en la solidaridad) (Sentencia número 65, de 4 de julio de 1979), o el artículo 81 párrafo 4, que exige que las leyes que establezcan aumentos de gasto indiquen los medios para hacerles frente; en base a este último precepto, la Sentencia número 92, de 8 de junio de 1981 ha declarado inconstitucional el artículo 6 de la Ley de 9 de octubre de 1971 sobre resarcimiento de los daños de guerra a ex combatientes de las regiones o entes locales, atribuyendo los gastos a estos mismos entes.

Una más reciente Sentencia, la de número 271/1986 afirma, sin embargo, que el modelo regional trazado por el intérprete Supremo de la Constitución representa que 'esta autonomía financiera, significa potestad normativa absolutamente vinculada sustancialmente vacía de capacidad de determinación de elecciones autónomas'²⁹ y, pese a algunas otras intervenciones del intérprete de la Constitución (Sentencias 517/1987 y 307/1983) la autonomía sustancial de los entes regionales no debe ser comprometida por una práctica tendencial del Estado, pues según su general interpretación, "el Estado debe distribuir entre las regiones sus propios fondos sectoriales evitando la atribución directa a los sujetos destinatarios para no hacer inútil la ya bastante mermada autonomía regional"³⁰.

Cuanto acabamos de exponer revela con claridad meridiana que, a partir de las bases constitucionales, las regiones italianas tienen un verdadero y propio poder normativo primario y fundamentado en su naturaleza de entes o sujetos autónomos, pero la legislación ordinaria a partir de la década de setenta se ha revestido de caracteres fuertemente centralizados, haciendo prevalecer la convicción de que el gobierno de la Hacienda Pública en su complejidad sería sólo posible si se negara la autonomía financiera de los Entes Locales o Regionales.

²⁸FALCON Y TELLA, Ramón: "La Compensación Financiera Interterritorial", Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.

²⁹**Apud** CARLO MORETTI, Gian: Op. cit. pag. 35 En el original: "questa autonomia (tributaria) significa potestà normativa assolutamente vincolata, sostanzialmente vuota di capacità di determinazione di scelte autonome".

³⁰CARLO MORETTI, Gian: Op. cit. pag. 37. En el original: "lo Stato deve ripartire tra le Regioni i propri fondi di settore evitando di attribuirli direttamente ai soggetti destinatari per non vanificare totalmente la residua - assai limitata - autonomia regionale".

C/ Autonomía financiera de la región y coordinación financiera bajo la legislación ordinaria, desde una perspectiva actual de su desarrollo

Por supuesto, cuesta creer que el proceso de olvido del modelo constitucional italiano, generado a partir de la Ley 281/1970, en lo que se refiere al ingreso tributario propio a las regiones, se haya desarrollado por los siguientes años, a través de otras legislaciones infra-constitucionales centralizadoras³¹, resultando en un total cambio en lo que se refiere a la financiación tanto de los gastos corrientes como de los gastos de inversión de las regiones italianas.

En términos de otras normas infraconstitucionales hay que subrayar la existencia de la Ley 281, de 16 de mayo de 1970, sobre disposiciones financieras para la actuación de las regiones con estatuto ordinario, en Italia, han seguido o sucedido otras normas que han sentado los principios básicos de actuación de la región, en materia financiera, entre los que caben mencionar: DPR de 3 de diciembre de 1970, número 1.171, sobre aplicación a la contabilidad regional de los principios que informan la estatal; Ley número 356, de 10 de mayo de 1976, sobre nuevas disposiciones para la finanza regional y Ley número 335, de 19 de mayo de 1976, sobre principios fundamentales y normas de coordinación en materia de presupuesto y de contabilidad de las regiones, las cuales han de algún modo contribuido para esa tendencia centralizadora de la normativa ordinaria, **contrariu sensu** al espíritu de su base y fundamentación en la constitución y, asimismo de la jurisprudencia constitucional del Tribunal italiano.

Sorprendentemente esa normativa centralizadora gestionada en los años setenta se vio fundamentada en el convencimiento difuso que ésta fuese la sede y los instrumentos capaces de operar una redistribución dirigida a la disminución de las diferencias de desarrollo económico entre las distintas realidades regionales italianas. **Leonardi**³² se pregunta acerca del motivo por el cuál fueron posibles tales cambios en esa década, cuando los mismos habían sido debida y sistemáticamente rechazados, a lo largo de los veinte años anteriores, y encuentra como respuesta posible el análisis

³¹Cfr. Ley 352/1976, normativa que ha tenido vigencia hasta el año de 1982 cuando tanto el Fondo Común, como el Fondo para la Financiación de los Programas Regionales de Desarrollo pasan a ser objeto de regulación anual, la cual ley, según Gian Carlo Moretti, 'venne preso in considerazione el criterio delle entrate storiche con previsione di un loro incremento in misura pari al tasso di incremento delle entrate tributarie dello Stato ed al tasso di variazione del Prodotto Interno Lordo'. (Op. cit. pag.37); y, las Leyes número 356/1976 (reglamentada por el D.L.415/1989), num. 386/1989 y 457/1984, en la medida en que ellas reflejan las tendencias para una reforma del sistema financiero regional italiano, remarcando un verdadero alejamiento de los principios constitucionales de la autonomía y coordinación a caracterizar la Hacienda Pública regional, es decir, representando tales legislaciones ordinarias una efectiva inadecuación al dictado y al espíritu de la Constitución de 1947.

³²LEONARDI, Robert: "The regional reform in Italy: from centralized to Regionalized State", Frank Cass & Co. Ltd., London, 1993, pags. 217/246, en concreto, pag. 218.

del desarrollo político y del cambio socio-económico que ha caracterizado la República italiana, en el período de posguerra.

Ha puesto de relieve el resumen³³ según el cual 'regional governments were established in 1970, a full set of administrative functions was passed to the regions in 1972, and a full-fledged devolution of powers was carried out in 1977;' Constatación histórica al cual **Rusconi**³⁴ se incorpora, al poner de manifiesto 'tra etnodemocrazie regionali e cittadinanza europea' su preocupación con la integridad regional italiana: "Italia se ha encontrado inesperadamente comprometida en ese proceso, no sólo por el resorgimiento de las demandas autonomistas antiguas (siciliana, sarda, valdostana), pero por el compás de un movimiento nuevo, estrañamente político y geográficamente radical al norte, el movimiento de la liga, que ha sabido suscitar la pretensión de identidad regional antagonista a la identidad nacional. De aquí nasce la reivindicación de un federalismo radical que no excluye cual **extrema ratio** la división de la Italia unitaria en tres macro regiones (setentrional, central y meridional)."

D/ Regiones de Estatuto Ordinario

a/ La Participación en los tributos del Estado a través del "Fondo Comune".

Nuestro propósito de hacer algunas reflexiones sobre algunos casos de utilización de Fondos de compensación de las diferencias regionales, en el Derecho comparado, pasa por el peculiar modelo regional italiano.

No cabe duda que el proceso de cambio del diseño constitucional de la autonomía financiera italiana ha empezado en los años setenta a partir de la introducción de dos fondos fiscales: el **fondo común** y el fondo de desarrollo regional (**Fondo per il finanziamento dei programmi regionale di sviluppo**)³⁵, cuya dotación debería de ser el doble de la primera.

³³IDEM, IBIDEM.

³⁴ENRICO RUSCONI. Gian: "Se cessiamo di essere una nazione", Società Editrice il Mulino, Bologna, 1993, pag. 27. En el original: "L'Italia si è trovata imprevedibilmente coinvolta in questo processo, non già per il risveglio di domande autonomiste antiche (siciliane, sarde, valdostane), ma per la comparsa di un movimento nuovo, squisitamente politico e geograficamente radicato al nord, il movimento delle leghe, che ha saputo suscitare pretese di identità regionale antagoniste all'identità nazionale. Da qui nasce la rivendicazione di un 'federalismo radicale' che non esclude quale **extrema ratio** la divisione dell'Italia unitaria in tre 'macroregioni' (setentrionale, centrale e meridionale)".

³⁵Gian Carlo Moretti dice que, a partir de 1982, esos fondos, tanto el **Fondo común** como el **Fondo de desarrollo regional** "sono trovati disancorati dalla disciplina originaria e da quella transitoria ed affidati ad interventi annuali, sempre più condizionati da contingenti necessità congiunturali con la conseguenza di lasciare le Regioni nell'assoluta incertezza sulle risorse effettivamente disponibili sino alla definitiva approvazione del bilancio dello Stato". (Op. cit. pag. 38).

El recurso básico – quizás el principal –, de las Regiones italianas de Estatuto ordinario está constituido por su participación en los tributos del Estado (**quote di tributi erariali**).³⁶

Como ha puesto de relieve **Falcón y Tella**³⁷, estos fondos constituyen ejemplos de mecanismos de compensación a través de la participación en ingresos; El Fondo común para la financiación de las regiones, previsto en el artículo 8 de la Ley financiera de 1970, cuyo planteamiento ha sido modificado en ocasiones posteriores, se integra por diversos porcentajes de la recaudación de ciertos tributos estatales y – a diferencia de los ingresos contemplados en el art. 7 de la citada ley, que hasta 1978 constituían un caso de participación en ingresos mediante atribución directa (esto es, en base a las cantidades recaudadas en cada territorio) – se distribuye en función de un sistema complejo, en el que entran en juego diversos criterios (población residente, superficie, porcentaje de emigración, grado de paro, carga per cápita del impuesto sobre la renta) que suponen una aplicación del **principio de solidaridad**.

El eje fundamental del fondo común (**Fondo Comune**) era, sin embargo, curiosamente la reducción de los desequilibrios regionales cuya distribución ha tenido la siguiente configuración, es decir, su distribución obedecía a algunos criterios, como dicho, dentre los cuales es menester volver a señalar: 6% de conformidad a la población y 10% de conformidad a la extensión territorial de cada región, etc. Es decir: cuya distribución se tienen en cuenta criterios que pretenden hacer efectiva la idea de solidaridad, o sea, criterios de población, superficie, porcentaje de emigración, paro, carga per cápita en el impuesto sobre la renta, etc.

La experiencia italiana con el Fondo Común (**Fondo Comune**) conoció dos etapas básicas: la fase del período transitorio (hasta el año 1981, según previsto en la Ley 356/1976) y la fase del originario sistema de determinación de dicho Fondo previsto en la Ley 281/1970, la cual retornó a partir de 1982, tras la finalización en 1981 del período transitorio.

³⁶De acuerdo con el establecido por el artículo 8 de la Ley 281/1970, las Regiones de Estatuto ordinario participan en el 75 por 100 de la recaudación obtenida con el impuesto sobre bebidas alcohólicas (cerveza, etcétera), así como en el mismo porcentaje de lo recaudado a través del impuesto de fabricación sobre los azúcares, gases incombustibles de productos petrolíferos y sobre gases líquidos; según el mencionado artículo estas regiones participan, aún, en el 25 por 100 de lo recaudado sobre el consumo de tabaco, y en el 3,10% del producto del impuesto sobre la fabricación de aceites minerales o petróleo. Las cantidades a que ascienden esos porcentajes de participación en los citados tributos estatales, no afluyen directamente a la Hacienda de las Regiones, como ha puesto de relieve ADAME MARTÍNEZ, Francisco David (op. cit. pag. 480), “sino que entran a formar parte de un Fondo común (**Fondo Comune**), creado por la Ley 281/1970 con una finalidad redistributiva”.

³⁷FALCÓN Y TELLA, Ramón: “La Compensación Financiera Interterritorial”, cit. pag. 171.

Como ha puesto de relieve **Adame Martínez**³⁸ han sido las Leyes financieras anuales aprobadas en el Parlamento, las que se han encargado de aumentar la cuantía del Fondo, introduciendo también en ocasiones, modificaciones en el sistema que como mucho se han limitado a la variación en los porcentajes de los tributos estatales que ingresan en el Fondo, tal como ha ocurrido por ejemplo con el impuesto sobre la fabricación de aceites minerales o petróleo.

Por otro lado, hay que destacarse otro de los instrumentos que proporcionan recursos a las Regiones de Estatuto ordinario, en Italia, es decir, el Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo, estudiado a continuación.

b/ La participación en los tributos del Estado a través del “Fondo per il Finanziamento de Programmi regionali di Sviluppo”.

El Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo (**Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di Sviluppo**) utiliza criterios similares al Fondo Común, que debería fijar el Comité Interministerial para la programación económica.

Este Fondo es asignado a las Regiones según las indicaciones del programa económico nacional sobre la base de criterios anualmente determinados por el mencionado Comité, con especial consideración hacia las exigencias de desarrollo del **Mezzogiorno**.

En cuanto a este Fondo, así como los ingresos previstos en el artículo 7 de la Ley financiera (tributos estatales cuya recaudación viene atribuida a las regiones- estos últimos desde 1978) no constituyen un caso de participación en ingresos en sentido estricto, porque la cantidad a repartir entre las regiones se determina independientemente de la efectiva recaudación, lo que, sin embargo, no es obstáculo para que este tipo de mecanismo tienda también a la compensación financiera horizontal, una vez que la participación en ingresos no es el único instrumento de solidaridad: son también las subvenciones, las adjudicaciones complementarias a título de financiación mixta – conocidas por el ordenamiento alemán –, pero estas ya veremos más adelante, con más profundidad, en el próximo apartado.

Aunque originariamente concebido únicamente para financiar los gastos de desarrollo en el ámbito de un sistema de programación, el Fondo para la Financiación

³⁸ADAME MARTÍNEZ, Francisco David: “Tributos propios...” cit. pag. 483.

de los Programas Regionales de Desarrollo ha terminado por servir de apoyo al Fondo Común (**Fondo Comune**), y en dichas condiciones, ha pasado a financiar también gastos corrientes.

En conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 281/1970, la cuantía de este Fondo (**Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo**) es fijada para cada quinquenio por la ley de aprobación del programa nacional y su importe anual es determinado por las Leyes de Presupuestos.

Adame citando a **Brancasi**³⁹ se da cuenta de que la circunstancia de la ausencia de un programa económico nacional, ha privado a las Regiones 'de una proyección plurianual de tales recursos que consistiera previsiones sobre su futura disponibilidad', circunstancia ésta que ha conducido, en la práctica, a que han sido las leyes de presupuestos las que han fijado la cuantía del Fondo, puesto que después de la primera experiencia del programa 1966/70 – aprobado por la Ley 27 de julio 1967, número 685 –, no se han adoptado más programas económicos plurianuales de carácter global.

Por otro lado, ideas relacionadas con las bases constitucionales de la Hacienda regional italiana permite subrayar el dictado por el último párrafo del artículo 117 de la Constitución, el cual establece la facultad de pedir a la región que dicte normas para la aplicación de las leyes de la República.⁴⁰

Como ha puesto de relieve **Aparicio Peréz**⁴¹, a quien seguimos en ese particular, se pueden hacer derivar dos puntos claves de interpretación. De un lado, la extensión del poder normativo conferido viene limitado por la extensión mayor o menor de la disciplina contenida en cada una de las leyes que defieren tal aplicación a las regiones; e de otro, al hablar de facultad, la Constitución confiere a las regiones una potestad legislativa secundaria, por cuanto al permitirle regular, en los casos en que el legislador estatal lo considere oportuno, materias a él reservadas, podrá en cualquier momento exigir que provengan a su regulación.

³⁹BRANCASI, A.: "Finanza e bilancio", en AA.VV., **La Regione in Toscana**, Seconda De., Guiffirè, Milano, 1987, pág. 161, *apud* ADAME MARTÍNEZ, F.D.: Op. cit. pag. 485.

⁴⁰Cfr., por todos, BARTOLE, S., MASTRAGOSTINO, F., VANDELLI, Luciano: "Le autonomie Territoriali" Il Molino, Bologna, 1984, cit..

⁴¹APARÍCIO PERÉZ, Antonio: "Fundamento constitucional de la Hacienda regional en el ordenamiento jurídico italiano", cit. pag. 70; Tb. "Consideraciones sobre la Hacienda de las regiones con estatuto ordinario en el ordenamiento jurídico italiano y líneas de reforma", R.E.D.F., num. 29 (1978), pags.677 y ss.

Se pueden observar tres claras posiciones distintas en la doctrina italiana, con fundamento en esta argumentación intentando explicar la naturaleza jurídica de las llamadas normas de aplicación de las leyes de la República.⁴²

Un primer sector doctrinal (**Ceretti y Mortati**) ha sostenido que la naturaleza jurídica de las normas de aplicación responde a un contenido reglamentario que se basaría en el origen o fuente de que estas normas proceden, mientras un otro sector de la doctrina italiana (**Guarino**) ha puesto de manifiesto que estas normas de aplicación se agotan en cada uno de los actos en que vienen aplicadas, aunque teniendo validez general en el ámbito al que son destinadas. O sea, considera este tipo de normas como manifestación de una competencia intermedia entre la potestad legislativa y la reglamentaria, indicando que mientras las normas legislativas están caracterizadas por su valor general y permanente, las normas de aplicación de las leyes de la República italiana pronto se agotan en cada un dos actos en que vienen aplicadas.

Un último sector doctrinal, el más formalista, ya está más preocupado con el carácter legislativo de esas normas, tanto por su contenido y finalidad, como por su origen. Para **Balladore Palieri y Scotto**⁴³, el hecho de que el poder estatal permita la aplicación de una norma a la región sobre una materia a él reservada no constituye causa suficiente para que ésta pierda su carácter de ley formal, sobre todo porque ese tipo de norma son "che contengono le norme dettate per tradurre ed effetto le leggi, le quali di regola si limitano a dare i precetti fondamentale".

A nuestro juicio, las normas de aplicación de las leyes de la República italiana conservan su autentica naturaleza de leyes.

Leyes regionales o estatales las cuales, sin embargo, han contribuido para el desarrollo de una legislación que ha desarrollado, por su turno, los principios de autonomía financiera y coordinación contenidos en la Constitución italiana de 1947, como se ha dicho.

Por último, hay que señalar en la experiencia regional italiana su situación concreta y actual. En el plan puramente financiero, por ejemplo, la situación actual demuestra

⁴²C. CERETTI: "Corso di diritto costituzionale italiano". Edit. Giappichelli, Turin, 1948, pag. 250; C. MORTATI, Istituzioni di Diritto Pubblico, Edit. Cedam, Padua, 1976. t.II; BALLADORE PALIERI, Giorgio: "Diritto costituzionale", Edit. Giuffrè, Milan, 1950; GUARINO, G.: "Osservazioni sulla potestà regolamentare", Rass. Dir. Pubbl., Roma, 1943, pags. 98 y ss.; SCOTTO, Ignazio: "Diritto Costituzionale", seconda edizione, Giuffrè Edit., Milano, 1992; y. MIELE, G.: "La regione nella Costituzione italiana", Edit. Barbera Firenze, 1949, pag. 76.

⁴³BALLADORE PALIERI, G.: "Diritto Costituzionale", cit. pag. 292. y SCOTTO, Ignazio: "Diritto Costituzionale", cit. pag. 64

haber grandes diferencias entre las regiones con Estatuto ordinario y las Regiones con Estatuto especial; Para éstas, globalmente consideradas, los ingresos tributarios representaban en 1985 alrededor del 62% de los ingresos totales del Presupuesto contra 3, 4% que correspondía a las Regiones con Estatuto ordinario.⁴⁴

Moretti⁴⁵ ha puesto de relieve que el proceso evolutivo de la legislación ordinaria en Italia ha conducido a un sistema de financiación de las regiones **subordinado**, casi el opuesto a lo querido por los Constituyentes, que han consagrado el principio de la coordinación de manera tan sustancial en la Constitución. Nos da como ejemplo concreto y significativo de la actual situación el ejercicio de 1989. Él saca el ejemplo que reproducimos en nota a pie de página,⁴⁶ de la disertación de Bertolissi titulada “La finanza regionale, IV Consegno nazionale di Studi regionali (9/10 febbraio 1990). Le Regioni-bilancio di venti anni”.

Como se ha visto, la autonomía financiera de las Regiones italianas con Estatuto ordinario está efectivamente inconsistente, en la actualidad, sobre todo teniéndose en cuenta la más reciente reducción de las participaciones en los tributos del Estado, **ex-vi** del dispuesto en el D.L. 415/1989.

Ya se comprende la razón por la cual en Italia se ha desarrollado tan intenso debate – a ejemplo, además del que está a ocurrir, igualmente, en España, tras las

⁴⁴CARLO MORETTI, Gian: “Il finanziamento delle regioni in Italia”, cit. pags. 38/9- Hemos seguido, igualmente, la versión española de J. Andrés de ese trabajo, publicado en la misma Revista PALAU 14, numero 11, mayo/agosto 1990, pags. 44/53, en concreto, pags. 52/53.

⁴⁵IDEM, IBIDEM.

⁴⁶Los datos referidos en el ejemplo a la continuación (sacados del trabajo de **Moretti**, cit. pag 38) son relativos a la región de Veneto y reflejan la distribución de las disponibilidades de las regiones que gozan de Estatuto ordinario, según el esquema siguiente:

- a) “**Entrate del titolo primo** (Tributi propri delle regione-gettito di tributi erariali o di quote del loro gettito devolute alla Regione como ripartizione del fondo comune), circa il 6,7% del totale;
- b) **Entrate del titolo secondo** (contributi ed assegnazioni dello Stato-trasferimenti di fonti del bilancio statale anche in rapporto all’esercizio di funzioni delegate) circa il 55/ 56% del totale;
- c) **Entrate del titoli terzo e quarto** (rendite patrimoniali) - proventi da alienazioni di beni) meno dell’1% del totale;
- d) **Entrate del titolo quinto** (disponibilità acquisite con operazioni di credito e, quindi, poste rappresentative della situazione debitoria dell’Ente) circa l’ 11% del totale; y,
- e) **Entrate del titolo sesto** (contabilità speciali e poste rettificatrici) approssimativamente il 20 % del totale.”

⁴⁷CARLO MORETTI, Gian: Op. cit. pag. 40.

elecciones generales que llevarán al poder el Partido Popular de José María Aznar—, desde hace muchos años a favor de una revisión orgánica del sistema de financiación de las regiones. Ese debate ha alcanzado niveles extremos antes de las elecciones generales italianas de 21 de abril del presente año (1996), que representaran rotundo fracaso para el hasta entonces gobierno de inspiración ideológica del ex-Ministro y multi-millonario empresario Silvio Berlusconi, en función de la coalición de centroizquierda Olivo, al cual, aliada con los comunistas de Refundación han, igualmente, impuesto derrota a los federalistas radicales de la Liga Norte.

En definitiva, en los últimos tiempos, parece dibujarse una convicción generalizada *‘che non sia possibile individuare spazi adeguati per tributi regionali in senso proprio’*, según **Carlo Moretti**⁴⁷. Aunque él mismo no esté de acuerdo con esa postura doctrinal, todo lo contrario imagina no ser el único a pensar que un **‘modello impositivo come l'imposta locale sui redditi (IFOR)’** no pueda ser restituido totalmente a su originaria función y adecuado estructuralmente a las exigencias de la financiación local.

A nuestro juicio, ese autor tiene razón: dentro de una eventual reordenación de la imposición sobre el patrimonio y sobre la renta de los inmuebles se puede construir uno de los pilares de la autonomía financiera regional.

Moretti⁴⁸ hace propuestas de carácter fiscal, como la anteriormente referida, pero no prescinde de formular algunas propuestas metodológicas para la financiación de la Hacienda regional de su país, que nos han parecido especialmente interesantes, dado la semejanza con el caso español actual.

Son dos estas propuestas: primero, que se establezca en el nuevo sistema de financiación de las regiones italianas la co-responsabilidad fiscal. Y la segunda propuesta metodológica, hecha por el *‘Ordinario di Diritto Amministrativo nell ‘Università di Genova’* fue por él así resumida: “que a las Regiones se les reconozca la facultad de prever e imponer específicas prestaciones patrimoniales, en relación a los servicios y obras prestadas en su propio territorio, a cargo de los sujetos beneficiados.”

Es decir, teniéndose en cuenta las competencias regionales en cuanto a tutela de medio ambiente, de turismo, industria hotelera, etc., el autor encuentra posibilidades relevantes de financiación de las regiones, sin hablar o señalar demasiado acerca del

⁴⁷IDEM. IBIDEM. En el original: “che alle Regioni venga espressamente riconosciuta la facoltà di prevedere ed imporre specifiche prestazioni patrimoniali in relazione agli interventi ed ai servizi effettuati ed erogati nel proprio territorio a carico dei soggetti interessati”.

capítulo concerniente a los gastos de inversión de desarrollo, o sea, el más adecuado siempre a efectos redistributivos.

Cuando tales propuestas de carácter metodológicas son desarrolladas por la más reciente doctrina italiana⁴⁹ hacia una financiación más efectiva de la hacienda regional nos han parecido sugestión provechosa para el caso español, en la medida en que el modelo del Estado de las Autonomías no esté, todavía cerrado, y dentre tantos, el tema de la corresponsabilidad fiscal⁵⁰ continua, en España, a ser planteado desde la perspectiva de la reforma de su sistema de financiación autonómica, es decir, una asignatura pendiente.

Este ya es otro tema que viene, sin embargo, debidamente desarrollado en el capítulo tercero, adelante.

E/ Conclusiones preliminares

Terminamos los anteriores comentarios ofreciendo las siguientes conclusiones: 1) La Constitución italiana creó un Estado compuesto descentralizado, habiendo establecido las haciendas a nivel de Gobiernos Central y regional; 2) El texto constitucional de 1947 ofrece los principios de autonomía y coordinación como bases y fundamentos de su modelo descentralizador; 3) La normativa que desarrolló tales previsiones constitucionales instituyó a partir de los años setenta algunos mecanismos de compensación financiera interterritorial a través de los Fondo Común (**Fondo Comune**) y Fondo para la financiación de los programas de desarrollo regional (**Fondo per il finanziamento de programi di Sviluppo**), al cual posibilitó el reconocimiento de una jurisprudencia constitucional que significó el principio de solidaridad, aunque accidentalmente.

Como ha puesto de manifiesto **Adame Martínez**⁵¹ el modelo regional italiano representa un magnífico ejemplo de cuáles han sido las principales tendencias que

⁴⁹Vid., por todos, CARLO MORETTI, Gian: Op. cit. pags. 40/41; Tb., GARCIA ROCA, F. Javier: "La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento" cit. pags. 253 y ss.

⁵⁰Vid., por todos, CARAMÉS VIEITEZ, Luis y otros: "Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal", primeras jornadas de la Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público, Santiago de Compostela, 1992; Tb. MONASTERIO ESCUDERO, Carlos y SUÁREZ PANDIELLO, Javier: "Financiación autonómica y corresponsabilidad en España, Fundación BBV, Bilbao, 1993.

⁵¹ADAME MARTÍNEZ, F.D.: "Tributos propios..." cit. pág. 502. Según este autor las tendencias que han caracterizado las relaciones financieras entre los diversos niveles de gobierno en los Estados compuestos, tras el período bélico mundial del presente siglo, se pueden resumir en las tres siguientes: 'la progresiva centralización de los ingresos tributarios, la lenta descentralización de los gastos en inversiones públicas, y la fuerte expansión de las transferencias del gobierno central a los niveles inferiores de gobierno'. (Idem, ibidem).

han caracterizado tras la Segunda guerra mundial, con diversa intensidad según los países y los períodos, las relaciones financieras entre los diversos niveles de gobierno en los Estados compuestos.

En otros términos, la experiencia italiana nos despierta el interés en la medida que conoce una clase de compensación financiera horizontal (**la perequazione orizzontale**) indirecta muy parecida a la española con el Fondo de Compensación interterritorial.

Por ahora nos toca estudiar, a continuación, el sistema de compensación interterritorial – horizontal y vertical-, adoptado por la República Federal de Alemania, en una perspectiva comparada de la Hacienda Pública de los Landers.

2/ El modelo federal alemán

A/ Caracterización jurídica del modelo federalista alemán

La descripción de los elementos de caracterización del orden federal – apuntada por la casi mayoría de la doctrina alemana –⁵² suele ser señalada a partir del reconocimiento, de un lado, de una cierta dosis de historicidad (sin la visión del proceso evolutivo de cada caso federal concreto, queda casi imposible comprenderlo) y, de otro lado, de los elementos jurídico-constitucionales que informan esa forma estatal. Sin embargo, la doctrina constitucionalista es unánime en reconocer la existencia de, por lo menos dos elementos responsables por la manutención o la seguridad jurídica de la forma estatal **federal**, así como tres elementos de caracterización de la misma.

Desde el punto de vista jurídicoconstitucional, la federación se caracteriza por los siguientes tres elementos, más adelante, estudiados en profundidad: 1) La distribución constitucional de competencias; 2) El reconocimiento constitucional de la existencia de los Länder o Estados-miembros autónomos; y, 3) La participación de la voluntad parcial en la formación de la voluntad general del Estado, a través del Senado.

Por otro lado, los factores que aseguran la manutención de la forma federal de Estado, al menos a nivel de soluciones constitucionales clásicas son: a) la rigidez constitucional, es decir, la existencia de reglas fijas y previas a establecer las

⁵²SCHMITT, Carl: “**Verfassungslehre**”, Bonn, 1927, versión española de Francisco Ayala, Alianza Editorial, Madrid, 1992, en especial capítulo capítulo 29 ‘Conceptos fundamentales de una teoría constitucional de la Federación’, pags. 345/371; LOEWENSTEIN, Karl: “**Verfassungslehre**”, versión española de Alfredo Gallego Anabitarte, Ariel Edit., Barcelona, 1986, en especial capítulo X, ‘Federalismo’, pags. 353/387; BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE: “Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland”, Berlin, 1994, versión española de Antonio Lopez Pina, IVAP/Marcial Pons, Madrid, 1996, en especial capítulo XII, ‘El régimen federal de la Ley Fundamental’, pags. 613/675.

formalidades jurídicas a ser observadas a la hora de cualquier cambio en la Constitución federal; y, b) la existencia de un órgano encargado de efectivizar el control de la constitucionalidad de las leyes y actos normativos federales, sea Tribunal Constitucional, sea Corte Suprema poseedora de competencia constitucional para el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad de las Leyes.

En lo que se refiere a la rigidez constitucional en el Estado federal puede decirse que, dependiendo de la mayor o menor rigidez⁵³ representada por un sistema más complejo de formalidades previstas para la reforma constitucional, de un modelo concreto cualquier⁵⁴, se puede observar limitaciones diversas y variadas. Desde una pequeña hasta una gran rigidez de la Constitución de los Estados federales, son tomadas como ejemplos de caracteres de manutención de esa forma estatal.

En tanto en cuanto a la Constitución alemana se sabe que, por lo dispuesto en el artículo 79 y sus párrafos⁵⁵, conoce o establece la misma limitaciones de variada

⁵³Vid. BRYCE, James: "Constituciones Flexibles y constituciones rígidas", con estudio preliminar de Pablo Lucas Verdu, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; tb. BONAVIDES, Paulo: Curso de Direito Constitucional", cit. pags. 65 y ss. (capítulo 2), S.Paulo. 1993.

⁵⁴Tómese como **ejemplo concreto** el caso de la República federativa de Brasil, a partir de su Constitución de 1988, la cual establece en su artículo 60, párrafos 1 a 4, diversos tipos de limitaciones implícitas y explícitas a la actuación del Constituyente del segundo grado, es decir, al legislador constituyente derivado, a saber: a) limitación de contenido material explícito (art. 60, párrafo 4); b) limitación de naturaleza circunstancial (art.60, párrafo 1); limitación de naturaleza formal (art.60, párrafos 2 y 3); limitación de contenido material implícito (art. 60, párrafo 4, I a IV, puesto que la redacción de este párrafo es implícitamente inalterable, teniéndose en cuenta la imutabilidad total de su contenido); y, la limitación de naturaleza procedimental (art. 60, inciso I a III). De igual manera, se puede observar en el caso de reforma constitucional, en España, la previsión de limitaciones impuestas al legislador constituyente derivado o de segundo grado, sea de contenido formal (art. 166), sea de naturaleza procedimental (art. 167.1 y 167.2), o bien aún, de naturaleza procedimental con fines de efectivación de revisión total o parcial del texto constitucional (art. 168, apartados 1 a 3). Vid., por todos, AFONSO DA SILVA, José: "Curso de Direito Constitucional positivo", 8a ed., revista, Malheiros Edit., São Paulo, 1992, pags. 56 y ss.; Tb. PEDRO DE VEGA, "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, Tecnos, 3a reimpresión, Madrid, 1995 y, FAVOUREU, Louis y otros: "La revisión de la Constitución", Presses Universitaires d'Aix-Marseille/Economica, Paris. 1992.

⁵⁵El artículo 79 de la Ley Fundamental de Bonn establece:

- 1) La Ley Fundamental sólo puede ser reformada mediante una ley que expresamente cambie o complete el texto literal de la Ley Fundamental. En el caso de tratados internacionales que tienen por objeto medidas reguladoras de la paz, la preparación de medidas reguladoras de la paz, el mantelamiento de un régimen jurídico de ocupación, o que estén al servicio de la defensa de la República Federal, bastará, para dejar claro que los preceptos de la Ley Fundamental no se oponen a la conclusión y entrada en vigor de los tratados, con añadir al texto de la Ley Fundamental un enunciado que se limite a tal aclaración.
- 2) Tal Ley de reforma requiere la conformidad de dos tercios de los diputados del **Bundestag** y de dos tercios de los votos del **Bundesrat**.
- 3) Ninguna reforma de la Ley Fundamental podrá afectar a la articulación de la Federación en **Länder** a la legislación o a los principios proclamados en los arts. 1 y 20."

naturaleza a la actividad reformista del legislador de segundo grado, a reflejar, sin embargo, el carácter altamente rígido de la **Grundgesetz**. Es decir: la Ley Fundamental establece límites al constituyente derivado, de las siguientes naturalezas o contenidos: a) material explícito (art. 79.3); material sustantivo implícito (art. 79.3); formal (art. 79.1) y, procedimental (art. 79.2).

Hay que añadir que ni todos los autores clasifican estos tipos de límites a la reforma constitucional de igual modo y manera, al aquí expuesto. **De Vega**⁵⁶, por ejemplo, establece otras terminologías a la hora de clasificar tales tipos, aunque reconozca que son muchas y muy dispares las tipologías que la doctrina ofrece. En definitiva, reduce todas estas clasificaciones a esos tipos principales: límites heterónomos y autónomos; límites explícitos e implícitos y límites absolutos y relativos. Por último, añade que los límites explícitos se tratan de las clásicas cláusulas de intangibilidad, con lo que estamos enteramente de acuerdo.

Cuando el Constituyente originario de 1949 ha establecido, sin embargo, que “ninguna reforma de la Ley Fundamental podrá afectar a la articulación de la Federación en Landers, al concurso fundamental de los Landers a la legislación o a los principios proclamados en los arts. 1 (derechos fundamentales) y 20 (el carácter democrático y social del Estado federal)”, ha puesto de relieve, por lo tanto, una limitación de contenido material explícito a la actividad reformista del legislador. Es decir, él estableció una cláusula de intangibilidad.

Como ha advertido, **De Vega**⁵⁷ en la República Federal de Alemania la intangibilidad afecta a la organización federal y a los principios y valores supremos establecidos en los artículos 1 y 20 de la Ley Fundamental. Por otro lado, está implícita la idea de que la redacción de éste dicho párrafo 3, del artículo 79, tampoco puede ser modificada: estableció así el Constituyente originario una limitación de contenido material implícito al legislador de segundo grado.

Pfersmann⁵⁸ ha señalado que ‘ la Loi fondamentale de 1949 cherche a opposer des obstacles a la trop grande flexibilité des constitutions de la génération précédente ainsi qu’ à l’ éparpillement du droit constitutionnel formel’.

⁵⁶DE VEGA, Pedro: “La reforma Constitucional...” cit. pag. 240 y ss.

⁵⁷IDEM, IBIDEM.

⁵⁸PFERSMANN, Otto: “La révision constitutionnelle en Autriche et en Allemagne fédérale. Théorie, pratique, limites,” en el colectivo de la ‘Association française des constitutionnalistes’ **La révision de la Constitution**, dirigida por LOUIS FAVOUREU, cit. pags. 7/66, en concreto, pag.49

Diferentemente del artículo 76 de la Constitución de Weimar, la Ley Fundamental establece un principio de texto único, un procedimiento único y límites absolutos.

En verdad, al haber establecido el párrafo 2, del art. 79 LFB un determinado **quorum** para aprobación de las leyes de reforma constitucional (un 2/3 del **Bundestag** y un 2/3 del **Bundesrat**), el Constituyente originario de 1949 firmó un límite de naturaleza procedimental a dicho poder de reforma constitucional, en Alemania.

Por otra parte, en cuanto al segundo elemento de sustentación del modelo o forma de estado – la Federalista – es decir, la existencia de un órgano encargado del control concentrado y guardia de la constitucionalidad de las leyes, sobre todo a lo que se refiere a la República Federal de Alemania,⁵⁹ es decir, el Tribunal Constitucional de la RFA (**BVerfGE**), se verá con más detenimiento más adelante.

En tanto en cuanto a los anteriormente mencionados elementos jurídico-constitucionales que la Teoría de la Constitución suele reconocer como unipresentes en los Estados federales pueden ser apuntados, entre otros, **un reparto constitucional de competencias**⁶⁰ – por ejemplo, en el federalismo norteamericano regístrase la limitación de los poderes de la Unión (art.1) considerándose sobreentendidos los

⁵⁹Parece oportuno referir, desde luego, que en el caso de la República Federativa de Brasil, ese órgano encargado por el Constituyente originario de 1988, de tornar efectivo el control de la constitucionalidad de las leyes y actos normativos federales se denomina **Supremo Tribunal Federal** (en adelante solamente STF), a quien, en conformidad con el dispuesto por los artículos 102, de la Constitución vigente, 'compete principalmente la garantía de la Constitución, correspondiéndole, procesar y juzgar, originariamente, entre tantas otras, la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales.' Véase que el artículo 103, de la Constitución de la República Federativa de Brasil (en adelante, solamente CRFB) igualmente reglamenta o establece esa competencia de ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes dirigida a la Suprema Corte brasileña. **Cfr.**, por todos, BONAVIDES, Paulo: "Curso de Direito Constitucional", Malheiros Edit., 4ª ed., São Paulo, 1993, pags. 228 y ss.

⁶⁰El reparto constitucional de competencias en el caso del Estado Federal Brasileño está ordenado por los artículos 21 a 24, de la Constitución de la República Federativa, y como se puede observar, a la hora de distribuir las competencias entre los distintos niveles de gobierno, pueden seguirse varios caminos. Ya hemos comentado que la CE recoge dos listas separadas de competencias: en el artículo 149 se establecen las competencias del Estado, exclusivas, concurrentes y compartidas, mientras que en el art. 148 se enumeran las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas. Nótese que al mismo tiempo se establece el principio general de que las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas pertenecen al Estado. Por su turno, la Constitución Italiana, como hemos dicho en el apartado anterior sobre la Hacienda Regional en Italia, parte del principio de la competencia del Estado Central sobre las materias, excepto aquellas que se reconocen expresamente a las Regiones (arts. 117 y 118). Ya en las Constituciones Federales, como la Ley Fundamental de Bonn que examinamos en ese apartado, es principio general que todas las competencias corresponden a los Estados (art. 70.1), salvo que estén reservadas a la Federación (art.73) o sean competencias concurrentes (art.74). En el caso brasileño, en contra a la LFB, las competencias corresponden exclusivamente a la Unión (art. 21) y privativamente a ella, en el terreno legislativo (art.22), mientras que en los arts. 23 y 24 se establecen las competencias de los Estados miembros, compartidas o comunes (art. 23) y, concurrente, en el terreno legislativo (art. 24).

poderes de los Estados miembros (enmienda 10). En el caso del federalismo alemán, la Ley Fundamental de Bonn establece una distribución de competencias entre la Federación (**Bund**) y los Länder.

Otro elemento que caracteriza jurídicamente el Estado federal alemán es la existencia de los Länder, poseedores de autonomía política y administrativa.

El reconocimiento constitucional de la existencia de los Länder o de **Estados-miembros autónomos**, con facultad de auto-organización y auto-constitución, lleva en cuenta que, generalmente, las Federaciones suelen ser aportaciones producto de la tradición histórica de cada país, o aún, de la evolución política de la forma estatal.

Mientras ha ocurrido con el federalismo norteamericano⁶¹ una natural evolución política de la forma confederada para la forma federal de Estado, el federalismo cooperativo alemán es más fructo de su tradición histórica de reconocimiento de la fuerza de los Länder en la estructura de la Federación.

En el primer caso se concibe un verdadero federalismo **dual**, una vez que la Constitución de los Estados Unidos de 1787 establece una duplicidad de órganos de gobierno y de órganos constitucionales y legales (Unión y Estados-miembros), mientras que la estructura del Estado federal alemán puede caracterizarse como **bimembre** —, según expresión de **Agesta**, citado por A. Antonio.⁶²

El último elemento caracterizador del Federalismo es la participación de la **voluntad del Constituyente** del Estado-miembro en la formación de la voluntad general o

⁶¹Parece curioso que **Karl Loewenstein** (Op. cit. pag. 356) pueda argumentar que, en virtud de la organización federal se basar en la idea de que la constitución federal establece un compromiso entre los intereses de la unidad nacional y de la autonomía regional, creando por medio de comprensión racional un equilibrio duradero y beneficioso para todos los participantes, a su juicio, el descubrimiento y la primera aplicación del principio federal por los Estados americanos fue otro producto de la filosofía mecanicista de la Ilustración: "el intento de trasponer la física de Newton a la realidad sociopolítica." Se refiere, está claro, al sentido primario puramente técnico que tuvo el hecho de la fundación del federalismo norteamericano, basado en una historia concreta (tanto que sintomáticamente en su Constitución no contiene la clásica formulación de un catálogo de derechos fundamentales), mientras que **Rudolf Smend** (Staatsrechtliche Abhandlungen, cit. pag. 180) reflexiona sobre la legitimidad del Estado federal alemán - para quién una teoría del Estado federal es, en última instancia, una teoría acerca de su legitimidad - afirmando que por muy importante que sea la integración funcional en un Estado federal, sobre todo en el caso de Alemania, debido a la vinculación, de carácter integrativo, entre el control del Reich y la influencia ejercida por los landers, la integración material sigue ocupando un lugar privilegiado. A nuestro juicio, tanto la legitimidad es fundamental a la hora de valorar el modelo concreto de cada Estado federal histórico, cuanto su grado de integración en una posible teoría material de la Constitución, como así se identifican los federalismos norteamericano y alemán.

⁶²SANCHEZ AGESTA, Luis: "Curso de Derecho Constitucional Comparado", Madrid, 1980, en ALONSO DE ANTONIO, J.A.: "La organización territorial del Estado en la Constitución Española de 1978". Tomo I. Tesis doctoral 59/85, Edit.Complutense, Madrid, 1985, pag.34.

global de la Federación, a través de la representación parlamentaria del Senado Federal – o cámara alta –, durante la elaboración del Texto constitucional del Estado Federal.

Es decir: se identifica uno de los rasgos más característicos de la Federación mediante la igualitaria o paritaria presencia en el Senado – y su intervención en la reforma de la Constitución Federal –, de los representantes de los Estados-miembros y no, de la población correspondiente.

En verdad, aunque el federalismo alemán tenga, pues, origen y perfiles bastante peculiares, bien alejados de los norteamericano y brasileño, en la medida en que aquel (el sistema americano) quizás sea el modelo más clásico de federalismo y éste (el federalismo brasileño) una imitación bastante aproximada de aquel, nos parece merecer antes la pena tratar con más detenimiento, ahora, acerca de los rasgos más típicos del Estado federal de la República Alemana, antes de comentar sobre la distribución de competencias entre Federación y los Länders en el terreno financiero, y asimismo acerca de la compensación horizontal y vertical.

Veremos en uno de los próximos tópicos que, en realidad, los Landers no disponen ni de competencias legislativas exclusivas, puesto que la pocas que tenían las han transferido a los municipios, ni de competencias legislativas concurrentes en materia financiera, ya que han sido desplazadas por la federación; Todo ello porque en la realidad, que por cierto se halla muy alejada de la regulación constitucional, la federación ha hecho uso de las posibilidades que les ofrecen algunos preceptos constitucionales (art. 105, apartado 2, de la Ley Fundamental de Bonn y, art. 72, apartado 2, de la LFB, adelante comentados) – lo que ha determinado que la legislación reguladora de casi todos los impuestos importantes se encuentren, en la Alemania de actualidad, centralizada.

Como ha puesto de manifiesto **Adame**⁶³ si algún resquicio puede quedarle a los **Länder** para influir de alguna manera en la legislación tributaria – puesto que como veremos más adelante han perdido prácticamente todas sus competencias legislativas en materia fiscal –, no puede estar más que en el sistema de distribución de la recaudación de ingresos fiscales (*Verteilung der Steuererträge*).

Este sistema debe contribuir a garantizar la autonomía financiera de los Landers. Pero solamente más adelante vamos hacer una honda caracterización del federalismo fiscal alemán.

⁶³ADAME MARTÍNEZ, Francisco David: “Tributos propios...” cit. pag. 397.

Por ahora, antes de concluir la caracterización jurídica de dicho federalismo en concreto, solamente cabe destacar que el mencionado sistema de distribución de la recaudación de ingresos fiscales (**Verteilung der Steuererträge**) – tema más adelante profundizado –, ha conducido a que el Tribunal Constitucional alemán configure⁶⁴ la soberanía de los *Landers* – como hemos subrayado, anteriormente, uno de los principios jurídicoconstitucionales más importantes en la caracterización jurídica del orden federal trazado por la Ley Fundamental (art. 79.3 GG) –, como significado de un poder de Estado soberano, autónomo, no derivado que se compone de los tres elementos por nosotros comentados: una competencia mínima, una autonomía financiera y una autonomía constitucional.

Es decir: la capacidad de auto-constitución y auto-organización que los Estados-miembros poseen en el Estado Federal, incluso en una caracterización del federalismo fiscal, que más adelante nos interesa abordar, en el caso concreto de Alemania.

Por otro lado, cabe destacarse que en el plan de la teorización constitucional⁶⁵ de la Federación, Carl Schmitt ya intentara, sin embargo, superar en la doctrina alemana (en contra de los clásicos tratados de Derecho político de Laband⁶⁶ y de Meyer-Anschütz) el interés por la contraposición entre la forma Confederada de Estado, es decir, la **Confederación**, y la forma federal de Estado, o sea, la **Federación**, como tratamiento teórico necesario para mejor conceptualizar la Federación, en su esfuerzo intelectual y científico de bien construir una teoría constitucional decisionista de la federación.

De hecho, los conceptos fundamentales de la teoría decisionista constitucional de la Federación – claramente schmittiana –, no nos parecen aclarar mucho más que el estudio del tema planteado a partir de óptica comparada con el modelo confederado, y desde su perspectiva histórica concreta, apesar de la crítica formulada por el ilustre jurista a ese sencillo método, como él ha denominado.⁶⁷

⁶⁴BVerfGE 1, 14 (34) y 60, 175 (207), entra tantos fallos al respecto, adelante comentados.

⁶⁵Vid., por todos, SCHMITT, Karl: *Verfassungslehre*, cit. pag. 345/359.

⁶⁶LABAND, Paul: “Das Staatsrecht des Deutschen Reiches”. 5a ed., Tübingen, 1911. En ese sentido, SMEND “(Staatsrechtliche Abhandlungen”, cit., pag. 177) igualmente desarrolla una crítica a la aportación de Laband, a cual denomina de ‘reducción a las categorías del derecho de sociedades mercantiles’. La cuestión que se planteara allí decía respecto de en qué medida puede hacerse comprensible como realidad esta forma especial de Estado (la federal), con sus dos polos políticos, el del Estado global y el del Estado individual.

⁶⁷Schmitt profundiza sua teoría constitucional de la Federación a través de aportaciones teóricas que se siguen a la determinación conceptual de esa forma de Estado, hecha por el autor con las siguientes palabras: “La **Federación** es una unión permanente, basada en libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se caribía el total **status** político de cada uno de los miembros en atención al fin común.” (Op. cit. pag. 348).

Tras intentar innovar en la conceptualización de la teoría constitucional de la Federación, **Schmitt**⁶⁸ aporta sus reflexiones hacia las consecuencias de los conceptos fundamentales de ésta teoría, cuyas principales son las siguientes: a) que toda federación tiene, como tal, una existencia política con **ius belli** independiente; b) que toda Federación, como tal, es sujeto, tanto de Derecho internacional como de Derecho político; c) que toda federación tiene un territorio federal; d) la Federación, como unidad política, necesita ser representada; e) Las empresas de alta traición contra la Federación como tal han de merecer el trato de la alta traición en cada uno de los Estados-miembros; y, f) Si se forma una federación de Estados democráticos es consecuencia necesaria que la homogeneidad democrática confluya con la homogeneidad federal.

Desde una perspectiva de conceptualización por la cual se contraponen la confederación a la federación- ésta tomada como la reunión **permanente** o indisoluble de Estados miembros autónomos, basada en una **Constitución federal** -, mientras la primera considerada tan sólo como una unión **transitoria** de Estados soberanos, basada en un **Tratado** de carácter internacional, posibilita una provechosa utilización del método comparativo a través del cual el dato histórico sirve de instrumento de aclaración de esas realidades antitéticas.

En el caso norteamericano, la teoría general del Estado suele contraponer la experiencia de la Confederación de las trece colonias, vivenciada entre los años de 1776 a 1787, con el rotundo y clásico modelo Federativo implantado por los Constituyentes de 1787, en Filadelfia; Ya en cuanto al caso alemán esta teoría suele contraponer concretamente la Confederación germánica de 1815 al Estado federal también conocido como Bismarckiano **Reich**, de 1871.⁶⁹

Señalábamos los caracteres esenciales - al mismo tiempo que peculiares-, del federalismo actual alemán, implantado por la Ley de Bonn de 1949, según **Alonso de Antonio**⁷⁰ bastante alejados de los norteamericanos, teniendo en cuenta que las notas

⁶⁸SCHMITT, Carl: *Verfassungslehre*, cit. pags. 360 y ss.

⁶⁹Aunque Karl **Loewenstein** (Teoría de la Constitución, cit. pag. 375) haya señalado que en el Reich de Bismarck se imposibilitó el funcionamiento de un auténtico federalismo por la hegemonía de Prusia, reconoce que 'aquel que quiere estudiar el federalismo hasta en su más fina elaboración, tendrá que pararse en Alemania, que lo ha practicado desde hace siglos'.

⁷⁰ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: "La organización territorial del Estado..." Op.cit. pag. 35 y ss. Nótese que continuamos indicando la página de la versión manejada por nosotros, aunque sepamos que ya fue objeto de publicación bajo el título: "El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa", Publicaciones del Congreso de los Diputados, Monografías 8, Madrid, 2 vols., 1986.

básicas del Estado alemán han de referirse a los criterios de distribución de competencias y de organización del poder.

Por ello, estudiamos más adelante a respecto de dichos criterios, cuando reflexionamos sobre las competencias legislativas exclusivas y concurrentes en materia tributaria de los diversos niveles de gobierno, en Alemania, una vez que el modelo alemán de distribución de ingresos tributarios entre dichos niveles de gobierno ha de tenerse en cuenta en el futuro diseño del modelo de financiación de las CCAA, si es que de verdad se desea que aumente la responsabilidad fiscal de las regiones autónomas de la España, es decir, si es que de verdad se desea incrementar la solidaridad interterritorial del modelo autonómico español.

Antes, no obstante, hay que configurar el principio de la lealtad federal (**Bundestreue**) en la medida que dicho principio constitucional legitima adicionalmente la estructura federal alemana, como hacemos ver a continuación.

B/ Principio constitucional de la lealtad federal (Bundestreue)

El principio de la lealtad federal previsto por la Ley Fundamental viene siendo valorado por el Tribunal Constitucional (en lo sucesivo, BVerfGE) como una obligación de actitudes de consideración y respecto a la hora de ejercitar las propias competencias, sea las competencias de la Federación sea las competencias de los landers. Ya no basta a los entes públicos respetar la Ley Fundamental; Hay que considerar en su conducta – por acciones o apoyos positivos- los demás.

Desde la Sentencia de 28 de febrero de 1961, quedó establecido por vez primera y de forma rotunda el reconocimiento del Tribunal de Karlsruhe hacia este ‘principio constitucional no escrito’: “En el Estado federal alemán, el conjunto de las relaciones constitucionales entre el Estado (Bund) y sus miembros (Landers), así como las relaciones constitucionales entre éstos, se encuentran determinadas por el principio constitucional no escrito del deber recíproco del Bund y de los Landers a observar un comportamiento favorable a la Federación”.

Es decir: el principio de la lealtad federal (**Bundestreue**) significa ‘el deber jurídico de la Federación y de todos los Estados miembros (landers) de observar una conducta favorable al régimen federal. En ese sentido, **Vogel**⁷¹ hizo referencia a las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional alemán: {(BVerfGE 1, 299 (315); (BVerfGE 12, 205 (254); BVerfGE 34, 9 (44); BVerfGE 39, 96 (108 ss); BVerfGE 40, 96 (125);

⁷¹JOAQUIN VOGEL, Juan: El régimen federal de la Ley Fundamental, en “Manual de Derecho Constitucional”, cit. pag. 634, notas 78 y 79.

BVerfGE 41, 291 (308, 310); BVerfGE 61, 149 (205); y, BVerfGE 12, 205 (255)}, etc., todas se refieren a la interpretación del principio de la lealtad federal por el Intérprete supremo de la Ley Fundamental de Bonn.

Afirma Vogel – en la mencionada cita de pie de página –, que el Tribunal Constitucional, en su segunda sentencia sobre los refrenda [(BVerfGE 8, 122 (131))] había ya señalado que, ‘conforme al Derecho constitucional vigente, el principio de lealtad federal debe ser observado por la Federación y **Länder** a la hora de tomar cualquier tipo de medidas, ya se trate de la promulgación de leyes o de actos administrativos o de ejecución o de gobierno. Conforme el Tribunal, este principio puede infringirse tanto por acción como por omisión y tiene la función de vincular con mayor fuerza entre sí a las distintas **partes** del Estado federal, Federación y landers, bajo el ordenamiento constitucional común.’⁷²

Como ha puesto de relieve **De Vigo y Montojo**⁷³, ‘el principio de lealtad federal, que en Alemania surgió como vínculo de unión entre el Reich y los **Länder** en un momento histórico en el que las bases del Estado recién nacido estaban asentadas sobre débiles cimientos, perdió con el peso del paso del tiempo las connotaciones políticas que lo originaron, convirtiéndose por obra y gracia de la labor del Tribunal de Karlsruhe en técnica de solución de conflictos entre la Federación y los Estados miembros.’

Tras las reformas sufridas por la Ley Fundamental en los años de 1955 , 1956 y 1969 (en que se dió mayor importancia al Bund), así como los esfuerzos doctrinales⁷⁴ y jurisprudenciales⁷⁵ en torno a dicho principio de la lealtad federal (**Bundestreue**) que actúa, según ha puesto de relieve **Falcón y Tella**⁷⁶ en una doble dirección: por un lado, para obligar a los Landers a actuar positivamente sus competencias propias y exclusivas en el caso de que tal actuación sea necesaria para la buena gestión del conjunto federal; y, por otro lado, limitando la discrecionalidad de los Landers en el ejercicio de sus propias competencias, imponiéndoles la obligación de actuarlas sin lesionar el interés común de la Federación y sus demás miembros.

⁷²IDEM, IBIDEM.

⁷³DE VIGO Y MONTOJO, Iñigo Mendez: “El principio de lealtad federal en el Derecho constitucional alemán y en la jurisprudencia del Tribunal de Karlsruhe”, en el colectivo “Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)”, vol. III, Madrid, 1984, págs. 2155/2167, en concreto, pag. 2166.

⁷⁴**Vid.**, por todos, SCHWARTZ-LIEBERMANN, H.A.: “Une notion capitale du Droit constitutionnel allemand: La **Bundestreue** (fidélité fédérale)”, R.D.P., 1979 (Num.3), págs. 769 y ss; Tb., ADELE, Anzon: “La **Bundestreue** e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?”, Collana, Roma, 1996.

⁷⁵{BVerfGE 81, 310 (337); BVerfGE 43, 291 (348 ss.) y, BVerfGE 4,115 (141ss)}.

⁷⁶FALCÓN Y TELLA, Ramon: “La compensación financiera Interterritorial”, cit. pag. 103.

Siendo de subrayar, además, solamente que el principio de lealtad federal no crea relación jurídica, sólo constituye o limita derechos y obligaciones dentro de una relación jurídica dada, como ha señalado el Tribunal Constitucional⁷⁷ la lealtad federal (**Bundestreue**) sólo adquiere relevancia cuando entre Federación y Land existe ya una relación constitucional concreta.

Por otro lado, el principio de la lealtad federal consagrado por el ordenamiento jurídico-constitucional alemán conduce a la doctrina de la compensación financiera horizontal y vertical (**Vertikale und horizontale Finanzausgleich**), estudiada, más adelante, puesto que antes hace falta reflexionar antes a continuación sobre las bases constitucionales de la Hacienda Pública de los Länder.

C/ Bases Constitucionales de la Hacienda Pública de los Landers de la República Federal de Alemania

La experiencia federal alemana nos ofrece especial oportunidad de reflexionar sobre la autonomía financiera regional, bien como profundizar el tratamiento doctrinal del principio de solidaridad a través del mecanismo de la compensación financiera (**Finanzausgleich**).

Como ha puesto de manifiesto **Falcón y Tella**⁷⁸ algunos problemas de la compensación financiera se abordan en la época del florecimiento de la ciencia financiera alemana, antes todavía de la primera Guerra Mundial, donde surge una elaboración doctrinal honda del principio de lealtad federal (**Bundestreue**), con aportaciones hoy ya clásicas en el Derecho Constitucional financiero⁷⁹ y se sigue publicando acerca del tema en la República Federal alemana hasta ahora.⁸⁰

⁷⁷BVerfGE 13, 54 (75); BVerfGE 21, 312 (326); y, BVerfGE 42, 103 (107 ss).

⁷⁸ FALCÓN Y TELLA, Ramón: "La compensación financiera interterritorial", cit. pags.101 y ss.

⁷⁹Por ejemplo, trabajos clásicos como los de autoría de Richard V. Kaufman (1906), de Albert Hensel, **Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung**, 1922; de Georg von Schanz, **Der Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern und der innerbayrische Finanzausgleich**, Finanzarchiv, 14, 1927; de Johannes Popitz, **Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden**, Studiengesellschaft für Finanzausgleich, 1932; de W. Gerloff, **Die Finanzgewalt im Bundesstaat**, 1948 y, de H. Pagenkopf, **Der Finanzausgleich im Bundesstaat**, Kohlhammer, Stuttgart, 1981.

⁸⁰Por todos, E. BENDA, W. MAIHOFER y H.J. VOGEL (eds.): "Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland," De Gruyter, Berlin, XX, 1983, con versión al castellano de Antonio López Pina, editado por IVAP/Marcial Pons, Madrid, 1996, titulada "Manual de Derecho Constitucional", especialmente el capítulo XII, pags. 613/676, de la edición española; Tb. P.J.TETTINGER/A.JIMENEZ BLANCO: "Grundstrukturen der Energiewirtschaft in Spanien und in der Bundesrepublik Deutschland (Estructuras fundamentales de la economía energética en España y en la República Federal de Alemania), cuaderno 3 de los "Bochumer Forschungsberichte zum Berg und Energerecht", 1992.

Nos podríamos indagar cuál es el interés científico, en el área del derecho comparado, de una aportación alemana cuanto al futuro del Estado autónomico.⁸¹

La respuesta, en definitiva, es que nos parece provechoso y pertinente para el presente trabajo el estudio comparativo entre la doctrina alemana de la cooperación, es decir, entre el federalismo cooperativo alemán y la elaboración doctrinal del principio de lealtad federal (**Bundestreue**)⁸², con la elaboración doctrinal española del principio de la solidaridad⁸³ entre la Comunidades Autónomas, en especial el estadio del estudio de la compensación financiera interterritorial efectivadas por los dos países. Además, es menester subrayar la estructura de Estados compuestos que ambos países poseen.⁸⁴

⁸¹Por todas, **vid.** las presencias de los alemanes profesores de la Ruhr-Universität Bochum, Dr.lur. **Johann-Christian Pielow** y Dr. iur. **Peter J. Tettinger**, bien como de los juristas alemanes Dr. **Stefan Oeter** y Dr. A.Weber, respectivamente, en las Jornadas sobre Administración Unica, celebradas en Setembro de 1992, na Escola Galega de Administración Pública (EGAP), y "Jornadas sobre el futuro del Estado Autónomico", realizadas en Santiago de Compostela, días 4 y 5 de diciembre de 1995, asimismo, el profesor **Heinrich Wilhelm Kruse**, de Bochum, cuya ponencia presentada en Madrid en las Jornadas sobre problemas de la valoración Fiscal organizadas por Instituto de Estudios Fiscales el 20 y 21 de abril de 1989, fue publicada en R.E.D.F., num. 65, enero/marzo (1990), pags. 5/16, con versión del doctor Juan A.Romero, catedrático de Escuela Universitaria de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Laguna; como, además, dichos juristas suellen hallarse en casi todos los foruns sobre derecho europeos realizados actualmente en España, en virtud sea, de los objetivos comunes de cumplimiento de los criterios de convergencia fiscal en el proceso de integración europea que tanto interesan a uno como al otro país, sea ya de la propia perspectiva de federalismo fiscal a que la Hacienda autonómica española parece se imponer, en la actualidad. **Cfr. por todos**, CASTELS, Antoni: Hacienda Autonómica - una perspectiva de federalismo fiscal", Ariel, Barcelona, 1988.

⁸²**Vid.**, por todos, DE VIGO Y MONTOJO, Iñigo Mendez: "El principio de lealtad federal en el Derecho constitucional alemán y en la jurisprudencia del tribunal de Karlsruhe" en el colectivo "Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)", Vol. III, Madrid, IEF, 1984.

⁸³Véase las aportaciones teóricas de la doctrina española acerca del principio de solidaridad, en capítulo primero, de este trabajo.

⁸⁴Como ha subrayado **Peter Tettinger** (**Op. cit.pág 91**) el diálogo de juristas hispano-alemán posee ya una considerable tradición y en la actualidad se encuentra en un momento de satisfactoria intensificación.

Por otro lado, un dato importante frecuentemente resaltado por la doctrina, tanto española cuanto alemana dice respecto al contraste en lo que se refiere a la heterogeneidad cultural, socioeconómica y política de las distintas regiones españolas cara a la historica homogeneidad cultural, socioeconómica y política de los länder alemanes, lo que implicaría en condicionar y matizar toda y cualquier comparación del sistema autonómico del Estado de las Autonomías con sistemas federales, muy especialmente con el caso del sistema de la República Federal de Alemania.

Ya no creemos que sea así. Es decir: pese al histórico y elevado grado de homogeneidad de los componentes territoriales alemanes, esa situación en aquel país se ha modificado bastante tras la reunificación con la República Democrática Alemana, desde el 3 de octubre de 1990; Desde entonces, se puede afirmar que el conocido sistema federal tan homogéneo de Alemania se ha cambiado con la incorporación de los nuevos **Bundesländer** teniéndose en cuenta que el Tratado de Unificación ha, ciertamente, aportado relevantes dosis de heterogeneidad de las que anteriormente carecía; aunque, conforme ha señalado **Christian**

Dedicaremos las próximas páginas al estudio de la experiencia alemana de construcción de una Hacienda territorial de los Länder, es decir, una experiencia de descentralización de ingresos tributarios donde es considerada los mecanismos financieros de solidaridad y compensación interterritoriales.⁸⁵

La configuración resultante del proceso esbozado por la descentralización estatal, efectuada por la CE, influye decisivamente en la normalización de los mecanismos de control a disposición del Estado para vigilar la acción de los entes autonómicos, aunque menos independientes que de los Estados integrados en una federación, como la alemana.

Qué duda cabe de que varias entre las consideraciones vertidas por la doctrina alemana acerca de su constitución financiera – en especial sobre el artículo 107, párrafo 2, frase 2, de la Ley Fundamental de Bonn y el art. 11 a) de la Ley de Compensación Financiera –, pueden venir a ser de recibo para la experiencia descentralizadora española y que ellas sean útiles y aleccionadoras para entender la praxis alemana y aprender de sus errores.

Pielow⁸⁴, dicha heterogeneidad tiene un carácter totalmente distinto en cuanto a sus causas y manifestaciones a la heterogeneidad que se da entre las distintas Comunidades Autónomas Españolas.

Por otro lado, tampoco creo que asista razón a una parte de la doctrina alemana la cual supone que la constitución financiera de la República Federal de Alemania - pese a considerarla la 'piedra angular de la constitución federal' (**der Eckstein der bundesstaatlichen Verfassung**) -, sólo de manera muy restringida se puede comparar con las constituciones financieras de estados centralistas (**zentralistisch organisierter Staaten**), sobre todo cuando en el caso concreto el autor se está refiriendo al Estado español.

Para nada suponemos pueda ser tomado el Estado Autonómico español, diseñado por la Constitución de 1978, como ejemplo de estado centralista. Todo al contrario, la doctrina constitucionalista española más reciente pone de manifiesto las características fundamental del Estado de las Autonomías como de un Estado compuesto, con diversos niveles de gobierno.

El marco constitucional español recoge la esencia de un Estado verdaderamente descentralizado, como hemos tenido la oportunidad de señalar en el primer capítulo inmediatamente anterior.

⁸⁵ Otra prueba del estrecho relacionamiento y cambio de experiencias entre la República Federal de Alemania y España ha dado la Asociación Española de Ciencia Regional, durante la V reunión de estudios regionales, la cual tanta atención dedicó al Fondo de Compensación Interterritorial comparativamente con los modelos fiscales federales, sobre todo el alemán. Véase que FERREIRO LAPATSA, en su ponencia allí presentada el 7.II.79, en Zaragoza, bajo el título "El FCI desde la experiencia de la República Federal de Alemania", en que se movió sobre la historia constitucional alemana ya a la sazón ha puesto de relieve que 'de ella se pueden derivar, valiosas consecuencias en torno a las instituciones que han de servir en nuestro país, para corregir los desequilibrios que forzosamente han de surgir del sistema de financiación de las autonomías que en este momento de está apuntando. (Apud "Cuestiones de desarrollo regional", Zaragoza, 1979, págs.370/381, en concreto, pag.371.

A su vez, la Ley Fundamental de Bonn ha distribuido la totalidad de las funciones del Estado alemán- como ha advertido **Wilhelm Kruse** —⁸⁶, y competencias estatales entre los órganos de la federación y los órganos de los landers de tal manera que ninguna de las partes disponga de una soberanía de competencias.

El poder estatal en la República Federal de Alemania está distribuido por esferas de acción, pero según la repartición o distribución constitucional de competencias que la Ley Fundamental hace, los órganos federales y los de los länder desempeñan su facultad estatal independientemente en cada esfera de actuación o de acción que les corresponde.

Esa repartición constitucional de competencias se constituye en el núcleo orgánico de la norma fundamental alemana, a repartir de modo complementario y perfecto, es decir, se complementan perfectamente las tareas de unos y otros, los poderes estatales de la federación y de los estados miembros (landers) se armonizan a través de la previa distribución constitucional de sus competencias.

Por otro lado, la Ley Fundamental consagra su capítulo X, titulado “El sistema financiero”, a la regulación de las competencias en materia de ingresos y gastos, igualmente repartidas entre la Federación y los Landers.

Teniéndose en cuenta que en un Estado federal es de fundamental importancia la delimitación precisa y clara de con quienes queda el poder financiero, si con la federación o con los estados miembros, ya se puede ver como evidente y razonable la decisión, tomada por la Ley Fundamental de Bonn, de hacer una regulación especial y separada, por capítulo propio, determinando la estructura del poder financiero alemán.

Por supuesto, no hace falta ahora subrayar, más detenidamente, cuán vital es determinar a quién corresponde regular y recaudar los ingresos, a quién las sumas recaudadas, a quién las decisiones de gastos, nos basta que sepamos que el conocimiento del “a quién corresponde” condiciona, obviamente, el poder efectivo de la Federación y la real y efectiva autonomía de los Estados miembros.

Como han advertido **Heinrich Kruse y Lapatza**⁸⁷, para obtener los ingresos y realizar los gastos necesarios en orden a la consecución de sus fines, el Estado y los

⁸⁶KRUSE, Heinrich Wilhelm: “Das Finanzwesen der Länder der Bundesrepublik” en Revista PALAU 14 núm.11, mayo/agosto (1990), págs. 55/70, con versión al castellano publicada en el mismo número de dicha revista, págs. 71/88, en concreto, pag. 56. En el original: “Das Grundgesetz hat die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben und Befugnisse zwischen den Organen des Bundes und den Organen der Länder so aufgeteilt, daß auf keiner Seite eine umfassende Kompetenzhoheit liegt [BVerfGE 13, 54 (77)].”

⁸⁷FERREIRO LAPATZA, J.J.: “Curso de Derecho Financiero Español”, 13ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1991, págs. 137/160 y WILHELM KRUSE, Heinrich: Op. cit.,pág.57.

demás entes públicos realizan una serie de actos cuyo conjunto forma la actividad financiera. Esos ingresos y gastos, la delimitación o regulación especial de esta materia, en un capítulo colocado inmediatamente detrás de los que regulan, en general, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de Federación y Estados, hace más fácil la clara delimitación del poder financiero de una y otros.

Kruse⁸⁸ observa aún que a la distribución de tareas distribuidas entre la Federación y los Landers, sigue la Constitución financiera, la cual está formulada por escrito en el párrafo X de la Ley Fundamental; El **Bundesverfassungsgericht** (El Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania, en adelante, **BVerfGE**) estipula: "La Constitución del Estado federal requiere una distribución estable de los ingresos públicos, en particular de los ingresos tributarios entre el gobierno central y los landers, ya que al extraer del presupuesto federal los recursos para financiar las tareas de landers, se ocasiona una dependencia de la Federación, quebrantando así la independencia de los landers" {(BVerfGE 39, 96 (107))⁸⁹.

Como hemos dicho, la Constitución financiera ⁹⁰ en Alemania viene en capítulo, convenientemente, especial y separado. Esa conveniencia, además, de dedicar la Ley Fundamental de Bonn un capítulo especial y separado a la estructuración del sistema financiero es reconocida unánimemente por la doctrina alemana. ⁹¹

⁸⁸KRUSE, Heinrich Wilhelm: "Das Finanzwesen der Länder der Bundesrepublik Deutschland", cit. pag.56; Cfr., tb., del mismo autor: "Valoración Fiscal unitaria: quo vadis?" en R.E.D.F., numero 65, enero/marzo (1990), pags. 5/16

⁸⁹No original: "Die Verfassung des Bundesstaates bedarf einer stabilen Verteilung der öffentlichen Einkünfte, insbesondere des Steueraufkommens auf Bund und Länder. Denn Mittel aus dem Bundeshaushalt and die Länder für Landesaufgaben bringen die Länder in Abhängigkeit vom Bund und rühren damit and die Eigenständigkeit der Länder." Op. cit. idem, ibidem.

⁹⁰Véase que empleamos aquí la expresión "**Constitución Financiera**" en un sentido estricto del término, como usualmente utilizado por el lenguaje científico, refiriéndose tan sólo a los artículos encuadrados en el capítulo X de la Ley Fundamental (arts. 105/115). Así que no estamos de acuerdo con su utilización de forma más amplia, como a comprender artículos otros de la LF, que interesan al orden financiero, estén o no en el dicho capítulo X, incluso porque debe tenerse en cuenta ya desde ahora que nuestro estudio se reduce al examen del poder financiero de los Landers, con especial referencia a la compensación financiera determinada por el artículo 107, párrafo 2 de la Ley Fundamental, con la redacción puesta por la ley constitucional de 1969 que modificó en parte la LF de 1949, según el cual: "se garantizará por ley que la distinta capacidad financiera de los Landers se equilibre adecuadamente". El sistema de esa regulación del art. 107.2 el cual de cierto modo suple la necesidad de transferencias o subvenciones de carácter igualitario, ha de propiciar, según **Falcón y Tella** ("La compensación... cit., pag.103) tanto la suficiencia como la igualación de recursos, de suerte que actúa como un "**fondo de compensación**". Como tal interesa de manera especial a nuestro estudio comparativo.

⁹¹Cfr., por todos, NAWIASKI, Hans: Cuestiones Fundamentales de Derecho Tributario, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, y STRICKRODT, G. "Die Finanzverfassung des Bundes als politisches Problem", Tübingen, Mohr, 1951.

Strickrodt⁹², por ejemplo, ha puesto de manifiesto que 'La Ley fundamental de Bonn de la República Federal contiene un capítulo especial dedicado al sistema financiero y que se coloca así junto a los capítulos dedicados a los derechos fundamentales, a Federación y Estados, a los órganos de la Federación y, apartándose de la sistemática tradicional, se coloca incluso de forma autónoma, junto a la regulación general de la legislación, la administración, y la Administración de Justicia.

Desde el punto de vista de la técnica constitucional, era ciertamente útil compendiar en forma conjunta la necesaria normativa de los diferentes aspectos del sector financiero. Este especial capítulo de la Constitución significa, sin embargo, algo más: la moderna democracia crea como protección frente a la arbitrariedad algo así como un campo jurídico-constitucionalmente reservado, una nueva técnica del derecho fundamental de la comunidad.'

En esta misma línea, afirma **Klein**⁹³ que 'ha de valorarse como un paso digno de atención en la formación de una Constitución federal que la Ley Fundamental dedique a estas cuestiones un capítulo especial y que este capítulo X del documento constitucional alemán abarque, bajo el título de "El sistema financiero", en sus artículos 105 a 115, por primera vez en la vida constitucional alemana, todo el campo del sistema financiero público: el reparto del poder legislativo entre la Federación y Estados, el reparto entre ellos de las sumas recaudadas, la organización de la administración financiera de Federación y Estados, el Derecho presupuestario, el patrimonio del Estado, la deuda pública, la rendición de cuentas y su aprobación.'

Para se saber qué fuerzas prevalecen en un país, si federalistas o unitaristas, si descentralistas o centralistas, hay que observarse, sin embargo, la regulación del poder tributario, según la forma como debidamente repartido por su norma fundamental, entre sus entes públicos.

A ese propósito, asiste razón a **Tipke**⁹⁴ cuando afirma que el examen del sistema financiero constituye la prueba clave para determinar la implantación mayor o menor de una verdadera descentralización.

⁹²STRICKRODT, G.: Op. cit. pag. 10, cit. por FERREIRO LAPATZA, J.J.: "Hacienda Pública y Autonomía en la Ley Fundamental de Bonn", en REDE, num. 13, Civitas, enero/marzo (1977), pag.6.

⁹³KLEIN, F.: "Probleme des Finanzwesens nach dem Bonner Grundgesetz", Steuerberater Jahrbuch, 1950, pag. 36, cit. por F. LAPATZA, J.J.: Op. cit. pag. 7

⁹⁴TIPKE, Klaus: "Steuerrecht", 4ª ed., O. Schmidt, Köln, 1977, pag. 63, cit. por F.LAPATZA, J.Juan: "Hacienda Pública... cit. pag. 6; Vid., también, del mismo autor, Profesor de la Universidad de Colonia: "La ordenanza tributaria alemana de 1977", en REDE, Civitas, num. 14, abril/junio (1977), pags. 357/363, versión castellana de J. RAMALLO.

Por otro lado, ya se plantea aquí un problema de técnica jurídica, a lo cual Lapatza⁹⁵ nos da cuenta que ha inquietado parte de la doctrina alemana⁹⁶: se considerando que la Ley Fundamental reservó un capítulo especial y separado a la regulación del sistema financiero (capítulo X), habiendo delimitado, pues, las facultades de Federación y Estados en materia tributaria, ha transformado las bases del Derecho impositivo alemán, convirtiéndolo así en Derecho Constitucional, es decir, habiendo “constitucionalizado” el sistema tributario de tal forma que, “cualquier cambio en la regulación de tales impuestos, por mínimo que sea, implicaría necesariamente un cambio constitucional,” según **Wacke**.

Aunque Lapatza cree existir un núcleo de verdad en las formulaciones del autor alemán, sin embargo, no nos parece difícil reconocer que la rigidez constitucional de la Ley Fundamental de Bonn no impide la tramitación de proyectos de leyes los cuales, conservando las características fundamentales de los tributos o sólo modificando exenciones tributarias, hechos imponibles o tipos de gravamen. Se pueden verificar a través de leyes ordinarias, cambios tributarios que no afecten la esencia del sistema tributario alemán.

Como ha puesto de relieve el citado autor⁹⁷ ‘toda referencia constitucional a los impuestos que constituyen el sistema tributario en un determinado momento introducen en el mismo un factor de rigidez, por lo que deben limitarse en lo posible, o reducirse a tipos de impuestos, no a cada impuesto tal y como se llama y configura en un momento determinado, que constituyan las piezas clave del sistema alemán.’

Claro está que cambios tributarios que visasen afectar la esencia del sistema tributario alemán, regulado por la **Grundgesetz**, sólo se podrían dar vía reforma constitucional, en la forma prevista por la Ley Fundamental, teniéndose en cuenta que ella es norma superior; La supremacía de la norma fundamental alemana no puede ser atingida, hay que ser respetada la rigidez constitucional establecida por los Constituyentes de 1949.

Por otro lado, no hay que suponer que todas las leyes tributarias vigentes en Alemania tienen necesario rango constitucional como para temer la supuesta tan rígida “constitucionalización”, como para temer que cualquier cambio en la regulación

⁹⁵FERREIRO LAPATZA, J.J.: “Hacienda Pública y autonomía en la Ley Fundamental de Bonn”. cit., pag. 8/9

⁹⁶PAULICK, H.: “Lehrbuch des Allgemeinen Steuerrechts”, C. Heymann, Köhn, Berlin, Bonn, München, 1972, pags.31/32; WACKE, G.: “Das Finanzwesen der Bundesrepublik”. Die Einwirkung der Finanzfunktion auf Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung im Bonner Grundgesetz, Tübingen, Mohr, 1950, pags. 62/64

⁹⁷FERREIRO LAPATZA, J.J.: Op. cit. pag. 9.

de los impuestos o grupos de impuestos enumerados por la Constitución, por mínima que fuera, implicara necesariamente en cambio constitucional.

Es decir: las piezas claves del sistema tributario-constitucional alemán no pueden conocer cambios sin que sea vía reforma constitucional, sino meros proyectos de ley que sólo visan cambiar o modificar exenciones tributarias, hechos impositivos o tipos de gravamen pueden, perfectamente, a nuestro juicio, verificarse a través de leyes ordinarias.

D/ El reparto de ingresos tributarios en Alemania

La Ley fundamental de Bonn establece, en su artículo 105, el sistema de distribución de la denominada soberanía fiscal (**Steuerhoheit**) entre la federación y los landers. La redacción originaria de ese artículo inicial del capítulo X, merece que transcribamos a continuación:

“El Sistema Financiero:

Art.105. 1) A la federación le corresponde la competencia legislativa exclusiva sobre los impuestos aduaneros y los monopolios fiscales.

2) A la Federación le corresponde la competencia legislativa compartida sobre los impuestos que se enumeran a continuación, si recurre a la totalidad o a una parte de su producto para cubrir los gastos federales o si se dan los requisitos del art. 72⁹⁸, inciso 2.

⁹⁸El artículo 72 de la Ley Fundamental dice (siempre en su redacción originaria y, desde el texto de Lapatza, Op. cit. pag. 10): “1. En el ámbito de la competencia legislativa compartida, los Estados tienen la facultad de legislar en tanto y cuanto la Federación no haga uso de su facultad legislativa. 2. En este ámbito, la Federación tiene la facultad de legislar, cuando exista la necesidad de una regulación por ley federal, en virtud de una de estas causas: a) Que una materia no pueda ser regulada satisfactoriamente por los Estados separadamente; b) Que la regulación de una materia por ley de un Estado pueda afectar los intereses de otros Estados o los intereses generales; c) Que lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un Estado.” Un comentario interesante de este precepto puede encontrarse en el trabajo de CARBONNE GENE, M.: “El sistema de relaciones tributarias entre la Federación (BUND) y los Estados (LÄNDER) en la República Federal de Alemania (RFA)” en PALAU 14, núm. 6, 1988, págs. 128 y ss. Por otro lado, cabe destacarse que es sabido que las fuerzas aliadas de ocupación de Alemania, temiendo un retorno del riesgo que podría comportar una concentración de poder financiero en el Estado federal, han sugerido fuese realizado en la **Grundgesetz** el poder de los landers. Según ha señalado Klein, mediante citación de Ferreiro Lapatza (Op. cit. pag. 20), con relación a la soberanía legislativa, que el Consejo Parlamentario quería incluir en el proyecto constitucional una legislación compartida en la generalidad de los impuestos, con la excepción de los impuestos de ámbito local, los Constituyentes de 1949 han findado por aceptar la sugestión de los poderes de ocupación, que siempre han querido que se limitara a los impuestos que en todo o en parte correspondían a la Federación. Bueno, la propuesta fue aceptada pero, añadida, como visto, de la expresión: “y si se dan los requisitos del artículo 72.2.” Ya se percibe que el Consejo logró, destarte, salvar, en lo fundamental, como ha subrayado Lapatza, el principio de una única legislación impositiva para toda la Federación. Estoy plenamente de acuerdo que un eventual trato fiscal desigual, derivado de una legislación impositiva diferenciada, conduciría ciertamente a malo resultado.

1. Los impuestos sobre el consumo y sobre el tráfico, con excepción de los impuestos de ámbito local, especialmente de los impuestos sobre las transmisiones de bienes inmuebles, sobre plusvalías y sobre la protección contra incendios.

2. Los impuestos sobre la renta, capital, sucesiones y donaciones.

3. Los impuestos reales, con la excepción de la fijación de los tipos de gravamen.

3) Las leyes federales sobre impuestos cuyo producto corresponde en todo o en parte a los Estados o a los Municipios (agrupaciones de municipios) necesitan la aprobación del Consejo Federal.”

El contenido de ese artículo de la Ley Fundamental tiene por objeto establecer la división de la soberanía tributaria o fiscal (**Steuerhoheit**) entre la Federación y los landers, en la cual se puede percibir desde luego, que ‘en cada uno de los tres elementos de esta soberanía tributaria (los elementos de la soberanía legislativa, administrativa y sobre las sumas recaudadas) puede ser atribuido, aun con relación a un mismo impuesto, a un ente distinto.’

En otras palabras, como el sistema tributario alemán es un sistema mixto de órganos intensamente engranados uno dentro de otro, estrechamente relacionados, podemos decir con **Kruse**⁹⁹, a quien seguimos en este tópico, que las soberanías legislativa, de ingresos y administrativa no están distribuidas uniformemente entre la federación, los ayuntamientos y las iglesias; pues, la federación tiene la soberanía legislativa en una serie de impuestos, aunque los landers, ayuntamientos¹⁰⁰ y mancomunidades reciben los ingresos de estos impuestos.

Por la lectura del art.105.1, de la Ley Fundamental se puede ver que la Federación es la única que tiene facultad o potestad jurídica para dictar la legislación sobre los aranceles, o sea, tiene competencia legislativa exclusiva sobre los impuestos aduaneros y los monopolios fiscales; Por ello, **Kruse**¹⁰¹ ha advertido que la Federación es el heredero de la Unión Aduanera de Alemania (**Der Bund ist insofern der Erbe des Deutschen Zollvereins**).

A su vez, los landers son los únicos responsables de la legislación sobre los impuestos locales de consumo y de gastos, siempre que no sean equivalentes a los impuestos reglamentados a nivel federal (en la conformidad de la reserva del art.72.1).

⁹⁹KRUSE, Heinrich Wilhelm: “Das Finanzwesen der Länder...”cit., pag. 59.

¹⁰⁰ Aunque la Ley Fundamental, sobre todo el capítulo X (El sistema financiero) contenga normas relativas a la Hacienda de las corporaciones locales, debe tenerse en cuenta, desde luego que, no es intención nuestra en ese estudio comparativo, estudiarlas aquí, pero tan sólo estudiar o analizar el poder financiero de la Federación y de los Estados-miembros (**länder**) en la República Federal de Alemania.

¹⁰¹KRUSE, Heinrich Wilhelm: “Das Finanzwesen der Länder...”, cit., idem, ibidem.

En tanto en cuanto a los demás importantes impuestos- impuestos sobre la renta y sobre corporaciones, impuestos sobre el patrimonio y de herencia, impuestos industriales y territoriales, sobre tráfico de capitales, sobre primas de seguros y de incendio, impuestos del timbre sobre letra de cambio e impuestos sobre vehículos de motor-, la legislación competente corresponde a la Federación, siempre que le corresponda la recaudación de estos impuestos por completo o en parte, o bien cuando existe la necesidad de una reglamentación a nivel federal.

En este ámbito, la rivalidad entre Federación y Landers es notoria: mientras los **Länder** pueden legislar (en ese marco de la competencia legislativa compartida) si acaso la Federación no haga uso de derecho legislativo, ésta solamente puede hacer uso de su competencia legislativa en caso de existir una necesidad para ello por las razones determinadas, tal y cual expendidas en el art.72.

Antes de matizar el tema de la repartición de la soberanía fiscal entre la Federación y los landers (artículo 105 de la Ley Fundamental), es menester recordar, sin embargo, que el sistema constitucional de distribución de competencias en la República Federal de Alemania sale, como dice el artículo 30 de la **Grundgesetz**¹⁰², sobre todo de una amplia presunción en favor de la competencia de los Estados federados (**Länder**).

Como ha advertido **Jochen Vogel**¹⁰³ al resumir la evolución de la idea federal en Alemania, dice que el actual orden federal de la República Federal de Alemania es producto

¹⁰² Por Grundgesetz se dice de la Ley Fundamental de Bonn, del 23 de mayo de 1949, en adelante, solamente GG, cuya redacción del art.30 es: "El ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las funciones públicas competen a los landers en tanto que la presente Ley Fundamental no dicte o admita una disposición en contrario".

¹⁰³ JOCHEN VOGEL, Hans y otros: "Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland", de Gruyter, Berlin, 1994, con versión española de Antonio López Pina, "Manual de Derecho Constitucional", en especial capítulo quinto, págs. 809 y ss. en la versión original y págs. 614 y ss. en la versión castellana; En el original está así redactado: "Die heutige bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist ein Produkt der historischen und verfassungsgeschichtlichen Entwicklung Deutschlands von Deutschen Bund über das Bismarckreich und die Weimarer Zeit bis hin zu den Jahren nach 1945, in denen die Militärregierungen die Staatsgewalt ausübten." Nótese, por otro lado, que el sistema constitucional de distribución de competencias (sean legislativas, administrativas o de ingresos fiscales) en un Estado federal como el alemán integra toda una concepción anterior de Estado de vertiente federal y historicamente así constituido según hemos anteriormente señalado. Nótese, además, que ya el Imperio de Bismarck, de 1871, se creara a raíz de una decisión de los estados federales, de manera semejante a la manifestación del 9 de noviembre de 1989 (según la consciencia de la población de la República Democrática, una reunificación con la República Federal se puede realizar sólo por vía del restablecimiento de los landers disueltos en 1952) que encierra la histórica tendencia de unificación federal.

El pacto federal alemán surge de las partes al todo, con ligera excepción única durante la República de Weimar¹⁰³ cuando las competencias del Reich de 1919 se han ampliado más que aquellas de los landers, los cuales tenían perdido en 1918 su dirección política original a causa del derrocamiento de la monarquía. Esa especie de 'va y viene', es decir, de péndulo histórico vivenciado por Alemania federal, donde en unos momentos, los poderes están en manos de la federación, en otro, por contra, en manos de los estados-miembros (**Länder**) ya pertenece a los orígenes y a la justificación del régimen federalista alemán, de hace más de siglo.

de la evolución histórica e histórico-constitucional de Alemania, desde la Confederación Germánica, pasando por el **Reich** de Bismarck¹⁰⁴ y la época de Weimar, hasta los años posteriores a 1945¹⁰⁵, en los que el poder estatal fue ejercido por gobiernos militares.

Como hemos visto anteriormente, lo mismo sucede con el conjunto de Estados Miembros (**Länder**) de la actual Alemania unificada, de los cuales se puede decir son igualmente un producto de la trayectoria histórica del federalismo alemán, sobre todo los landers surgidos sobre el territorio de la antigua República Democrática, teniendo en cuenta que el Preámbulo del Tratado de Unificación menciona ahora también los **Länder** de Brandenburgo, Mecklemburgo-Antepomerania, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia en tanto en cuanto integrantes de la República Federal de Alemania.

En el mismo sentido, **Smend**¹⁰⁶ ha puesto de manifiesto que la Constitución federal no sólo reconoce al Estado individual como un sistema integrativo cerrado en sí mismo, sino que constituye al Estado global como tal; intenta aprehender, integrar a sus miembros de forma directa y lo hace mediante los Länder, de un modo más perfecto de lo que sería posible sin la existencia de éstos: este es el significado último que tiene la existencia de los länder para el Reich.

La Ley Fundamental retoma la tradición alemana de reconocer poderes estatales – individuales y soberanos – a los Landers, que de este modo pueden influenciar a

¹⁰⁴ Vid., por todos, J. MOMMSEN, Wolfgang: "Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 als dilatorischer Herrschaftskompromiss". Berlín, 1983, pps. 196/216, versión de Manuel Ardid, en el colectivo "El Estado Alemán", Marcial Pons, Madrid, 1992, pags. 95/124.

¹⁰⁵ Vid., por todos, GALL, Lothar: "Die Bundesrepublik in der Kontinuität der deutschen Geschichte", *apud* "Historische Zeitschrift", 239 (1984), pp. 603/613, versión de Manuel Ardid, en el colectivo "El Estado Alemán (1870/1992)", Marcial Pons, Madrid, 1992, pags. 191 y ss., en concreto pag. 192, cuando el autor dibuja un panorama evolutivo de una Alemania como para demostrar que ella carece de forma escandalosa de una identidad de objeto en la historia alemana en comparación con los clásicos Estados nacionales de Inglaterra y Francia, España y Portugal o incluso los Estados nórdicos. Dice en el rotundo résumen: "Alemania, o lo que por tal entendieron en cada una de las épocas, está involucrada desde hace siglos en un constante proceso de reducción y partición, perdió región tras región desde el siglo XVI, se reorganizó en 1866-1871 sin Austria, sin la monarquía habsbúrgica, cuya dinastía le había proporcionado emperadores durante medio milenio, sacrificó en 1919 casi una séptima parte de su territorio y después de 1945, además de ser separada de sus regiones al este del Oder y el Neisse, fue partida en dos formaciones estatales que desde muy pronto se consolidaron interiormente; Con este proceso de reducción y partición, y con las numerosas revoluciones políticas y sociales que vinieron de su mano, se alteró también continuamente el balance de fuerzas, así en el núcleo que permanecía como en sus restos y partes... Afectó al ámbito político, la Constitución, el papel y la relación entre los partidos, la organización de la administración estatal y el ejército, así como a la posición de las iglesias, el sistema fiscal o las formas dominantes de la vida social, hasta a un estilo de vida específicamente **nacional**, por sólo nombrar algunos puntos y ámbitos."

¹⁰⁶ SMEND, Rudolf: "Staatsrechtliche Abhandlungen" Duncker & Humblot, Berlin, 1968, con versión para el español de José Ma. Beneyto Pérez, titulada "Constitución y derecho constitucional", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pag. 235 y ss., en concreto, pag. 238.

través de sus competencias – legislativas compartidas, administrativas y financieras –, al Estado central, y vice-versa, principalmente cuando hay que prestar atención al hecho de que las competencias para la legislación y la administración estén reguladas de forma independiente una de la otra, a demostrar ya una peculiaridad de la norma fundamental alemana frente a la **Lex Superior** española de 1978 – en sus artículos 148 y 149, el primer estableciendo las facultades competenciales de las CCAA., y el último ya determinando la exclusividad competencial del Estado central –, es decir, una diferenciación más bien por **materias**.¹⁰⁷

Ahora bien: característica observable a propósito de la técnica de repartición constitucional de competencias en Alemania se refiere, pues, al hecho de que allí – diferentemente de lo que ocurre en España, p.e., transferencias o delegaciones de dichas competencias pueden producirse exclusivamente en las situaciones ya previstas en la Ley Fundamental (**Grundgesetz**) y, de ese modo, podríamos establecer algunas otras comparaciones con el sistema constitucional de diferenciación o distribución de competencias español, pero ahí ya se nos sobrepasaríamos los límites de nuestro estudio- aunque comparado –, reducido al examen del Estado federal alemán, en ese tópico, lógicamente.

Por otro lado, es menester observar que el federalismo alemán dibujado por la Ley Fundamental- aunque conserve las principales características de los Estados federales en cuanto tales – se diferencia por poseer peculiaridades significantes, como se desprende de la cita de **Rudolf Smend**¹⁰⁸ y se verá con más detenimiento más adelante, de otros federalismos conocidos como el implantado en el Brasil.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Vid., por todos, ALZAGA VILLAAMIL, Oscar y otros: "Constitución española de 1978 en el colectivo Comentarios a las leyes políticas, tomos I y XI, Edit.Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1983. Véase, igualmente, que ya se puede observar otra diferencia entre las disposiciones de la Ley Fundamental de Bonn – que tienen en común el hecho de se trata de disposiciones **obligatorias**, o sea, que no están a disposición ni del legislador de la federación ni del legislador del Estado-miembro –, y las normas dispositivas o competenciales de la Constitución española de 1978, teniéndose en cuenta que aquellas disposiciones alemanas van en contra del, en gran parte, carácter **dispositivo** de las respectivas normas de la dicha Constitución del Estado de las Autonomías.

¹⁰⁸ Véase que fue SMEND (Op. cit.), según lo recuerda FALCÓN Y TELLA (Op.cit. pag. 104), el padre de la teoría de la integración constitucional, que formula una obligación de fidelidad (**Treue**) a los acuerdos celebrados, derivada del deber de observar una actitud constructiva en las relaciones federales (**Bundesfreundliche Vertragstreue**).

¹⁰⁹ Obsérvese que el federalismo brasileño, implantado por la Constitución de la República de los Estados Unidos de Brasil de 1891, tras la proclamación de la República del año de 1889, prácticamente trasladó el modelo norteamericano de forma de estado federal iniciándose el sistema presidencialista en sustitución al anterior sistema imperial y la forma unitaria de Estado. Cfr., por todos, RUI BARBOSA, Comentários à Constituição Federal Brasileira", 6 vols., São Paulo, 1932/34.

Las notas básicas del Estado federal alemán han de referirse, como dicho anteriormente, a los criterios de distribución de competencias y de organización del poder¹¹⁰, ya sea en la perspectiva de la legislación, ya sea de la ejecución y administración entre la Federación y los landers.¹¹¹

Otro aspecto peculiar y muy particular del federalismo alemán – significado en tanto en cuanto sentido concreto del principio de Estado federal – debe ser añadido en nuestro análisis: el sentido y la esencia concreta de ese principio constitucional consisten en la preservación de la diversidad regional, en últimos términos, en la posibilidad de una descentralización no homogeneizadora, sino respectadora de las diferencias culturales regionales.¹¹²

Además del hecho de la estructura federal alemana se encontrar en íntima conexión con la Democracia, como ha puesto de manifiesto Vogel¹¹³, es menester señalar los principios o puntos de vistas constitucionales que legitiman adicionalmente esta estructura federalista, más allá de dichos sentidos concretos, como el principio de la lealtad federal (**Bundestreue**), a ejemplo de lo que ya hemos hecho anteriormente.

Dedicaremos, por otro lado, las proximas páginas al estudio de la experiencia alemana con la doctrina de la compensación financiera (**Finanzausgleich**).

E/ La compensación financiera – art.107.2 LFB – (Finanzausgleich)

El artículo 107 de la Ley Fundamental de Bonn establece textualmente:

“Art.107.1: Omissis.....”

¹¹⁰ Véase que ALONSO DE ANTONIO (Op. cit. pag. 35) se refiere al esquema de la Ley Fundamental de Bonn, en esos términos: “Legislación: 1) Competencia de los **länder** cuando la Ley Fundamental no la confiera expresamente a la Federación (art. 70.1); 2) competencia exclusiva de la Federación (art. 73), que pueden delegarse por ley federal (art.71); competencias exclusivas de los **länder** en muy escasas materias (arts. 70, 71, 72, 105); 3) Competencias concurrentes (art. 74). Constituye un capítulo muy extenso e importante, regulados sobre los principios de predominio de la legislación federal (art.72) y derecho de la Federación a dictar normas básicas en determinadas materias (art. 75).” **Vid.** esta misma obra, ahora indicada, en versión publicada por el Congreso de los Diputados, Monografías núm.8, 2 Vols., titulada “El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa”, Madrid, 1986.

¹¹¹ WOJAHN, Jörg Guido: “La participación de los **Länder** y de las Comunidades Autónomas en la Legislación Europea”, en “Dereito”-Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela-vol. IV. Num. 1, 1995, pags. 183/212.

¹¹² **Cfr.** en ese sentido, ERNESTO BENDA: “El Estado social de Derecho”, en el colectivo “Manual de Derecho Constitucional”, cit. Capítulo X, pags. 487/560.

¹¹³ JOAQUIN VOGEL, Juan: “El régimen federal de la Ley Fundamental”, en el colectivo “Manual de Derecho Constitucional, cit., capítulo XII, pags. 613/675, en concreto, pag. 622.

107.2: Se garantizará mediante ley que quede debidamente compensado la desigual capacidad financiera de los landers; a este respecto, se tendrán en cuenta la capacidad y las necesidades financieras de los Municipios (agrupaciones Municipales). En la Ley se determinarán las condiciones para los derechos de compensación de los landers con derecho a ella y para los deberes de compensación de los landers obligados a hacerla efectiva, así como los criterios para la fijación de la cuantía de las prestaciones de compensación. Dicha ley podrá determinar asimismo que la Federación conceda de sus propios recursos asignaciones a los Landers de capacidad reducida para cubrir a título complementario sus necesidades financieras generales (asignaciones complementarias).”

Como se puede verificar de la redacción del dicho artículo, dada por la reforma constitucional de 1969, hubo una gran modificación de la regulación anterior de la compensación financiera (**Finanzausgleich**) alemana, en cuanto al reparto de ingresos entre la Federación y los landers¹¹⁴, por un lado, y en cuanto al reparto entre los landers de las sumas que corresponden a todos ellos, por otro lado, como se verá más adelante.

Así, como pone de manifiesto **Falcón y Tella**¹¹⁵ dicha reforma buscó cambiar el criterio redistributivo recaudatorio de manera a no basarse tan sólo en el lugar de la imposición, o sea, en el criterio de la localización.

La verdad es que la distribución de la recaudación fiscal entre la Federación y los landers determinada por la redacción original del párrafo segundo, de dicho artículo 107 de la Ley Fundamental, conducía a que la participación en la recaudación de los impuestos comunes se efectuaba hasta 1969 sobre la base exclusiva del lugar de imposición: el porcentaje de cada Land se calculaba sobre la base del producto local (**das örtliche Aufkommen**) del impuesto federal común, lo que originaba grandes desequilibrios, sobre todo debido a la concentración de sociedades en determinados

¹¹⁴ Vid., por todos, STERN, Klaus: “Derecho del Estado de la República Federal Alemana”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, especialmente pags. 116 y ss.; Véase que Stern ha puesto de relieve que el Derecho del Estado de los Landers está formulado principalmente en las Constituciones de los Landers... La Constitución Federal y las Constituciones de los Landers existen por lo tanto independientemente las unas de la otra; se aplican, como ha dicho el Tribunal Constitucional Federal “en espacios fundamentalmente separados” (BVerfGE 36, 342 (357).

¹¹⁵ FALCÓN Y TELLA, Ramón: “La Compensación...” cit. pag. 170.

¹¹⁶ HENSEL, Albert: “Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatrechlichen Bedeutung”, Bonn, 1922; POPITZ, Johannes: “Der Künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Studiengesellschaft für Finanzausgleich”, München, 1932; PAGENKOPF, H.: “Der Finanzausgleich im Bundesstaat”, Kohlhammer, Stuttgart, 1981.

Landers, lo que suponía el pago del Impuesto sobre Sociedades en dicho Estado, y asimismo de la retención a cuenta del impuesto sobre los rendimientos de los asalariados.

La reforma de 1969 supone en este sentido un compromiso entre los Landers ricos y los Landers pobres, ya que, aunque mantiene el criterio del producto local, toma en consideración también el número de habitantes para la participación en el IVA, y asimismo prevé diversas medidas de compensación, sobre todo en favor de los Landers cuyos ingresos propios y derivados de la participación en el impuesto sobre la renta se sitúan por debajo de la media federal por habitante.

Antes de referirnos a las cuestiones por separado de la nueva compensación financiera en Alemania, tras la reforma constitucional de 1969 y de la edición de la Ley de Compensación Financiera (**Finanzausgleichsgesetz**) del 28 de agosto de 1969, es menester aclarar acerca de las principales clases de compensación conocidas por la doctrina alemana: la compensación financiera horizontal (**Horizontaler Finanzausgleich**) y la compensación financiera vertical (**der vertikale Finanzausgleich**).

En efecto, por compensación financiera horizontal directa la doctrina alemana¹¹⁶ comprende las transferencias que se hacen entre unas Haciendas territoriales y otras del mismo nivel, es decir, aquellas transferencias que se realizan o distribuciones de la recaudación fiscal entre los landers con objetivo de hacer o facilitar, como pone de relieve Kruse¹¹⁷ la compensación de las distintas capacidades financieras de cada **Länder**, ayuntamiento o mancomunidad (**Der horizontale Finanzausgleich ermöglicht den Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der einzelnen Länder, Gemeinden und Gemeindeverbänden**).

En el estudio de las clases de compensación financiera horizontal y vertical se está a obedecer al criterio que atende a los sujetos entre los que la compensación opera.

Popitz¹¹⁸, por ejemplo, concibe la compensación (**Finanzausgleich**) como el ‘conjunto de hechos y normas que tienen por objeto las relaciones financieras de las colectividades públicas en un Estado o en una unión de Estados’. Así que se comprendería como compensación financiera vertical (**der vertikale**

¹¹⁷ WILHELM KRUSE, Heinrich: “Der Finanzausgleich der Länder der Bundesrepublik Deutschland”, cit. pag. 63.

¹¹⁸ POPITZ, Johannes: “Der Finanzwissenschaft”, 1ª ed., tomo I, Tübingen, 1927, cit. por Falcón y Tella, Op.cit. pag. 156.

Finanzausgleich) la que se efectúa entre el Estado global y las Haciendas de los Landers. Por otro lado, a la compensación financiera horizontal directa se contrasta la compensación financiera horizontal indirecta, ésta sí en cuyo concepto se pueden incluir las transferencias que tienen formalmente un carácter vertical, por proceder de los Presupuestos Generales del Estado, siempre que su finalidad sustantiva sea el equilibrio horizontal, es decir, interterritorial.

El sistema constitucional alemán es, pues, un ejemplo típico de compensación financiera horizontal directa (**horizontaler Finanzausgleich**) en el que como han estudiado Tella y Lapatza¹¹⁹ están previstas transferencias horizontales de los Landers ricos a los Lander pobres, al margen del Presupuesto federal. La verdad es que las particulares circunstancias de las posguerras – y más recientemente, de la reunificación alemana¹²⁰ –, en las que era necesario un elevado grado de solidaridad interterritorial para afrontar los problemas de la reconstrucción económica y para absorber a los refugiados y a los alemanes del lado comunista, explican tanto el gran desarrollo de la doctrina de la compensación financiera en Alemania, cuanto las peculiaridades del modelo allí adoptado.

El nivel de las transferencias se determina por la relación entre un indicador de capacidad fiscal (**Steuerkraftmesszahl**) y un indicador de necesidades de gastos (**Ausgleichmesszahl**) de tal manera que el sistema tienda a asegurar un Land situado bajo la media obtenga al menos 95 por 100 de la media de ingresos tributarios por habitante del resto de los Landers y que un Land obligado a efectuar transferencias no se encuentre nunca, a consecuencia de éstas, por debajo de la media.

Esta situación se ha modificado sensiblemente tras la unificación alemana.

Como ha puesto de relieve Adame¹²¹ el Tratado de Unificación alemana del 31 de agosto de 1990 alteró notablemente la compensación financiera, y los antiguos **Länder** consiguieron acordar con el gobierno federal que la financiación del proyectado déficit de los Estados procedentes de la antigua República Democrática Alemana sería soportada por ambos niveles de gobierno, no siendo soportado únicamente por los Landers.

¹¹⁹ FERREIRO LAPATZA, J.J.: "La compensación interterritorial en la República Federal de Alemania" en "Presupuesto y Gasto Público" (P. y G.P.), núm. 3 (1979), pag. 109 y ss.; bien como en "Hacienda Pública y Autonomía en la Ley Fundamental de Bonn" cit., pag. 50; y, FALCÓN Y TELLA, Ramón: "La compensación Financiera..." Op. cit.

¹²⁰ Vid., por todos, GALL, Lothar: "Die Bundesrepublik in der Kontinuität der deutschen Geschichte" en "Historische Zeitschrift", 239, (1984), pp. 603/613, versión de Manuel Ardid publicada en el colectivo "El Estado Alemán" (1870-1992), Marcial Pons, Madrid, 1992, pags. 191/201

¹²¹ ADAME MARTÍNEZ, F.David: "Tributos propios de las Comunidades Autónomas", Editorial Comares, Granada, 1996, pag.406.

Se conoce así lo que la doctrina alemana denomina 'equilibrio financiero en sentido estricto' (**Finanzausgleich im engeren Sinne**) y 'compensación de cargas' (**Lastenausgleich**)¹²². La compensación financiera vertical conoce, pues, una distribución de la recaudación fiscal al cual por no considerar 'las circunstancias concretas de cada lander' (**die besonderen Verhältnisse der einzelnen Länder**) lleva el sistema a necesitar, para se completar, de la compensación financiera horizontal (**horizontaler Finanzausgleich**) en la medida misma en que ésta facilita la compensación de las distintas capacidades financieras de cada lander.

Como ha puesto de manifiesto **Kruse**¹²³ con este fin, determina el artículo 107, párrafo 2, Ley Fundamental, que hay que proteger las distintas capacidades de los landers con la Ley de Compensación Financiera, del 28 de agosto de 1969, la cual opera para compensar las participaciones de los landers en los impuestos industriales, los impuestos sobre el patrimonio, de herencia, sobre vehículos de motor, impuestos sobre la cerveza, impuestos sobre apuestas y loterías 'con índices de capacidad tributaria y de compensación, los cuales están determinados según el número de habitantes' (**mit Steuerkraft – und Ausgleichsmesszahlen, die an der Zahl der Einwohner orientiert sind**).

Hay que observar, sin embargo, que la compensación entre los landers forma parte de una compensación financiera más amplia, que incluye también, además del reparto de la recaudación del I.V.A., transferencias complementarias de la Federación, y ayudas específicas en ciertos sectores. Es decir, la proporción de los landers en el impuesto sobre el Valor Añadido está incluida también en la compensación.

Tienen derecho a este reajuste, según **Kruse**¹²⁴, los landers cuyos ingresos por el reparto de los impuestos sobre la renta, impuestos de corporaciones e impuestos industriales (que deben recaudar los ayuntamientos) son inferiores al promedio. Como se puede ver, los landers cuyos ingresos en concepto de estos impuestos son superiores al promedio de los landers están obligados a la compensación financiera horizontal directa (**horizontaler Finanzausgleich**).

¹²² BICKEL, W.: "La compensación financiera", en "Tratado de Finanzas", Tübingen, 1956. pag.730 y ss.; PAULICK, H.: "Steuerrecht", cit.; y, POPITZ: "Der Finanzausgleich", Berlín, 1930, cit. por FALCÓN Y TELLA (La compensación...."cit. pag. 154).

¹²³ KRUSE, Heinrich Wilhelm: "Das Finanzwesen der Länder der Bundesrepublik Deutschland", cit., pag. 63

¹²⁴ IDEM, IBIDEM.

La verdad es que las circunstancias históricas peculiares en que se ha ido gestando el sistema de compensación alemán – desde la República de Weimar¹²⁵ cuyo Reich aprobó la **Finanzausgleichgesetz** en sustitución de la denominada **Landessteuergesetz** de 1920, pasando por la reforma constitucional de 1969 y consiguientemente, la Ley de Compensación Financiera del 28 de agosto del mismo año, hasta la Ley sobre la Compensación Financiera entre la federación y los landers en su versión del 28 de enero de 1988-, hacen que éste sea muy diferente del que funciona en otros Estados federales o regionales – como Brasil, Italia o España –, en la mayoría de los cuales la compensación se produce exclusivamente en el marco del Presupuesto federal o general del Estado.

Por otro lado, el artículo 107, párrafo 2, frase 2, Ley Fundamental y el artículo 11 a), párrafo 2, de la Ley de Compensación Financiera, en la versión del 28 de enero de 1988, constituyen base jurídica suficiente para otras adjudicaciones complementarias de la Federación a los landers, en la actualidad.¹²⁶

Según Kruse¹²⁷ hasta la presente fecha esas adjudicaciones complementarias han subido continuamente: en 1990, por ejemplo, ascienden a casi 2700 millones de DM y el dicho artículo 11 a), párrafo 2, de la Ley sobre la Compensación Financiera establece que son Landers débiles económicamente los Estados miembros de Bremen, Renania-Palatinado, el Sarre y Schleswig-Holstein, los cuales reciben esas adjudicaciones adicionales de la Federación para que contribuyan a cubrir su necesidad financiera general.

Pero, retornando a las dos cuestiones diferentes que la nueva redacción del art.107.2 LFB suponen, es decir, el reparto de ingresos entre Federación y Estados y reparto, entre ellos, de los ingresos de los Estados, en tanto en cuanto al nuevo sistema de

¹²⁵ Vid., por todos, RURUP, Reinhard: "Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik", ed. por E. Kolb, Colonia 1972, pp.218-243, versión por Julio Linares publicada en el colectivo "El Estado Alemán (1870-1992)", Madrid, 1992, pags. 125/158.

¹²⁶ En virtud del "pacto de solidaridad" firmado tras la Unificación de las dos Alemanias, según recuerda Adame Martínez (Op. cit. pag. 407), se transferirán anualmente en favor de los nuevos Landers y durante un período de diez años 56.000 millones de marcos, junto con miles de millones de marcos en préstamos para la construcción de viviendas, infraestructuras, limpieza medioambiental y promoción económica; El mencionado pacto contempla asimismo el pago de 40.000 millones de marcos para sufragar las deudas de los Estados de la antigua Alemania del Este. Como puede verificarse la solidaridad interterritorial del modelo alemán de federalismo cooperativo tiene muchas lecciones a aportar al modelo brasileño y español, aunque éste último no se trate de una federación como el primero, el sistema de financiación de las CCAA camina para un federalismo fiscal, desde nuestro punto de vista.

¹²⁷ KRUSE, Heinrich Wilhelm: "Das Finanzwesen..." cit., pag. 64.

compensación financiera – a que se refiere, con profundidad, Lapatza¹²⁸ – merece señalar que el objetivo de la reforma constitucional de 1969¹²⁹ tuvo dos propósitos esenciales: dar una mayor estabilidad y flexibilidad a las bases financieras de las Haciendas Federal y Estatal, por un lado, y reforzar la capacidad financiera de la Federación a través de la creación de la ‘gran unión de impuestos’, por otro.

Es decir: esa ‘gran unión de impuestos’ (**Verbundsystem**) se configuró como una compartición de los impuestos sobre renta y sociedades entre Federación y Landers, bien como el impuesto sobre el volumen de ventas, como hemos dicho, para reforzar la Federación, mientras que han pasado para ésta los ingresos procedentes de relevantes recaudaciones como el impuesto sobre el tráfico de capital (seguros, letras de cambio, etc).

Adame y Lapatza¹³⁰ han puesto de manifiesto que el sistema de rígida separación de 1949, transformado en un sistema de separación limitado – igualmente denominado “sistema de separación ligado” (**Gebundenes Trennsystem**)¹³¹ –, en 1955-56, se transforma en un sistema muy próximo al sistema de unión puro y simple en donde todos los tributos afluyen a un fondo común que después se reparte, sobre un porcentaje previamente fijado, entre Landers y Federación.

En efecto, con la reforma constitucional de 1969 y consiguientemente, Ley de Compensación Financiera del 28 de agosto del mismo año, quedan reservadas exclusivamente a la Federación – con lo que se puede tener una idea del reforzamiento de la Hacienda Global –, los impuestos de aduanas, los impuestos sobre tráfico de capital, seguros, letras de cambio, los monopolios fiscales, los impuestos extraordinarios sobre el patrimonio, los impuestos de consumo (salvo el impuesto sobre volumen de ventas y los impuestos de consumo estatales), además de otros gravámenes complementarios y compensatorios.

Mientras quedan reservadas a los Landers los impuestos sobre el capital, sucesiones, automóviles, tráfico (salvo los que corresponden a la Federación o a ésta y los Landers

¹²⁸ FERREIRO LAPATZA, J.J.: “Hacienda Pública y autonomía en la Ley Fundamental de Bonn”, cit., págs. 50 y ss.; Tb., “La compensación interterritorial en la República Federal de Alemania”, P. y G.P., núm.3 (1979), págs. 109 yss.

¹²⁹ Vid., por todos, GREYWE-LEYMARIE, Constance: “Le fédéralisme coopératif en République Fédérale d’Allemagne”, Economica, Paris, 1981.

¹³⁰ FERREIRO LAPATZA, J.J.: “Hacienda Pública...” cit. pag.51; y, ADAME MARTÍNEZ, Francisco David: “Tributos Propios de las Comunidades Autónomas” cit. págs. 391 y ss.

¹³¹ Como ha puesto de relieve ADAME MARTÍNEZ, F.D. (Op. cit. pag. 399), el sistema de separación “ligado” aparece reflejado en los apartados 1 y 2 del artículo 106 de la LFB, donde se regulan los ingresos fiscales que se asignan de modo exclusivo a la federación (apartado 1) o a los estados federados (apartado 2).

conjuntamente), cerveza y casas de juego. Se aproxima al sistema de unión, en la medida que se aleja del sistema de separación.

En cuanto a la cuestión del reparto, entre ellos, de los ingresos de los Landers, proporcionado por la reforma constitucional de 1969, hay que señalar, preliminarmente, la adopción del criterio tradicional de la recaudación local, o sea, ‘los ingresos corresponden a cada Lander en tanto se recauden en su territorio’.

Se prevén diversas medidas, indica Lapatza –¹³² tendentes a paliar las diferencias económicas entre Estados; La cuarta parte de la participación estatal se destinará a Estados cuyos ingresos por habitante derivados de ciertos impuestos no alcancen la media nacional. Se prevé la regulación por ley¹³³ de las prestaciones de compensación entre Landers; se prevén, en fin, dotaciones complementarias de la Federación a los Landers débiles, como ya hemos señalado, cuyas previsiones valoran efectivamente el principio de capacidad.

Por otro lado, vale la pena referir el tema de la financiación mixta, o sea, de los deberes de compensación de la Federación frente a los Landers y ayuntamientos – aunque nuestro estudio conserve como límite y ámbito de interés la compensación que se hace a nivel de los Landers entre ellos o entre éstos y la Federación –, determinados por el artículo 106, párrafo 8, de la Ley Fundamental de Bonn¹³⁴.

La verdad es que ahí se encuadra el caso de cuando la Federación, por ejemplo, requiere instituciones especiales en algún lander que origine gastos adicionales directamente a estos landers o reduzca sus ingresos, la Federación garantiza la compensación (**Finanzausgleich**) necesaria siempre que estos landers no puedan sufragar estos gravámenes especiales.

¹³² IDEM, IBIDEM

¹³³ Cfr., la Ley de Compensación Financiera del 28 de agosto de 1969 y, luego, su versión del 28 de enero de 1988, especialmente el art. 11 a), párrafo 2, de ésta.

¹³⁴ El artículo 106, párrafo 8, de la **Grundgesetz** establece: “Cuando la Federación ordena en particular a un Estado o a un Municipio (agrupación municipal) la creación de especiales servicios que de forma directa ocasionen a dichos Estados o Municipios (agrupaciones Municipales) un aumento de gasto o una disminución de ingresos (cargas especiales), tiene que garantizarles la necesaria **compensación** en la medida en que a los Estados y a los Municipios (agrupaciones municipales) no les sea posible soportar estas cargas especiales. Las indemnizaciones provenientes de terceros y las ventajas financieras que se den a estos Estados o Municipios (agrupaciones municipales), como consecuencia de aquellos servicios serán objeto de consideración a efectos de la compensación (**Finanzausgleich**).”

¹³⁵ Véase que según el artículo 31, párrafo 2.2, de la Ley relativa al Tratado de 18 de mayo de 1990 para la creación de una Unión monetaria, económica y social entre la República Federal y la República Democrática Alemana, queda establecido que, con efectos de 1 de enero de 1995, hay que regular de nuevo las relaciones financieras entre la Federación y los **Länder** {principalmente la compensación financiera (**Finanzausgleich**) entre éstos y la asignación complementaria de la Federación}.

Pero, más grave aún es la debilidad financiera de los nuevo Landers en los últimos años – tras la reunificación de las dos Alemanias (1990)¹³⁵ y necesidad de alcanzar los objetivos de la convergencia en el proceso de integración Europea –, teniendo en cuenta que, a pesar de dicha reforma financiera de 1969 la cuestión parece va persistir durante bastante tiempo, según **Vogel**¹³⁶ que puso de manifiesto conducir tal cuestión además de constantes debates político-constitucionales, controversias libradas ante el Tribunal Constitucional, como se puede verificar en los siguientes fallos: ‘BVerfGE 39, 96 (107 ss); BVerfGE 41, 291 (306 ss.); 55, 274 (300 ss.); 67, 256 (288 ss.); 72, 330 (383 ss.) y, BVerfGE 78, 249 (266 ss.).’

Hemos visto que la Ley Fundamental de Bonn prevé la autonomía financiera de los Landers a partir de unos mecanismos de compensación tanto verticales como horizontales, y mediante un complicado sistema de agrupaciones fiscales (**Steuerverbünde**), así como la previsión de formas de financiación mixta, los cuales suman una verdadera Constitución Financiera.

En ese sentido, somos llevados a subrayar aquí la relevancia de la perspectiva comparativa de este estudio, en la medida en que, por ejemplo, si como es tan usual en el Derecho alemán la articulación de la compensación financiera vía transferencias entre los landers ricos y pobres de recursos propios (**Horizontaler und vertikaler Finanzausgleich**) – ya sea en concepto de participación en ingresos los de unos en los de otros, ya sea en concepto de subvención –, respecto a estas últimas, hubiese cabido la posibilidad de que el Fondo de Compensación interterritorial a que se refiere el artículo 158.2 CE se nutriese no sólo de la aportación del Estado sino también de aportaciones de las Comunidades Autónomas según su capacidad, con el fin de conseguir, también por esta vía, un efecto de solidaridad y compensación directa.

No obstante, como en el pleno del Congreso fueron rechazadas dos enmiendas en este sentido presentadas¹³⁷, el ordenamiento constitucional español sólo prevé una única vía para articular la compensación interterritorial, es decir, a través de las transferencias efectuadas por el Estado, más precisamente, vía FCI como una carga general del Estado, como veremos, en profundidad, en el próximo capítulo.

¹³⁶ VOGEL, Juan Joaquín: “El régimen federal de la Ley Fundamental”. en el colectivo “Manual de Derecho Constitucional” cit., pag. 666.

¹³⁷ Constitución española. Trabajos parlamentarios. vol. II, Cortes Generales, Servicio de estudios y publicaciones, pags. 2526 y 2527, cit. por R.Falcón y Tella, Op. cit. pag. 182, nota 49.

En definitiva, como puso de relieve **Vogel**¹³⁸, ‘contemplado desde una perspectiva federal, la Constitución financiera ha de medirse por la idea de que la condición estatal de la Federación y de los **Länder** únicamente puede desplegarse de modo eficaz si tanto una como otros disponen, en el marco de una administración presupuestaria por principio autónoma e independiente de las demás (art.109.1 GG), de una participación suficiente en los ingresos fiscales, de modo tal que no tengan que depender de asignaciones de terceros (BVerfGE 39, 96 (108)).’

Por ello se dice que el **Bundesrat** o Consejo Federal es, en la actualidad y cada vez más definitivamente, la principal vía de influencia de los **Landers** en el importe de sus propios ingresos fiscales, considerando que desde la óptica federal, si la gestión de la mayor parte de los impuestos corresponde a las autoridades financieras regionales, en cambio los **Länder** sólo parcialmente tienen competencias legislativas en esta materia - incluso respecto de impuestos cuya recaudación va a parar íntegramente a sus arcas.

El reconocimiento del federalismo cooperativo en lo que se refiere a la política interior europea¹³⁹ se centraliza en el instrumento del órgano constitucional del **Bundesrat** mutándose en esta función de un órgano constitucional federal en un órgano de la cooperación interestatal.

Karl Loewenstein¹⁴⁰ ya ha puesto de relieve que el pueblo alemán se entrega hoy menos que nunca al particularismo y goza actualmente de una vida en común más armoniosa que en cualquier época anterior; para concluir que todo esto es excelente, pero el federalismo tiene que pagar la cuenta.

Concordamos que el federalismo cooperativo alemán sigue una tendencia de grandes transferencias de las competencias de los **Landers** para la Federación, así bien de ésta para la Unión Europea. Por otro lado, en el tema de las relaciones entre la Ley Fundamental de Bonn y la Comunidad Europea¹⁴¹ – aunque sobrepase los límites de nuestro estudio –, se observa que el Tribunal Constitucional Federal reconoce

¹³⁸ VOGEL, Juan Joaquín: “El régimen federal de la Ley Fundamental”, en el colectivo “Manual del Derecho Constitucional”, pag. 666.

¹³⁹ Vid., por todos, PIELOW, Johann Christian: “Mecanismos de cooperación en el Estado federal alemán: especial referencia la conferencia de Presidentes”, ponencia presentada en ‘Jornadas sobre el futuro del Estado Autonómico’, Santiago de Compostela, diciembre de 1995.

¹⁴⁰ LOEWENSTEIN, Karl: “Teoría de la Constitución”, versión de Alfredo Gallego Anabitarte, Ariel Derecho Editorial, Barcelona, 1986, en especial capítulo X (‘Federalismo’) pag. 353/387, en concreto, pag.378.

¹⁴¹ Vid., por todos, WEBER, A.: “Los **Länder** y el Derecho europeo”, ponencia presentada en ‘Jornadas sobre el futuro del Estado Autonómico’, Santiago de Compostela, diciembre 1995.

la primazia de las normativas comunitarias, pero desde que respetados los principios de subsidiaridad, del federalismo, de los Derechos Fundamentales y el principio de cooperación.

De esa manera, el BVerfGE reconoce que el nucleo del federalismo alemán no es atingido. Y, en verdad, hay casos concretos en que se halla una compensación de la reserva de Derecho federal a la cooperación comunitaria: cuando se debate cuestiones culturales en el Consejo de Ministros, por ejemplo, el representante alemán ya no es el Ministro Federal de la Cultura, sino el Ministro de Cultura local o del Lander implicado o involucrado.

Solamente una pratica constitucional más continuada, como ha puesto de relieve **Weber**¹⁴², de la participación del Bundesrat (Consejo Federal) y la representación de los Landers en el Consejo de Ministros podrá indicar la eficacia y valorar la aptitud del nuevo modelo que la reforma constitucional de 1993 diseñó en cuanto fruto de las reivindicaciones de los Landers de cara a la Federación como compensación para la pérdida de competencias.

F/ Conclusiones Preliminares

Terminamos los anteriores comentarios ofreciendo las siguientes conclusiones: 1) La República Federal de Alemania se constituye en ejemplo de federalismo cooperativo donde su Constitución (Ley Fundamental de Bonn de 1949) divide las competencias o soberanías tributarias y fiscales entre la Federación y los Landers, bajo un esquema de separación, es decir, el él los diferentes impuestos se reparten entre el Estado global y los territorios autónomos de los **Länder**; 2) El modelo alemán basa su descentralización político-administrativa-tributaria en diversos principios constitucionales donde los cuales se muestra relevante para nuestro estudio el siguiente: a) el principio de la lealtad federal (**Bundestreue**); y, 3) El texto de la Ley Fundamental recoge una vieja institución alemana, la compensación financiera (**Finanzausgleich**) en tanto en cuanto instrumento de corrección de los desequilibrios interterritoriales producidos por la financiación, en cierto grado, separada de Federación y Landers; Se ejerce allí dos clases de compensación financiera: a) la compensación ordinaria horizontal indirecta (**horizontaler Finanzausgleich**) y la compensación financiera vertical (**verticaler Finanzausgleich**), teniendo ésta por objeto la distribución entre el Estado global y los Landers, en atención a los principio de autonomía y de suficiencia,

¹⁴² IDEM, IBIDEM

mientras aquella (que interesa más a nuestro estudio comparado en la medida que significa manifestación específica de la solidaridad interterritorial, en terreno financiero) persigue la equiparación (**péréquation financière**) de la capacidad entre las diferentes Haciendas de un mismo nivel, o sea, entre las diferentes Haciendas de los Landers alemanes, incluso los **Länder** de la antigua República Democrática, reunificados tras el Tratado de 1990.

Llevando en consideración, sin embargo, que los diversos mecanismos de compensación financiera (**Finanzausgleich**) adoptados por el sistema alemán fueron ya estudiados, es menester estudiar ahora el caso de Portugal, país con el cual tantas relaciones mantiene el Estado brasileño, desde la colonización, y el cual cuenta, además, con una provechosa experiencia en la utilización de un Fondo de Solidaridad Interterritorial de las diferencias regionales, es decir, con el Fondo de Equilibrio Financiero, cuyo estudio comparado hacemos a continuación.

II/ El pelucilar modelo portugués: unitario y democrático descentralizado

1/ El principio de solidaridad en el sistema constitucional portugués

El artículo 227, de la Constitución portuguesa de 1976, afirma textualmente que “la autonomía regional tiende a la consolidación de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses”.

Como es natural concluir la solidaridad consagrada en el sistema constitucional de la pátria que colonizó Brasil no se predica, por tanto, de los entes territoriales, sino de los propios individuos – los portugueses –, es decir, no se halla consagrada a nivel constitucional una solidaridad interterritorial, sino interpersonal.

Por otro lado, el artículo 237 (integrante del Título VIII, el cual es dedicado al Poder Local) de la Lex Suprema de Portugal establece que las autarquías integran la organización democrática de la República y del Estado Portugués, definiéndolas como “personas colectivas territoriales dotadas de órganos representativos, que objetivan la consolidación de intereses propios de las poblaciones respectivas”.¹⁴³

Hay que decir, sin embargo, que esta solidaridad consagrada por el ordenamiento portugués (art. 227 mencionado) se relaciona estrechamente con otro principio constitucional: el principio de la corrección de las desigualdades en la distribución de

¹⁴³ Cfr., GOMES CANOTILHO, J.J. y VITAL MOREIRA: “Constituição da República”, 3a edición revista, Coimbra Editorial, Coimbra, 1993.

la riqueza y de las ganancias, a tenor de lo dispuesto en el artículo 81.b, de la Lex Suprema de Portugal. Ambos principios constitucionales se encuadran en el contexto de contribución a la autonomía financiera de las autonomías o autarquías locales, a que se refiere el apartado segundo del artículo 240 de la Constitución portuguesa, el cual establece que ‘el régimen de las finanzas locales será establecido por ley y objetivará la justa repartición de los recursos públicos por el Estado y por las autarquías y la necesaria corrección de desigualdades entre autarquías del mismo grado’.

El Tribunal Constitucional portugués siempre ha firmado posición favorable a la valoración de este principio constitucional. En su Sentencia núm.358/92 – Proceso núm. 120/92, publicada el 26 de enero de 1993, en el **Diario de la República**, Serie A, pág. 303, comentaba que ‘en este contexto, la garantía de autonomía financiera de las autarquías locales que la Constitución consagra depende del concreto régimen recogido en la Ley de Finanzas Locales a que se refiere el apartado segundo del artículo 240 de la Constitución, subordinado a las finalidades de la justa repartición de los recursos públicos por el Estado y por las autarquías (**principio de solidaridad**) y de la necesaria corrección de desigualdades entre autarquías del mismo grado (principio de la igualdad activa).’

Ya anteriormente, en la Sentencia núm.361/91, publicada en el **Diario de la República** 2ª serie, núm.8, de 10 de enero de 1992, pág. 384, el Intérprete supremo de la Norma constitucional portuguesa aclarara: ‘la gestión de esos medios patrimoniales habrá de ser determinada autónomamente por los órganos libremente elegidos por el poder local, no pudiendo quedar totalmente dependientes de actos administrativos o de instrucciones del Estado, sin perjuicio de una actividad tutelar de éste. En lo que se refiere a los Municipios, además de estar constitucionalmente asegurado que en sus ingresos propios están incluidos obligatoriamente las provenientes de la gestión de su patrimonio y las cobradas por la utilización de sus servicios (art. 240, apartado 3, de la Constitución, precepto aplicable a todas las autarquías locales) el artículo 254 de la Ley Fundamental prevé que los mismos municipios “participan, por derecho propio y en los términos definidos por la ley, en los ingresos provenientes de los impuestos directos (...)”.

Mientras aquel principio se constituye en uno de los principios políticos constitucionalmente conformadores, éste último se constituye en uno de los principios constitucionales impositivos, en los cuales, como ha puesto de relieve **Gomes Canotilho**¹⁴⁴ ‘se subsumen todos los principios que, sobre todo en el ámbito de la

¹⁴⁴ GOMES CANOTILHO, J.J.: “Direito Constitucional”. 6ª edición revista, Livraria Almedina Edit., Coimbra, 1993, pág. 173.

constitución dirigente, imponen a los órganos del Estado, sobre todo al legislador, la realización de fines y la ejecución de tareas.¹⁴⁵

Es, por lo tanto, un principio constitucional dinámico, prospectivamente orientado. El propio constitucionalista portugués presenta como ejemplo de principio constitucional impositivo el principio de la corrección de las desigualdades en la distribución de la riqueza y de las ganancias (art. 81.b, de la Constitución portuguesa), el cual traza, sobre todo al legislador, las líneas directrices de su actividad política y legislativa, al tiempo que fundamenta la solidaridad entre los portugueses.

El principio de solidaridad en el ordenamiento jurídico portugués vigente es, por lo tanto, un principio dotado de carácter constitucional conformador. Por supuesto, aunque la nación portuguesa - que ha colonizado el Brasil durante siglos - no pueda ser tomada como ejemplo de Estado compuesto, con multiniveles de hacienda, su actual sistema constitucional ha inspirado bastante al modelo brasileño en lo que refiere a la introducción de Derechos Sociales y procesales consagrados por la Constitución federal de 1988, como hacemos ver, en profundidad, en capítulos ulteriores.

Tras un largo período de centralización del poder estatal en el presente siglo, bajo el gobierno de Salazar,¹⁴⁵ el nuevo orden constitucional republicano surgido con la revolución de los "cravos" o del 25 de abril abrió las puertas para una descentralización con fuertes características de autonomía administrativa y financiera y consagró las autarquías locales como integrantes de la organización democrática del Estado.

Como ha puesto de manifiesto **Vital Moreira**¹⁴⁶ las autarquías locales portuguesas y los correspondientes órganos constituyen un elemento autónomo de la 'estructura del poder político', con suficientes garantías institucionales y las cuales no pueden se auto-extinguir ni establecer, entre sí, acuerdos de fusión o incorporación.

A/ La construcción del poder local democrático en Portugal

El nuevo poder local democrático portugués fue consagrado en el Título VIII, de la Constitución de la República, promulgada el 2 de abril de 1976, cuya proyección, como ya hemos señalado, resulta del hecho de que las autarquías locales son ahora

¹⁴⁵ Nótese que es representación de la mencionada centralización política y administrativa portuguesas la Constitución corporativa de 1933, así como el Código Administrativo de 1936/1940, el cual consideraba los Presidentes de Cámaras como magistrados administrativos que representaban el Estado en el territorio municipal. Cfr., por todos, CESAR OLIVEIRA: "A Constituição de 1976 e o novo poder local democrático" en "Grandes Temas da nossa história. História dos Municípios e do poder local (Dos finais da idade média à União Europeia)", Circulo dos Leitores Edit., Lisboa/Coimbra, 1995, págs. 354 y ss.

¹⁴⁶ MOREIRA, Vital y GOMES CANOTILHO, J.J.: "A Constituição da República" cit., pág. 881.

formas autónomas de administración y no, cualquier forma de administración indirecta del Estado, como durante el período del Estado Nuevo.

Como establece el artículo 239, de la Constitución portuguesa, al remitir las atribuciones y competencias de las autarquías locales para legislación específica, cualquiera que sea ella habrá de ser promulgada “en armonía con el principio de la descentralización administrativa”; es decir, como lo han puesto de relieve **Canotilho y Moreira**¹⁴⁷ las atribuciones de las autarquías locales se fundamentan en dos principios básicos: primero, el de que la descentralización y la consagración constitucional de atribuciones reserva para las autarquías atribuciones propias, y, segundo, parte del presupuesto de que será concretizada para aquellas la transferencia de las “atribuciones estatales de naturaleza local”.

No cabe duda que si hubo sectores en la vida portuguesa donde se hicieron sentir los cambios resultantes de la mencionada revolución de 25 de abril fue el del denominado Poder Local. La construcción del poder local democrático¹⁴⁸ ha venido se dando por etapas a las cuales es menester hacer aquí un repaso breve a continuación.

En primer término ha de destacarse que las elecciones autárquicas de diciembre de 1976 ya se han realizado no solamente en un contexto de normalidad democrática de la vida política portuguesa, sino con los órganos de soberanía debidamente instalados y en la plenitud del ejercicio de sus funciones.¹⁴⁹

Por otro lado, desde el punto de vista de las innovaciones que nos interesa aquí analizar – en materia de finanzas locales portuguesas rumbo a una descentralización

¹⁴⁷ GOMES CANOTILHO, J.J. y MOREIRA, Vital: “Constituição...” cit. pág. 886.

¹⁴⁸ MARQUES LEANDRO, J.M. y VALDEZ MATIAS, Vasco: “Manual de Gestão Financeira Autárquica” en **Cadernos SEDES (Associação para o desenvolvimento económico e social)**, Coimbra, 1994, págs. 17 y ss. Cfr., igualmente, por todos, del último autor la interesante obra: “Contributo para o Estudo das Finanças Municipais em Portugal”, Ministerio del Planeamiento y de la Administración del Territorio, Coimbra, 1987.

¹⁴⁹ Cfr., por todos, OLIVEIRA, César: (Op. cit. pág. 363, nota al pie de página núm. 4) cuando pone de manifiesto que el Partido Socialista ha gobernado desde julio de 1976 hasta diciembre de 1977, en un Gobierno minoritario que se deshace en la Asamblea de la República, en virtud de una moción de confianza presentada por Mario Soares y que ha recibido votos contra de todos los partidos, incluso el PCP. Le siguió un gobierno de ‘base parlamentaria’ PS/CDS que se deshizo en julio de 1978. Y luego hubo una serie de gobiernos de iniciativa de Ramalho Eanes (Nobre da Costa, Mota Pinto e Maria de Lourdes Pintasilgo) a que suceden dos gobiernos de la Alianza Democrática (PSD/CDS/PPM) los cuales serán sustituidos por el denominado ‘gobierno del bloco central’ (PS/PSD) en consecuencia de la victoria electoral del PS en abril de 1983, en elecciones anticipadas. El bloco central terminó con la victoria de Cavaco Silva en el Congreso del PSD de Figueira da Foz, lo que dio lugar a nuevas elecciones en octubre de 1985, en las cuales el PSD obtuvo mayoría relativa.

CUADRO 1
PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
(En Miles de “Contos”)

Ingresos Tributarios	1974 Montante	1974 %	1975 Montante	1975 %
Adicionales a las Contribuciones e Impuestos del Estado	1316	51,0	1115	43,5
Otros impuestos municipales directos	1218	47,6	1432	55,9
Impuestos municipales indirectos	19	0,7	10	0,4
Multas	4	0,2	5	0,2
TOTAL	2557	100	2562	100

Fuente: J.M.Marques Leandro y otro: “Manual de Gestión Financiera Autárquica”, cit. pag.23.

autonómica –, ha de destacarse que la Ley de Finanzas Locales (Ley núm.1/1987, de 6 de enero) representó una verdadera carta de liberación de los municipios portugueses.

Sin embargo, analisemos antes la primera Ley de Finanzas Locales (la conocida 1ª LFL – Ley núm. 1/1979, de 2 de enero) la cual significó ya en finales de la década de los setenta una primera innovación bastante rotunda a través de una legislación de desarrollo, en la medida que estableció, en lo que se refiere a los impuestos, que el producto de los ingresos de cuatro de ellos pasaría a pertenecer a los municipios, es decir: el impuesto de turismo, la contribución predial rústica y urbana, el impuesto sobre vehículos y el impuesto para el servicio de incendios.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Cfr., por todos, en el sentido de verificar un estudio detallado de la primera Ley de Finanzas Locales (1ª LFL) la ya citada obra de VASCO VALDEZ, Matias: “Contributo para o estudo das finanças municipais em Portugal”, Comisión de Coordinación de la Región Centro, MPAT, Coimbra, 1987, sobre todo, págs. 87/114.

En el ámbito de aplicación anterior del Código Administrativo¹⁵¹ se dibujó la situación fáctica que el cuadro número 1, adelante, refleja.

El análisis más secillo del cuadro anterior nos lleva a concluir que el marco legal en materia de finanzas locales en Portugal tras el “25 de abril” se mantuvo, apesar de los cambios rotundos en otros terrenos.

Sin embargo, tras la 1ª Ley de Finanzas Locales núm 1/79, de 2 de enero, el legislador ha concedido a los municipios una participación, en el mínimo de un 18 por ciento, en diversos impuestos estatales sobre el rendimiento, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 255 de la Constitución, participación ésta que, no obstante, era distribuida a los municipios a través de tres indicadores que atendían al número de habitantes, al área y a la recaudación de impuestos directos cobrados en el área del municipio.

Esta situación nueva ha conducido a un crecimiento lento de los impuestos, al mismo tiempo que a un incremento sensible a las transferencias, en lo que se refiere a la distribución de los ingresos municipales portugueses, como se puede verificar del CUADRO 2 a continuación.

Como han puesto de relieve **Marques Leandro y Valdez Matias**¹⁵² en lo que se refiere a la distribución de los ingresos municipales portugueses, tras la promulgación de la primera Ley de Finanzas Locales, de 1979, hubo un incremento sensible de las transferencias en virtud ‘del hecho de que los 18 por ciento de participación en los impuestos directo del Estado no son considerados como impuestos locales, sino como transferencias’ las cuales se concretan a través del mecanismo del Fondo de Equilibrio Financiero (FEF),¹⁵³ estudiado, en profundidad, en el próximo apartado.

¹⁵¹ Cfr., LÍRIO, Oliveira: “Impostos Locais no Direito Tributario Portugues”, en **Separata de la Revista de Derecho Administrativo**, Tomos III y IV, núms. 1 y 2. Coimbra, 1950. Nótese que el Código Administrativo (arts. 704 y 714) dividía los impuestos directos e indirectos de la siguiente forma: (art. 704 Cód. Adm.: Impuestos directos) que eran el impuesto de prestación de trabajo, el impuesto para servicio de incendio, el impuesto sobre espectáculos, los adicionales a las contribuciones e impuestos del Estado, el impuesto de comercio e industria y, el impuesto de turismo; (art. 714, del Cód. Adm.: Impuestos Indirectos) que consistían en determinadas tasas cobradas sobre el ganado, generos y artículos vendidos en el Consejo para consumo.

¹⁵² MARQUES LEANDRO, J.M. y VALDEZ MATIAS, Vasco: “Manual de Gestão Financeira Autárquica”, cit., pág. 25.

¹⁵³ Nótese que el FEF se constituye en mecanismo financiero de compensación horizontal indirecta, puesto que dotación a cargo de los Presupuestos Generales del Estado portugués, transferido a los municipios bajo criterios objetivos con el fin de corregir los desequilibrios económicos y las desigualdades en la distribución de la riqueza y de las ganancias, es decir, principio constitucional de alcance similar al de solidaridad consagrado por la Constitución de España, a tenor de lo dispuesto en el artículo 81/b, de la Constitución portuguesa. Aunque vamos en los capítulos ulteriores tener ocasión de profundizar el análisis comparado de los Fondos de solidaridad y compensación interterritoriales de Brasil y España – el FNE y FCI, respectivamente –, en tanto en cuanto instrumentos financieros redistributivos, no parece demasiado adelantar en las presentes páginas el estudio de la experiencia portuguesa de descentralización de ingresos tributarios, desde el punto de vista de la utilización del Fondo FEF en la dirección de concretización de dicho reto, sin perjuicio de las referencias concretas que volvamos a hacer a este modelo en los mencionados capítulos ulteriores.

Véamos un tercer cuadro a continuación que bien refleja la importancia relativa de las tres fuentes financieras del Municipio portugués, en el período analizado- desde inmediatamente anterior a la revolución de los “cravos” hasta una década después.

CUADRO 2
COMPARACIÓN ENTRE DOS SITUACIONES

Impuestos	Código Administrativo	Ley núm.1/79 (1ª LFL)
Impuestos de prestación de trabajo	sí	no
Impuestos para servicio de incendio	sí	sí
Impuestos sobre espetáculos	sí	no
Impuesto de comercio e industria	sí	no
Impuesto de turismo	sí	sí
Contribución predial rústica	hasta 35% de la recaudación	sí
Contribución predial urbana	hasta 17% de la recaudación	sí
Impuesto sobre vehículos	no	sí
Impuesto profesional	no	sí (*)
Impuesto complementario	no	sí (*)
Contribución industrial	hasta 14% de la recaudación	sí (*)
Impuesto sobre la aplicación de los capitales	hasta 10% de la recaudación	sí (*)
Impuestos sobre sucesiones y donaciones	no	sí (*)
Sisa	no	sí (*)
Impuesto sobre la industria agrícola	hasta 14% de la recaudación	no

(*) Participan en un 18%, al menos, de los ingresos de estos impuestos, que constituyen una transferencia a través del Fondo de Equilibrio Financiero (FEF), a nuestro juicio, un mecanismo de compensación de las diferencias fiscales entre las regiones portuguesas, como demostramos más adelante.

Fuente: Marques Leandro y Valdez Matias, Op. cit. pág. 25.

En lo que se refiere al cuadro núm.3 anterior se puede verificar igualmente que el crédito ha sufrido una disminución en el seno de los ingresos tributarios municipales portugueses, aunque a partir del año 1981 retorna a incrementarse.

En verdad, ha de destacarse que a partir de 1975 se ha reforzado la componente “transferencias” en el cuadro de los ingresos tributarios municipales portugueses, resultado de incremento sustancial de las dotaciones advenidas del Estado, sobre todo para asegurar los incrementos de encargos con el personal de las Autarquias con mejores ganancias y mayor número de funcionarios, fenómeno, además, bastante similar al ocurrido en el Brasil tras la promulgación de la Constitución de 1988, con la valorización de los entes municipales.

CUADRO 3
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LAS TRES FUENTES
FINANCIERAS DEL MUNICIPIO PORTUGUÉS (En %).

Período	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Impuestos	61	41	35	29	31	19	19	19	24	20
Transferencias	23	50	58	68	66	78	75	68	62	66
Préstamos	16	9	7	3	3	3	5	13	14	14
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección General de la Administración Local - Feria de las Regiones Portuguesas, página 7, cuadro número 12.

Una de las principales consecuencias de la entrada en vigor de la primera Ley de Finanzas Locales fue la ruptura del porcentaje de participación de los impuestos en el abanico de los ingresos tributarios municipales o locales de Portugal: pasó de un 61 por 100, en el año 1974, para solamente un 20 por 100, en el año 1983, como se puede ver en el cuadro núm.3 anteriormente expuesto, el cual cubre dos períodos de vigencia de sistemas diferenciados de financiación del poder local en el país vecino, de 1974/78, bajo el sistema del Código Administrativo de 1940 y de 1979/83, bajo la Ley núm. 1/79.

Sin embargo, mucho tanto ha contribuido para ello la creación del Fondo de Equilibrio Financiero (FEF), sistema portugués concebido por la Ley para efectuar las transferencias de los PGE para los municipios, el cual analizaremos, más adelante, en profundidad.

Antes, no obstante, es menester que hagamos una cierta referencia a otros dos sistemas de finanzas locales: el del Decreto-Ley núm.98/84, que vigoró entre 1985 y 1986 y al de otra Ley de Finanzas Locales, a de número 1/1987, de 6 de enero, en vigor hasta la presente fecha. En realidad, tras 1974 estuvieron en vigencia, en Portugal, sucesivamente, cuatro sistemas de financiación local o regional, dos de ellos ya anteriormente señalados, es decir, el del Código Administrativo de 1940, en el período de 1974/78; el de la denominada primera Ley de Finanzas Locales (Ley núm.1/79), entre 1979 y 1984; el del mencionado decreto-ley núm.98/84, entre 1985/86 y el de la Ley núm.1/87, desde enero de 1987.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Cfr., por todos, NUNES DA SILVA, Carlos: "O Financiamento dos Municípios", en **Historia dos municípios e do poder local**, (Coordinado por César Oliveira) Círculo de Leitores Edit., Coimbra, cit., págs. 433 y ss., donde el autor afirma que "até 1979 vigorou um regime de subsídios e comparticipações, herdado do Estado Novo, processados através de vários serviços da administração central, em que predominava uma distribuição casuística e discricionária". Lógico que hasta entonces prevaleció el régimen del Código Administrativo - centralizador, por lo tanto, y solamente después de la creación del Fondo de Equilibrio Financiero se posibilitará la introducción de criterios de distribución más equitativos.

CUADRO 4
ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS
Decreto-Ley núm. 98/84, de 29 de marzo

1. Ingresos Propios de los municipios

- * El rendimiento de bienes propios, muebles o inmuebles, así como los advenidos de bienes y servicios o administrados por el municipio o por él dado en concesión
- * El producto de la venta de bienes y el producto de donaciones, legados y herencias
- * Otros dados por ley
- * El producto de la cobranza de tasas o tarifas municipales (por la utilización de sus servicios)
- * El producto de la cobranza de tasas por licencias concedidas por el municipio
- * El producto de la cobranza de encargos de más-valías destinadas por Ley a los municipios
- * Multas o “coimas” por infracción de posturas o reglamentos de su competencia
- * “Derramas”
- * Préstamos a corto plazo (Tesorería)
- * Préstamos a medio y largo plazo (inversiones reproductivas de carácter social y cultural)
- * El producto del lanzamiento de obligaciones municipales

2. Impuestos recaudados por el municipio

- * *Contribución predial rústica y urbana*
- * Impuesto sobre vehículos
- * Impuesto para servicio de incendio
- * Impuesto de turismo
- * Impuesto de más-valías
- * Impuesto municipal de transportes
- * 2% del producto de la cobranza de la tasa por primera venta del pescado

3. Transferencias de la administración central o de la Hacienda Estatal

- * FEF - Fondo de Equilibrio Financiero

4. Otros Ingresos

- * *Auxilios especiales en caso de calamidad pública*
- * A las autarquías negativamente afectadas por las inversiones de responsabilidad de la administración central (carreteras, auto-pistas, puertos, aeropuertos, embalses)
- * Recuperación de áreas de contrucción clandestina o de renovación urbana
- * Resolución de bloqueos graves en las áreas de servicios de transporte y de bomberos
- * Cooperación financiera entre la Hacienda Central y la Autarquía en el dominio del desarrollo regional

Fuente: Carlos Nunes da Silva: “La financiación de los municipios”, cit. pag. 445/446.

En lo que se refiere al Decreto-Ley núm. 98/84, de 29 de marzo, ha de destacarse que creó más dos impuestos locales, es decir, en él aparece el Municipio como sujeto activo de más dos otros tributos: la tasa municipal de transportes (TMT) la cual jamás fue reglamentada; y, el impuesto de más-valías, cuyo producto solamente a partir de 1985 fue destinado a los municipios portugueses, en torno de un millón de ‘contos’.

El cuadro anteriormente aportado – el de número 4, el cual contiene la estructura de los ingresos tributarios de los municipios o del poder local portugués durante la vigencia del Decreto-Ley núm. 98/1984, de 29 de marzo, por lo cual se discrimina cuatro secciones: a) los ingresos propios de los municipios; b) los impuestos recaudados por el ente municipal; c) las transferencias de la Administración Central o Hacienda Estatal vía FEF; y, d) otros ingresos.

En una rápida valoración del Decreto-Ley núm. 98/84 – en lo que se refiere a su contribución a la construcción del poder local democrático en Portugal – tenemos a destacar que fueron positivas algunas innovaciones introducidas por él, es decir: una mayor enumeración del abanico de tasas (como se puede constatar por el ítem 1, del cuadro núm.4 anterior), además de la separación de éstas de las tarifas y precios de los servicios (Idem, arts. 8 y 9, del DL 98/84); Fue igualmente positivo la mejora sensible en lo que se refiere a los préstamos (artículo 10) y a la creación de los contratos de reequilibrio financiero (artículo 13, de la norma bajo análisis).

Como ha puesto de manifiesto **Nunes da Silva**¹⁵⁵, en 1985 – 1986 tuvo lugar una nueva revisión de la Ley de Finanzas Locales (Ley núm. 1/87, del 6 de enero), por imposición de la reforma fiscal, de la adhesión de Portugal a la Comunidad Europea y del Fallo del Tribunal Constitucional que consideró inconstitucional el régimen propuesto en el antes mencionado Decreto-Ley num.98/84 para las autarquías de las regiones autónomas.

El cambio introducido en la legislación de las finanzas locales portuguesas con la edición de la nueva e segunda LFL núm.1/87, del 6 de enero, conoció los principales rasgos siguientes: a) un nuevo impuesto local denominado “sisa”, similar a la contribución predial en lo que se refiere al volumen de recaudación (arts. 4 y 6); b) una actualización de los rendimientos recaudados de los predios urbanos y rústicos, de acuerdo con índices a publicar en la Ley de los FGE; y, una nueva forma de cálculo del Fondo de Equilibrio Financiero (FEF), el cual pasó a ser calculado con

¹⁵⁵ NUNES DA SILVA, Carlos: “O Financiamento dos Municípios”, en **Historia dos Municípios e do Poder Local (Dos finais da Idade Média à União Europeia)**, Dirección de César Oliveira, Círculo de Leitores Edit., cit., pag. 439.

base en los ingresos del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), adoptado por Portugal en el año 1986, tras la extinción del Impuesto del Turismo.

La nueva fórmula de cálculo del FEF quedó en conformidad con la siguiente fórmula:

$$\text{FEF } n = \text{FEF } n-1 \times \frac{\text{IVA } n}{\text{IVA } n-1}$$

donde “n” es el año a que se refiere el Presupuesto del Estado, IVA_n es el valor del Impuesto sobre el Valor Añadido previsto en el Presupuesto del Estado para ese año y IVA_{n-1} es el valor del Impuesto sobre el Valor Añadido previsto en el Presupuesto del Estado del año anterior (art.9)

Lógico está que dejaremos para comentar, en profundidad, acerca de la fórmula de cálculo del Fondo de Equilibrio Financiero (FEF) más adelante, en los próximos apartados, una vez que, por ahora, nos interesa más hacer un breve análisis del papel de la Ley núm.1/87 en el proceso evolutivo de descentralización política y administrativa, en el Portugal.

Por otro lado, debe destacarse que tras la entrada de este país a la CEE – se han desarrollado diversos períodos que corresponden a formas y fases diferentes de la aplicación de los instrumentos financieros comunitarios en Portugal, los cuales no nos vamos a detener, por sobrepasar el objeto de nuestro estudio.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Cfr., por todos, COSTA REIS, Romeu: “Os Fundos Estruturais em Portugal. Impactos no Desenvolvimento e no Território”, en “**Do Liberalismo à União Europeia**”, páginas 402/433, Circulo de Leitores Edit., Coimbra, 1994, donde el autor analiza, en profundidad, los diversos períodos de aplicación de los instrumentos financieros comunitarios bajo la siguiente división: a) período de pre-adhesión; b) período 1986-1988, que corresponde a la aplicación de los primeros apoyos de los Fondos Estructurales; c) período 1989-1993, que corresponde al I Cuadro Comunitario de Apoyo (I CQA), y d) período de 1994 en adelante, que corresponde al II Cuadro Comunitario de Apoyo (II CQA). A nuestro juicio, los apoyos comunitarios a la economía portuguesa fueron tan importantes cuanto igualmente lo fueron a la economía regional española, cuyos instrumentos de desarrollo como el FEDER, FSE, FEOGA, etc., sobre todo, el primeiro Fondo FEDER, el cual desarrolló estrecha relación con el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) español.

Como el autor ha señalado (pág. 429): “o período que decorreu desde a adesão de Portugal à CEE foi naturalmente muito importante para a sociedade e economia portuguesas, não apenas por motivos relacionados com a adaptação do nosso aparelho produtivo às exigências da integração e a consequente aceleração do nível geral de atividades – na década de 60 experimentámos taxas de crescimento superiores se bem que os contextos históricos sejam bastante diferentes – mas também por razões que se prendem com a mudança das estruturas e dos sistemas de relações sociais e dos próprios quadros de referências em que se movimentam os agentes económicos e sociais, os quais forçosamente foram confrontados com a necessidade de moldar os seus comportamentos aos padrões de uma sociedade aberta e com um mercado muitíssimo mais concorrencial.”

B/ El papel de la Ley de Finanzas Locales (Ley núm. 1/87) en el proceso evolutivo de la financiación de los municipios portugueses.

El papel que la segunda Ley de Finanzas Locales ha desarrollado en el proceso de descentralización y de financiación de los entes locales portugueses debe ser destacado.

Hay que decir, de inicio, a pesar de los cambios introducidos en 1984 con el antes comentado Decreto-Ley núm. 98/84 y por la segunda Ley de Finanzas Locales (Ley núm. 1/87, de 6 de enero) que pasamos a analizar ahora, pues, el sistema de finanzas locales continúa muy marcado por la primera Ley de Finanzas Locales (Ley núm. 1/79, de 2 de enero, cuya situación producida por este diploma legal fue debidamente comparada con la otra producida por el anterior Código Administrativo, en el cuadro núm. 2, anterior), donde la posición del Partido Comunista Portugués, en favor de un sistema basado en las transferencias globales no consignadas, ha dejado huellas difíciles de cambiar en el sentido de una aproximación a los sistemas de finanzas locales prevalecentes en la mayoría de los países de la Unión Europea.

Como ha señalado **Nunes da Silva**¹⁵⁷ los criterios de la Ley núm. 1/87 se basaron, tras varios ensaios técnicos hechos en la Asamblea de la República, en una propuesta técnica del PRD, por la cual se puso fin a los criterios de orografía, turismo e inmigración responsables por muchas distorsiones. Además, por precaución fue establecido que los nuevos criterios serían aplicados gradualmente, en cinco años, al ritmo de 20 por ciento por año, de manera a evitar la posibilidad de cualquier municipio conocer una bajada del valor nominal de su Fondo de Equilibrio Financiero (FEF).

Considerando que la Ley 1/87, de 6 de enero, sobre las Finanzas Locales, en Portugal, influenció bastante la fórmula de cálculo del FEF, dejamos para más adelante analizar tal compleja cuestión, en los próximos apartados. Por ahora, réstanos argumentar que, en lo que se refiere a los regímenes de subsidios y coparticipaciones dispuestos en el artículo 13, de esta Ley, ellos pueden ser concedidos para ayuda financiera en las situaciones siguientes: a) calamidad pública; b) autarquías negativamente afectadas por inversiones de responsabilidad de la administración central; c) recuperación de áreas de construcción clandestina o de renovación urbana; d) resolución de bloqueos graves en las áreas de los transportes municipales o servicios municipales de bomberos; y, e) instalación de nuevos municipios o “freguesias”.

¹⁵⁷ NUNES DA SILVA, Carlos: “O Financiamento...” cit., pág. 446.

Como ha puesto de manifiesto **Nunes da Silva**¹⁵⁸ la cooperación técnica y financiera entre el Estado y el Municipio portugués, a efectos de búsqueda de las medidas de política regional, la promoción del asociativismo municipal, las políticas sectoriales, la reconversión estructural de los sectores económicos y sociales, pueden ser ejercidas en régimen de colaboración a través de contratos-programas, con participación del Estado entre 60 por ciento y 90 por ciento de la inversión total (Decreto-Ley 384/87, de 24 de diciembre).

¹⁵⁸ Op. cit. pág. 447. Cfr., en el ese sentido, el cuadro que apuntamos abajo, el cual resume la estructura de ingresos municipales, en Portugal, reglamentada por la Ley núm. 1/87, de 6 enero, que es el siguiente:

LEY NÚM. 1/87, DE 6 DE ENERO

1 - Ingresos propios de los municipios

* El rendimiento de bienes propios, muebles o inmuebles, así como los provenientes de bienes y servicios pertenecientes o administrados
por el municipio o por él dados en concesión

* El producto de la enajenación de bienes

* El producto de donaciones, legados y herencias

* Otros determinados por ley

* El producto de la cobranza de tasas o tarifas municipales (por la utilización de sus servicios)

* El producto de la cobranza de tasas por licencias concedidas por el municipio

* El producto de la cobranza de encargos de más-valías destinadas por ley a los municipios

* Multas o "coimas" por infracción de posturas o reglamentos o de su competencia

* 2% del producto de la cobranza de la tasa debida por primera venta del pescado

* 37,5 % del IVA sobre la actividad turística (municipios de regiones turísticas)

* Las "derramas"

* Préstamos a corto plazo

* Préstamos a medio y largo plazos (inversiones reproductivas de carácter social y cultural)

* El producto del lanzamiento de obligaciones municipales

2 - Impuestos recaudados por el municipio

* Contribución autárquica

* Impuesto sobre vehículos

* Impuesto para servicio de incendios

* Impuestos de más-valías

* Tasa municipal de transporte

* Sisa

3 - Transferencia de la administración central o de la Hacienda Estatal

* **FEF** - *Fondo de Equilibrio Financiero*

4 - Otros ingresos

* *Ayudas especiales en caso de calamidad pública*

* Ayudas para:

- Autarquías negativamente afectadas por las inversiones de la responsabilidad de la administración central (carreteras, autopistas, puertos, aeropuertos, embalses)

- Recuperación de áreas de construcción clandestina o de renovación urbana

- Resolución de bloqueos graves en las áreas de servicios de transporte y de bomberos

- Cooperación financiera entre el gobierno y la autarquía en el dominio del desarrollo regional o local

- Instalación de nuevos municipios o freguesias"

5 - Co-Participación de los Fondos Estructurales de la CEE (a estas verbas no se aplica el principio presupuestario de la no consignación).

Fuente: op. cit. pág. 446.

En definitiva, con la aplicación de la Ley 1/87 se ha invertido la situación anteriormente configurada en la medida que el porcentaje de transferencias ha disminuido, mientras que el porcentaje de los impuestos se ha incrementado, en virtud de la creación – anteriormente mencionada – de los nuevos impuestos municipales. Así que en 1993, las transferencias corrientes constituyeron 35, 3 por ciento de los ingresos locales, mientras que el presupuesto fiscal representó 48 por ciento de los ingresos totales corrientes.

Lógico está que a partir de 1986, las coparticipaciones en el ámbito de los fondos estructurales constituyeron una fuente importante de ingreso municipal, no solamente por el incremento de la capacidad de inversiones de los municipios, como también por el condicionamiento que ha introducido en las opciones de los ejecutivos municipales que pasaron a privilegiar los proyectos susceptibles de co-financiación comunitaria

Otro aspecto importante de la presente Ley está contenido en su artículo 14: trata de la cooperación técnica y financiera entre el Gobierno y las autarquías locales en el dominio del desarrollo regional o local, es decir, se constituye en uno de los aspectos básicos que enmarcan la autonomía financiera de los entes municipales. Tal previsión de cooperación se destina a la financiación de: a) programas integrados de desarrollo regional; b) contratos-programa de desarrollo, sobre todo en el cuadro de cooperación intermunicipal; c) programas de reordenamiento del litoral, y, d) programas de desarrollo con carácter integrado que vengan a ser definidos por ley o reglamento de las Comunidades Europeas.

Además, al incrementar el abanico de impuestos municipales esta Ley 1/87 casi ha doblado su peso o representación en los ingresos totales (de un 16 por ciento, en 1979, pasó para un 29 por ciento, en 1993), con predominio de los impuestos directos (78 % de los ingresos fiscales contra los 12 por ciento de los impuestos indirectos, en 1993).¹⁵⁹

Por supuesto, a efectos de que nos interesa en este estudio o análisis comparado, el más interesante de la Ley núm. 1/87, de 6 de enero, de Finanzas Locales dice respecto al contenido reglamentador del FEF, que pasamos a analizar a continuación.

¹⁵⁹ Cfr., por todos, toda una serie de gráficos y cuadros hallados en la obra colectiva, coordinada por César Oliveira, antes citada: "História dos Municípios e do Poder Local..." pags. 453 y ss., los cuales nos dispensamos de reproducir aquí por sobrepasar el objeto de nuestra investigación, lógicamente.

C/ La experiencia del Fondo de Equilibrio Financiero en tanto transferencia de carácter solidaria y compensatoria, en el Portugal democrático.

El Fondo de Equilibrio Financiero (FEF) se constituye en el mecanismo financiero de compensación horizontal indirecto que el Estado unitario y democrático portugués, dibujado por la Constitución republicana de 1976, utiliza para efectuar la corrección de las desigualdades interterritoriales.

Basado en la Constitución y desarrollado por la Ley de Finanzas Locales (Ley núm. 1/87, de 6 de enero), el Fondo portugués cuenta con una experiencia rica de concretización de transferencias fiscales de los Presupuestos Generales del Estado a los entes regionales o autonómicos – autarquías y municipios –, cuya realización de la finalidad de perequación financiera merece un análisis teórico y jurisprudencial de nuestra investigación comparada, al tiempo que fue objeto de discusión y complejo debate en el país vecino.¹⁶⁰

Al comentar el apartado segundo, del artículo 240, de la Constitución portuguesa, **Vital Moreira y Canotilho**¹⁶¹ reconocen que allí está consagrado como ‘principio constitucional el equilibrio financiero, primero, entre el Estado y las autarquías locales, y después, de las autarquías locales entre sí. En el primer caso, se trata del equilibrio financiero vertical porque a través de él se intenta asegurar una distribución equilibrada (“justa repartición”), de los ingresos entre el Estado y las personas colectivas territoriales autónomas. En el segundo caso, se trata del equilibrio financiero horizontal, pues objetiva corregir las desigualdades entre las autarquías del mismo grado. De acuerdo con la ley, este equilibrio financiero – vertical y horizontal – es realizado principalmente a través de un fondo de equilibrio financiero anualmente financiado por el Presupuesto del Estado y repartido por los municipios de acuerdo con determinados criterios.

Como hemos anteriormente señalado, el equilibrio financiero vertical o la compensación financiera vertical que se produce entre la Hacienda Central e los

¹⁶⁰ Cfr., extensísima bibliografía sobre el Fondo de Equilibrio Financiero (FEF), desde su creación, ya sea sobre su cuantía o montante, hasta su polémica fórmula de cálculo que ha sido objeto de varios recursos de inconstitucionalidad perante el Tribunal portugués. Vid., entre todos, SOUSA FRANCO, Antonio: “Finanças do setor público. Introdução aos subsectores institucionais”, Lisboa, 1991; CASALTA NABAIS, J.: “A autonomia local (alguns aspectos gerais), Coimbra, 1990; y, OLIVEIRA, César: “História dos municípios e do poder local”, Círculo de Leitores, Coimbra, 1994.

¹⁶¹ GOMES CANOTILHO, J.J. y MOREIRA, Vital: “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Vol.2, Coimbra, 1985, pág. 387 y ss.

entes autonómicos, en sentido estricto, corresponde a la compensación horizontal indirecta en la medida que ésta tiene carácter de vertical pues, proveniente de los PGE cuya finalidad es el equilibrio interterritorial. Así que, podríamos perfectamente denominar de instrumento de compensación financiera horizontal indirecta al mecanismo portugués FEF, el cual, como ha dicho la doctrina,¹⁶² y confirmado el Tribunal Constitucional portugués¹⁶³ ‘estes ingresos – que son transferencias fiscales y no impuestos- pretenden realizar el objetivo de la perequación – realizar la justicia relativa, compensando desigualdades sin olvidar los encargos resultantes de la diferente complejidad de la administración municipal –, a través de un Fondo de Equilibrio Financiero (FEF) cuyos criterios de repartición acabaron, como era natural, por concentrar el esencial de los debates políticos sobre finanzas locales (...)’.

Además, nos parece cierto decir que el Fondo de Equilibrio Financiero portugués efectúa las transferencias estatales al poder local con la finalidad de corregir los desequilibrios financieros que siempre están presentes en una economía globalizada como la actual, en un mundo de competencias comerciales que llevan a la Hacienda Central o Estatal – aunque en un Estado unitario como el portugués – a se preocupar con el equilibrio financiero de todos los entes territoriales.

Como ha puesto de manifiesto **Sousa Franco**¹⁶⁴ la autonomía financiera de las autarquías locales asenta en la consagración de su independencia presupuestaria y

¹⁶² GOMES CANOTILHO, J.J. y MOREIRA, Vital: Op. cit. pág. 388, donde los autores afirman que ‘el montante de financiación del Fondo FEF por el Estado habrá de ser suficiente para alcanzar la justa repartición de los ingresos públicos, habiendo en cuenta, por un lado, el volumen de los ingresos propios de los municipios y, por otro lado, la extensión de sus tareas y la dimensión de sus necesidades cuando confrontadas con las del Estado’. **Vid.**, en ese sentido, MARQUES LEANDRO, J.M. y VALDEZ MATIAS, Vasco: “Manual de Gestão Financeira Autárquica”. Cadernos SEDES - Associação para o desenvolvimento económico e social, cit., págs. 31 y ss.

¹⁶³ Cfr., por todas, la Sentencia núm.358/92, publicada en el **Diário de la República - I Serie A**, núm. 21, de 26 de enero de 1993, págs. 297/330, donde el Intérprete supremo de la Constitución analiza la naturaleza del FEF - Fondo de Equilibrio Financiero, temática asimismo ya anteriormente abordada, por el Tribunal portugués, en las sentencias núms. 82/86, publicada en el **Diário de la República**, 1ª serie, núm. 76, de 2 de abril de 1986 y 361/91, publicada en el **Diário de la República** 2ª serie, núm. 8, de 10 de enero de 1992, págs. 385 y ss.

¹⁶⁴ SOUSA FRANCO, Antonio: “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, 3ª edición, Coimbra. 1990, pág. 239. En ese sentido, el autor expone que ‘a Constituição optou, assim, por fixar apenas algumas grandes directivas, remetendo para a lei ordinária a definição **ex novo** do regime da autonomia financeira, o qual, nos termos da lei, se traduz num sistema altamente descentralizado (porventura de forma demasiado brusca e com escassez de controles rigorosos); todavia – e de momento era talvez essa a única forma de sair da anterior estrutura centralista – não criou uma verdadeira fiscalidade local (salvo, talvez, nos cinco “impostos próprios”) e não permitiu uma política local de despesas discricionárias, mas apenas a participação nas receitas tributárias do Estado” (Op.cit., pág. 240).

patrimonial (art. 240, apartado 1 y art. 108, de la Constitución de la República Portuguesa) y en un principio de redistribución correctiva de los recursos (artículo 240, apartado 2, da la Constitución).

El Fondo de Equilibrio Financiero, por lo tanto, fue concebido en la Ley de Finanzas Locales (Ley núm. 1/87- arts.8, 9 y 10) para efectuar las transferencias fiscales y financieras del Presupuesto del Estado a los entes territoriales o municipales.

El sistema concebido por la Ley correspondía a un porcentaje de las despesas del Estado enunciadas en el número 3 del artículo 8 de la misma, lo que hacía con que, tendencialmente, como lo afirman **Marques Leandro y Valdez Matias**¹⁶⁵ ‘el Fondo de Equilibrio Financiero (FEF) creciera siempre, en la perspectiva de que la despesa del Estado también incrementáse’.

La cosa no fue bien así, como previsto, como tenemos oportunidad de ver, más adelante, lo que posibilitó la generación de un clima de crispación en la definición de los montantes del Fondo.

a/ La cuantía del Fondo de Equilibrio Financiero

La cuantía del FEF, es decir, el montante a transferir a través del Fondo de Equilibrio Financiero a los entes territoriales, según normas previstos por la Ley de Finanzas Locales (Ley núm. 1/87, de 6 de enero) no ha venido siendo integralmente aplicado, lo que ha generado ciertos conflictos y crispaciones entre la Asociación Nacional de Municipios Portugueses (en lo sucesivo, ANMP) y los gobiernos.

La polémica ha llegado a la doctrina¹⁶⁶, pasando por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el cual reconoce que ‘debe llevarse en cuenta que la Constitución no contiene ninguna imposición en lo que se refiere al montante del FEF o a su modo de cálculo’. (STC “Acórdão” núm. 361/91- loc. cit., pág. 385).

¹⁶⁵ Op. cit. pag. 28.

¹⁶⁶ SOUSA FRANCO, Antonio: Op. cit. pag. 529, donde aunque reconozca el autor, en un primer momento, que la forma principal de participación en los ingresos del Estado por transferencia obligatoria es constituida en la actualidad, tal como en la ley núm.1/79, por el Fondo de Equilibrio Financiero (FEF), desde luego añade: “O nome engana: não se trata de um verdadeiro fundo autónomo, mas de uma dotação global do Orçamento do Estado (o nome deriva de ter sido proposta no Parlamento a criação de um verdadeiro fundo autónomo, para gerir estas verbas com isenção e independencia relativamente ao Governo, mas essa proposta não teve seguimento). O Fundo de Equilibrio Financeiro é, pois, o montante a transferir obrigatoriamente para as autarquias pelo Orçamento do Estado. O seu regime – que dera lugar a grandes dúvidas e polémicas, nomeadamente entre as Autarquias e o Governo – foi redefinido de modo a evitar essas polémicas e, do mesmo passo a reduzir o montante mínimo (de 18% de certas verbas do orçamento estadual) fixado na Lei núm.1/79, mas nunca cumprido.”

Como ha subrayado Oliveira¹⁶⁷ si es verdad que ha habido, anualmente, incrementos constantes en los montantes del Fondo de Equilibrio Financiero a distribuir por los municipios, no es menos cierto que esos valores se han ubicado algunos millones de “contos” por abajo del IVA previsto (y cobrado) y también no es incorrecto afirmar que, muchas veces, no es clara la aplicación de los criterios de distribución del FEF por los diferentes municipios.

Exponemos a continuación un cuadro núm.5 el cual da una idea del montante concreto y real del FEF desde el año de 1986 hasta 1993, por regiones beneficiarias.

CUADRO 5
CUANTÍA DISTRIBUIDA POR REGIONES POR EL FONDO FEF
En miles de “Escudos”

REGIONES	1986	1988	1990	1991	1992	1993
Región Norte	24.899.453	29.114.813	41.342.544	50.410.766	54.445.621	63.710.530
Región Centro	17.567.595	20.281.658	27.948.124	34.101.314	39.385.805	42.981.896
Reg. Lisboa/V.Tejo	19.541.121	22.760.935	32.109.730	39.229.536	43.276.510	45.799.258
Alentejo	8.328.460	9.526.727	13.677.094	16.386.595	19.255.057	20.967.979
Algarve	4.229.460	4.636.290	6.134.059	7.938.039	8.622.485	9.046.328
TOTAL	74.566.089	86.481.768	121.211.551	148.066.241	168.985.478	183.505.991

Fuente: Comisión Coordinadora de la Región Centro.

Como se puede verificar por el CUADRO 5 pasado, la evolución del Fondo de Equilibrio Financiero, en el período analizado, es decir, entre 1986/93 demuestra que, en siete años, la cuantía global del FEF ha más que doblado, pasando de un total de 74.566.089 miles de “escudos”, en el primer año de la serie (1986) para una cuantía global distribuida de 183.505.991 miles de “escudos”, en 1993.

Sin embargo, si tenemos en cuenta que fue precisamente en el año de 1986 que empezaron a incrementarse los fondos estructurales, y asimismo que el IVA empezó a ser cobrado, un cierto autor (Oliveira) cree que aquel crecimiento ni solucionó los problemas resultantes del esfuerzo de financiación de las despesas de capital de las cámaras municipales ni disminuyó, sustancialmente, las carencias financieras crónicas de los municipios, cada vez con mayores responsabilidades y sufriendo, pues, cada día con mayor intensidad, las reivindicaciones y exigencias de las correspondientes poblaciones.

¹⁶⁷ OLIVEIRA, Cesar: “Administração Central e Autarquias: dos conflitos à cooperação. Os autarcas. O impacto da integração na CEE/União Europeia. Um novo país e uma nova sociedade?”, en la obra colectiva “Historia dos Municípios...”cit., pags.379 y ss.

Por otro lado, ese tipo de queja en lo que se refiere a los Fondos de Compensación de las diferencias fiscales entre las regiones es habitual, en Portugal como en otros países con Fondos similares, en virtud de la disparidad entre suficiencia financiera de los territorios y sus necesidades de financiación de desarrollo.

La verdad es que la cuantía global del Fondo de Equilibrio es establecido por ley a partir del IVA previsto y no, del IVA realmente cobrado, lo que viene generando ciertos perjuicios para el montante del FEF. Por ejemplo, en el año 1987, como la Hacienda Estatal sobrestimó los ingresos del Impuesto del Valor Añadido (en lo sucesivo IVA) transferió para las autarquías más dinero de lo que éstas tendrían derecho a recibir, pues se fuera el IVA cobrado; En 1988, pasó exactamente el contrario: el gobierno subestimó la cobranza del IVA resultando en una transferencia de valor menor que aquella que ocurriría se acaso basada en el resultado de la cobranza del Impuesto del Valor Añadido.

Debe destacarse aún otro problema – tal vez incluso más complejo – y que llamó la atención de los autores,¹⁶⁸ en lo que se refiere al montante del FEF a transferir: dice respecto a la hipótesis de una alteración o cambio presupuestario que determine el incremento o la disminución en la previsión del IVA a cobrar. Los mencionados autores no se olvidan del ocurrido, en concreto, en ese sentido, a propósito del cambio del Presupuesto Estatal para 1988, donde la estimativa de cobranza del IVA creció 25 millones de “contos” y reconocen que la cuestión tenía claras implicaciones prácticas una vez que a comprenderse que la modificación determinaba corrección en cuantía del FEF a transferir a los municipios, éste aumentaría en el año de 1988 pero, al revés, resultaría una disminución en la transferencia a efectuar en 1989¹⁶⁹ puesto que el cociente de $\{IVA\ n / IVA\ n-1\}$ sería menor.

Ocurre que la interpretación que vigoró fue, a juicio de cierto autor (Valdez Matias) y, asimismo, del Tribunal Constitucional la más correcta, ya sea desde el punto de vista jurídico, ya sea desde el punto de vista pragmático.

El intérprete supremo de la Constitución, en la Sentencia núm. 361/91 (loc. cit. pág. 385) aclaró su posición de cara a la naturaleza jurídica del Fondo de Equilibrio Financiero (FEF) cuando reconoció que ‘debe llevarse en cuenta que la Constitución

¹⁶⁸ Vid., por todos, VALDEZ MATIAS, Vasco y MARQUES LEANDRO, J.M.: “Manual de Gestão...” cit., pág. 32 y ss.

¹⁶⁹ Cfr., por todos, NUNES DA SILVA, C.: “La financiación de los municipios” en la obra colectiva “*Historia dos Municípios...*” citada, pág. 433 y ss., en concreto, pág. 440, donde ha señalado que ‘en 1988 y 1989 volvieron a repetirse los problemas con el cálculo del FEF debido a una subavaliación del IVA, con la transferencia de nuevos encargos sin los necesarios recursos, con la no indemnización de los municipios con transporte urbano, con la no discriminación de las verbas extraordinarias.’

no contiene ninguna imposición en lo que se refiere al monto del FEF o a su modo de cálculo (...) El FEF es, pues, una imposición constitucional al legislador ordinario, puesto que la justa repartición de los recursos públicos por el Estado y por la autarquías es alcanzada por la atribución de transferencia de fondos del Presupuesto del Estado para las autarquías.

La Sentencia mencionada añade de manera rotunda: “Aunque la Constitución no diga como es calculado el FEF, ha de entenderse que él no puede ser reducido a un monto tal que impida ‘la justa repartición de los recursos públicos’, en el plan vertical, es decir, que comprometa el núcleo esencial de la autonomía financiera local. Pero no puede hablarse de un monto cierto de FEF garantido constitucionalmente, en cada año.”

La doctrina constitucional portuguesa a respecto del FEF será objeto de reflexiones más detalladas por nosotros, más adelante, es decir, cuando hablamos de doctrina constitucional queremos exactamente referir al pensamiento y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional portugués al respecto.

Por ahora nos basta con reconocer y señalar que el Tribunal reconoce el Fondo de Equilibrio Financiero (FEF) como un mecanismo o instrumento de compensación o perecuación financiera vertical – el cual a nuestro juicio, en sentido estricto podría perfectamente ser denominada de compensación horizontal indirecto en la medida que formalmente tiene ésta carácter de vertical –, como hemos visto por la determinación del Intérprete mayor de la Lex Suprema de la naturaleza jurídica del FEF.

La polémica del monto del FEF, por supuesto, no se quedó solamente a nivel doctrinal o jurisprudencial, sino que atingió igualmente a los debates parlamentarios. En conformidad con los debates parlamentarios de la Ley núm. 1/87,¹⁷⁰ la opción del legislador fue por hacer depender el monto mencionado del FEF de las provisiones de ingresos del IVA (y abandonar el criterio – de las leyes de 1979 y de 1984 – de lo hacer depender de un porcentaje de la despesa pública global del Estado (a ejemplo de lo que ocurre con el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) español lo cual no puede ser inferior a un 30 por ciento de la Inversión civil pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado).

El debate parlamentario referido ha generado una impresión fuerte de que la opción del legislador para hacer depender el monto del Fondo de Equilibrio Financiero de las provisiones de ingresos del IVA fue lo de este impuesto indirecto sobre el consumo, en las palabras de la diputada Helena Torres Marques, do Partido Socialista¹⁷¹

¹⁷⁰ Cfr., por todos, *Diário de la Assembleia de la República*, 1ª serie, núm. 76, del 3 de junio de 1986.

¹⁷¹ Idem. ibidem. Vid., nota anterior.

“acompañar de cerca la evolución de la actividad económica y (...) crecer al ritmo de ésta, corregido por la inflación, lo que permite de una manera más adecuada preveer su evolución, de forma que los ingresos de los municipios crezcan a un ritmo similar al del conjunto de la economía”.

Según pensamiento del Secretario de Estado de la Administración Local, el cual ha sido puesto de manifiesto en aquel debate (Cfr. Diario de la Asamblea de la República, 1ª serie, núm. 76, del 3 de junio de 1986), el ‘Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) constituye un impuesto que por su ligazón al consumo y a la despesa acaba por tener una cierta estabilidad de crecimiento, lo que, como es natural, contribuye significativamente para la previsibilidad de los ingresos municipales.’

Debemos analizar a continuación la fórmula de cálculo del Fondo FEF que tantos debates doctrinales y jurisprudenciales ha generado.

b/ La fórmula de cálculo del FEF: estatuto jurídico-constitucional

El artículo 9,¹⁷² de la Ley núm. 1/87, de 6 de enero, establece la fórmula de cálculo del Fondo de Equilibrio Financiero (FEF).

El Tribunal Constitucional portugués ha señalado¹⁷³ que ‘la fórmula de cálculo del montante del Fondo de Equilibrio Financiero consta del artículo 9 de la Ley núm. 1/87 y asenta en los valores del IVA previstos en los Presupuestos Generales del Estado para el año a que se reporta el cálculo (IVAn) y en el año inmediatamente anterior (IVA n-1)’.

Por supuesto, ni siempre ha sido así. Las bases de cálculo del FEF, sin embargo, han cambiado a lo largo del período de aplicación de las diversas leyes de Finanzas Locales durante la construcción del poder local democrático 1976/1993, en Portugal, hasta fijarse en la actual fórmula.¹⁷⁴

¹⁷² La redacción del artículo 9, de la Ley núm. 1/87, de 6 de enero es la siguiente: “O FEF é calculado em cada ano pela seguinte fórmula: $FEF\ n = FEF\ n-1 \cdot IVAn/IVAn-1$ donde **n** é o ano do Imposto a que se refere o Orçamento do Estado, **IVAn** é o valor do imposto sobre o valor acrescentado previsto no Orçamento do Estado para este ano e **IVA n-1** é o valor do imposto sobre o valor acrescentado previsto no Orçamento do Estado do ano anterior.

2 - O montante global que cabe a cada município na participação referida na alínea e) do núm.1 do artigo 4 figura num mapa publicado em anexo ao Orçamento do Estado e é transferido para as câmaras municipais por duodécimos até ao dia 15 do mês a que se referem.”

¹⁷³ Sentencia “Acórdão” núm. 358/92, en el Proceso núm. 120/92, publicado en el **Diario de la República I Serie A**, pág. 306.

El régimen transitorio de cálculo del FEP se ha prolongado por más de año (desde 1988) según el Gobierno 'por fuerza de los cambios decurrentes de la armanización comunitaria y de las condiciones de convergencia para la unión económica e monetaria, en los años de 1992 y 1993 (...)' (ley núm. 2/92, de 9 de marzo, cuyos artículos 12, 13 – números 1 y 2 – y artículo 38, no tuvieron declarados su inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional, ni su ilegalidad).

Adjuntamos el cuadro núm.6 a continuación, el cual nos hace un resumen de las diversas y diferenciadas bases de cálculo del FEF a lo largo del período de la descentralización política portuguesa.

CUADRO 6

BASES DE CÁLCULO DEL FEF SEGÚN LOS DISTINTOS DIPLOMAS LEGALES

BASES DE CÁLCULO DEL FONDO DE EQUILIBRIO FINANCIERO (FEF)

Ley núm. 1/79

- * La Ley de los PGE fija en cada año el porcentaje global de las despesas corrientes y de capital de los PGE que constituyen la participación de los municipios en la suma de los ingresos fiscales, referidas en el apartado "d" y "c" del artículo 5, no pudiendo ser inferior a los 18 por ciento de estas despesas.

Decreto-Ley núm. 98/84

- * La ley de los PGE fija, en cada año, el porcentaje global de las despesas del Estado con base en la cual es calculado el FEF
- * Para este cálculo se consideran las siguientes despesas del Estado: Despesas corrientes: – remuneraciones ciertas y permanentes; bienes durables; bienes no durables; adquisición y servicios; transferencias para el sector público, excepción a las transferencias para las regiones autónomas y autarquías Despesas de capital: – Inversiones; transferencias para el sector público, excepción a las transferencias para las regiones autónomas y autarquías.

Ley núm. 1/87

El FEF es calculado con base en la siguiente fórmula: $FEF_n = FEF_{n-1} \times (IVA_n / IVA_{n-1})$, en que **n** es el año a que se refiere el PGE, **IVA n** es el valor del Impuesto sobre el Valor Añadido previsto en el PGE para este año y **IVA n-1** es el valor del IVA previsto en el PGE del año anterior

- * Los PGE incluyen un mapa anexo con el valor del FEF que cabe a cada municipio.

Fuente: Apud C.Oliveira, Op. cit. pag. 447.

Como se puede constatar por la lectura del cuadro anterior, ya sea en la primera versión de la Ley de Finanzas Locales (Ley núm. 1/79) ya sean en las tercera o segunda versión de la misma (Ley número 1/87 y decreto-ley núm. 98/84), las bases de cálculo del Fondo de Equilibrio Financiero han cambiado siempre de acuerdo con fórmulas que las coyunturas políticas han insistido en dar un carácter provisional y polémico, el cual ha que ser analizado, más adelante, de manera más detenida, en relación con los criterios de reparto del Fondo.

Por ahora, merece destacarse que si el artículo 26,¹⁷⁵ de la Ley núm.1/87 ya caducara (puesto que transitorio) a la hora de la introducción de cambio o de sustitución de su redacción por el nuevo artículo 13, de la Ley 2/92, de 9 de marzo (el cual según el Tribunal Constitucional - STC "Acórdão" núm. 358/92 cit., pág. 306, no se trató de sustitución, sino de adición àquella Ley núm.1/87 de un nuevo artículo 26, subordinado al epígrafe "Régimen transitorio de cálculo del FEF"), no se puede olvidar la vocación provisoria de ambos dispositivos legales, es decir, las dos redacciones establecen períodos provisionales de cálculo del Fondo de Equilibrio Financiero: la primera para el período comprendido entre 1987 e 1990 y la segunda para los años de 1992 y 1993.

El intérprete supremo de la Constitución reconoce,¹⁷⁶ pues, que la Ley 2/92 ha procedido a un cambio, con vocación transitoria (para los años económicos de 1992 y

¹⁷⁴ Cfr., en ese sentido, OLIVEIRA, César: "La construcción del poder local democrático 1976/1993" en la obra colectiva "**Historia dos Municípios...**" cit., págs. 361 y ss.

¹⁷⁵ Véamos la redacción del artículo 26, de la Ley núm. 1/87, pero ya debidamente introducida por la Ley 2/92, de 9 de marzo, pese a que los recursos de inconstitucionalidad de iniciativa de la Presidencia de la República no fue declarado su inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional portugués:

1 - "Por força das alterações decorrentes da harmonização fiscal comunitaria e das condições de convergência para a união económica e monetária, no ano de 1992 e no de 1993, em virtude de a nova estrutura do IVA não vigorar desde o início do ano de 1992, os valores do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) previsto para efeitos de aplicação da fórmula estabelecida no art. 9 são determinados com base na estrutura do IVA vigente em 1991, nos termos indicados no mapa 1 anexo aos orçamentos para esses anos em rubrica própria sob a denominação "imposto sobre o valor acrescentado: base 1991" no capítulo 02 das receitas correntes do Estado.

2 - No ano de 1992 a aplicação dos novos criterios deverá assegurar a todos os municípios um crescimento mínimo de 7% no valor nominal do Fundo de Equilibrio Financeiro relativamente ao recebido no ano anterior, efectuando-se as necessárias compensações através da verba obtida por dedução proporcional nas participações dos municípios com taxas de crescimento superior à variação média do Fundo de Equilibrio Financeiro.

3 - No ano de 1992 e para efeitos do disposto no núm.1 do artigo 3 da Lei núm. 1/87, de 6 de janeiro, o financiamento de novas competencias a cometer eventualmente aos municípios será assegurado através da transferencia das dotações inscritas nos orçamentos dos diversos departamentos ministeriais ou equiparados que se achavam afectas aos domínios que passam para a responsabilidade dos municípios."

¹⁷⁶ STC "ACÓRDÃO" 358/92, loc. cit. pág. 306.

1993), de la fórmula de cálculo del Fondo de Equilibrio Financiero sustituyendo el valor “IVA 1992” por el valor “IVA 1991”, siendo éste último determinado en términos previsionales con base en la estructura vigente del IVA en 1991, es decir, sin entrar en línea de cuenta con los cambios de este impuesto en el año de 1992 decurrentes de la armonización (fiscal) comunitaria en el cuadro de la preparación de la unión económica y monetaria.’

Gran parte de la doctrina portuguesa¹⁷⁷ no ha pensado así; **Canotilho y Moreira**, consultados sobre si estaba ‘en conformidad con la Constitución la inserción, en la Ley del Presupuesto del Estado, de una disposición que instituye un alegado “régimen transitorio” del cálculo del FEF, en los términos previstos en el artículo 13 de la Ley del Presupuesto para 1992’ se pronunciaron que no – preconizando la declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas por el Presidente de la República en el recurso objeto del “Acórdão” núm.358/92 mencionado- por un abanico de razones a las cuales haremos alguna referencia a continuación.

Aunque sepamos que los profesores **Esteves de Oliveira, Quadros y Lobo Xavier**¹⁷⁸ han abogado una posición distinta a la aportada por los profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra, **Canotilho y Moreira**, igualmente anexada al proceso núm.120/92, antes mencionado, cabe reflexionar aquí sobre la controversia.

Gomes Canotilho y Moreira¹⁷⁹ reconocen que ‘la cuestión fundamental es la siguiente: en los términos de la LFL la variación anual del FEF es función de la variación del valor del montante del IVA previsto en relación al año anterior (o sea: cambio en el FEF = cambio en el IVA). Si el cambio de éste fuere, por ejemplo, de más un 20 por ciento, el FEF debe incrementar en la misma proporción, pero lo que ocurre en los términos del régimen constante de la norma en cuestión, el FEF, al revés de aumentar en la misma proporción al IVA realmente previsto, incrementará solamente en la proporción en que supuestamente tendría aumentado el IVA se este impuesto tuviera mantenido la estructura vigente en 1991.’

¹⁷⁷ Cfr., por todos, GOMES CANOTILHO, J.J. y MOREIRA, Vital: “Parecer” (Mecanografiado), Coimbra, 1992, en respuesta a consulta formulada por ANMP (Asociación Nacional de Municipios Portugueses).

¹⁷⁸ Vid., “Pareceres” de autoria de ESTEVES DE OLIVEIRA, Mario y LOBO XAVIER: “Parecer” y QUADROS, Fausto de: “Parecer”, anexos al Proceso núm. 120/92, antes mencionado.

¹⁷⁹ GOMES CANOTILHO, J.J. y MOREIRA, Vital: “Parecer”, cit., pág. 7.

No obstante, el Tribunal Constitucional¹⁸⁰ llegó a la conclusión de que es constitucionalmente legítimo que la Ley del Presupuesto pueda cambiar la Ley de Finanzas Locales (fuente legal de las obligaciones a que se refiere el núm. 2, del artículo 108, de la Constitución): con ello se tornó desnecesario apurar se las reglas referentes a la fórmula de cálculo del FEF revestirían efectivamente, en el plan sustantivo, la naturaleza de verdaderas y propias obligaciones de origen legal (o sea, situaciones pasivas de crédito), a efectos de aplicación del referido artículo de la Constitución, es decir, si las autarquías locales son titulares activos de una obligación de pago del Estado decurrente de la fórmula legal del Fondo de Equilibrio Financiero (y si la contribución financiera impuesta al Estado por la Ley de Finanzas Locales integra el concepto constitucional de “obligación decurrente de Ley”) o si, por el contrario, las autarquías tienen sólo derecho a una transferencia financiera anual, sin que en tal derecho se comprenda, al mismo título, la observancia de la concreta fórmula de cálculo contenida en la ley núm. 1/87 y alterada por la Ley núm. 2/92.’

De igual forma como en la posición firmada en su sentencia anterior (“Acórdão” núm. 361/91, loc. cit., pág.385, anteriormente mencionado), el Tribunal Constitucional portugués vuelve a reconocer que ‘inexistiendo cualquier imposición constitucional cuanto al concreto montante del Fondo de Equilibrio Financiero, no cabendo hablarse de un montante cierto del FEF garantido constitucionalmente en cada año económico, no se vislumbra que la fórmula de cálculo del Fondo de Equilibrio Financiero **sub judice** viole, en si misma, los aludidos principios constitucionales’.

¹⁸⁰ Vid., STC “ACÓRDÃO” núm. 358/92, cit., publicado en *Diario de la República*, I Serie A, pág. 310. Merece destacarse, a nuestro juicio, las consideraciones comparadas con otros sistemas constitucionales como el Alemán y el Español donde son utilizados Fondos de Compensación de las diferencias fiscales entre las regiones, los cuales FCI y transferencias igualatorias germánicas según criterios de concretización de la *Finanzausgleich* son ejemplos significativos —: El Intérprete portugués ha señalado que “pode-se compreender que haja quem entenda que um sistema legal assente no princípio da participação cõgrua das autarquias no aumento dos recursos públicos, dotado de “critério limite” quanto à margem de variação das transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro face às receitas do Estado (se não mesmo informado por uma expressa proibição do retrocesso do nível de transferências garantido anualmente) e delimitado por preocupações de reforço da certeza e da previsibilidade das receitas a transferir, corresponda a uma optimização dos princípios constitucionais da autonomia financeira local e da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias. Só que, face às limitações do regime constitucional, e perante a expressa vontade da lei fundamental de que seja o legislador ordinario a preencher o conteúdo normativo daqueles seus enunciados genéricos, forçoso é concluir que um tal sistema (que encontra paralelo noutros ordenamentos constitucionais, como nos Estados Federais — v.g. Alemanha —, ou nos Estados regionalizados — v.g. Espanha) —, sendo constitucionalmente consentido, não é constitucionalmente imposto” (...).

Sin embargo, teniendo en cuenta que la principal fuente financiera de muchos municipios portugueses, en la actualidad, es constituida por los recursos transferidos por la Hacienda Estatal a través del FEF, tanto a efectos de inversión de capital¹⁸¹ como a efectos de financiación de despesas corrientes, el cambio concreto en la fórmula de cálculo del Fondo de Equilibrio Financiero provisionalmente proporcionado por la adicción de nueva redacción al artículo 26, de la Ley 1/87, de 6 de enero, por la Ley 2/92, de 9 de marzo, implicó en una disminución del montante transferido a los entes locales en el ejercicio de 1992.

Por otro lado, es menester analizar ahora los criterios de reparto de los recursos del Fondo de Equilibrio Financiero (FEF) por los diversos – más de 305 municipios portugueses – poderes locales, lo que hacemos a continuación.

c/ Los criterios de reparto del FEF

Los criterios de distribución entre los municipios portugueses de la cuantía global del Fondo de Equilibrio Financiero son variables que merecen nuestra reflexión - en virtud de que el reparto de estos ingresos fiscales de la Hacienda Estatal, bajo la forma de transferencias compensatorias y con carácter de solidaridad interterritorial en aquel país, se han venido tornando en la componente principal de los ingresos municipales en la gran mayoría de los Municipios –, compuesto por dos parcelas: una para financiación de despesas de capital (y que no puede ser inferior a un 40 por ciento del total) y la otra, para financiación de despesas corrientes.

El artículo 10, de la Ley núm.1/87, de 6 de enero, establece los criterios de distribución o reparto de los recursos del Fondo de Equilibrio Financiero, cuando expone en el apartado primeiro que ‘el montante del FEF atribuido a los municipios es repartido por tres unidades territoriales, correspondientes al continente, a la Región Autónoma de Açores y a la Región Autónoma de la Madeira, de acuerdo con los siguientes criterios: a) un 50% de forma directamente proporcional a la población

¹⁸¹ Como ha puesto de relieve CARLOS NUNES DA SILVA (Op. cit. pág. 456), en los ingresos de capital, destinados a la financiación de las inversiones, el hecho más significativo es el peso aplastante de las transferencias (FEF, contratos-programas, Fondos Estructurales) y la oscilación que se ha registrado en su importancia relativa: disminuyó con la entrada en vigor de la Ley núm. 1/79, aumentó después con el Decreto-Ley núm. 98/84 y disminuyó con la Ley núm. 1/87'. Nos parece que el fenómeno de la gran significación relativa de las transferencias de recursos de las Haciendas Estatales (y desde una década, incluso de transferencias comunitarias, en el seno de la Unión Europea) a los entes territoriales, no es común solamente a Portugal, sino igualmente a España, lo que conduce a un mayor interés por el papel de los Fondos financieros que efectúan referidas transferencias como el FEF y el FCI.

residente; b) un 30 % de forma directamente proporcional al número de municipios; c) un 20% de forma directamente proporcional al área.¹⁸²

En dominios diferenciados se ha venido acumulando una polémica o un debate crispado entre el poder local y los órganos administrativos centrales en lo que se refiere a los criterios de reparto del FEF contenido en disposiciones de algunos apartados de la versión actual de la Ley de Finanzas Locales. Por ejemplo: el apartado segundo del artículo 10, de la Ley núm. 1/87, de 6 de enero, con redacción actualizada por la Ley 2/92, de 9 de marzo, prevé que un 40% por ciento de los ingresos provenientes de la media diaria de los pernaches en establecimientos de hostelería y parquings de campismo serán inscriptos en el FEF – alínea b) – mientras que la alínea f) del mismo número afirma, taxativamente que un 10% de la distribución del montante global del FEF por cada unidad territorial municipal será hecha en función de la red viaria municipal (**Vid.**, cuadro núm.7, adelante). Estes dos ejemplos son suficientes para mostrar que, en dos dominios muy específicos, se ha venido acumulando una de las mencionadas polémicas entre Municipios y Hacienda Central.

En el municipio de Lisboa, por ejemplo, hace varios años que el porcentaje referente a la “media de los pernaches en establecimientos de hostelería” se mantiene inalterable – según se puede constatar por las cuentas de gestoría de la Cámara Municipal de Lisboa, aprobadas en la Asamblea Municipal en los últimos años –, y, por otro lado, los 10 por ciento previstos “en la forma directamente proporcional a la red viaria municipal” solamente podrán ser considerados tras mediciones concretas realizadas e remitidas al Instituto Nacional de Estadística (INE) y que comprueban el incremento de

¹⁸²La redacción del artículo 10, introducida por la Ley núm. 2/92, de 9 de marzo, contiene igualmente cuatro otros apartados, la cual establece textualmente: **Apartado dos:** “A distribuição do FEF pelos municípios, dentro de cada unidade territorial indicada no número anterior, obedece aos seguintes critérios: a) 15 % igualmente por todos os municípios; b) 40% na razão directa da população residente e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo; c) 5% na razão directa da população residente com menos de 15 anos; d) 15 % na razão directa da área, ponderada por um factor relativo à amplitude altimétrica do município; e) 5% na razão directa do índice de compensação fiscal (ICF) determinado em função das diferenças negativas entre a capitação de cada município e a capitação média, em cada unidade territorial, das colectas de contribuição autárquica do imposto sobre veículos e da sisa, ponderados pela população do município; f) 10% na razão directa da rede viária municipal; g) 5 % na razão directa do número de freguesias; h) 5% na razão directa do grau de acessibilidade.” **Apartado tres:** “As regiões Autónomas poderão apresentar à Assembleia da República propostas de lei tendentes à fixação de criterios de distribuição proprios a nível regional.” **Apartado cuatro:** “A Lei do Orçamento do Estado fixará em cada ano as percentagens do FEF para transferencias correntes e de capital, nao podendo a percentagem relativa às segundas ser inferior a 40%.” **Apartado 5:** “Os elementos e os indicadores para aplicação dos criterios referidos nos números 1 e 2 devem ser comunicados de forma discriminada por cada município à Assembleia da República, juntamente com a proposta de lei do Orçamento do Estado.”

quilometraje de las carreteras municipales, y que es, en muchos casos, año a año, bastante significativo, según Oliveira.¹⁸³

No obstante, en virtud de la inexistencia de mediciones y debido al hecho de el Instituto Nacional de Estadística (INE) portugués se halla en retraso, desde hace varios años, en este tipo de estadísticas, el montante del Fondo de Equilibrio Financiero recibido por cada municipio está, naturalmente, disminuido.

Como hemos señalado, el reparto del FEF a los 305 municipios portugueses, es decir, las transferencias de recursos de la Hacienda Central al poder local descentralizado a través del Fondo de Equilibrio Financiero – mecanismo de compensación horizontal indirecta y forma de manifestación del principio de solidaridad –, se basa, en la actualidad, en los criterios establecidos por el artículo 10, de la Ley 1/87, de 6 de enero, antes referidos y apuntados en la nota al pie de página, inmediatamente anterior, bajo la redacción introducida por la nueva Ley 2/92, de 9 de marzo.

Una de las ventajas – por todos reconocida –, de los criterios de reparto del FEF, establecidos por la Ley 1/87, de 6 de enero, fue el de permitir un cálculo fácil del Fondo, aunque demasiado dependiente de una única base de cierta manera susceptible de variaciones imprevisibles. Por otro lado, el establecimiento de criterios objetivos introducidos por la norma legal – diferentemente de métodos anteriores adoptados bajo influencias políticas cuando entonces vigía el Código Administrativo –, es igualmente por todos reconocido como positivo para la evaluación del FEF en tanto en cuanto instrumento de compensación (horizontal indirecta) fiscal de las diferencias entre las regiones portuguesas.

En efecto, conforme podemos verificar en los cuadros anteriormente expuestos, que además de la importancia para los 305 municipios portugueses de la fijación del valor base de cálculo del FEF para 1987 – incluso puesto que tanto estas bases de cálculo del montante global del Fondo como sus criterios de distribución fueron diferenciados en cada una de las tres Leyes de Finanzas Locales (**Cfr.**, cuadro número 6, pasado, así como el cuadro núm.7, adelante) –, fue muy importante igualmente la fijación de los criterios de reparto entre los municipios todos como forma de planeación de sus inversiones y la toma de préstamos, a corto y largo plazo, los cuales pasan a relacionarse estrechamente con el FEF.

Es decir: los préstamos de corto plazo pueden ser contraídos para afrontar dificultades de tesorería, no pudiendo sobrepasar una décima parte de los recursos

¹⁸³OLIVEIRA, César: "A construção do poder local democrático 1976-1993", en la obra colectiva "**Historia dos Municípios e...**", cit., pág. 379 y ss.

del FEF que cabe al Municipio, mientras los préstamos a medio y largo plazos se destinan a inversiones reproductivas o de carácter social o cultural o aún para proceder al saneamiento financiero de la entidad municipal.

En este caso, los encargos con amortizaciones e intereses no pueden sobrepasar el mayor de los límites del valor correspondiente a tres duodécimos del FEF que cabe al municipio o a un 20 por ciento de las despesas realizadas para inversiones en el año anterior por el municipio.

Como ha puesto de manifiesto **Costa Reis**¹⁸⁴ una vez determinado el montante global del FEF, es repartido por tres unidades territoriales – continente, Açores y Madeira –, de acuerdo con los criterios del artículo 10 de la Ley 1/87, de 6 de enero. Después, en cada una de ellas, es repartido por criterios comunes que miden las necesidades y las capacidades fiscales de cada municipio. Y como hemos señalado estos criterios fueron diferentes en cada una de las leyes de las finanzas locales que estuvo en vigencia.

En la actualidad, el reparto del FEF por los municipios de cada región autónoma sigue el siguiente procedimiento: el presupuesto del Estado fija el valor global que cabe a cada región y después este es repartido según criterios idénticos a los aplicados en el continente.

Hemos visto reflejado en el cuadro núm.7, anterior, los diferentes criterios adoptados por las diferentes leyes.

Como se puede aún verificar en el cuadro mencionado, el reparto del FEF por los municipios de cada región autónoma portuguesa (Açores y Madeira) sigue el siguiente procedimiento: el Presupuesto del Estado fija el valor global que cabe a cada región y después este es repartido según criterios idénticos a los aplicados en el Continente.

Por otro lado, debe destacarse que la Ley de Finanzas Locales (Ley núm.1/87, de 6 de enero) ha establecido una gran innovación para la descentralización democrática portuguesa, en lo que se refiere al tema financiero, en la medida que dispuso sobre la posibilidad de celebrar con instituciones bancarias “contractos de reequilibrio financiero cuando se verificar desequilibrios estructurales o situaciones de ruptura financiera”, es decir, creó el régimen del recurso al crédito por parte de los entes autónomos territoriales o por parte de las autarquías portuguesas.

Antes de concluir nuestras observaciones sobre el Fondo de Equilibrio Financiero (FEF) referentes a los principales rasgos característicos de este mecanismo de

¹⁸⁴COSTA REIS, Romeu: “Os Fundos estruturais em Portugal...” cit., pág. 444

CUADRO 7

CRITERIOS DE REPARTO DEL FEF

Ley núm. 1/79

Criterios:

- * 35 % de forma directamente proporcional al número de habitantes (sustituído por el número de electores hasta el Censo de 1981.
- * 15 % directamente proporcional al área
- * 15 % directamente proporcional al número de "freguesias"
- * 35 % directamente proporcional a las carencias, aferidas por los siguientes indicadores:
 - Consumo no industrial de electricidad por habitante
 - Consumo de agua - habitación - "esgotos" - red viaria municipal
 - número de niños de edad inferior a 6 años

Proceso:

- La ley de los PGE fija anualmente los índices ponderados resultantes de los indicadores referidos

Decreto-Ley núm. 98/84

Criterios:

- * 5% igualmente por todos los municipios
- * 95% de acuerdo con los siguientes criterios:
 - 45 % de forma directamente proporcional al número de habitantes
 - 10 % de forma directamente proporcional al área
 - 15% de forma directamente proporcional de la capitalización de los impuestos directos
 - 5 % de forma directamente proporcional al número de "freguesias"
 - 20 % en función de las carencias, aferidas por siguientes indicadores:
 - 5% de forma directamente proporcional a la orografía
 - 10 % de forma inversamente proporcional al desarrollo socioeconómico
 - 3% de forma directamente a la emigración
 - 2% de forma directamente del turismo
 - Los PGE fijan en cada año los porcentajes del FEF para transferencias corrientes y de capital, no pudiendo las primeras ser inferior a 50%
 - El FEF de los municipios de las regiones autónomas es transferido globalmente para las regiones autónomas y deducido al montante global a repartir por las del continente

Ley núm. 1/87 (con la redacción alterada por la Ley 2/92, de 9 de marzo)

Criterios:

- 15% igualmente por todos los municipios
- 40% en forma proporcional al número de habitantes y de la media diaria de pernaches en hoteles y parques de campismo
- 15% en forma directamente proporcional al área, ponderada por un factor relativo al amplitud altimétrica del municipio
- 10% en forma directamente proporcional a la red viaria municipal
- 5% en forma directamente proporcional al número de "freguesias"
- 5% en forma directamente proporcional al grado de accesibilidad
- 5% en forma directamente proporcional a la población residente con menos de 15 años
- 5% en forma proporcional al índice de compensación fiscal (ICF), determinado en función de diferencias negativas entre la capitación de cada municipio y la capitación media, en cada unidad territorial, de la recaudaciones de la contribución autónoma, del impuesto sobre vehículos y de la "sisa", ponderados por la población del municipio.

Proceso:

- Los PGE fijan en cada año los porcentajes del FEF para transferencias corrientes y de capital, no pudiendo las segundas ser inferior a un 40 por ciento
- El montante del FEF atribuido a los municipios es repartido previamente por tres unidades territoriales, correspondientes al continente y a las regiones autónomas de los Açores y de la Madeira, con acuerdo con los siguientes criterios:
 - 50% de forma directamente proporcional a la población residente
 - 30% de forma directamente proporcional al número de municipios
 - 20% de forma directamente proporcional al área.

Fuente: Costa Reis, Op. cit. pags.447/448.

compensación fiscal de las diferencias entre las regiones – como su cuantía global, su fórmula de cálculo y sus criterios de reparto –, gustaría de añadir algunas observaciones sobre la doctrina constitucional acerca del FEF, lo que hacemos a continuación.

d/ La doctrina constitucional portuguesa en torno del FEF.

Por doctrina constitucional queremos significar el estudio de la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional portugués viene construyendo, hasta nuestro días, en torno al tema del Fondo de Equilibrio Financiero.

Como hemos señalado anteriormente, el Intérprete Supremo de la Norma fundamental portuguesa ya tuvo diversas oportunidades de pronunciarse sobre las Leyes de Finanzas Locales, y muy especialmente sobre el Fondo de Equilibrio Financiero (FEF), con lo que ha venido formando una jurisprudencia constitucional en torno al tema que nos interesa aquí comparar en tanto en cuanto mecanismo financiero de compensación y solidaridad interterritoriales en actuación en el otro país que integra la península ibérica, además de España, cuyo Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) es objeto de honda reflexión de nuestra parte, en el próximo capítulo, oportunidad en la cual incorporamos, por supuesto, la jurisprudencia constituida por el conjunto de Sentencias del Tribunal Constitucional de España, respecto al Fondo.

Así que las principales Sentencias o “Acórdãos” que el Tribunal portugués ha publicado y/o abordado en torno al tema del FEF, hasta la presente fecha, y que merecen nuestro análisis en esta investigación comparada, son las siguientes: 1) “Acórdão núm. 82/86, publicado en el **Diário de la República**, 1ª serie, núm. 76, de 2 de abril de 1986; 2) STC o “Acórdão” núm. 361/91, publicado en el **Diario de la República**, 2ª serie, núm. 8, de 10 de enero de 1992; y, 3) STC o “Acórdão” núm. 358/92 – Proceso núm. 120/92, publicado en el **Diario de la República** – I série A, núm. 21, de 26 de enero de 1993, págs. 297/330.

Los rasgos principales de esta doctrina constitucional son los siguientes: a) “la exigencia constitucional de que las autarquías tengan patrimonio y finanzas propias traduce precisamente la garantía de la autonomía financiera de estos entes territoriales, presupuesto de los propios poder y autonomía locales” (SSTC: “Acórdão núm. 82/86, loc. cit., pág. 785 y “Acórdão” núm. 361/91, loc. cit., pág. 384); b) Los ingresos fiscales propios de las autarquías locales, en las duas primeras Leyes de finanzas locales de 1979 y 1984 han detenido una manifiesta dependencia de los Presupuestos del Estado, puesto que el reparto de los recursos era hecho anualmente

por la Ley de PGE, “en términos largamente discutivos y, en el pasado, contestados” (STC: “Acórdão núm. 361/91, loc. cit., pág. 384); c) La actual LFL (Ley núm. 1/87, de 6 de enero) disminuyó, de alguna manera, esa dependencia global de los PGE; ‘en materia de Fondo de Equilibrio Financiero, la Ley del Presupuesto del Estado se limita a fijar, en cada año, los porcentajes de este Fondo para transferencias corrientes y de capital, no pudiendo, sin embargo, el porcentaje relativo a las transferencias de capital ser inferior a un 40 por ciento’ (STC: Acórdão núm. 361/91, loc. cit., pag. 384); d) Es constitucionalmente legítimo que la Ley del Presupuesto cambia o pueda cambiar la Ley de Finanzas Locales (fuente legal de las obligaciones a que se refiere el apartado 2, del art.108 de la Constitución de la República portuguesa), creyendo el Tribunal ‘desnecesario apurar si las reglas referentes a la fórmula de cálculo del FEF revisten, efectivamente, en el plan sustantivo, la naturaleza de verdaderas y propias obligaciones de origen legal a efectos de aplicación del mencionado artículo de la Constitución, es decir, como fue la propia Ley de los PGE de 1992 que ha cambiado la LFL, es legítimo que el montante del FEF conste del mapa presupuestario correspondiente (STC o “Acórdão del Tribunal Constitucional” en lo sucesivo, ATC) núm. 358/92, loc. cit., págs. 316 y 320); y, e) La Constitución de la República portuguesa no establece cualquier imposición en lo que se refiere al montante del FEF o a su modo de cálculo (SSTC: “Acórdão” núm. 361/91, loc. cit., pág. 385 y “Acórdão” núm. 358/92, loc. cit., pág. 322).¹⁸⁵

A nuestro juicio, el último fallo cometió un equívoco al no declarar la inconstitucionalidad de los articulados (art. 13 de Ley 2/92, de 9 de marzo) que afrontan la previsión constitucional contenida en el art.240-2, de la Constitución portuguesa, es decir, el cual hiere las garantías constitucionales de la autonomía local, sobre todo, con el derecho a la **justa distribución de los recursos** entre el Estado y los entes municipales.

¹⁸⁵Aunque el Tribunal Constitucional portugués ha venido afirmando con insistencia que el texto constitucional ni diga como es calculado el Fondo de Equilibrio Financiero (FEF), ni tampoco cuanto debe ser su montante o suma anual, forzoso es reconocer – con CANOTILHO y MOREIRA (Op. cit. pag. 388) – que el ‘montante de financiación del FEF por el Estado ha de ser suficiente para alcanzar el justo reparto de los ingresos públicos, teniendo en cuenta, por un lado, el volumen de los ingresos propios de los municipios y, por otro lado, la extensión de sus tareas y la dimensión de sus necesidades cuando confrontadas con las del Estado.’

Claro está que seguimos la posición firmada por los profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra¹⁸⁶ según la cual podría ser resumida en la respuesta a las tres indagaciones siguientes: a) Podríamos preguntarnos ‘cómo se ecuacionan, a nivel jurídico-constitucional, las relaciones entre la Ley del Presupuesto anual y la Ley de Finanzas Locales’; b) Podríamos preguntarnos “cuál es el valor jurídico-constitucional de las obligaciones legales del Estado de incidencia financiera – sobre todo de las resultantes del FEF - en lo que se refiere a la limitación de la libertad de conformación presupuestaria”; y, c) podríamos preguntarnos ‘cómo se articulan estas dos leyes, y en particular el precepto en examen, con las garantías constitucionales de la autonomía local, especialmente con el derecho al **justo reparto de los recursos públicos** entre el Estado y las autarquías (art.240-2 de la Constitución)’.¹⁸⁷

Ni decir tiene que, desde el punto de vista económico y teórico de la visión del FEF – en tanto en cuanto mecanismo de compensación de las diferencias fiscales entre las regiones portuguesas, al tiempo que desarrolla una actuación de solidaridad

¹⁸⁶Cfr., por todos, GOMES CANOTILHO, J.J. y MOREIRA, Vital: “Parecer” mencionado, pág. 9/48. en respuesta a consulta formulada por la ANMP (Asociación Nacional de Municipios Portugueses). Cabe destacarse las cuatro conclusiones siguientes a que llegaron los autores en el texto que fue anexo al Proceso núm.120/92 – ATC núm. 358/92: 1º) El art. 13 de la Ley núm. 2/92, de 9 de marzo (Ley del Presupuesto para 1992) – juntamente con el art.14, de la misma Ley y con el art.02 del Grupo 02 del capítulo 02 del mapa I anexo –, mediante la introducción de una disposición transitoria superveniente en la Ley de Finanzas Locales, más no hace que suspender la aplicación de la fórmula de cálculo del Fondo de Equilibrio Financiero, de manera que impide las autarquías locales de obtener beneficios del incremento del montante del IVA proveniente de la alteración de la incidencia y de la tasa del impuesto (la llamada “armonización comunitaria”); 2º) Con ello la referida disposición de la Ley del Presupuesto hiere una ley que constitucionalmente debe respetar – la Ley de las Finanzas Locales-, por ser una ley dotada de poderes reforzados de cara a la Ley del Presupuesto, padeciendo esta, por ello, de ilegalidad cualificada; 3º) Independientemente de eso, el precepto mencionado se traduce en el incumplimiento de una obligación legal del Estado, el cual constitucionalmente está vinculado a honrar, salvo si y en la medida en que pueda liberarse de ella por la forma constitucionalmente cabida – es decir, por la alteración de reglas de distribución de los recursos públicos entre él y las autarquías locales- por lo que el mismo precepto incurre en la violación directa del art. 108-2 de la CRP, así como del principio del Estado de derecho democrático; y, 4º) El alejamiento de las autarquías de la participación en el sustancial incremento de los recursos públicos proveniente de los ingresos del IVA, en su nueva estructura, afecta de modo manifestamente excesivo y desproporcionado el principio del justo reparto de los recursos públicos entre el Estado y las autarquías, consagrado en el art.240-2 de la Constitución, se traduciendo en una alteración arbitraria de la proporción anteriormente existente y que hiere, por lo tanto, el referido principio constitucional.’ (págs. 48/49, de la versión mecanografiada).

¹⁸⁷Nótese que a estas tres indagaciones el “Parecer” de los autores mencionados da respuesta a lo largo de sus articulados (del apartado 1.4. “Exclusión de las dimensiones político-económicas” hasta el apartado 4.2.4. “El principio del justo reparto”), a los cuales, creemos ya habernos hecho muchas referencias en el presente estudio comparado, como para no repetirlos los argumentos, sobre todo, en relación al tema del FEF.

interterritorial –, la alteración de su base de cálculo como en el caso de la introducida por la Ley núm.2/92, de 9 de marzo, ha resultado en perjuicios definitivos para el Fondo, ya sea en su misión de perecuación financiera horizontal indirecta, ya sea en su actividad de hacer efectivo el principio de solidaridad en el país vecino.

No nos ha parecido razonable la argumentación del Intérprete supremo en su fallo mencionado (STC “Acórdão” núm.358/92, loc.cit., pág. 322), según la cual ‘el Tribunal solamente puede controlar los límites de la solución y no le cabe emitir juicios acerca de su bondad intrínseca.’ O cuando añade que ‘así siendo, no resulta del texto constitucional que a cualquier incremento de los ingresos del Estado deba corresponder un incremento equivalente de los ingresos de las autarquías locales’. (Id.ibidem).

Estamos más propensos a estar de acuerdo con **Moreira y Canotilho**¹⁸⁸ cuando reconocen que ‘la cuota del IVA a título de “armonización comunitaria” hace crecer el valor total del impuesto de 690 millones de “contos” para 900 millones (un incremento de más de un 30%) y hace incrementar, a su cuenta, en torno de uno 7,5% la totalidad de los ingresos corrientes del Estado. Ni decir se puede que este incremento del IVA sea un fenómeno extraordinario y limitado a este año, pues es evidente que la alteración de la estructura del IVA es una alteración para quedarse, por lo que las autarquías quedan irrecuperablemente alejadas de la posibilidad de se beneficiar de este incremento estructural de los recursos públicos.

Y como hemos señalado anteriormente, si es elevadamente positivo el ejemplo portugués en lo que se refiere al establecimiento de criterios objetivos, por la Ley de Finanzas Locales, de la base de cálculo del Fondo de Equilibrio Financiero tanto cuanto de su derivado montante a repartir por los entes interterritoriales – en conformidad con lo establecido por los artículos 240 y 254 de la Constitución, los cuales supone ‘una justa repartición de los recursos públicos por el Estado y por las autarquías’, así como la promoción de ‘la necesaria corrección de las desigualdades entre autarquías del mismo grado’ e incluye obligatoriamente en los “ingresos propios” de las autarquías locales los ingresos provenientes de la gestión de su patrimonio y las cobradas por la utilización de sus servicios, así como aseguran la participación de los municipios “por derecho propio” en los ingresos provenientes de los impuestos directos –, el mismo no se puede decir de la consagración por la doctrina constitucional, cuya jurisprudencia a golpes de sentencias emanada del Tribunal constitucional ha venido resistiendo en reconocer la ilegalidad e inconstitucionalidad de algunas normas (arts. 13 y 14, de la Ley 2/92, por ejemplo) que alteran tales criterios objetivos, a nuestro

¹⁸⁸ GOMES CANOTILHO, J.J. y MOREIRA, Vital: “Parecer” cit., pág. 48.

juicio, en perjuicio de la misión constitucional del FEF de corregir las desigualdades interterritoriales en el país vecino.

En otras palabras, en perjuicio del cumplimiento por el Fondo de su importante papel de, por su intermedio, verse cumplida la regla general del justo reparto vertical de los ingresos entre el Estado y las autarquías, lo que significa afirmarse que la solidaridad y la compensación interterritoriales se resienten – igual que el montante del FEF a repartir entre los municipios portugueses –, de la alteración del régimen del IVA en la fórmula de cálculo del Fondo.

D/ Reflexiones Finales

Del examen de la utilización de Fondos de Compensación de las diferencias regionales y de los modelos de distribución de ingresos tributarios vigentes en diversos países cabe concluir que para solucionar el siempre difícil problema de cómo financiar los niveles de gobierno intermedios en un Estado compuesto a fin de dar cobertura a dichos Fondos y de cómo tornar más efectiva la solidaridad y compensación interterritoriales, a través de una mayor potenciación de los instrumentos financieros encomendados de dicha misión, quizás no sea, por un lado, demasiado apropiado el empleo de soluciones extremas y, por otro, quizás sea recomendable la transparencia en la territorialización de las inversiones estatales.

Para resolver los problemas de escasa transparencia en la territorialización de las inversiones públicas estatal en la España de las Autonomías, no parece que la solución pueda ir en la línea del modelo descentralizador y peculiar como el portugués, con su Fondo de Equilibrio Financiero. Éste no ofrece experiencia útil a estos efectos, sobre todo si tenemos en consideración los caracteres especiales que el Título VIII de la Constitución y el resto de normas que componen el denominado bloque de constitucionalidad (LOFCA, Estatutos de Autonomía y Ley del FCI) atribuyen al modelo de financiación de las CCAA.

La práctica política de dotar de cobertura financiera regular y legal al Fondo portugués – sobre todo cuando la cuota del IVA a título de “armonización comunitaria” debería hacer crecer el valor total del importe del FEF a repartir por las autarquías,¹⁸⁹ y no al

¹⁸⁹Según cálculos de los Profesores Gomes Canotilho y Vital Moreira (Parecer cit. pag. 48) el incremento del valor total del Impuesto sobre el Valor Añadido a título de “armonización comunitaria” (tras 1992) ha sido por encima de un 30 por ciento, haciendo evolucionar, a su cuenta, la totalidad de los ingresos corrientes del Estado portugués algo como un porcentaje en torno de un 7,5 por ciento, puesto que de los 690 millones de “contos” de la recaudación del año anterior se ha pasado para unos 900 millones de “contos” en el año ulterior, hecho que desgraciadamente no ha resultado en incrementarse a la cuantía del Fondo de Equilibrio Financiero (FEF), a efectos de repartir éste entre los tantos municipios portugueses, es decir, promover “una justa repartición de los recursos públicos por el Estado y por las autarquías” (arts. 240 y 254 de la CRP).

revés, como viene ocurriendo tras la alteración de la fórmula de la base de cálculo del FEF que ha disminuido la totalidad de los ingresos corrientes y de capital del Estado transferidos a los Municipios portugueses- no sirve de ejemplo a la solidaridad y compensación interterritoriales española porque tampoco configura un modelo que utilice la transparencia en la territorialización de las inversiones estatales de modo adecuado.

Cabe destacarse que el artículo 16.6 de la LOFCA¹⁹⁰ parece no ha venido siendo debidamente cumplido en la medida en que, sin perjuicio del FCI, gran parte de ‘las inversiones que efectúan directamente el Estado y el sector público español’ carecen aún de la debida inspiración en la solidaridad.

Para resolver los problemas de escaso grado de descentralización de ingresos tributarios que gravita sobre las CCAA, no parece que la solución pueda ir, tampoco, en la línea del modelo portugués del Estado unitario (aunque democrático) adoptado por la CRP de 1976, ni asimismo por la descentralización administrativa allí adoptada porque la misma – obtenida a través de las Leyes de Finanzas Locales –, constituye algo que no es descentralización autonómica (sino mero transferencias presupuestarias del Estado) y que no conlleva la responsabilidad fiscal de los niveles intermedios de gobierno. Además, la aplicación del modelo distributivo vigente del sistema portugués viene ofreciendo resultados de semejante inestabilidad financiera a los alcanzados por el modelo distributivo español, hasta la actualidad, como hemos anteriormente expuesto.

No es fácil determinar – reconozcamos – el importe global óptimo (o la base de cálculo óptima) de un Fondo de cualquier o distinta naturaleza para cubrir la financiación de servicios corrientes, programas de inversión pública regional o Fondo de Compensación Regional, Fiscal o Interterritorial. Siempre se podrá cuestionar el método que se emplee así como el resultado al que se llegue. Pero al margen de ello, lo que ahora nos interesa señalar es que las cuantías globales que corresponden a los Fondos italiano (Fondo Común y Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo) y Portugués (FEF), permiten afirmar que las regiones, municipios y autarquías menos desarrolladas de estos dos países están poco asistidas por los recursos de sus Fondos de Compensación de las diferencias regionales, a pesar de la experiencia desastrosa y negativa del **Mezzogiorno**.

De otra parte, la utilización del Fondo de Equilibrio Financiero (FEF) para efectuar las transferencias del Estado central a los municipios portugueses resulta clara y

¹⁹⁰ El artículo 16.6 de la LOFCA establece: “Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, las inversiones que efectúen directamente el Estado y el sector estatal se inspirarán en el principio de solidaridad.” Teniendo en cuenta que los apartados anteriores se refieren todos al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), puede afirmarse que solamente una transparencia en la territorialización de las inversiones estatales posibilitan evaluar el grado de mayor o menor solidaridad de tales inversiones a cargo del Estado.

solamente en la práctica de un ejercicio de transferencias verticales, y no horizontales, es decir, se observa una compensación a beneficio de la suficiencia financiera y no de la solidaridad interterritorial, a la cual el modelo constitucional portugués tampoco consagra dicho principio, sino solamente a nivel interpersonal, como ya hemos señalado.

En contraste con la preocupación que inspira el modelo alemán de compensación financiera (**Horizontaler Finanzausgleich**) para la corrección de las diferencias entre los Landers a los efectos del cumplimiento del mandato constitucional de garantizar la uniformidad de las condiciones de vida (art. 104.4 de la LFB)¹⁹¹ el modelo portugués no consagra constitucionalmente como misión del Estado unitario la corrección de los desequilibrios económicos territoriales – pues, que todos sabemos que efectivamente existen.¹⁹²

Así que la experiencia histórica de utilización de Fondos de solidaridad y compensación interterritoriales – de las diferencias regionales – por países como Portugal e Italia no nos sirve porque es como si dijéramos más de lo mismo, más de algo que no es compensación y que no es solidaridad interterritorial. Aunque de la base de cálculo del FEF pueda decirse positivamente que incorpora un Impuesto importante como el IVA, en contra, los importantes, frecuentes y polémicos cambios a que la misma ha venido sufriendo nos llevan a la conclusión de la poca estabilidad presupuestaria del mismo a efectos de proceder a la ‘justa repartición de los recursos públicos por el Estado y por las autarquías’, a tenor de lo dispuesto en el artículo 240 de CRP.

En lo que se refiere al concreto caso italiano de utilización de tantos fondos¹⁹³ de transferencias estatales a las regiones de Estatuto Ordinario – a punto de resultar

¹⁹¹ El artículo 104.4 de la Ley fundamental de Bonn establece que: “La Federación podrá otorgar a los Estados ayudas financieras para inversiones de importancia especial de los Estados y los Municipios siempre que dichas inversiones sean necesarias para contrarrestar una alteración del equilibrio económico general o para compensar las desigualdades de capacidad económica dentro del territorio federal o para promover el crecimiento económico. La reglamentación, en la que se determinarán especialmente las clases de inversiones a promover, se hará por Ley federal, que requiere la aprobación del Consejo Federal, o bien mediante un Convenio administrativo en virtud de la Ley federal de Presupuestos.”

¹⁹² Cfr., por todos, ROSÁRIO GIRALDES, Maria do: “Desigualdades socioeconómicas e seu impacte na saúde”, Editorial Estampa, Lisboa, 1996

¹⁹³ Además de los antes mencionados Fondo Común y Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo, cabe destacarse la existencia de diversos otros Fondos de distinta naturaleza para cubrir la financiación, ya sea de servicios corrientes, ya sea de programas de inversión pública regional como el **Fondo di Solidarietà Nazionale** (Fondo de Solidaridad Nacional) creado por el régimen especial de Sicilia y otros más que podríamos aún citar. Como establece el artículo 38 del Estatuto siciliano el Estado debe entregar anualmente a esta Región una suma “para compensar el menor importe de las rentas del trabajo en comparación con la media nacional”. Es decir: se trata de un medio de financiación con finalidad claramente perecuativa de alguna importancia desde el punto de vista cuantitativo. Vid., sobre este tema CEREJA, G., DALMONEGO, Y. y DEBIASI, F.: en **Le regioni a statuto speciale**, Franco Angeli De., Milano, 1989, pág. 191 y ss.

que éstas se 'asemejan a agencias estatales de gasto'¹⁹⁴ -, como ha puesto de relieve **Adame**¹⁹⁵ las deficiencias que en este punto se han advertido en España en los últimos años hace ya tiempo que se detectaron en el modelo italiano.

Los principales defectos que ha advertido la doctrina italiana en el modelo que rige la financiación de las Regiones de aquél país y sobre todo, a la asignación por parte del Estado de ayudas especiales a las regiones del Sur y a las islas dicen respecto, por una parte, al reducido grado de autonomía financiera de las entidades regionales y a la casi nula responsabilidad fiscal de las mismas, y por otra parte, a la exigua cantidad de medios con la que se ha venido dotando a los Fondos Compensatorios Interterritoriales de las Regiones de Estatuto Ordinario, como el Fondo Común y el Fondo para la Financiación de los Programas Regionales de Desarrollo.

Y llegamos al federalismo cooperativo alemán y su pionera contribución doctrinal a la teoría de la compensación financiera. El modelo alemán de la **Finanzausgleich**, así como el sistema constitucional de distribución de ingresos tributarios sí que sirve de sugestión aprovechable al futuro modelo que las reformas en el seno del CPFF se encargarán de introducir en el sistema de financiación de las CCAA, como en el Fondo de Compensación Interterritorial.

Como ya hemos señalado anteriormente es admirable la preocupación del modelo federalista alemán respecto a la compensación financiera para la corrección de las diferencias entre los Landers --qué mayor prueba de solidaridad del sistema federal como un todo que lo ocurrido con la Alemania del Leste tras la unificación --, a los efectos del cumplimiento del mandato constitucional de garantía de la uniformidad de las condiciones mínimas de vida. Qué duda cabe que en el futuro próximo -- a nosotros nos parece que este futuro no se halla muy distante --, sistema de financiación autonómico camina para algo muy parecido a un federalismo cooperativo, donde

¹⁹⁴ Según expresión de ADAME MARTÍNEZ, F.D. - Op. cit. pag. 503/505. para quien 'el último proyecto de reforma constitucional italiana, elaborado hasta la fecha, propone para el sistema de financiación de las Regiones una estructura que poco difiere de la vigente en la actualidad, donde la descentralización de competencias se acompaña de una visión nuevamente orientada en un sentido eminentemente centralista'. Es decir: nótase la debilidad en la descentralización de los ingresos tributarios, en dicha propuesta de reforma constitucional. Las fuentes de financiación de las Regiones serían las siguientes, según dicho autor: tributos propios, participación en los tributos del Estado, transferencias generales y transferencias especiales del Estado. Desde nuestro punto de vista analítico, cabe mejor destacarse, sin embargo, que en dicho proyecto de reforma constitucional la 'participación en tributos del Estado no alimentaría un Fondo a repartir posteriormente, sino que afluiría a las Regiones de las procediesen las cantidades recaudadas por los mismos'. Aunque la financiación de las Regiones con menos recursos quedaría en todo caso asegurada a través de un sistema de tipo perecuativo, inspirado en el modelo suizo.

¹⁹⁵ Idem, ibidem.

sean considerados efectivamente la solidaridad y compensación interterritoriales, a sustituir las insuficiencias del actual modelo.

Por ello, la perspectiva esta de comparar las experiencias de otros países o otros Estados compuestos - inclusive comparando la utilización, por cada uno de ellos, de sus Fondos de Compensación de las diferencias regionales - como hemos hecho hasta ahora, nos ha parecido adecuada.

A la postre, analizamos más adelante, en profundidad, en los dos próximos capítulos, ciertas conquistas que el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) español y el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) brasileño presentan en el terreno redistributivo de la renta y de la riqueza nacionales, es decir, el papel que en el terreto de la solidaridad y compensación interterritoriales estos instrumentos financieros desempeñan en los dos Estados compuestos – objeto de comparación concreta por nuestra investigación- con la presencia de multiniveles de Hacienda y desde la óptica jurídicaconstitucional.

7

Capítulo Tercero

ESTUDIO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (FCI)

I - El marco constitucional del FCI

El tema abordado en el presente capítulo toma como punto de partida la importancia que, en la actualidad y a nivel de nuestro trabajo, reviste el tratamiento de los problemas planteados por el desarrollo del Título VIII de la Constitución española.

El análisis de la organización territorial de las Haciendas autonómicas y del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas exige un esfuerzo prioritario que, en el ámbito jurídico, ya ha venido realizando un largo sector de la doctrina.¹

Como ha puesto de manifiesto **Soler Roch**² en el terreno conceptual el FCI, 'entendido como instrumento de asignación de recursos, ofrece la particularidad de ser un punto de conexión entre Haciendas de distintos niveles territoriales', configurándose, de este modo, como un mecanismo representativo de la llamada Hacienda de la coordinación.

En el terreno metodológico, la visión sustancialista del Derecho, caracterizada por la reivindicación de los principios constitucionales como criterios rectores en el análisis de los institutos jurídicos, incide en el FCI que la Constitución ordena para hacer efectivo el principio de solidaridad, como ya hemos señalado en el primer capítulo, anterior.³

Pretendemos hacer un estudio del contenido del artículo 158.2 de la Constitución española de manera que podamos trazar el perfil constitucional del FCI, formulando antes una reflexión sobre la incidencia de la Norma constitucional contenida en el número 2 del mencionado artículo en el ejercicio del poder financiero de las Cortes Generales.

¹ Cfr., en ese sentido, FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: "Los principios inspiradores de la organización territorial del Estado en la jurisprudencia constitucional", en **Organización Territorial del Estado**, IEF, Madrid, 1984; MOLDES TEO, Enrique: "La participación en los ingresos del Estado" en **La financiación de las Comunidades Autónomas**, obra colectiva publicada por Minerva Ediciones, Madrid, 1996.

² SOLER ROCH, María Teresa: "El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico" en **Anales de la Universidad de Murcia**, núm. 6, 1984, pág. 7

1/ El artículo 158.2 de la CE: su diseño en el iter constituyente

Las aportaciones en torno al Fondo de Compensación Interterritorial han de tomar en consideración el hecho de su previsión en el texto constitucional (art.158.2 CE). Este artículo establece, como es sabido, que: “con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias en su caso”.⁴

Como ha señalado **Soler Roch**⁵ los efectos que el cumplimiento de este mandato constitucional pueda tener en el ejercicio del poder financiero de las Cortes Generales y, especialmente, en el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se plantean a partir de la relación existente entre el gasto de inversión pública – de competencia estatal o regional – y la dotación de los créditos presupuestarios necesarios para su cobertura, a través del Fondo de Compensación Interterritorial.

El objetivo del Fondo, en tanto en cuanto instrumento de redistribución de las Comunidades Autónomas o mecanismo de compensación financiera horizontal indirecta, es decir, de corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, se mantuvo desde el anteproyecto hasta la redacción final de la Constitución.

Por otro lado, el FCI se halla conectado al principio constitucional de solidaridad juntamente con las asignaciones de nivelación, como ya hemos tenido oportunidad de poner de manifiesto en el capítulo uno anterior.⁶

⁴ Vid. capítulo primero de esta tesis, donde se busca establecer la relación entre el principio de solidaridad interterritorial como criterio rector en el análisis del FCI; por otro lado, cabe destacarse que la metodología principalista en el ámbito del Derecho financiero ha sido reivindicada en la doctrina española, entre tantos, por FERREIRO LAPATZA, José Juan: “Curso de Derecho financiero español”, Ed. Marcial Pons, 13ª edición, Madrid, 1991 y MARTÍN QUERALT, J.: “La Constitución española y el Derecho financiero” en **Hacienda Pública Española**, núm. 63, 1981, págs. 114/117.

⁵ Vid. ANGEL SÁNCHEZ, Melguizo: “El Fondo de Compensación Interterritorial” en **Papeles de Economía Española** número 35, 1988, pps. 354/376; y, ROVIRA MOLA, Alberto: “Fondo de Compensación Interregional”, en Cuestiones de Desarrollo Regional, V Reunión de Estudios Regionales, Zaragoza, Nov.1979, págs. 492 y ss.

⁶ SOLER ROCH, M.T.: “Análisis de un supuesto concreto: el artículo 158.2 de la Constitución española” en **Las Cortes Generales**, Vol. III, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, IEF, Madrid, 1987, pág. 2279/2295, en concreto, pág. 2279.

⁷ En este sentido, FALCÓN Y TELLA, Ramón: “La compensación Financiera Interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986; Vid. el comentario al artículo 158 de la Constitución española realizado por LAMPREAVE PEREZ, José Luis: “Mecanismos de redistribución de las Comunidades Autónomas” en “Comentarios a las Leyes Políticas”, dirigidos por OSCAR ALZAGA VILLAAMIL, Rev. Derecho Público, Tomo XI, Madrid, 1988, páginas 559 y ss.

En efecto, el artículo 157.1.c) se refiere como constitutivo de los recursos de las Comunidades Autónomas a las transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos generales del Estado.

Establecer el diseño del artículo 158.2 de la CE en el iter constituyente es, no obstante, nuestro objetivo específico, en este apartado; En primer lugar, no debe olvidarse el problema histórico-político que la vigente Lex Magna española intentó solventar a través de las disposiciones de su Título VIII y el diseño del denominado Estado autonómico. En el marco del Estado de las Autonomías que la CE buscó dibujar cabe destacarse el papel dialéctico que los principios de autonomía y solidaridad desempeñan en su configuración constitucional, papel este ya debidamente subrayado por nosotros en el capítulo primero de este trabajo.⁷

No obstante, si como hemos dicho anteriormente, la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales se mantuvo como objetivo del FCI desde el anteproyecto hasta la redacción del texto final de la Constitución, lo mismo no puede decirse en tanto en cuanto al otro eje axiológico del Fondo de 'hacer efectivo el principio de solidaridad', el cual solamente pasó a integrar la configuración del diseño del FCI, en el iter constituyente, a partir del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes (en lo sucesivo, BOC), en el 1 de junio de 1978.

Como ha puesto de relieve **Alzaga Villaamil**⁸ la redacción actual del artículo 158 de la Constitución conoce como 'antecedentes el artículo 147, 3 y 4, del Anteproyecto',⁹

⁷Cabe recordar que, en el mismo sentido, un sector de la doctrina (Palao Taboada, Teresa Soler Roch, Falcón y Tella, etcétera) ha observado cómo el principio de solidaridad cumple la siguiente doble función: límite de la autonomía financiera regional e impulso estatal para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales SOLER ROCH (Op. cit. ibidem) señala, acertadamente, cómo la relación entre autonomía y solidaridad sería expresión de la relación básica entre los principios de autonomía y unidad que, a pesar de los pronunciamientos integradores del Intérprete de la Constitución (STC núm. 4/1981, de 2 de febrero, publicada en el BOE, de 24 de febrero de 1981) 'no puede calificarse de relación totalmente exenta de conflicto y tensión'.

⁸ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: "Comentario sistemático a la Constitución española de 1978", Ediciones del Foro. Madrid, 1978, pág. 903.

⁹Nótese que la redacción del artículo 147.3 y 4 del Anteproyecto, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes (en lo sucesivo, BOC), de 5 de enero de 1978, ha sido la siguiente: 3. "Anualmente, en los Presupuestos Generales del Estado, se fijará la asignación para gastos corrientes con que los Territorios Autónomos deben participar en los ingresos globales del Estado, en función del volumen de servicios y actividades de carácter público que hayan asumido y de garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el ámbito del Estado." 4. "Igualmente las Cortes Generales asignarán a cada Territorio Autónomo, con cargo a un fondo de compensación interterritorial, una determinada cantidad, con destino a gasto de inversión que se repartirá con criterios que atiendan a la corrección de los desequilibrios económicos existentes entre los distintos territorios".

es sustituido por el art. 150 del Informe de la Ponencia,¹⁰ que es aprobado por mayoría con la oposición de los representantes de los Grupos Comunista y Minoría Catalana'. Efectuada la votación, fue aprobada la enmienda por unanimidad con 27 votos, según consta en el **Diario de Sesiones del Congreso**, núm. 91, de 16 de junio de 1978.

Quedó así redactado el texto que, con la incorporación de una pequeña enmienda de puro matiz en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, acabaría convirtiéndose en definitivo, puesto que el Senado no aprobó enmienda alguna sobre el mismo.

En realidad, la 'pequeña enmienda de puro matiz' – según raciocinio de **Alzaga Villaamil**¹¹ –, introducida por el Dictamen de la Comisión mencionada se refiere al objetivo del FCI de hacer efectivo el principio de solidaridad, el cual quedó conectado al carácter finalista del Fondo, como mecanismo nivelador de los desequilibrios económicos interterritoriales a través de una utilización específica del gasto de inversión.

En definitiva, el diseño de este supuesto concreto – desde la perspectiva del iter constituyente – indica que la mención del principio de solidaridad como objetivo del FCI, aunque no ha figurado ni en el anteproyecto ni en el informe de la ponencia, fue incluido desde el dictamen de la comisión constitucional hasta la vigente redacción del artículo 158.2 de la Constitución española.

Aunque se pueda reconocer que, como los otros artículos relativos a aspectos financieros de las Comunidades Autónomas, el que ahora nos ocupa fue objeto de muy escasas deliberaciones en el proceso constituyente, no obstante, las posiciones de los

¹⁰Publicado en el "BOC", de 17 de abril de 1978, el Informe de la Ponencia sustituyó la redacción del artículo 147. 3 y 4, del Anteproyecto, por el artículo 150, cuya redacción fue la siguiente: 1. "En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido, y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español." 2. "Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por la Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso".

Cabe apercibirse de que el eje axiológico del FCI – "de hacer efectivo el principio de solidaridad" –, aún no integraba los objetivos del Fondo, en lo que se refiere a su actual redacción constitucional. Desde luego, la integración al texto hizo parte del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados publicado en el "BOC", de 1 de junio de 1978 (número 2, del artículo 152) y continuó en el Dictamen Pleno publicado en el "BOC", de 24 de julio de 1978.

¹¹ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: "Comentario sistemático a la Constitución española de 1978", cit., pág. 903.

diputados y senadores en el debate están reflejadas en los diversos Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado que hemos compulsado al respecto.

Desde los votos particulares presentados al Anteproyecto de Constitución (con relación al FCI no los hubo) a las distintas enmiendas presentadas al mismo serán por nosotros referidos a continuación. En realidad, fueron presentados solamente tres enmiendas al Anteproyecto de Constitución relacionados al artículo 147, apartado 4 – el cual preveía la asignación del FCI.

Una primera enmienda (Enmienda núm. 64) presentada al Anteproyecto de Constitución respecto al mencionado apartado 4, del artículo 147, tuvo como primer firmante al diputado por Guipúzcoa por la coalición electoral Euskadiko Eskerra, integrante del Grupo Parlamentario Mixto del Congreso, Francisco Letamendia Belzunze, fue una enmienda de supresión del mencionado apartado.

Luego fue presentada una otra enmienda al Anteproyecto (Enmienda núm. 315) cuyo enmendante fue el Grupo Parlamentario Socialistes de Catalunya, la cual proponía como redacción del mencionado apartado 4, del artículo 147 el siguiente texto: “Igualmente, el Congreso de los Diputados, con el acuerdo de la mayoría absoluta del Senado, asignará a cada Territorio Autónomo...” Presentada en el Palacio de las Cortes, el 31 de enero de 1978, esta segunda enmienda tuvo como Motivación el siguiente párrafo: “En una materia tan importante como el fondo de compensación territorial es de todo punto conveniente una intervención especial de la Cámara representativa de los Territorios Autónomos para garantizar una más justa distribución de las cantidades destinadas a corregir desequilibrios regionales”.¹²

La tercera y última enmienda (Enmienda núm. 364) presentada al Anteproyecto de Constitución respecto al texto del apartado 4, del artículo 147 mencionado, conoció como firmante el Grupo Socialista del Congreso, cuya motivación fue la siguiente: “En una materia tan importante como el fondo de compensación territorial, es de todo punto conveniente una intervención especial de la Cámara representativa de los territorios autónomos, para garantizar una más justa distribución de las cantidades destinadas a corregir desequilibrios regionales”.

¹²Cfr. Publicaciones de las Cortes Generales – Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados: Constitución Española, Trabajos Parlamentarios, Tomo I, 2 edición, Madrid, 1989, pág. 269.

Dicha enmienda ha propuesto como redacción del mencionado apartado 4, del artículo 147: “Igualmente, el **Congreso de los Diputados, con acuerdo de la mayoría absoluta del Senado**, asignará a cada territorio autónomo...”

No obstante, la redacción definitiva del precepto constitucional del FCI, como ha subrayado Entrena Cuesta¹³ solamente se alcanzó en la Comisión Constitucional del Congreso, que, en virtud de una enmienda **in voce** del Grupo Comunista, introdujo en el apartado 2, del artículo 150 (nueva numeración obtenida en el anexo al Informe de la Ponencia), la referencia al principio de solidaridad, al objeto de dar trascendencia al Fondo que establece. Con respecto a la referida enmienda **in voce** del mencionado grupo parlamentario, hablaremos más adelante.

Es menester destacar que en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso aparecieron otras enmiendas relacionadas con nuestro tema: el diputado Gaston Sanz, el día 16 de junio de 1978, hizo uso de la palabra para defender la enmienda número 90, en estos términos: “En el apartado c) se habla de las ‘transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado’. Mi enmienda consiste en añadir a este párrafo c) lo siguiente: “...fijándose por las Cortes el porcentaje mínimo que supondrá el fondo de compensación interterritorial sobre el total de los Presupuestos Generales del Estado”.”¹⁴

Tras la defensa de la enmienda presentada por el diputado Gaston Sanz intervino el diputado Cisneros Laborda para confesar que su oposición no transitaba en absoluto por ninguna suerte de divergencia con sus puntos de vista respecto al FCI.

El diputado Cisneros ha añadido que “ese fondo de compensación interterritorial que se menciona en el apartado c) de este artículo 149 es una institución nueva, desde el punto de vista presupuestario y haciendístico, que estará necesitada de una perfilación técnica muy laboriosa... Se comprende fácilmente que será necesario jugar con la entidad de este fondo de compensación interterritorial en razón de

¹³ Cfr., GARRIDO FALLA, Fernando: “Comentarios a la Constitución”, Edit. Civitas, Madrid, 1985, pág. 2335, **apud** Entrena Cuesta, Rafael: Artículo 158, capítulo III – De las Comunidades Autónomas”.

¹⁴ Nótese que el diputado constituyente GASTON SANZ argumentó que “para dar una mayor concreción al apartado y para que se fije un porcentaje mínimo en los Presupuestos Generales del Estado para una de las materias más importantes que podemos tener y que entendemos debe estar fijada en la Constitución, que es la garantía necesaria para las regiones de niveles de renta inferiores. Es decir, que en la discusión anual del Presupuesto de decida qué porción del mismo deberá destinarse a financiar el Fondo de Compensación Interterritorial. Sin este añadido, las garantías de auténtica solidaridad que andamos buscando, y este fondo de compensación, y este ánimo, y este espíritu que tiene toda la Constitución de paliar los desequilibrios regionales quedarían completamente en el aire”. Cfr., “Diario de Sesiones” núm. 91, de 16 de junio de 1978.

circunstancias de la coyuntura económica, en razón del papel estimulante o fraccionario que los PGE tengan que tener en cada anualidad concreta”.¹⁵

Cabe destacarse la evolución de la numeración que obtuvo el supuesto concreto respecto al FCI, en el iter constituyente, enseñado a continuación a través de un primer cuadro, el cuadro de concordancias.

CUADRO I
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SENADO

Constitución Española	Ante proyecto	Informe Ponencia	Dictamen Comisión	Dictamen Pleno	Dictamen Comisión	Dictamen Pleno	Comisión Mixta
(BOE, de 29.XII.78)	(BOC, de 5 de enero de 1978.	(BOC, de 17 de abril de 1978).	(BOC, de 1 de julio de 1978).	(BOC, de 24 de julio de 1978).	(BOC, de 6 de octubre de 1978).	(BOC, de 13 de octubre de 1978).	(BOC, de 28 de octubre de 1978).
Epígrafe \$	Epígrafe \$	Epígrafe \$	Epígrafe \$	Epígrafe \$	Epígrafe \$	Epígrafe \$	Epígrafe \$
22	1	4	6	9	12	15	16
158	147.3 y 4	150	152	152	157	157	158

Fuente: Constitución Española — Trabajos Parlamentarios, Tomo IV, pág. 5311.

Como puede verse en el cuadro anterior de concordancias, las diversas fases del iter constituyente han resultado en modificaciones numéricas del articulado constitutivo del FCI, así como en cambios de redacción del mismo. Pero, todavía más importantes que los cambios numéricos, cabe destacarse el camino hacia la redacción definitiva del apartado que instituyó el Fondo.

En efecto, como hemos señalado dicha redacción ya no ha conocido cualquier modificación tras la aprobación de su redacción definitiva en en seno de la Comisión Constitucional del Congreso, el día 16 de junio de 1978; dicha redacción definitiva se alcanzó, sin embargo, en virtud de una enmienda **in voce** al apartado 2 que ha sido distribuida, votada y aprobada por unanimidad, con 27 votos, tras su defensa por el diputado Sole Tura, que ha señalado: “Nuestra enmienda tiende a completar el sentido de este apartado 2, añadiendo el término ‘hacer efectivo el principio de solidaridad’...

¹⁵Nótese que el diputado Cisneros Laborda ha consumido su turno en contra destacando haber “todo un repertorio de problemas económicos que sería grave encorsetar desde la solemnidad del nivel constitucional dando acogida a la propuesta que el señor Gaston Sanz aporta. Habría toda otra serie de cuestiones económicas conectadas que interesan a distintas provincias españolas por uno u otro motivo y que todos somos coincidentes en la voluntad de albergarlas desde la proclamación del principio de solidaridad, pero que nos parece materialmente imposible darles un tratamiento diferencial adecuado desde este nivel constitucional.” **Apud Diario de Sesiones**, núm. 91, de 16 de junio de 1978, en Op. cit., Tomo II, pag. 3420.

“Este Fondo de Compensación, efectivamente, ha sido concebido y deberá ser estructurado, y así deberá funcionar, como un fondo que tienda a hacer realidad aquello que hemos proclamado en el artículo 2 de la Constitución; es decir, el principio de solidaridad entre los españoles y entre las comunidades autónomas que se constituyan”.¹⁶

Uno mes y cinco días después, el 21 de julio de 1978, fue intentada la aprobación de otras enmiendas al artículo 152, habiendo sido la más expresiva la formulada por el Grupo Parlamentario de Alianza Popular, que ha sido mantenida por el diputado De La Fuente Y De La Fuente. Todavía no tuvo éxito, una vez que efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, 281; a favor, 23; en contra, 257; abstención, una.¹⁷

En el Senado fueron igualmente presentados enmiendas al artículo que establece la asignación del FCI, como veremos a continuación.

En realidad, solamente nos interesa aquí comentar – por el especial interés que nos despiertan las posiciones y opiniones de los senadores enmendantes respecto a las alternativas de concepción de un Fondo de Compensación reflejadas en el debate constante del iter constituyente, y halladas en los **Diarios de Sesiones del Senado** por nosotros compulsados –, algunos votos particulares al dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo ao proyecto de Constitución.

Las enmiendas y votos particulares de los senadores que comentamos a continuación han recibido los siguientes números, con sus respectivos enmendantes: 1) Voto particular número 501 (enmienda número 314) del senador Juan Maria Bandrés Molet; 2) Votos particulares números 502 (enmienda núm. 558) y Enmienda número

¹⁶Nótese que el diputado del Grupo Parlamentario Comunista hizo uso de la palabra para alertar que la vinculación del FCI a la efectividad del principio de solidaridad “puede parecer que es una simple declaración programática de carácter general, pero nos parece que esto conste, porque este apartado 2 va más allá del simple enunciado técnico de la creación de un fondo de compensación... En este sentido nos parece que no basta con decir que el fondo de compensación se establecerá con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales, que es efectivamente una de sus finalidades y muy importante, sino que esto también va ligado al principio ético general de que eso tiene el objetivo de hacer efectivo el principio de solidaridad. Repito que es una enmienda, si se quiere, programática, pero con un sentido muy concreto que tiende a dar toda su entidad y toda su trascendencia a esta institución del fondo de compensación interterritorial”. **Vid., Diario de Sesiones** núm. 91, de 16 de junio de 1978.

¹⁷**Diario de Sesiones** núm. 116, de 21 de junio de 1978. Op. cit. pág. 4562, Tomo II. Nótese que la propuesta de enmiendas que, en nombre de Alianza Popular, mantuvo el diputado De la Fuente no era mala, aunque polémica, según puede concluirse de sus palabras: “El tercero de los objetivos consiste en que el Fondo de Compensación se nutra no sólo de la aportación del Estado, sino también de aportaciones de las Comunidades Autónomas, según su capacidad, con el fin de conseguir, también por esta vía, un efecto de solidaridad y de redistribución de renta”. Op. cit. *ibidem*.

557, del senador Lluís Maria Xirinaçs Damians; 3) Voto particular número 504 (enmienda núm.1.040), del Grupo Parlamentario Senadores Vascos; 4) Enmienda número 91, cuyo primer firmante fueron los Progresistas y Socialistas Independientes; 5) Enmienda número 194, cuyo primer firmante fue don Francisco Cacharro Pardo, senador por Lugo del Grupo Mixto; y, 6) Enmienda número 358, cuyo primer firmante fue el senador Luis Sánchez Agesta.

El primer voto particular – proferido en el Senado –, que nos interesa comentar, relativo al Fondo, consistió en una enmienda de sustitución de la frase final: “por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”, por un texto del siguiente tenor: “por un organismo mixto elegidos la mitad de sus miembros por las Cortes Generales y la mitad restante por las Comunidades Autónomas”. Este voto fue objeto de la enmienda número 314, presentada por el senador Juan María Bandrés Molet, del Grupo Senadores Vascos, bajo la justificación de que le parecía lógico desde todo punto de vista que las CCAA estuviesen representadas orgánicamente en un organismo paritario formado por las Cortes Generales y por las Comunidades Autónomas que corrigiesen los desequilibrios interterritoriales y hiciese real el principio de solidaridad.

Cabe destacarse que sometida a votación dicha enmienda, el día 13 de septiembre de 1978, la misma fue rechazada por 17 votos en contra, con cinco abstenciones.¹⁸

El segundo voto particular que comentamos se refiere al presentado por el senador independiente por Barcelona del Grupo Parlamentario Mixto del Senado, don Lluís Maria Xirinaçs Damians: fue objeto de la enmienda número 558 y pretendió que los recursos del FCI fuesen distribuidos no por las Cortes Generales, sino por el Senado, es decir, propuso sustituir la mención de las Cortes Generales por la del Senado. Según dicho senador el Senado en cuanto Cámara de las Nacionalidades y Regiones era quien debía entender, administrar y distribuir dicho Fondo.

Aunque cabe destacar que en el voto particular el senador Xirinaçs Damians ha retirado su enmienda cuando afirmó: “Este voto particular se ha vuelto contra mí, porque estaba pensado para un Senado idílico y angelical, pero ha quedado un Senado que más bien preferiría que no entrara a la hora de distribuir fondos. Por tanto, lo retiro”. (*Risas*).¹⁹

¹⁸ *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 54, de 13 de septiembre de 1978.

¹⁹ *Diario de Sesiones* núm. 66, de 4 de octubre de 1978.

Ocurre que el Tribunal Constitucional ya tuvo oportunidad de reconocer que la distribución del Fondo de Compensación se constituye una auténtica decisión de las Cortes Generales (no del Senado, por lo tanto), decisión ésta que incluso no coincide con la simple consignación o dotación presupuestaria del mismo (STC 250/88, de 20 de diciembre).

Merecería la pena registrar que el Juez de la Constitución fija que el procedimiento adecuado para tramitación de las decisiones de las Cortes Generales sobre la distribución del Fondo es el contenido en el artículo 74.2 de la CE (STC 250/1988), relatándose dicho procedimiento por parte del Tribunal, pormenorizadamente (STC 63/1986).

Las decisiones legislativas respecto a la distribución de los recursos del Fondo aclaradas por el Tribunal con base en el artículo 74.2 de la Constitución, tanto responden si la inclusión de éstas dotaciones en las Leyes Presupuestarias era o no conforme a la Constitución (STC 63/1986) cuanto si los criterios concretos de distribución del Fondo eran o no admisibles (SSTC 183/1988 y 250/1988).

Por ejemplo, puede verse en los cinco recursos de inconstitucionalidad, acumulados y objeto de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 63/1986), de 21 de mayo de 1986, que las alegaciones hechas en dichos recursos, interpuestos por el Gobierno Vasco, se centran “en la constitucionalidad de la dotación y la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), contenidas en la Sección 33 de los Presupuestos y en la de determinados artículos de las correspondientes leyes, que hacen referencia, de un lado, a la disponibilidad de dicho Fondo por parte de las Comunidades Autónomas y, de otro, al incremento de las retribuciones del personal al servicio de dichas Comunidades”,²⁰ lo que inspira a la referida Sentencia examinar el marco constitucional en que el FCI se encuadra, haciéndolo en el Fundamento jurídico número tres.²¹

Cabe señalar que ese mismo senador independiente por Barcelona, ya antes presentara otra enmienda al artículo 152 (la de número 557), la cual conoció como

²⁰ Vid. tb., las Sentencias del TC, datadas de 20 de julio de 1981 (consta el recurso de inconstitucionalidad 38/1981, contra determinados artículos de la Ley 74/1980, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981, en “Jurisprudencia Constitucional – BOE, vol. II, pps. 166/189, 1981) y, la Sentencia de 23 de diciembre de 1982 (cuyo fallo decide el recurso de inconstitucionalidad 290/1982, promovido por 54 Senadores contra la Ley 11/1982 sobre suspensión del Organismo autónomo “Medios de Comunicación Social del Estado”. Con voto particular.

²¹ Vid. Fundamento Jurídico núm. 1, de la Sentencia 63/1986, de 21 de mayo de 1986, en “Jurisprudencia Constitucional”, año 1986, pp. 138.

motivación una coherencia con el modelo político elegido resultando en la atribución de la distribución del FCI al “Senado entre los Estados Confederados”: lógico está que dicha enmienda fue, a su vez, igualmente rechazada. Es decir: efectuada la votación, fue rechazada la enmienda por 14 votos en contra y uno a favor, con ocho abstenciones.²²

No obstante, dicha pretensión de hacerse la distribución del Fondo no por las Cortes Generales, sino por el Senado, llegó, en el iter constituyente, a tornarse objeto de otras enmiendas al Proyecto de Constitución, en la Comisión del Senado; Fue la hipótesis de la cuarta Enmienda que comentamos aquí (la de número 1.040), presentada por el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos, la cual bajo la justificativa de que “siendo el Senado la Cámara representativa de las nacionalidades y regiones, a él compete la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial”.²³

Otro Grupo Parlamentario – los progresistas y socialistas Independientes –, en la Comisión del Senado ha igualmente presentado una enmienda con la intención de convertir el Senado en órgano distribuidor de los recursos del Fondo. Fue la enmienda número 91 al artículo 152.2 del Proyecto de Constitución cuya justificación dice el Diario de Sesiones que tuvo la siguiente redacción: “El carácter del Senado – conviene acentuar – constituye a esta Cámara en idónea para la distribución de los recursos procedentes del Fondo de Compensación”.²⁴

La quinta enmienda que merece ser comentada por nosotros es la de número 194, cuyo primer firmante fue Francisco Cacharro Pardo, Senador por Lugo, del Grupo Mixto, cuya propuesta ha consistido en nutrir al Fondo con aportaciones del Estado y de las propias CCAA, en la forma y cuantía que fuesen aprobadas por las Cortes Generales.

El tema de la posibilidad de nutrirse el FCI con aportaciones de las CCAA – y no solamente del Estado, es decir, a cargo de los Presupuestos Generales del Estado –,

²² Idem, ibidem.

²³ Cfr., *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 54, de 13 de septiembre de 1978, en Serie I – Trabajos Parlamentarios, Núm. 1. Constitución Española, Tomo IV, págs. 4279 y ss., donde está registrada que sometida la enmienda a votación, fue la misma rechazada por 15 votos en contra y uno a favor, con seis abstenciones, por la Comisión de Constitución del Senado. Así que, la distribución del FCI quedó afectada, desde el principio de los debates constituyentes, a las Cortes Generales.

²⁴ Vid., *Diario de Sesiones*, Op. cit. Tomo III, pag. 2705. Según la propuesta de la enmienda mencionada el artículo 152.2 del Proyecto de Constitución debería decirse con la siguiente redacción: “Con el fin de corregir desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por el Senado entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”.

ha entusiasmado a una parte de la doctrina española – de naturaleza autonomista, naturalmente –, la cual ha siempre querido entender que la financiación del Fondo es también tarea de las Comunidades Autónomas, principalmente las más ricas.

Ha de descartarse, no obstante, que el concepto jurídico del Fondo de Compensación Interterritorial previsto por el art. 158.2 CE lo caracteriza – como tenemos ocasión más adelante de profundizar – como una carga general del Estado (artículo 16.1 de la LOFCA), o sea, como un mecanismo español de compensación horizontal **indirecta** para tornar efectivo el principio constitucional de solidaridad.

Esta conceptualización ha sido criticada por parte de la doctrina más autonomista²⁵ que siempre ha querido entender que la financiación del Fondo por las Comunidades Autónomas más desarrolladas – en lugar de con cargo a los PGE –, responde con más fidelidad y seguridad al objetivo de compensación, quizás por desposar una idea o una concepción ideal de ésta como de la compensación horizontal **directa**, es decir, aquella que se hace directamente a través de transferencias entre los propios entes territoriales, entre las mismas Comunidades Autónomas, pero se olvidan que esa clase de compensación solamente atiende al principio de suficiencia y autonomía, no al de solidaridad.

Cierto es, por lo tanto, que la compensación instrumentalizada por el Fondo de Compensación, en atención a la efectividad de la solidaridad, se concreta a través de las transferencias de los recursos del FCI a las Comunidades Autónomas por el Estado Central, y no directamente entre éstas – como se pudiera pretender, ya sea por usual en el Derecho Comparado como en el caso de Alemania, ya por la remota posibilidad de existencia de compensación horizontal **directa** en el ordenamiento español, a través de la celebración de convenios entre las CCAA, previstos en los Estatutos de Autonomía, a tenor del artículo 145.2 CE.²⁶

La realidad, sin embargo, no ha permitido tal ejercicio de una compensación horizontal directa, sobre todo por la insuficiencia de recursos o ingresos propios de las

²⁵ Vid., por todos, MARTIN MATEO, Ramón: Manual de Derecho Autonómico, I.E.A.L., Madrid, 1984

²⁶ El artículo 145 de la Constitución española merece ser transcrito:

“Art. 145.1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.

2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas **podrán celebrar convenios entre sí** para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Genereales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”. (Subrayados nuestros).

Comunidades, la cual nos parece muy remota. Además, interpretamos y concordamos con Tella que “la Constitución no prejuzga si la Hacienda central o las CCAA más prósperas han de asumir la dotación del Fondo, y que en cierta medida el objetivo de compensación queda garantizado en todo caso ya que, en definitiva, los ingresos tributarios del Estado provienen, en mayor medida, de las Comunidades más desarrolladas”. Afinal, el régimen de dotación del Fondo de Compensación Interterritorial aparece, en principio, como un tema no resuelto a nivel constitucional, sujeto por lo tanto a diversas y divergentes interpretaciones doctrinales según se suponga deba nutrirse sus aportaciones de la caja central o de las haciendas autonómicas o asimismo, de ambas Haciendas.

La justificación a la Enmienda número 194, del senador Francisco Cacharro Pardo,²⁷ presentada a la Comisión del Senado, en el iter constituyente, se basaba en que la propuesta de nueva redacción al artículo 152 “procede determinar en el apartado 2 que el Fondo de Compensación se nutrirá también con las aportaciones de las Comunidades Autónomas, que actualmente no se dice, y ello constituye una laguna imperdonable”.

Rechazada dicha enmienda, fue aprobado el texto del Congreso de los Diputados.

En tanto en cuanto a la sexta y última enmienda al Proyecto de Constitución que debemos comentar por presentada a la Comisión de Constitución del Senado, cabe destacar que fue de iniciativa del senador Luis Sánchez Agesta, del Grupo Parlamentario Independiente, la cual obtuvo el número 358. El senador Sánchez Agesta propuso una enmienda al artículo 152.2 del Proyecto de Constitución cuya redacción, además de bien más larga que el aprobado por el Congreso, tenía otras características negativas que impidieron su acatamiento.

La redacción propuesta por el senador del apartado 2, del artículo que preveía el Fondo fue la siguiente: “Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un fondo de compensación con destino a gastos de inversión”.

En realidad, hasta aquí tenía una gran semejanza con el texto del Congreso, pero la redacción propuesta añadía: “La distribución de este fondo de compensación se

²⁷ Cfr., *Diario de Sesiones del Senado*, en *Trabajos Parlamentarios*, cit., Tomo III, pág. 2743, cuya redacción para el supuesto concreto del FCI debería decir: “Art.152.2: Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las comunidades autónomas y provincias, en su caso. El Fondo de Compensación se nutrirá con aportaciones del Estado y de las propias Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que aprueben las Cortes Generales”.

realizará por las Cortes con un trámite análogo al de una ley. En la aprobación de esta ley corresponde al Senado la prioridad en la discusión y aprobación del texto. Las enmiendas que proponga el Congreso se entenderán aceptadas e incorporadas al texto si el Senado no las rechaza por una mayoría absoluta de sus miembros”.²⁸

Como puede verse la redacción del apartado había quedado muy detallista, pues si acaso no rechazada. Al fin y al cabo, el intérprete supremo español ya tuvo oportunidad de firmar el entendimiento sobre la relación entre el FCI y la Ley de Presupuestos, siendo innecesario que la Constitución española describiera detalladamente el trámite de la distribución de los recursos del Fondo.

Por lo demás, conviene advertir que la distribución de los recursos del FCI no debe contenerse en una Ley de Presupuestos, sino que ha de ser objeto de un tratamiento procedimental distinto del presupuestario, en conformidad con lo que exige el dispuesto en el artículo 74.2 de la Constitución (STC 250/88).

Como ha puesto de relieve **Jiménez Aparicio** “el Tribunal ha partido de esa hipótesis, sin que aflore en sus palabras ningún género de dudas al respecto, incluso llegando a citar, del modo más natural, el procedimiento específico de elaboración derivado del artículo 74.2 de la Constitución;”²⁹ Pues, según el fundamento 4, párrafo 1, de la Sentencia 250/1988, de 20 de diciembre, “se impugna, asimismo, el art.7.1 de la Ley 7/1984, en cuya primera parte se dispone que “los proyectos de inversión que deban financiarse con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial se decidirán, de común acuerdo, por la Comunidad Autónoma y la Administración Central del Estado, según la distribución de competencias existentes en cada momento, siguiendo, en su caso, las directrices del programa de desarrollo regional y en coordinación con el

²⁸ Cfr., **Diario de Sesiones**, en **Trabajos Parlamentarios**, Tomo III, cit., pág. 2819, donde puede notarse como fundamento de la enmienda la siguiente argumentación: “Con la enmienda se trata, en primer lugar, de indicar de una manera precisa y adecuada a la deliberación de las Cortes la distribución de este fondo de compensación. Tal como aparece en el texto del Proyecto, parece un acto administrativo impropio de una Asamblea deliberante. En segundo lugar, se concede una prioridad al Senado, ya que en éste hay una representación de las Comunidades Autónomas y, en su caso, de las provincias a las que puedan destinarse esos gastos de inversión, pero concediendo al Congreso la facultad de presentar enmiendas que se entienden aceptadas si no son rechazadas por una mayoría absoluta, quórum que supone un principio de equilibrio, ya que impide que las regiones más poderosa puedan imponer su voto frente a las más débiles económicamente. Madrid, 7 de agosto de 1978”.

²⁹ El referido autor añade que en las Sentencias 63/1986, de 21 de mayo (fundamento 6, párrafo 6) y, 250/1988, de 20 de diciembre (fundamento 4, párrafo 1) se hallan consagradas las posiciones del TC. Cfr., JIMÉNEZ APARICIO, Emilio: “La ley del Fondo de Compensación Interterritorial: su inconstitucionalidad formal”, en REDF, número 64, ps. 565/600, Madrid, 1989.

resto de las inversiones públicas que se vayan a realizar en el ámbito territorial de la Comunidad”.³⁰

Se puede, pues, afirmar que las sentencias (STC 63/1986, de 21 de mayo; STC 183/1988, de 13 de octubre; y, STC 250/1988, de 20 de diciembre) del Tribunal Constitucional, todas ellas del Pleno, sobre la primera Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (LFCI), Ley num.7/1984, han cerrado cualquier “atisbo de discusión”, según feliz expresión de **Jimenez Aparicio**³¹ sobre la constitucionalidad de este tema.

Ha de descartarse, sin embargo, que en el iter constituyente, durante los debates sobre el proyecto de Constitución configurado fue un perfil constitucional de un Fondo de Compensación cuyas características fundamentales contenidas en el supuesto concreto del actual artículo 158.2 CE, a nuestro juicio, son: a) los fines del FCI; b) el destino de los recursos; c) el órgano competente para la distribución; d) los sujetos beneficiarios del Fondo; y, por último, e) la norma a cuyo través se lleva a cabo la distribución.

De todas formas, la técnica de este artículo 158.2 ha mejorado respecto al proyecto de la ponencia en el iter de producción normativa de la Constitución, puesto que se ha pasado a la consistencia teórica de la solidaridad en tanto en cuanto eje axiológico del FCI, cuyo perfil constitucional se traza a continuación.

2/ El perfil constitucional del FCI

Trazar el perfil constitucional del FCI conduce la reflexión al punto inicial del análisis del contenido del artículo 158.2 de la Constitución española, es decir, plantea la problemática que genera el texto de este supuesto concreto.

Pretendemos a continuación trazar el perfil constitucional del Fondo, a partir de la sistematización adoptada por el propio texto constitucional. En otras palabras: los aspectos básicos informadores del artículo 158.2 de la CE a que vamos referirnos son los cinco siguientes:

A/ Los fines del FCI

³⁰Cfr. BOE, número 141, de 13 de junio de 1986 y Colección Jurisprudencia Constitucional, Tomo XIV, págs. 117/151, en concreto, págs. 139/140.

³¹JIMÉNEZ APARICIO, Emilio: “La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial: su inconstitucionalidad formal”, en REDF, num. 64, Madrid, 1989, pp.575.

B/ El destino del Fondo

C/ El órgano encargado de la distribución del FCI

D/ Los sujetos beneficiarios del Fondo

E/ La norma a cuyo través se lleva a cabo la distribución del Fondo

A/ Los fines del FCI

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) posee, según la Constitución, dos fines específicos básicos: 1) corregir desequilibrios económicos interterritoriales y, 2) hacer efectivo el principio de solidaridad.

En cuanto al primer fin constitucional del Fondo, es decir, la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales puede afirmarse que siguiendo una práctica habitual en el Derecho comparado, el apartado 2 del artículo que nos ocupa establece un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, con el fin de corregir las desigualdades económicas interregionales o interterritoriales.

A juicio de **Lampreave Pérez**³² parecería claro, como fórmula elemental, que pretendiendo el FCI corregir los desequilibrios económicos, las regiones más ricas dotaran al Fondo con recursos suficientes para poder elevar efectivamente el nivel económico de las regiones más pobres. Ocurre, no obstante, que según la LOFCA {art.4.2.b)}, los recursos del FCI tienen carga general del Estado, resolviéndose así la controversia sobre si deberían contribuir también las CCAA o las más significativas con sus propias aportaciones.

Como ha puesto de relieve **Caramés**³³ la financiación de las quince CCAA del Régimen común se regula mediante una ley, la LOFCA, que pretende materializar el espíritu constitucional, es decir, el objetivo de preservar un grado determinado de integración política dentro del Estado, así como obtener la solidaridad interterritorial y el equilibrio financiero.

La reducción de las desigualdades interterritoriales, es decir, la corrección de los desequilibrios económicos regionales en tanto en cuanto el primer de los fines que la

³²IDEM. IBIDEM.

³³CARAMÉS VIÉITEZ, Luís: "La solidaridad en el Estado de las Autonomías" en **La financiación de las Comunidades Autónomas**, Minerva Ediciones, Madrid, 1996, pág. 223/232, en concreto, pág. 225.

Constitución establece para el cumplimiento del FCI ha sido de difícil consecución, en virtud de desviaciones de las verdaderas finalidades del Fondo, el cual en los años de la década de los ochenta ha sido orientado para otras finalidades, como haremos ver más adelante.

La segunda finalidad que la Constitución establece para el FCI es hacer efectivo el principio constitucional de solidaridad.

Cabe destacarse, sin embargo, que la redacción de esta parte del apartado 2, del artículo 158 de la Constitución prácticamente coincide con la del artículo 138 CE, ubicado entre los principios generales de la organización territorial de la Nación, el cual declara que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo además la circunstancia del hecho insular. Acerca de dicha coincidencia, sin embargo, ya tuvimos ocasión de pronunciarnos en el capítulo primero, no siendo necesario reiterarla aquí, sino apenas señalar que mientras en el art. 138.1 CE el Constituyente hace una declaración de intenciones sobre la solidaridad, en el art. 158.2 CE se ha pasado de ésta a una concreta forma de actuar, proponiendo los medios adecuados a dicha actuación, es decir, el FCI.

Si se crea el FCI es, precisamente, para concretar o materializar el principio de solidaridad, teniéndose en cuenta que el artículo 158.2 CE se manifiesta con consistencia teórica y con operatividad, en contraste con el escaso éxito de otras expresiones del texto constitucional referidas a la solidaridad.

Como hemos señalado anteriormente, estamos en presencia de uno de los preceptos (apartado 2, del artículo 158) que, como los otros artículos relativos a los aspectos financieros de las CCAA, fue objeto de muy escasas deliberaciones en el proceso constituyente, es decir, que menor discusión pública suscitó durante su tramitación por la Constituyente de 78, lo que se explica en buena medida por el hecho de que, en un primer momento, se limitaba a establecer la constitución de un Fondo de Compensación, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales, con destino a gastos de inversión, cuyo ejercicio habría de ser regulado por la ley, de acuerdo con el nuevo modelo político implantado.

De esta forma, la constitucionalización del FCI, que no otra cosa significa la adopción de una compensación horizontal indirecta en el sistema español, adquiere su sentido básico por la inserción de esa segunda finalidad del Fondo para “hacer efectivo el principio de solidaridad”. El acuerdo político final se logró mediante la adición de una expresa referencia al principio de solidaridad.

Como ha puesto de manifiesto **Lampreave Pérez**³⁴ en efecto, allí se determina la constitución de un instrumento operativo, un Fondo de Compensación, para un objetivo concreto, la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales. Para declarar, a continuación, que así se hace efectivo el principio de solidaridad.

Hacer efectivo el principio de solidaridad es, pues, finalidad que el FCI materializa o concreta, donde el Tribunal Constitucional ha considerado compatible con la Constitución la exigencia de acuerdo entre la Administración Central y la Comunidad Autónoma correspondiente, respecto a la adscripción de los recursos del Fondo a los distintos proyectos de inversión, por tratarse de una fórmula de colaboración (no de un control) y dada la necesidad del Estado de garantizar la efectiva consecución de las finalidades perseguidas por el Fondo (STC 183/1988, de 13 de octubre y STC 250/1988, de 20 de diciembre).

Ha de averiguarse ahora cuál el destino del Fondo.

B/ El destino del FCI

El apartado 2, del artículo 158 de la Constitución que nos ocupa establece un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión.

Con ello queda establecido que el Estado tendrá que hacer transferencias de capital, a través del FCI, a las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso. El destino del Fondo, por lo tanto, son los gastos de inversión. Para obtener el desarrollo de las regiones menos favorecidas, el Estado destinará recursos que deberán ser aplicados o gastados en inversión pública en los territorios comparativamente menos desarrollados. Es decir, el FCI se prestará a canalizar tales gastos de inversión estatal. El Fondo se destinará, sin embargo, a gastos de inversión volcados a la financiación de proyectos de carácter provincial o regional de infraestructura, transportes y comunicaciones, además de obras públicas que sirvan a corregir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los sujetos públicos beneficiarios del mismo.

No cabe dudas que sin los gastos de inversión pública, sin la intervención correctora del Estado en la economía del libre mercado, muy difícilmente los territorios menos desarrollados pueden competir con los más ricos y prósperos. Los Constituyentes han comprendido la importancia y trascendencia de una entidad como el FCI cuyos recursos y transferencias de capital destinados a gastos de inversión podrían hacer

³⁴LAMPREAVE PEREZ, José Luís: "Comentarios a las Leyes Políticas - Constitución española de 1978" (Artículo 158 CE), dirigidos por Alzaga Villaamil, Editorial Revista de Derecho Privado, Tomo XI, Madrid, cit., pág.569.

efectivo el principio de solidaridad. Solamente invirtiendo capital en las actividades públicas de regadíos, de ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, el Fondo estaría cumpliendo sus finalidades constitucionales.

De esta forma, la constitucionalización del destino del FCI, que no otra cosa significan las transferencias de capital a su cargo a las CCAA y provincias, en su caso, adquiere su sentido peculiar por la inserción de ese Fondo en el marco de la constitución de un Fondo de Compensación “con destino a gastos de inversión”.

La Constitución española se pronuncia de esta forma de modo más decidido, inequívoco y novedoso que la mayoría de los textos supremos de otros países del entorno ibérico en pro de la efectividad de una compensación horizontal indirecta y solidaria. Pensemos que, por ejemplo, la Constitución italiana (artículo 119) sujeta la asignación del Estado para revalorizar el Mediodía y las islas, así como las Regiones subdesarrolladas a que sea editada una ley de contribuciones especiales. Pues si acaso no se edita la ley retrasan las contribuciones propias y cuotas de impuestos estatales para el cumplimiento de tal fin. Y en Portugal, aunque la Constitución portuguesa (art.227) afirme que la autonomía regional tiende a la ‘consolidación de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses’, la solidaridad consagrada en el sistema constitucional de la pátria colonizadora del Brasil no se predica de los entes territoriales, sino de propios individuos, es decir, no se halla consagrada a nivel constitucional una solidaridad interterritorial, sino interpersonal.

La Norma suprema española constituye un “Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión”. Aclaremos ante todo que el “destino a gastos de inversión” no es una descentralización discrecional de los gastos; es simplemente un sistema de compensación regular, una solución de la solidaridad interterritorial a través de un mecanismo ordinario de compensación financiera horizontal indirecta, anualmente a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.

Ahora bien, pensar que la Constitución española ha suprimido la autonomía financiera de las CCAA beneficiarias del FCI, por el hecho de que los recursos a emplear en proyectos de inversión de su competencia provengan de transferencias con cargo al Fondo de Compensación sería perder de vista la realidad constitucional y aún el conjunto normativo del código político de 1978. Y es que el precepto no puede aislarse de su contexto normativo. Bien al contrario, el artículo 158 se conecta muy directamente con otros de la Constitución y, señaladamente, con el artículo 2, que reconoce la solidaridad entre todos los españoles, y con el artículo 131, que se refiere a la posibilidad de que el Estado pueda planificar la actividad económica general. En una interpretación conexas con las anteriores, el artículo 157.1.c), como ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 250/1988, de 20 de diciembre de 1988,

F.J.4), viene a establecer que, si estas transferencias tienen el carácter de recursos propios de la Comunidad Autónoma, también es cierto que esa autonomía financiera no excluye la existencia de ciertos controles, incluso específicos, sobre la ejecución de estos proyectos de inversión por parte de las CCAA, controles justificados, de principio, teniendo en cuenta que los recursos del FCI quedan afectados a unas finalidades concretas y forman parte de los PGE.

La compensación financiera recogida por la Constitución española³⁵ puede producirse en los ingresos (financiación incondicionada) o en los gastos (financiación condicionada), como ocurre en el FCI. Quizá por ello, **Lopez Nieto**³⁶ significa e interpreta la formulación constitucional española de compensación a partir de lo establecido en el art.158.2 CE (el FCI) como una **innovación** a escala mundial en la

³⁵Aténtese para el hecho de que el artículo 158.2 CE que intentamos analizar en esta tesis – en una perspectiva comparativa con el artículo 159.1, letra c, de la Constitución brasileña –, no constituye un precepto aislado a los efectos del presente estudio, sino que es menester retener otros artículos de la **Lex Superior** española que se relacionan con el mismo:

“Art. 74.2. Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2 se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto, que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta”.

“Art. 131.1. El Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”.

“Art. 156.1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

“Art. 157.1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:...

c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado”.

“Art. 158.1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”.

³⁶LÓPEZ NIETO, Antonio y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, Fernando: “La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la LOFCA”, en “**La España de las autonomías (Pasado, presente y futuro)**”, Tomo II, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, págs. 190/400, en concreto, pag. 210/213.

medida en que pretende corregir 'los desequilibrios económicos interterritoriales a través de gastos de inversión pública', mientras los sistemas extranjeros – en su opinión –, buscan la equiparación de la capacidad fiscal *vía* 'nivelación parcial del gasto público corriente'. No es hora de polemizar, pero estamos de acuerdo con la interpretación – más preferentemente jurídica que económica – desarrollada por **Falcón y Tella**³⁷ y gran parte de la doctrina española³⁸ según la cual el sistema de compensación previsto en la Constitución afecta tanto al gasto de inversión como al gasto corriente de las Comunidades Autónomas. Es decir, el sentido correcto del art.158.2 de la Constitución no es reducir el sistema español de compensación a los gastos de **inversión** (que, de hecho, puede producirse en los ingresos a través de la financiación incondicionada), sino impedir el establecimiento de mecanismos que desconocieran este aspecto, basados sólo en gastos **corrientes**.

Como puede verse, es muy rico el contenido de la compensación financiera prevista por la Constitución y en las fuentes formales reguladoras del Fondo de Compensación, como la LOFCA y la Ley del Fondo.

Así que, a partir del marco constitucional de 1978, la cual diseña una finalidad singular para el FCI de cara a tornar efectivo el principio de solidaridad, la normativa aplicable al Fondo sigue su trayectoria posteriormente, a través de la edición de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, la cual constituye – junto con los Estatutos de Autonomía –, el marco normativo fundamental del esquema o del proceso de financiación autonómica,³⁹ en el cual el FCI se encuadra en cuanto fondo fiscal para la distribución de las transferencias.

³⁷FALCÓN Y TELLA, R.: "La compensación..." cit. pags. 178 y ss.

³⁸PÉREZ MORENO, Alfonso: "Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional", en 'Estudios sobre el Proyecto de Constitución', CEC, Madrid, 1978; igualmente, del mismo autor: "Solidaridad y convenios de las Comunidades Autónomas" en **Documentación Administrativa**, núm. 181 (1979), Madrid, págs. 397 y ss.; SOLER ROCH, María Teresa: "Los principios constitucionales relativos a la distribución de la carga tributaria y su actuación en los sistemas tributarios de las Comunidades Autónomas", en **Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)**, Madrid, págs. 3027 y ss.; LOZANO SERRANO, Carmelo: "Consideración Jurídica del Fondo de Compensación interterritorial", en **Organización Territorial del Estado (CCAA)**, Instituto Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 1753/1770.

³⁹Véase que el artículo 16 de la LOFCA dispone que... "en los Presupuestos Generales del Estado **se dotará** anualmente el Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado..." Ya no se trata de alguna facultad, sino de una obligación estatal, cuyo contraste con la redacción del artículo 158.1 CE, es evidente: allí el Constituyente se referió a una posibilidad cuando dice que "en los Presupuestos generales del Estado **podrá establecerse** una asignación..." Reglamentó claramente una compensación financiera de tipo extraordinaria, verdaderamente distinta de la clase de compensación constituida por el FCI que es, no cabe duda, mecanismo ordinario compensatorio de financiación condicionada.

Ello no obstante, el Tribunal sí que ha acotado negativamente la autonomía financiera de las CCAA respecto a la capacidad de las mismas definir sus gastos en los correspondientes presupuestos, al precisar que en lo que se refiere a los gastos de inversión con recursos provenientes del Fondo, aquella “autonomía aparece sometida (STC 63/1986, de 21 de mayo de 1986) a ciertos límites materiales que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las Haciendas autonómicas (STC 14/1986), entre los que se encuentran los derivados de la solidaridad entre todos los españoles y de la necesaria coordinación con la Hacienda del Estado, expresamente establecidos en el art. 156.1 de la CE”.

Todo ello significa que los gastos de inversión destinados por los recursos del FCI a las CCAA beneficiarias resultan implicar que la actividad financiera de las mismas se sometan a las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario, dirigida a garantizar el equilibrio económico interterritorial mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa.

Al trazar el perfil constitucional del FCI a partir de una comprensión mínima de la estructura del Fondo y, según lo hace la doctrina española de los comentarios a la Constitución,⁴⁰ hay que señalarse – además del hecho de la dotación anual del Fondo lucir en los PGE como carga general del mismo – el estudio de la dotación anual al Fondo que ha de destinarse, por indicación del artículo 158.2 de la Constitución española, a gastos de inversión.

En efecto, por indicación del artículo 158.2 de la Constitución española, la dotación anual al FCI ha de destinarse a gastos de inversión y la LOFCA (art.16.1) completa, sin embargo, esta indicación constitucional con un párrafo que revela cuál era el espíritu inicial del Fondo: “El Fondo se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados”.

Según el apartado 2 del mencionado artículo 16 de la LOFCA, las transferencias recibidas deberán destinarse a financiar “proyectos de carácter local, comarcal,

⁴⁰La visión comprensivista del Derecho constitucional, caracterizada por el análisis del número 2 del artículo 158 de la Constitución española, a partir de la comprensión de este instrumento operativo de la solidaridad (FCI) ha sido reivindicada en la doctrina española por LAMPREAVE PÉREZ, José Luis en “Comentarios a las leyes políticas...” cit., págs. 568/578; SOLER ROCH, María Teresa en “Análisis de un supuesto concreto: el artículo 158.2 de la Constitución española”, págs. 2275/2295, cit.; Igualmente, de la misma autora en “El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico” cit., págs. 7/36; FALCÓN Y TELLÁ, Ramón en “La compensación financiera interterritorial”, cit. págs. 190/214; y. URIARTE ZULUETA, Manuel María en “El Fondo de compensación interterritorial” en la obra colectiva “Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)”, cit., págs.281 y ss.

provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del habitat rural, transportes y comunicaciones, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos”. Ya con mayor precisión, la primera Ley reguladora del Fondo (Ley 7/1984, de 31 de marzo), en su artículo 6 se refiere a gastos de inversión real que coadyuven a disminuir las diferencias territoriales de renta y riqueza también dentro de cada Comunidad Autónoma.

Por otro lado, tratándose de armonizar poco a poco la política de inversiones públicas – en los niveles central, autonómico y local – y previéndose que todas las CCAA elaboren programas de desarrollo regional (art.8.1, de la Ley 7/1984), los proyectos de inversión pública a ser financiados con cargo al FCI son decididos, de común acuerdo, entre la Administración Central del Estado y la CA, según la distribución de competencias existente en cada momento.

C/ El órgano encargado de la distribución del FCI

El artículo 158.2 no se limita a reconocer que el destino del FCI son los gastos de inversión, sino que el constituyente español declara que los recursos del Fondo “serán distribuidos por las Cortes Generales” entre las CCAA beneficiarias. Ello implica en que la distribución de los recursos del Fondo de Compensación no será hecha por el Senado (como han pretendido algunas enmiendas presentadas por diversos senadores al Proyecto de Constitución, ya antes comentadas, en la Comisión de Constitución del Senado), sino por las Cortes Generales.

Éstas, por lo tanto, constituyen el órgano encargado por la Norma suprema española para proceder a la distribución de las transferencias de capital a cargo del FCI, debidamente acordadas en el seno de las Cortes.

Cabe destacarse que el artículo 158.2 de la CE que nos ocupa distingue y delimita perfectamente la siguiente separación: de un lado, la autorización presupuestaria o la dotación del FCI en los PGE, y, por otro, la distribución del mismo por las Cortes Generales, cuya delimitación, según interpretación del Tribunal Constitucional (STC 63/1986, de 21 de mayo de 1986), resulta en la práctica de “actos que producen sus respectivos efectos y han de realizarse a través de procedimientos distintos”.

“El esquema consiste, pues – añade el Tribunal (STC 63/1986) – en que la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha de limitarse a autorizar las transferencias del FCI de conformidad con la distribución del mismo acordada por las Cortes Generales a través

de un procedimiento distinto, fijado en el art. 74.2 de la CE. El hecho de que tales autorizaciones parlamentarias se basen en la previsión – justificada en el caso que se contempla por la simultanea tramitación en las Cortes del Proyecto de Ley del FCI – de futuras obligaciones legales, calculadas teniendo en cuenta criterios de distribución idénticos a los contenidos en dicha Ley, no afecta a la constitucionalidad de la Ley de Presupuestos, a la que no cabe imputar vicios de inconstitucionalidad que sólo son posibles en relación con otro tipo de decisiones...” (Sentencia dictada en el caso de los recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos por el Gobierno Vasco).

Al margen ya de consideraciones formales, hemos de destacar que, como ya vimos en su momento, el reconocimiento constitucional de las Cortes Generales como órgano competente para hacer la distribución de los recursos del FCI no sólo es inescindible del mismo reconocimiento constitucional de la autoría decisoria de la parte de este órgano, sino que nos revela que se trata de decisión de índole legislativa, como ha declarado el Tribunal (STC 250/1988), con el carácter de Ley ordinaria por derivación de disposición contenida en la propia Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

D/ Los sujetos beneficiarios del FCI

Otro aspecto importante del apartado 2, del artículo 158.2 de la CE dice respecto a los sujetos beneficiarios del Fondo, es decir, a quienes los recursos presupuestarios del FCI serán distribuidos: “entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”.

Es menester observar que la Norma constitucional no determina, con claridad, cuántas deban ser las CCAA o provincias beneficiarias del FCI. La genérica fórmula de distribuir los recursos “entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso” ha posibilitado el surgimiento de polémica doctrinal sobre si debían participar todas o solamente algunas de los territorios autónomos.

El Acuerdo número 2/1981, de 16 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprobó, según **Lampreave Pérez**⁴¹ con muy escasas variaciones, una propuesta presentada por el Gobierno sobre la consideración de todas las CCAA

⁴¹LAMPREAVE PÉREZ, José Luís: Op. cit. pag. 573

como beneficiarias del Fondo, así como sobre la modificación o ajuste de los índices establecidos por aquella Ley Orgánica.

Como ha puesto de manifiesto **Moldes Teo**⁴² en los momentos de la configuración del FCI, septiembre de 1981, se argumentó que existían bolsas de pobreza en las CCAA ricas y que también dentro de las CCAA pobres existían territorios ricos. De este modo, lo que era un problema de **equilibrio intrarregional**, de competencia de cada Comunidad Autónoma, se convirtió en **interregional**. Por ello, se ha decidido beneficiar todas las CCAA con los recursos del FCI.

Desde la perspectiva de las CCAA menos desarrolladas, sin embargo – perspectiva ésta que nuestra investigación incorpora – nunca se ha entendido ni aceptado que el FCI establecido por la Constitución como un mecanismo para hacer efectivo el principio de solidaridad, se repartiese entre todas las Comunidades Autónomas.

Mientras la LOFCA decía que el Fondo se distribuyera entre Comunidades Autónomas, la Ley del Fondo – Ley 7/1984, de 31 de marzo –, que se limitó a recoger la situación de 1982/1984, añadía que el Fondo se distribuiría entre todas las CCAA.

La LOFCA, sin embargo, en su artículo dedicado al Fondo de Compensación (art.16.1)⁴³ y la Ley 7/1984, reguladora del mismo durante el período provisorio de financiación de las CCAA, definen las variables de reparto del Fondo de

⁴²MOLDES TEO, Enrique: "Hacia un nuevo sistema de Financiación de las CCAA..." cit., pág. 369.

⁴³La LOFCA, en su artículo 16.1, estableció los siguientes índices o criterios de reparto del FCI: la inversa de la renta por habitante, la tasa de población emigrada de los diez últimos años, el porcentaje de desempleo sobre la población activa, la superficie territorial y el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular; aunque admitía la posibilidad de utilizar otros criterios. La ponderación de dichos criterios debe hacerse por Ley, siendo revisable cada cinco años. Según Lampreave Perez (Op. cit. pag. 573), la distribución de los recursos del FCI entre las CCAA y otros territorios se lleva a efecto mediante la utilización de índices o criterios que, debidamente ponderados, muestren la situación relativa de cada Comunidad Autónoma o territorio en cuanto a la finalidad del Fondo. Por lo tanto, si como expresa la LOFCA las inversiones del FCI han de materializarse en los territorios comparativamente menos desarrollados, dichos índices deberían reflejar precisamente el grado de subdesarrollo, es decir, deberían reflejar el grado de desequilibrio de cada Comunidad a fin de potenciar el instrumento financiero FCI cuya finalidad en el texto constitucional, según hemos visto, es la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales.

Compensación. Los artículos 4⁴⁴ y 5⁴⁵ de esta última Ley, además de definir dichas variables, hace la ponderación de dichos criterios o dichas variables, así como define las fuentes documentales que serán utilizadas para obtener los datos.

Entre las medidas adoptadas por el CPFF en el acuerdo firmado para el período 1987/91, de superación del período transitorio para el período definitivo de financiación de las CCAA – según el artículo 13 de la LOFCA –, cabe destacarse aquella que determinó la consolidación del 25 por ciento del FCI en el Porcentaje de Participación

⁴⁴El artículo cuarto de la primera Ley reguladora del FCI establece que el “El Fondo de Compensación Interterritorial se distribuirá de acuerdo con los siguientes criterios: 1. Serán beneficiarias del Fondo todas las Comunidades Autónomas. 2. El Fondo se asignará a los distintos territorios beneficiarios, en función de las siguientes variables y ponderaciones: a) El 70 por 100 del mismo se distribuirá en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio, ponderando dicha distribución en la forma que se indica en el artículo siguiente. b) El 20 por 100 se distribuirá en forma directamente proporcional al saldo migratorio en la forma indicada en el artículo siguiente. c) El 5 por 100 se distribuirá en forma directamente proporcional al paro existente según éste se define igualmente en el artículo siguiente. d) Finalmente, el 5 por 100 restante se distribuirá en forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio. e) El hecho insular se estimará aumentando la cantidad que le correspondiese a tales territorios de acuerdo con los criterios anteriores en un 5 por 100, más un 1 por 100 por cada 50 kilómetros de distancia existente entre los territorios insulares y la Península. La cantidad que ello supone reducirá proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios. Este mismo criterio será de aplicación a Cautá y Melilla”.

• ⁴⁵El artículo 5, de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, establece:

1. A los efectos de aplicar los criterios de distribución del artículo anterior, las variables mencionadas deberán calcularse de conformidad con las siguientes definiciones: a) La distribución inversamente proporcional a la renta por habitante referida en la letra a) del segundo apartado del artículo anterior, se ponderará por la población correspondiente a cada Comunidad Autónoma multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad. b) La variable migratoria incluida en la letra b) del segundo apartado del artículo anterior se definirá por la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de emigración exterior, correspondiente a los últimos diez años. A estos efectos, tomarán valor cero las Comunidades cuyo saldo sea positivo, distribuyéndose exclusivamente entre las restantes. c) La variable de paro a que se refiere la letra c) del segundo apartado del artículo anterior se expresará por las diferencias entre la tasa de paro existente en cada Comunidad y la tasa media nacional. A estos efectos se computarán solamente las Comunidades cuya tasa de paro se sitúe por encima de la media tomando valor cero las restantes. d) Las distancias a las que se refiere la letra e) del apartado 2 del artículo anterior serán las que existen entre Madrid y la capital de Baleares, Ceuta y Melilla; en el caso de Canarias, la semisuma de las distancias de las dos capitales de esta Comunidad a Madrid. Las distancias se medirán sobre los respectivos círculos máximos. 2. A los efectos de obtener la distribución a la que se refiere el número anterior se utilizarán los siguientes datos: a) Para la renta por habitante se utilizará la última estimación del INE. b) Para la población se utilizará la estimación del INE para el mismo año al que se refieren los valores de la renta por habitante. c) Para el saldo migratorio se utilizará la cifra del mismo para los últimos diez años de los que se disponga de datos incrementada en la emigración exterior relativa al mismo período. d) Para la determinación de los porcentajes de desempleo se utilizará la medida de los cuatro últimos trimestres para que se disponga de datos de la encuesta de población activa. e) Para la superficie se utilizarán las cifras publicadas por el Instituto Geográfico Nacional. 3. El Instituto Nacional de Estadística elaborará y publicará los datos precisos que han de servir para determinar la participación final que corresponda a cada Comunidad Autónoma en el Fondo de Compensación Interterritorial”.

en los Ingresos del Estado (en lo sucesivo PIE o PPI), 'lo que constituía un reconocimiento explícito de la misión del Fondo de financiar inversión nueva y desde entonces los gastos corrientes asociados a la misma,' pero como la suposición teórica de que aquella consolidación del 25% en el PPI debería suponer un descenso justo de 25% para cada Comunidad no pudo ser confirmada en la práctica, puesto que a partir de 1987, como más adelante lo demostramos, en profundidad, empieza a deteriorarse la función redistributiva del FCI en virtud de la perversidad de algunas variables de reparto del mismo, se hizo necesaria la reforma radical del año 1990.

E/ La norma a cuyo través se lleva a cabo la distribución del FCI

La norma o el instrumento jurídico-formal a cuyo través se ha de llevar a cabo la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, debidamente aprobadas por las Cortes Generales.

Cabe destacar que mientras el artículo 66.2 de la CE establece que "las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución", el art. 134.1 recuerda que "corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación". Es decir: en la Norma suprema española se hallan las claves actuales para resolver la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos, que anteriormente fue objeto de dura polémica doctrinal desatada acerca de la consideración de ésta como ley material, o ley simplemente formal.

Como ha señalado **López Díaz**⁴⁶ la relevancia para el Derecho Constitucional de las teorías jurídicas sobre la ley de presupuestos arranca del hecho de que la polémica se desarrolla como consecuencia de un enfrentamiento entre el Legislativo y el Ejecutivo – Parlamento prusiano y gobierno de Bismarck en 1862 – por el dominio en materia presupuestaria.

⁴⁶LÓPEZ DÍAZ, Antonio: "Los Presupuestos Generales del Estado. La Ley de Presupuestos". (Mecanografiado), USC, 1996, pág. 23. Nótese que el autor recuerda que la ya clásica doctrina de la naturaleza formal de las leyes de Presupuestos y que puede resumirse en los siguientes asertos: 1) En la medida en que no incorpora auténticas normas jurídicas en el sentido señalado, la Ley de Presupuesto es un simple acto administrativo revestido de forma de ley; 2) Por cuanto no incorpora auténticas normas jurídicas, el presupuesto se convierte en un simple plan de la actividad económica del Ejecutivo, pero en ningún caso se erige en fundamento que justifique las potestades de gasto del Ejecutivo, ya que esa atribución de facultades hay que buscarla en las leyes que preexisten al Presupuesto. Por tanto, la no aprobación del Presupuesto no puede paralizar la actividad de gasto de los entes públicos.

Lo cierto es que, a la luz de los preceptos constitucionales antes señalados (arts. 66.2 y 134.1 CE), no tardaría en someterse al Intérprete supremo esta cuestión pudiendo extraerse la siguiente doctrina derivada de sus pronunciamientos: a) El Tribunal Constitucional entiende que la Ley de Presupuestos es una verdadera Ley, superando así la cuestión de su carácter de ley formal o material (STC 27/1981); b) No cabe efectuar distinciones dentro de la Ley de Presupuestos, diferenciando los estados numéricos y el texto articulado (STC 63/1986, de 21 de mayo de 1986); y, c) Todo el contenido de la Ley de Presupuestos – incluidas las partidas de ingresos y gastos – dada su consideración unitaria como ley plena es susceptible de control de constitucionalidad (SSTC 13/92 y 16/96). En concreto, además de por la violencia de los principios constitucionales relativos al gasto público y recogidos en el artículo 31 de la CE, cabe la impugnación de los mismos cuando se cuestione la competencia para gastar.

- Las soluciones sobre la naturaleza jurídica de la ley de Presupuestos dependen, por lo tanto, esencialmente del ordenamiento jurídico de cada país y de cada momento. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha rechazado que deba efectuarse distinciones dentro de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, diferenciando los estados numéricos y el texto articulado, en famosa sentencia relativa a recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno Vasco contra la Sección 33 (Fondo de
- • Compensación Interterritorial), del Anexo IV de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de PGE para 1982:

“El contenido de los Presupuestos Generales del Estado integra, junto con su articulado, la Ley de Presupuestos Generales del Estado y, por lo que se refiere a los estados de autorización de gastos, cada una de las Secciones presupuestarias – que contiene los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado – adquiere fuerza de Ley a través de la norma de aprobación incluida en el art. 1 de las respectivas Leyes de Presupuestos, y no pierde tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración sea preciso acudir a otros preceptos, tal como ocurre con muchas normas jurídicas”.

Por otro lado, hay que subrayar que, la ley de Presupuestos se aprueba en el ejercicio de una potestad específica, diferente de la genérica potestad legislativa, lo que, unido a las especificidades de su tramitación justifica el establecimiento de ciertas limitaciones a su contenido.

No nos ocurre olvidar que las Constituciones suelen dedicar una atención básica a los principios y normas esenciales que afectan a los PGE. Tal vez por ello, **Bejeiro**⁴⁷ ha podido afirmar que el Derecho Presupuestario se presenta como la rama del

Derecho Financiero más intimamente ligada al Derecho Constitucional, afirmación con la cual estamos enteramente de acuerdo, en especial en virtud de las estrechas relaciones entre dichas disciplinas, en el marco de nuestra investigación.

En definitiva, la naturaleza jurídica del Presupuesto General del Estado conduce a que el mismo posee tres aspectos a considerar: a) Es una institución política a que los distintos poderes del Estado están afectos; b) Es igualmente una institución económica en la medida en que representa una planificación o previsión de ingresos y gastos; y, por último, c) Es una institución jurídica, al fin y al cabo, una ley muy especial que, como hemos señalado anteriormente, en virtud de su naturaleza jurídica y contenido, en tanto en cuanto norma jurídica, ha despertado o desatado mucha polémica doctrinal.

El aspecto jurídico de la norma a cuyo través se lleva a cabo la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) que más llama nuestra atención dice respecto, por lo tanto, al hecho de que se trata de una ley aprobada por las Cortes Generales que, sin embargo, por presentar notables singularidades tanto en su tramitación como en su contenido, merece ser nombradas las tres siguientes: a) En lo que se refiere a la iniciativa, corresponde sólo al Gobierno (art. 134.1 CE), por lo que no rige respecto de esta norma la previsión del artículo 87.1, esto es, la iniciativa legislativa parlamentaria; b) En cuanto a su contenido, estamos – como ha afirmado **Segado**,⁴⁸ en presencia de una ley que “no puede crear tributos” (artículo 134.7 CE), aunque “podrá modificarse cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea” (art. 134.7 CE). Se trata asimismo de una ley predeterminada en algunos aspectos de su contenido, que obliga al propio Poder Legislativo, como es el caso de la previsión del artículo 135.2 de la Constitución española; y, por último, c) En lo que se refiere a su duración, estamos ante otra especialidad de la Ley de Presupuestos, pues las normas de esta naturaleza tienen limitada su eficacia al período de un año (art. 134.2), sin perjuicio de que el Constituyente español haya previsto a modo de cláusula de salvaguardia frente a la posibilidad de paralización de la vida económica (por no haber sido aprobada al inicio del siguiente ejercicio económico una nueva Ley Presupuestaria), una importante salvedad frente a este principio general. Este es el caso de la previsión del artículo 134.4 de la Constitución.

Pero ahora ya estamos en el ámbito de un perfil constitucional del FCI más práctico que teórico, como el que hemos iniciado a trazar en el comienzo del tópico,

⁴⁷ BEJEIRO, Rodríguez: “El presupuesto del Estado. Introducción al Derecho presupuestario”, De. Tecnos, Madrid, 1979.

⁴⁸ FERNANDEZ SEGADO, Francisco: “El regimen socio-económico y haciendístico en el ordenamiento constitucional español”, Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional, núm.9, Trujillo, 1995, pág. 57 y ss.

donde es menester dejar el desarrollo de la temática para más adelante, siguiendo directo al análisis de la interpretación que el Tribunal Constitucional ha venido haciendo del mismo.

Antes de enmarcar el ámbito legal económico de los mecanismos de redistribución de las CCAA y reflexionar o hacer consideraciones específicas sobre la evolución de la normativa aplicable al FCI nos cabe recordar el esfuerzo inicial de diseño jurídico del Fondo, a través de la memoria de tramitación de la Ley

7/1984, del FCI. Quizà por ello, debemos profundizar en el análisis de la doctrina constitucional respecto al Fondo de Compensación Interterritorial, lo que hacemos a continuación.

II/ El diseño jurídico del FCI

1/ La Ley 7/1984, de 31 de marzo, primera Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial

Hemos visto que el Constituyente de la España de las Autonomías dispuso en la Carta de 1978 su pretensión de corregir o reducir los desequilibrios económicos interregionales a través de la previsión de la constitución de un Fondo de Compensación

- para hacer efectivo el principio de solidaridad.⁴⁹

A partir de la Constitución, la LOFCA, promulgada en cumplimiento del mandato constitucional expresado en el artículo 157.3, constituye – junto con los Estatutos de Autonomía – el marco normativo fundamental del modelo de financiación autonómico.

Al Parlamento, por lo tanto, le correspondió la tarea de tornar una norma jurídica de eficacia limitada en norma jurídica de eficacia plena,⁵⁰ mediante la aprobación definitiva, por el Senado y por el Congreso de los Diputados, de la Ley del Fondo de

⁴⁹Vid., por todos, ALVÁREZ CORBACHO, X.: "Marco Jurídico y práctica presupuestaria del FCI: un análisis del caso gallego", en **Crisis, Autonomías y Desarrollo Regional**, AGCR/USC, 1985, págs. 245/264.

⁵⁰Cfr. AFONSO DA SILVA, José: Curso de Direito Constitucional Positivo, 8 ed., Malheiros, Sao Paulo, 1992. El famoso autor brasileño fue pionero, en aquel país al establecer una clasificación de las normas constitucionales. Según su clasificación las normas constitucionales se dividen en: a) Normas constitucionales de eficacia plena; b) Normas constitucionales de eficacia deferida; y, c) Normas constitucionales de eficacia limitada.

Compensación Interterritorial, por primera vez, en 1984,⁵¹ (Ley 7/1984, de 31 de marzo, del FCI) y, luego, por segunda vez, en 1990 (Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del nuevo FCI), tras la reforma a que se ha sometido el Fondo.

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), sin embargo, siguiendo la orientación constitucional, ha diseñado, en tres niveles, un sistema propio de financiación de las CCAA, es decir, la cobertura estricta del coste de los servicios transferidos, la financiación autonómica con la intención de mejorar las prestaciones de los servicios asumidos por las CCAA y, por último, una serie de mecanismos redistributivos integrados por los recursos de nivelación previstos en la propia Ley y por las transferencias correspondientes al FCI.⁵²

Como se puede ver el nacimiento del FCI, en España, vino asociado a la configuración del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, cuyos principios básicos arrancan de lo definido en los artículos 156 a 158 de la Constitución. En el artículo 157, por ejemplo, al enunciar los recursos de las CCAA., se incluyen las “transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial”, cuya constitución con destino a gastos de inversión viene prevista, como se ha visto, en un artículo ulterior, o sea, el art.158.2 CE.

Una vez configurado el sistema de financiación de las CCAA., a partir de la Constitución de 1978, de la Ley Orgánica 8/1980 (LOFCA) – junto con los Estatutos de Autonomía –, se remite a una Ley Ordinaria la regulación específica del FCI.

En consecuencia, en 1984, se promulga la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, la cual no se limitó a desarrollar los criterios de distribución del FCI, sino que, además, regula otros aspectos necesarios para concretar el funcionamiento del Fondo en el marco global de la financiación autonómica.

Los aspectos legales básicos informadores de la primera normativa a que vamos a referirnos son los cinco siguientes:

a/ La dotación del FCI

⁵¹Vid. el texto integral de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI, en el Apéndice Legislativo de la presente tesis, al final, cuyos aspectos materiales son objeto de análisis más adelante. Puede compararse tal texto normativo con la redacción de la Ley núm.7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos Regionales brasileños, en lo que se refiere a los aspectos materiales y formales, teniéndose en cuenta que ésta viene igualmente reproducida en el mencionado Apéndice.

⁵²Conferir la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cuyo artículo 16 dispone que “...en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente el Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado...”.

- b/ La cuantía global del Fondo
- c/ La distribución del FCI
- d/ Porcentaje de participación del Fondo
- e/ Base cálculo en dicho porcentaje
- f/ Gastos de inversión derivados de los proyectos del Fondo

a/ La dotación del FCI

El régimen de dotación del FCI aparece, en principio, como un tema no resuelto a nivel constitucional, y por ello mismo suscita interpretaciones doctrinales diversas como referimos más adelante, según se considere que debe nutrirse con aportaciones de la Hacienda central, de las Haciendas territoriales o, en su caso, de ambas.

A nuestro juicio, delinear el diseño o el perfil jurídico del FCI deberá coincidir con la identificación de la pieza clave del mecanismo español de compensación. Importa saber quién aporta los recursos al Fondo y quiénes reciben la ayuda de este FCI solidario y compensatorio.

- A la pregunta sobre quién aporta los recursos al Fondo puede contestarse que la dotación anual al FCI luce en los PGE como carga general del mismo. Además, respecto de la dotación presupuestaria propiamente dicha, el artículo 16.1 de la Ley
- • Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas dispone que el Fondo se ‘dotará anualmente con una cantidad no inferior al 30 por ciento de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos generales del Estado’.

Puede decirse, sin embargo, que la mencionada Ley Orgánica, más que fijar un volumen de dotación del FCI, lo que hace es establecer un tipo de relación que asegure la cuantía anual de las dotaciones del Fondo respecto al nivel de la inversión pública.

La primera Ley reguladora del FCI (Ley 7/1984, de 31 de marzo) aportaba dos precisiones básicas a este respecto: la primera, referida a la base de cálculo de la dotación anual del Fondo y, la otra, al porcentaje a aplicar sobre dicha base.

b/ La cuantía global

c/ La distribución de los recursos del FCI

Claro está que las variables no son perversas por si mismas, puesto que objetivas. No obstante, la realidad es que la distribución de los recursos del FCI entre todas las CCAA empezó a alterarse negativamente, en perjuicio de las CCAA más pobres,

a partir del año 1987, como hacemos evidente más adelante, lo que es semejante a afirmarse que dichas variables que determinaban el reparto comenzaron a comportarse de forma “perversa”.

Las inversiones realizadas a cargo del Fondo de Compensación Interterritorial se concretan, desde 1987, en proyectos elaborados en coordinación con el resto de las inversiones públicas que se vayan a realizar en el ámbito de los territorios de las Comunidades Autónomas receptoras de sus recursos, pero siguiendo las directrices del programa de desarrollo regional (adelante, solamente, PDR) que estas Comunidades están obligadas, desde el citado año, a elaborar.

d/ Porcentaje de participación de las CCAA en el FCI

La participación de cada Comunidad Autónoma beneficiaria de los recursos del FCI se materializa, por lo tanto, en proyectos de inversión pública⁵³, que según los artículos 16.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y 6 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación se decidirán, y asimismo “se efectuarán de común acuerdo entre la Administración Central y la Comunidad Autónoma, en el seno del Comité de Inversiones Públicas” (art. 6.2).

Anteriormente, los proyectos concretos que se financiaban por el Fondo se determinaban de mutuo acuerdo por el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente, en conformidad con las disposiciones de la Ley 7/1984, de 31 de marzo (art.7).

Como ha puesto de relieve **Soler Roch**⁵⁴ la previsión relativa a la necesidad de común acuerdo para la decisión sobre los proyectos de inversión pública, constituyó otro de los puntos debatidos en la discusión parlamentaria de la primera Ley reguladora del Fondo, en la medida en que se consideraba una vulneración de la autonomía financiera de las CCAA en relación con los gastos propios de su competencia.

Según comenta **Tella**⁵⁵ este sistema del mutuo acuerdo, aunque muy criticado como atentatorio al principio de autonomía, está perfectamente compatible con la

⁵³Vid., por todos, ORÓN MORATAL, Germán: “La Configuración Constitucional del Gasto Público”, Editorial Tecnos, Madrid, 1995.

⁵⁴SOLER ROCH, M.T.: Op. cit. pag. 31

⁵⁵FALCÓN Y TELLA, Ramón: Op. cit. ibidem.

Constitución, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En ese sentido, aunque las Sentencias 183/88 y 250/88 declararon inconstitucional que la Ley del Fondo atribuyese competencia al Consejo de Gobierno de cada CA, por entender que era a ésta a quien correspondía designar el órgano competente para llegar a acuerdo con el Estado, puede considerarse compatible con la Constitución la exigencia de acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente, por tratarse de una fórmula de colaboración (no de un control) y dada la necesidad del Estado de garantizar la efectiva consecución de las finalidades de compensación perseguidas por el Fondo.

Lo que pasa es que tras el Acuerdo de 21 de febrero de 1990 – formulado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera–, y antes de la aprobación de la nueva Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI, cuyo artículo 6.2 vuelve a establecer explícitamente que ‘la adscripción de los recursos del Fondo a los distintos proyectos de inversión se efectuará, de común acuerdo, entre la Administración Central y la Comunidad Autónoma, en el seno del Comité de Inversiones Públicas’, al ser la totalidad del Fondo objeto de transferencias a las CCAA, parece que deben ser éstas las que determinen los proyectos concretos en que han de materializarse las inversiones con cargo al Fondo.

Como ha puesto de relieve **Serrano**⁵⁶ la necesidad de común acuerdo entre la Administración Central y la Comunidad Autónoma correspondiente para la decisión sobre los proyectos de inversión pública con cargo al Fondo puede considerarse una vulneración a la autonomía financiera de las CCAA en relación con los gastos de su competencia, teniendo en cuenta que ‘su articulación concreta deba realizarse con criterios menos restrictivos de la autonomía regional, máxime cuando ésta encuentra grandes dificultades para traducirse en esa capacidad de decisión sobre la estructura y dimensión de los servicios públicos con la que la identifica la Ley Orgánica de las Comunidades Autónomas’.

Esa queja de la doctrina española en general,⁵⁷ ha sido uno de los puntos especialmente debatidos en la discusión parlamentaria de la primera Ley 7/1984, del FCI, respecto a permitir una inversión autónoma para la Comunidad que le

⁵⁶LOZANO SERRANO, Carmelo: “Consideración jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial” cit. pag. 1770.

⁵⁷Vid., por todos, LOZANO SERRANO, Carmelo: Op. cit.

posibilite influir en la determinación de su sector público; Ocurre que la Comisión de Expertos⁵⁸ ha justificado dicha previsión de la necesidad de acuerdo entre la Administración Central y CA correspondiente ‘en aras del carácter redistributivo de los recursos del Fondo’, por lo que puede decirse, siguiendo a Falcón y Tella, que no puede el Estado hacer dejación de esta competencia de tutela y control de la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales a través de los proyectos de inversión con cargo al Fondo, a tenor del dispuesto en el artículo 138.1 CE.

El hecho de que la totalidad del Fondo es hoy en día objeto de transferencias a las CCAA, aunque parceladamente en la forma como lo establece el artículo 7.2, de la Ley 29/1990, del FCI, para armonizar las necesidades de Tesorería de la Hacienda Central, que por esta razón podrían ser aquéllas las que determinen los proyectos concretos en que han de materializarse las inversiones con cargo al Fondo, no excluiría, a nuestro juicio, la posibilidad de un control del Estado, a través de la obligación de dar cuenta a las Cortes de la utilización de los recursos del FCI, ulteriormente, y del Tribunal de Cuentas (art. 9.2, de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial).

En definitiva, ese control estatal último sobre los proyectos de inversión a cargo del FCI no es, en realidad, sino una consecuencia de la competencia del Estado de garantizar la efectivación del principio de solidaridad,⁵⁹ a tenor del artículo 138.1 de la Constitución, lo que por sí sólo constituye argumento fundamental en favor de la constitucionalidad de la solución de la normativa reguladora del Fondo a ese respecto. El Estado es el verdadero garante de la realización efectiva del principio de solidaridad en el ordenamiento español y, las inversiones públicas a cargo del Fondo representan, pues, en última instancia, la garantía de la efectiva operatividad de este principio constitucional (art. 158.2 CE).

En otros términos: representa la efectiva operatividad del sistema español de compensación horizontal indirecta, inclusive, tras la aprobación de la nueva Ley del Fondo, de modo que adopte un ‘sistema próximo al del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y asimismo, respetar el principio de solidaridad que queda garantizado por

⁵⁸Vid., “Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas” cit.

⁵⁹Vid., por todos, GARCÍA ROCA, Francisco Javier: “La solidaridad autonómica, valor del Ordenamiento” en RFDUC, págs. 251/271.

la exclusión de los territorios con mayor renta y por la utilización entre los restantes de criterios redistributivos (renta relativa, paro, saldo migratorio, dispersión de la población e insularidad)', según palabras de la Exposición de Motivos de la citada Ley 29/1990, de 26 de diciembre.

Como ha puesto de manifiesto **Morón**⁶⁰ 'las subvenciones específicas o afectadas son una de las fórmulas jurídicas a través de las que se concreta esa concurrencia de intervenciones del Estado, de las entidades autónomas territoriales e inclusive hoy de los organismos supranacionales – no se olvide que es un instrumento típico de actuación de la Comunidad Económica Europea – característica de las unidades políticas descentralizadas de nuestra época'.

el Base de cálculo en el porcentaje de participación del FCI

En lo que se refiere a la base del cálculo, aquella norma no especifica lo que debe entenderse por inversión pública a efectos de la función compensadora y redistributiva del Fondo, aunque, como ha señalado **Soler Roch**⁶¹ el artículo 3 de la Ley 7/1984,⁶² del FCI establece el concepto de inversión pública a efectos de la dotación en función de una delimitación positiva y negativa.

La verdad es que, según dicha primera Ley del Fondo, constituye la base de cálculo la inversión pública aprobada en los PGE, es decir, a lo conjunto de los gastos •destinados a inversiones reales, incluidas las del propio FCI, los gastos de igual naturaleza previstos por los Organismos Autónomos del Estado en sus respectivos presupuestos y, finalmente, las transferencias de capital efectuadas por el Estado y

⁶⁰SANCHÉZ MORÓN, Miguel: "Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas", Editorial Tecnos, Madrid, 1990, pág. 19.

⁶¹SOLER ROCH, María Teresa: "Análisis de un supuesto concreto: el artículo 158.2 de la Constitución española" en **Las Cortes Generales**, Vol. III, IEF, págs. 2275/2295. en concreto, pág. 2281.

⁶²El artículo 3, de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del FCI estaba así redactado:

"1. Para determinar la base de cálculo del Fondo se entenderá por inversión pública el conjunto de los gastos destinados a inversiones reales que figuren en los Presupuestos Generales del Estado, incluidas las del propio Fondo de Compensación Interterritorial, así como los gastos de igual naturaleza previstos en sus respectivos presupuestos por los Organismos Autónomos del Estado y las transferencias de capital efectuadas por el Estado y los Organismos Autónomos en favor de las entidades locales con destino a proyectos de inversión.

2. A tal efecto, no se computarán:

a) Los gastos de inversión destinados a conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de servicios públicos.

b) Los gastos de defensa".

por los Organismos Autónomos en favor de las entidades locales con destino a proyectos de inversión.

Estos gastos configuran la inversión pública computable, es decir, el concepto de inversión pública a efectos de la dotación en función de una delimitación positiva, mientras que la misma Ley, al excluir del cómputo de la base de cálculo los gastos de inversión con destino a la conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de los servicios públicos y, asimismo, las inversiones en materia de Defensa Nacional establece el concepto de inversión pública a estos efectos, en función de una delimitación negativa.

En otras palabras: la citada Ley 7/1984, reguladora del Fondo considera los gastos de defensa, así los de conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de los servicios públicos como inversión pública no computable.

El resultado más significativo de esta división es la exclusión del cómputo de la llamada inversión de reposición con lo que la base del cálculo, como ha subrayado **Soler Roch**⁶³ queda limitada a la inversión pública real y nueva.

Por otro lado, en lo que se refiere al porcentaje a aplicar sobre la base del cálculo, la mencionada Ley 7/1984, manteniendo el criterio de la LOFCA (el 30 por ciento de las inversiones, como mínimo) lo eleva al 40 por 100 durante el trienio 1984-1986, en su Disposición Transitoria primera, como veremos más adelante. •

El Acuerdo número 1/1982 del Consejo de Política Fiscal y Financiera (en lo sucesivo, igualmente, CPFF), por el que se aprobó el método para el cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos a las CCAA hizo la opción por la inversión pública real y nueva, en la cual no se incluyó la inversión destinada a la ampliación del stock de capital público con el fin de modificar cuantitativa y cualitativamente las condiciones de prestación del servicio. Esta exclusión influyó de forma determinante y decisiva en el FCI, al tener que financiar dicha inversión nueva, en perjuicio de su objetivo redistributivo.

⁶³SOLER ROCH, Maria Teresa: op. cit. pag. 2282. Según la citada autora 'este ha sido un aspecto especialmente criticado, en la medida en que implica una excesiva rigidez en la delimitación del concepto de inversión y puede resultar inadecuado desde el punto de vista económico, dada la alta proporción que, en el conjunto de la inversión pública, representan los gastos destinados a la inversión de reposición; asimismo se ha apuntado la dificultad técnica que supone, en ocasiones, diferenciar dentro de un mismo proyecto la inversión nueva de la inversión de reposición'.

Además, la opción por la inversión pública real y nueva aparecía justificada en el Informe de la Comisión de Expertos⁶⁴ a partir de lo dispuesto en la Disposición transitoria 2 de la LOFCA, de la que se deduce que esta Ley garantiza a todas las CCAA los gastos de inversión necesarios para la financiación de los servicios en el momento en que se produce la transferencia, de tal forma que la redistribución se realiza, exclusivamente, sobre el margen; de ahí la necesidad de deducir de la inversión

⁶⁴El conjunto de recomendaciones que formuló la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas acerca del FCI se halla dividida en los apartados siguientes: 2.3.2.El Fondo de Compensación Interterritorial; 2.3.2.1.Base de cálculo: la inversión pública "nueva"; 2.3.2.2.Determinación de los proyectos: los programas de desarrollo regional; 2.2.2.3.Distribución del Fondo; 2.3.2.4.Control del Fondo y, 2.3.2.5. El Fondo de Compensación Interterritorial en los Presupuestos de 1982. El apartado 2.3.2.1. "Base de cálculo: la inversión pública "nueva" contiene la siguiente redacción: "La LOFCA basa el cálculo de la cuantía del Fondo sobre 'la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado'. Se plantea el problema de determinar qué es inversión pública a estos efectos, con independencia de las vicisitudes de la estructura presupuestaria del Estado.

El primer problema que se plantea surge de la heterogeneidad de gastos incluidos tradicionalmente en los capítulos seis y siete del Presupuesto. Desde mucho tiempo atrás hasta nuestros días, con el fin de presentar ante la opción pública una alta relación de gastos de capital frente a gastos corrientes, se han ido incorporando bajo el concepto de inversiones públicas una serie de partidas de gasto a las que sería discutible, desde una perspectiva económica, aplicarles tal denominación. En consecuencia, la determinación de la inversión pública que debe servir de base para el cálculo del Fondo de Compensación Interterritorial no puede derivarse estrictamente de la clasificación presupuestaria.

- En primer lugar, y a la vista del tipo de inversión definida en el apartado 2 del artículo 16 de la LOFCA, se debería incluir exclusivamente la inversión real, lo que, usando la actual terminología presupuestaria, significaría sumar los capítulos seis del Estado y de sus Organismos autónomos, reciban o no transferencias de capital del Estado.

Al resultado de la suma anterior cabría añadir las transferencias de capital del Estado y sus Organismos autónomos a las Corporaciones locales. En efecto, en este caso, y a diferencia de las transferencias a empresas u otras instituciones, se trata de inversión pública que si bien no es ejecutada por el Estado ni por sus Organismos, es financiada por ellos. Finalmente se debería considerar la posibilidad de excluir de la base de cálculo los gastos de defensa por tratarse de gastos de consumo público en sentido económico.

En segundo lugar, se plantea definir la base de cálculo del Fondo de tal forma que se haga compatible el principio de redistribución de la inversión constituido en el artículo 16 de la LOFCA con la garantía de suficiencia en la financiación de los servicios transferidos prevista en la disposición transitoria segunda de la misma Ley.

En nuestra opinión, el sistema LOFCA no plantea una redistribución radical de la inversión puesto que en esta disposición transitoria se señala que se incluirán a efectos de determinación del coste efectivo de los servicios transferidos los gastos de inversión, tal como anteriormente se expuso. Es claro, pues, que la LOFCA garantiza a todas las Comunidades los gastos de inversión necesarios para la financiación de los servicios en el momento en que se hace la transferencia y de tal forma que el proceso de redistribución se realiza exclusivamente sobre el margen, es decir, no a costa de empobrecer ninguna región, no destinando a las menos favorecidas las nuevas inversiones que se decidan.

Por otro lado, y de la misma forma que el sistema LOFCA garantiza a todas las Comunidades Autónomas unos gastos de inversión que les permiten seguir prestando sus servicios al mismo nivel que el alcanzado en el momento de su traspaso, parece natural que habría que extender esta garantía al Estado mismo, incluyendo en la base de cálculo exclusivamente lo que hemos denominado "inversiones nuevas".

bruta, como ha dicho Soler Roch,⁶⁵ los gastos de inversión de reposición que están formando parte del coste efectivo de los servicios.

No puede olvidarse, además, que esta opción del Fondo por dedicarse a financiar dicha inversión nueva responde a la fórmula establecida en los Acuerdos Autonómicos, como después se verá, que asimismo, preveían como volumen mínimo del Fondo de Compensación, la suma de las inversiones nuevas correspondientes a las transferencias realizadas a las CCAA.

Como ha puesto de manifiesto **Moldes Teo**,⁶⁶ en el cálculo del coste de los servicios traspasados a efectos de financiación sólo se incluían los gastos de funcionamiento y de reposición, pero no los de **inversiones nuevas** para la ampliación de los servicios. Si todas las Comunidades participaban en el Fondo, este podría llenar la laguna dejada por el coste efectivo.

Esta cautela aparece recogida en la Disposición transitoria segunda de la primera Ley reguladora del FCI que establece que “Hasta que finalice el proceso de transferencia a todas las Comunidades la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial no podrá resultar inferior al conjunto de las inversiones reales nuevas vinculadas a los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas”.

Hemos de destacar que en el concepto de coste efectivo aportado por el Acuerdo núm.1/1982 del CPFF se incluyeron las inversiones destinadas a la conservación, •

Como se apuntó en su momento, entendemos la “inversión nueva” como una aproximación al concepto de inversión neta. La inversión pública “nueva” sería el residuo que quedaría de la inversión real bruta una vez que se hubieran descontado los gastos de conservación, mejora y sustitución que están formando parte del coste efectivo de los servicios.

Sobre la base así determinada las Cortes señalarían el porcentaje que debe destinarse al Fondo de Compensación Interterritorial. Al fijar este porcentaje las Cortes, en definitiva, están dividiendo la inversión pública entre aquella cuya distribución territorial queda automáticamente fijada por un sistema predeterminado y aquella otra parte sobre la cual la LOFCA solamente dice que se “inspirará en el principio de solidaridad”.

La base que ha propuesto para el cálculo de la cuantía del Fondo es, evidentemente, más reducida que la correspondiente a la suma de los capítulos seis y siete del presupuesto del Estado, que es lo que se presenta normalmente como inversión pública. Pero ello no significa necesariamente que la dotación del Fondo deba reducirse paralelamente, puesto que ésta viene determinada por la aplicación del porcentaje que las Cortes consideren más adecuado en cada caso. En todo caso parecería razonable que el volumen del Fondo fuera, al menos, equivalente a la inversión nueva correspondiente a los servicios que fueron transferidos a las Comunidades Autónomas”.

⁶⁵IDEM, IBIDEM.

⁶⁶MOLDES TEO, Enrique: “Hacia un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas” en AAVV. **Estudios en Homenaje al Profesor Carlos G. Otero Díaz**, USC, P.Puy Fraga (Coord.), 1991, págs. 349/378, en concreto, pag. 369.

mejora y sustitución o reposición del capital público afecto a la prestación de los servicios transferidos, lo que decisivamente influyó en el FCI en la medida que al cifrar su base de cálculo, han de excluirse los gastos de conservación, mejora o reposición de dicho capital por no entrar en el concepto estricto de inversión según aquella metodología. En otras palabras: la metodología del cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos resultó de forma perversa sobre el FCI, ya que para la financiación de las inversiones nuevas ligadas a las competencias asumidas durante el período transitorio las CCAA han prácticamente contado con él como instrumento financiero específico, desvirtuando su objetivo constitucional.⁶⁷

f/ Gastos de inversión derivados de los proyectos del Fondo

Por otro lado, el gasto derivado de los proyectos no presenta, salvo en lo que se refiere a su cobertura, según Tella que sigue a Soler Roch, ninguna especificidad en su configuración jurídica, como tal gasto de inversión; **Soler Roch**⁶⁸ analiza dicha configuración de acuerdo con los conceptos de gasto público, de necesidad pública y de obligación, conceptos estos propuestos por la doctrina financiera española⁶⁹ y que han servido de tres niveles en el análisis de la configuración jurídica de los proyectos de inversión a cargo del FCI, según seguiremos a continuación.

Los conceptos informadores de la configuración jurídica de los proyectos de inversión del FCI a que vamos referirnos son los tres siguientes:

a' Necesidad pública

b' Obligaciones públicas

⁶⁷Cfr., por todos, CARAMÉS VIEITEZ, Luís: "Introducción a la Hacienda local y autonómica", Civitas, Madrid, 1994, pág. 61, para quien "el elemento central en torno al cual ha girado la fijación de la financiación básica fuera fondo para cada Comunidad Autónoma ha sido el **coste efectivo** de los servicios transferidos, valorado inicialmente en el momento del correspondiente traspaso y actualizado de año en año con arreglo a unos parámetros de revisión de los distintos componentes del coste. La participación en los impuestos estatales no cedidos se ha venido determinando conforme a la denominada fórmula deslizante de fijación del porcentaje, por diferencia entre el **coste efectivo** neto y los tributos cedidos. Esta fórmula de cálculo del volumen de financiación básica en la fase transitoria perseguía garantizar la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al **coste efectivo** del servicio en el momento del traspaso." (Negritos innovados).

⁶⁸SOLER ROCH, María Teresa: Op. cit.págs. 34 y ss., citada por Ramón F.y Tella en "La Compensación Financiera Interterritorial" págs. 206 y ss.

⁶⁹Vid., por todos, BAYONA DE PEROGORDO, Juan José y SOLER ROCH, María Teresa: "Compendio de Derecho Financiero" y, también, ORÓN MORATAL, Germán: "La configuración constitucional del gasto público", Tecnos, Madrid, 1995, en especial, capítulo 2 "Principios constitucionales financieros del gasto público", págs. 23 y ss.

c' / Gasto público

a' / *Necesidad pública*

El primer nivel en la configuración de los gastos de inversión derivados de los proyectos del FCI es el de la necesidad pública entendida ésta como la carencia de bienes y servicios los cuales pueden ser provistos por las inversiones públicas, es decir, dicha carencia puede satisfacerse a través de la ejecución de los fondos públicos. Según la profesora Roch, los proyectos de inversión pública responden a la concreción de una serie de necesidades públicas determinadas por el desequilibrio económico territorial. Y Falcón y Tella recuerda que sobre este punto, tanto el artículo 16.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas como el artículo 6 de la primera Ley del Fondo mencionan en particular “proyectos de carácter local, comarcal, insular, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del habitat rural y transportes y comunicaciones”.

Ya el artículo 6 de la nueva normativa reguladora del FCI (Ley 29/1990, de 26 de diciembre) prevé que “los recursos del Fondo se destinarán a financiar proyectos de inversión a efectuar por la Comunidad Autónoma que promuevan, directa o indirectamente, la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario”.

En ese sentido, la nueva Ley del Fondo ha introducido un cambio significativo en el destino de los recursos del Fondo, aunque no pueda decirse que a pesar de ese cambio, los proyectos de inversión pública a su cargo – en tanto en cuanto fondo público de compensación horizontal indirecta que es el FCI –, no siga respondiendo a la concreción de toda una serie de necesidades públicas en virtud del desequilibrio interterritorial, en el ámbito económico.

Sin embargo, el cambio introducido por la nueva normativa reguladora del Fondo, como ha señalado la Exposición de Motivos de la Ley 29/1990 en el tercer párrafo inmediatamente anterior al texto legal, hizo desaparecer “la interpretación restrictiva de la Ley de 31 de marzo de 1984 respecto a la expresión ‘**gastos de inversión**’ utilizada en la LOFCA”.

En efecto, a partir de la nueva Ley del Fondo el legislador ha pretendido que sus recursos pudiesen ‘financiar tanto inversiones reales como transferencias de capital, coordinándose así con las actuaciones permitidas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y facilitando las decisiones sobre los proyectos más adecuados para generar, directa o indirectamente, la producción de renta y riqueza’.

El artículo 6.2 de la nueva Ley reguladora del FCI añade que cuando por motivos imprevistos no pueda ejecutarse algún proyecto de inversión de los inicialmente

acordados, de común acuerdo, entre la Administración Central y la Comunidad Autónoma correspondiente, en el seno del Comité de Inversiones Públicas, la sustitución del mismo por un nuevo proyecto se efectuará a propuesta de dicha Comunidad.

b'/Las obligaciones públicas

El segundo nivel en la configuración de los gastos de inversión derivados de los proyectos del FCI, y siguiendo a los autores antes mencionados, es el de la ejecución de los proyectos concretos los cuales dan lugar a las obligaciones surgidas con 'ocasión de las obras y servicios que conlleve su realización y que, como tales, quedan sometidas al régimen general establecido y previsto en los artículos 43 y siguientes de la Ley General Presupuestaria y, en su caso, a las normas regionales que regulen las obligaciones y gastos a realizar por las Haciendas autonómicas.

En el plan de análisis de los proyectos de inversión con cargo al FCI puede afirmarse lo que se pasa con las CCAA: tratándose de inversiones reales asumidas por la Comunidad Autónoma, la ejecución del proyecto resulta **a posteriori** un incremento de gastos en bienes y servicios; es decir, si una CA construye un hospital con recursos del Fondo – y representaría una inversión real, lógicamente –, tendrá que cubrir con sus propios recursos los gastos ulteriores con la contratación de médicos, compra de materiales cirúrgicos, etc., todo lo necesario para hacer funcionar dicha inversión/construcción; lo mismo ocurriría con la construcción de una escuela o de un auditorio, como el Auditorio Nacional de Música que fue construido como proyecto financiado por el FCI en Madrid, el cual, en concreto a pesar de muy singular inversión vinculada a la actuación de la Administración Central.

La verdad es que no deja de implicar en gastos ulteriores de funcionamiento que se cubrirán con los recursos propios de la CA correspondiente, en la hipótesis de que se trate de proyectos asumidos, como dicho, por las Haciendas descentralizadas, a reservas de que la Comunidad Autónoma se encuentre por debajo del nivel mínimo de servicios que garantizan los artículos 158.1 CE y 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Este, además, era el régimen que para este supuesto preveía el artículo 14 de la primera norma reguladora del Fondo.

En el último capítulo de la presente tesis, se hace un estudio en profundidad respecto de los efectos del FCI en el desarrollo regional, al establecer una comparación con los efectos del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste de Brasil sobre el desarrollo económico de aquella región brasileña. Y entonces se valora con matices más consistentes el nivel de las obligaciones de las Comunidades Autónomas que la realización de los proyectos de inversión dan lugar.

c'/ Gastos públicos

El tercer y último nivel en la configuración jurídica del Fondo, es decir, en el trazar de su diseño jurídico es el gasto que, si se entiende como el montante de dinero, o sea, como el flujo monetario que vendrá representado por el empleo efectivo de los fondos necesarios para atender al pago de aquellas obligaciones, puede decirse, que los proyectos de inversión pública asumidos por las Comunidades Autónomas conducen a gastos en bienes y servicios cobrados por las obligaciones decurrentes de las correspondientes obras ejecutadas.

En otras palabras: estamos ante la condicionalidad de tesorería que desde siempre ha caracterizado los recursos del Fondo. Mientras la participación en los ingresos del Estado (en lo sucesivo, el PPI o PIG) son recursos caracterizados por su incondicionalidad, los del FCI conocen elevada condicionalidad.

Para la disposición efectiva de los fondos por parte de las Haciendas autonómicas, la vigente Ley del Fondo en su artículo 7 sienta el principio de armonización de las necesidades de Tesorería de la Hacienda Central con las CCAA, estableciendo el libramiento de los fondos o recursos en etapas bien definidas: a) En una etapa inicial, los primeros 25% del importe de cada proyecto, cuando se haya producido la adjudicación de la obra o suministro objeto de la inversión; b) Luego otros 50% del importe cuando la ejecución mismo se haya efectuado en igual porcentaje, debiendo haber transcurrido, por lo menos, dos trimestres desde la iniciación del ejercicio al que se refiera el Fondo; c) En una última etapa, los derraderos 25% restantes cuando se haya ejecutado ya la totalidad del proyecto, debiendo haber transcurrido, al menos, tres trimestres desde la iniciación del ejercicio al que se refiera el Fondo.

En otras palabras, el libramiento de los recursos se dan mediante diversas peticiones por la parte de las CCAA partícipes del Fondo efectuada al órgano gestor de los créditos en el Ministerio de Economía y Hacienda; El número de peticiones y los porcentajes para cada una, son los siguientes: 1) Primera petición = 25 del importe de adjudicación de los proyectos; 2) Segunda petición = 50% del importe de adjudicación de los proyectos; y, 3) Tercera petición = 25% del importe de adjudicación de los proyectos. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, antes referido, del artículo 7, de la nueva Ley, establece el apartado 3 del mismo artículo que 'los créditos correspondientes a proyectos de inversión que figuren en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma como transferencias de capital, se percibirán por ésta por cuartas partes trimestrales una vez aprobado el acuerdo de concesión de la subvención por órganos competentes'.

A nuestro juicio, el Fondo de Compensación Interterritorial merece una reducción de la condicionalidad de tesorería, es decir, una vez aprobado el proyecto de inversión pública por el Comité de Inversiones Públicas debería librarse el 50 por ciento del importe, disminuyendo, por lo tanto, la mencionada condicionalidad.

Por un lado, daría más rapidez en la percepción del recurso por la Comunidad Autónoma; por otro, alcanzaría mayor operatividad la inversión territorializada. Basta comparar con la técnica de libramientos de recursos de los Fondos Estructurales -- puestos a la disposición de las zonas del objetivo número 1, inmediatamente tras la aprobación de los proyectos, para percibir el elevado nivel de la condicionalidad de tesorería que los recursos del FCI representan.

Así que, a pesar de la reforma del modelo de financiación de las CCAA del régimen común consensuada en el seno del CPFF, el 23 de septiembre de 1996, el FCI no fue tocado, continuando, por lo tanto, un recurso muy controlado y elevadamente condicionado, desde la perspectiva sobre todo, de las CCAA más pobres.

Respecto a los remanentes de crédito no comprometidos, el apartado 5 del citado artículo 7 de la Ley 29/1990, del FCI establece su incorporación automática en los ejercicios económicos siguientes a la ejecución del respectivo proyecto de inversión o, en su caso, del que le sustituya.

- Finalmente, en cuanto a otros aspectos del control a que el FCI se somete, el artículo 16.4 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas ordena, para las CCAA o territorios autónomos, el deber 'de dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, así como del estado de realización de los proyectos que con cargo al mismo estén en curso de ejecución. Asimismo, el art. 9, de la Ley 29/1990, del FCI dispone un procedimiento específico de control sobre los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo, tanto por parte del Tribunal de Cuentas del Estado, y en su caso, de los Tribunales de Cuentas de las CCAA, como por los órganos legislativos correspondientes {Cortes Generales (a través de la Comisión General de las CCAA del Senado, según la nueva redacción dada al artículo 9.1 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, por la Ley 31/1994, de 24 de noviembre), y Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas}.

Puede decirse que tal innovación vino orientada a potenciar las funciones del Senado como Cámara de representación territorial, teniendo en cuenta la reforma de su Reglamento, la cual ha creado la citada Comisión General de las CCAA, 'a que se asignan todas las funciones referidas al dictamen, informe o estudio de materias de

naturaleza autonómica, entre ellas las que derivan de la aprobación, dotación y gestión del FCI'.

Cuando **Soler Roch** ha analizado la norma reguladora primera del Fondo, y ha puesto de manifiesto que debería tenerse igualmente en cuenta el control por parte de la Sindicatura o Cámara de cuentas en aquellas Comunidades cuyos Estatutos de Autonomía o cuya legislación propia reconozcan dichos órganos de control, señalaba algo que el legislador incorporaría al propio texto de la nueva normativa del Fondo, a nuestro juicio, con total acierto.

A/ La tramitación parlamentaria del proyecto de Ley del Fondo

El 6 de noviembre de 1981, se presentó un proyecto de Ley reguladora del FCI, que no llegó a aprobarse en dicha legislatura.

Sin embargo, la primera Ley del Fondo solamente tuvo la tramitación parlamentaria cuando fue presentada por el Gobierno nuevo proyecto al Senado – según tramitación especial prevista en el texto constitucional⁷⁰ –, el 1 de junio de 1983, una vez que aquél acordó la remisión de un nuevo proyecto, análogo al presentado el 6 de noviembre de 1981, ya que, en ambos casos, se han llevado en consideración como base los acuerdos autonómicos suscritos en 1981. Estos acuerdos recogían las recomendaciones aportadas por la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas y ha sido ese segundo proyecto el que se ha convertido en la Ley

7/1984, de 31 de marzo, reguladora del FCI.

Al primer proyecto de Ley del Fondo se presentaron 84 enmiendas, de las que cuatro lo fueron a la totalidad.

Montejo Velilla⁷¹ se refiere a los principales aspectos del contenido de ese proyecto como los siguientes: a) la base de cálculo se determina de acuerdo con la inversión real **nueva**; b) los beneficiarios del Fondo serían todas las CCAA.; y, c) los criterios de distribución elegidos por el proyecto.

Desde luego estamos ante un esquema de examen del Fondo donde se puede analizar desde distintos aspectos, tales como la base de cálculo de la propia dotación

⁷⁰Para la tramitación en general, cfr. **Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. El debate en las Cortes Generales**, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1985. Se recogen aquí los dos proyectos de Ley que se presentaron sucesivamente.

⁷¹MONTEJO VELILLA, Salvador: "La tramitación parlamentaria del proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial" en **"Presupuesto y Gasto Público"**, num. 19, Madrid, 1984, pps. 155/160, en concreto, p.157.

presupuestaria, la participación de las Haciendas territoriales, y los proyectos de inversión a cargo del FCI.

En cuanto a la base de cálculo, según la inversión real nueva, esta sería el residuo que quedaría, como hemos anteriormente subrayado, de la **inversión real bruta** al deducir de ésta los gastos de conservación y de sustitución que se incluyeran en el coste efectivo de los servicios.⁷²

Como ha observado con acierto **Velilla**, “la exclusión de la conservación, mejora y sustitución debía referirse tanto a los gastos destinados a financiar competencias de las Comunidades Autónomas como a aquellas que son competencia del Estado. De este modo la **inversión real nueva** queda distribuida en dos bloques, el distribuido por el Fondo y el resto cuyo único condicionante es que debe inspirarse en el principio de solidaridad.”.⁷³

Ya algún senador (Rahola de Espona) había argumentado en contra de la existencia de estos dos bloques creyendo ser absurdo que la inversión del sector público estatal no comprendido en el Fondo, debiera inspirarse igualmente en el principio de solidaridad.

Menos mal que no tenía razón.

Afortunadamente sus argumentaciones no fueron escuchadas en los debates desarrollados en el seno de la Cámara alta, el Senado, a la hora de tramitar el Proyecto de Ley del Fondo.⁷⁴ Pues al fin y al cabo, la Ley reguladora del FCI recogía un principio antes ya tomado por la Constitución española – el principio de solidaridad interterritorial – y por la LOFCA (art. 16.6).

En efecto, al establecer la LOFCA que “sin perjuicio (del FCI) las inversiones que efectúe directamente el Estado y el sector público español se inspirarán en el principio de solidaridad”, el espíritu del legislador orgánico determinaba en el sentido de una siempre transparencia en la territorialización de las inversiones estatales.

A nuestro juicio, dicha transparencia hace falta se verificar en la práctica, es decir, el cumplimiento de este principio recogido por la LOFCA continúa una asignatura pendiente, sobre todo, desde la perspectiva de las CCAA más pobres.

⁷²**Vid.**, por todos. RECODER DE CASSO, Emilio: “Cronica Parlamentaria: El Fondo de Compensación Interterritorial (I y II)”, en **Revista Española de Derecho Financiero (REDF)**, núms. 12 y 13, págs. 221 y ss. (I) y págs. 167 y ss (II).

⁷³Op.cit. idem, ibidem.

⁷⁴Véase que el Proyecto de Ley del FCI. llegó primero al Senado que al Congreso de los Diputados, por haberse entendido que se mueve dentro de la regulación del art.158.2 CE, y por disponer el artículo 74.2 que para las decisiones previstas en el artículo anterior, el procedimiento se iniciará por el Senado.

En definitiva, el verdadero cumplimiento de dicho principio que la Ley del FCI recoge, para merecer el reconocimiento de una buena aplicación en la actualidad del Estado de las Autonomías, a nuestro juicio, exigiría una revisión de la territorialización de los Fondos de Desarrollo Regional, como mínimo para forzar la distribución de éstos bajo los mismos criterios del FCI, y a la postre, una clarificación en el tema del Fondo de Cohesión dando mayor protagonismo a las CCAA y evitar que éste funcione “de hecho” como un FCI a la inversa, esto es, un Fondo de Descompensación Interterritorial.

Por otro lado, en cuanto al segundo extremo del proyecto de la primera Ley del FCI este apunta para la opción por contemplar a todas las CCAA como beneficiarias del Fondo, o apenas a algunas. En el momento de proceder a la distribución del FCI, por supuesto, se ha planteado el siguiente problema: ¿deben participar todas las CCAA en el reparto o, por el contrario, el Fondo ha de distribuirse solamente entre aquellas que se encuentran menos desarrolladas?

La decisión de la ley fue por distribuir el Fondo a todas las CCAA. Y ello porque según la Exposición de Motivos del Proyecto, cualquiera de las opciones puede entenderse ajustada a derecho, habiéndose adoptado la decisión política de que durante el período de vigencia de dicha Ley sean beneficiarios de los recursos del FCI todas las Comunidades Autónomas.

En definitiva, sería una interpretación radical, parcial y partidaria del principio de solidaridad no contemplar a todas las CCAA en cuanto beneficiarias del Fondo, desde su proyecto de Ley.⁷⁵

En cuanto al tercero y más importante extremo, a juicio de **Montejo Velilla**, del proyecto de Ley del FCI presentado al Senado, el 1 de junio de 1983,⁷⁶ es decir,

⁷⁵Vid. el Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Texto remitido por el Gobierno. BOCG, serie II, num. 22 (a) Senado. Véase, además, que ésta opción inicial de la Ley 7/1984, del FCI por incluir como beneficiaria de sus recursos a todas las CCAA., tuvo que merecer corrección a través de la Ley 29/1990, del Fondo de Compensación Interterritorial, una vez constatada la distorsión proporcionada en su distribución a partir de los años 1987/1989. En definitiva, se tomando como ejemplos Cataluña e Extremadura: mientras ésta bajaba de 7,64% su participación en el FCI, en 1983, para simples 5,93%, en 1989, Cataluña subía, nel mismo período, de meros 7,85% para 11,12% del FCI. V.tb., el Cuadro num.5, más adelante, por lo cual se puede ver como el FCI comenzó a penalizar algunas CCAA., como Andalucía e Extremadura, así bien a favorecer otras como Cataluña e País Vasco, a partir de 1987, de manera tan intensa como para cuestionar la validez del Fondo solidario de cara a su objetivo mayor de disminución de desequilibrios entre las regiones españolas, justificando, pues, la introducción de su reforma.

⁷⁶Aténtese para el hecho de que el Gobierno, en fecha anterior, el 6 de noviembre de 1981, remitió al Senado el texto del Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial que completaba la normativa contenida en la LOFCA, y que establecía la definición y ponderación de los criterios fijados en el art.16 de dicha Ley Orgánica, así como el mecanismo de control parlamentario del Fondo. Ocurrió, sin embargo, que no llegó a aprobarse en dicha legislatura.

en lo que se refiere a los criterios de distribución del Fondo, tenemos que hacer algunos comentarios como una forma de ver reconocida y determinada el marco de su gestación.

La literatura económica⁷⁷ en torno a este tema es abundante y suele cuestionar los efectos positivos de los criterios de reparto elegidos por la primera ley del Fondo; El Proyecto, sin embargo, ha optado por acatar la recomendación de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas en el sentido de poner pocos indicadores, los cuales han sido elegidos los siguientes, de acuerdo con las siguientes variables y ponderaciones: 70% inversa de la renta per capita al cuadrado ponderado por la población; 20% saldo migratorio; 5% tasa de paro; y, 5% la superficie, más el hecho insularidad que le resta proporcionalmente a aquellas Comunidades Autónomas que no lo presentan y les suma a las que lo poseen un 5% más 1% por cada 50km. que las separe de Madrid.

“Auténtica variable redistributiva”, según **Erias Rey**.⁷⁸

Aunque tenemos la oportunidad más adelante de reflexionar acerca de los criterios de distribución del FCI, es conveniente señalar que el Proyecto de Ley del Fondo siguió la orientación de los Expertos de la mencionada Comisión al mantener los criterios anunciados en dicho artículo 16 de la LOFCA, jugando más con ponderaciones que con dichos criterios. Por lo tanto, las variables que se han utilizado para distribuir las dotaciones con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial poseen un marcado carácter estructural.

La adopción de este criterio deriva de la lógica con la que está constituido el Fondo, ya que con él se ha pretendido corregir los desequilibrios territoriales que mejor reflejan situaciones permanentes.

⁷⁷Cfr. JOSE ANTONIO BIESCAS FERRER Y JULIO LÓPEZ LABORDA: “Financiación vía Fondo de Compensación y desarrollo regional desde la Constitución” y otras monografías en: “EL FCI: MEMORIA DE UN CAMBIO” Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992. Vid., aún, F. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y A. LÓPEZ NIETO: “El Fondo de Compensación Interterritorial: Inquietudes sobre un Proyecto de Ley” en “**Rev. de Estudios Regionales – Extraordinario** Vol. II, 1980, pps.549/582; Igualmente, de los mismos autores: “El Fondo de Compensación y sus criterios de distribución (replanteamiento de los rasgos actuales)”, en **Cuestiones de Desarrollo Regional**, Zaragoza, 1979, págs. 420 y ss.

⁷⁸ERIAS REY, Antonio: “Alcance que la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial tiene para la Comunidad Autónoma de Galicia: una interpretación cuantitativa a la luz del proceso negociador”, pps. 335/448, en “Estudios en Homenaje al Profesor Carlos G. Otero Díaz/ Pedro Puy Fraga (Coord.) Universidad de Santiago de Compostela, 1991, en concreto, p. 338

Pero conviene más, ahora, examinar la tramitación por el Senado del Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial.⁷⁹

Siguiendo con el procedimiento reglamentario previsto, el Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial remitido por el Gobierno fue enviado a una Comisión Mixta. Una vez que el plazo limite para recibimiento de enmiendas fue el día 12 de septiembre de 1983, fueron presentadas esas en número de sesenta y siete. El debate plenario tuvo lugar los días 8 y 9 de noviembre de 1983. Antes de esa fecha, la Comisión Mixta compuesta por la de Autonomías y Organización y Administración Territorial y la de Presupuestos, se había reunido, por vez primera, el 28 de septiembre, procediendo al nombramiento de la Ponencia, que, en seguida, se reuniría, todavía sin examinar las enmiendas de totalidad, dejando sus exámenes para la Comisión Mixta.

El dictamen de la Comisión ha conservado el texto original del Proyecto en su casi totalidad, sin sustanciales cambios. Entonces que en los días 8 y 9 de noviembre el debate plenario se ha desarrollado.⁸⁰

En defensa del Dictamen intervino el señor Collado Mena, señalando las mejoras introducidas tras el debate en Comisión, aunque ha destacado que aquel coincidía con el Proyecto original.

A continuación intervino el Sr. Bosque Hita en defensa de la propuesta de veto presentada por el Grupo Popular. Sustancialmente el citado senador sostuvo que el Proyecto era inconstitucional,⁸¹ porque no se aborda la construcción del Fondo de

⁷⁹Vid., bien a propósito, el informe de la Ponencia. BOCG. Senado. Serie II, num. 22 (c). Conferir, también, Enmiendas. BOCG. Senado. Idem serie y num., letra (b); y más: Dictamen de la Comisión. BOCG. Senado. Serie II, num. 22 (d); texto aprobado por el Senado. BOCG. Senado. Serie II, num. 22 (e); Debate comisión. Diario de Sesiones del Senado. II Legislatura. Comisiones, núm. 26; Debate de Pleno. Diario de Sesiones del Senado. II Legislatura. Comisiones, num. 34 y 35; Informe de la Ponencia. BOCG. Congreso. Serie A, num. 76 - I-I; Dictamen de la Comisión BOCG. Congreso. Serie A, núm. 76-II; Aprobación definitiva por el Congreso. BOCG. Congreso. Serie A, num. 76-III; Debate de Totalidad. **Diario de Sesiones del Congreso. II Legislatura**, num. 93; Debate en Comisión. **Diario de Sesiones del Congreso. II Legislatura**, num. 128 y debate en el Pleno, **Diario de Sesiones del Congreso. II Legislatura**, numero 102.

⁸⁰Vid., **Diario de Sesiones del Congreso**, cit.; Idem, MONTEJO VELILLA, Salvador: Op.cit. pp.159

⁸¹Vid. JIMÉNEZ APARICIO, Emilio: "La ley del Fondo de Compensación Interterritorial: su inconstitucionalidad formal" en Rev.Española de Derecho Financiero (FEDF), num. 64, 1989, ps.565/600. por lo cual el autor vése "obligado detenerse en un aspecto jurídico de carácter formal sobre el que no ha habido la suficiente reflexión ni doctrinal ni jurisprudencial y que no es otro sino el de la naturaleza legislativa o, mejor, no legislativa del acto de distribución por las Cortes Generales del contenido del Fondo". El autor considera la Ley del FCI afectada de un vicio de inconstitucionalidad **formal**.

Compensación Interterritorial de acuerdo con el sentido del artículo 158.2 de la Constitución y del 16 de la LOFCA y por no seguir el procedimiento previsto.

El Sr. Rahola de Espona intervino a favor de la segunda propuesta de veto, sosteniendo que el Fondo de Compensación Interterritorial tal como quedaba configurado en la Ley era una ficción en cuanto a su función compensadora. Entre otras razones, “porque no es comprensible que el cálculo de su cuantía se contenga en el propio Fondo y que su construcción se haga sobre el gasto.”⁸²

El mencionado senador, Sr. Rahola de Espona, apoyó su propuesta de veto en los siguientes argumentos: 1) Se aprovecha la regulación del FCI a partir de ambigüedades que la Constitución contiene, para estructurar un Estado centralista, tesis ésta que el tiempo provó estar enteramente equivocada; 2) No hace sentido que la inversión del sector público estatal no comprendida en el FCI deba inspirarse en el principio de solidaridad; 3) El Fondo se ha configurado a partir de unos planes y proyectos previamente establecidos por el Gobierno; y 4) El Proyecto de Ley anula una de las competencias exclusivas de la Generalidad de Cataluña al establecer en el artículo 7.1 que los proyectos de inversión se decidirán de común acuerdo por la Comunidad Autónoma y la Administración Central del Estado, dado que los destinos de las inversiones del FCI, fijados en el proyecto de ley en líneas generales, atañen a materias de la competencia exclusiva de la Generalidad, según su Estatuto de Autonomía.

A nuestro juicio, como ya hemos señalado anteriormente, las argumentaciones del mencionado senador contenían equivocaciones, en la medida que haber pretendido que la inversión del sector público estatal no comprendida en el Fondo no debiese inspirarse en el principio de solidaridad parece hoy en día una verdadera tontería, cuyos hechos recientes de la evolución de la financiación autonómica han probado la necesidad de cumplimiento de lo establecido por el artículo 16.6 de la LOFCA, igualmente recogido en tanto principio regulador del FCI.

Más adelante volveremos a este tema, más a fondo.

Fue celebrada la sesión del Congreso de los Diputados el día 16 de febrero de 1984, en que fue sometido a debate de totalidad, el proyecto de Ley del Fondo. Conclusion: tres enmiendas a la totalidad – de los grupos Popular, de Minoría Catalana y del Grupo Vasco –, fueron de devolución, siendo la cuarta y última de las enmiendas

⁸²Vid., por oportuno, **Diario de Sesiones del Congreso**, II legislatura, núm 93. También, RECODER DE CASSO. Emilio: “Cronica Parlamentaria: El FCI”, cit. págs. 221 y ss.

presentadas, de texto alternativo, procedente del Grupo Mixto, como se puede ver de los debates en el Diario de Sesiones.

Conviene subrayar que tras el rechazo de las enmiendas a la totalidad, se han sucedido reuniones en Ponencia y Comisión, sin ninguna variación.

Por lo tanto, ninguna de las enmiendas presentadas al articulado se aceptarán. Por otro lado, el texto del Proyecto de Ley del FCI remitido por el Senado, para examen por el pleno del Congreso, tampoco experimentó cambios, según recoge el **Diario de Sesiones del Congreso, número 102.**

Remitido el texto al Congreso se presentaron 60 enmiendas en total, de las cuales cuatro lo fueron a la totalidad. El grupo socialista, mayoritario, no enmienda ninguna. El Informe de la Ponencia⁸³ ha sido muy lacónico al señalar solamente que “después de un largo intercambio de opiniones con los Ponentes de los demás Grupos Parlamentarios, los del Grupo Parlamentario Socialista manifestaron que vistas las características del proyecto de Ley y su origen, no aceptaban ninguna de las enmiendas presentadas”.

El Pleno de la Cámara, en sesión de 8 de marzo de 1984 aprobó el Dictamen de la Comisión de Presupuestos del Congreso, sin variación alguna y la Ley se publicó finalmente en el Boletín Oficial del Estado de 3 de abril del mismo año.

B/ Tentativa de impugnación constitucional de la Ley 7/1984, del FCI

La Ley 7/1984, de 31 de marzo, se impugnó ante el Tribunal Constitucional, porque estaría a dibujar un modelo de fondo que no permitiría hacer efectivo el principio de solidaridad previsto por la Constitución española.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (adelante:TC) español no ha sido muy abundante en relación con el tema del FCI. Conforme ya hemos señalado en el apartado anterior cuando hemos reflexionado sobre dicha doctrina constitucional de cara al FCI, centrada sustancialmente en las Sentencias del Juez de la Constitución – SSTC números 63/1986, 183/1988 y 250/1988.

⁸³Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. El debate en las Cortes Generales. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1985, pag. 1077.

⁸⁴DIEZ MORENO, Fernando: “Ley de Presupuestos para 1984; incompatibilidades de diputados y senadores, y Fondo de Compensación Interterritorial”, en Presupuesto y Gasto Público, num. 19, 1984, pps. 143/154, en concreto p.154.

Diez Moreno⁸⁴ ha estudiado el tema y supuso oportuna la interposición del recurso que el Grupo Parlamentario Popular ha presentado, donde “se contienen una serie de consideraciones constitucionales y otras de naturaleza económica que intentaremos resumir, con la intención de que se medite sobre este polémico Fondo que no acaba de encontrar una configuración que sea aceptable para todas las fuerzas políticas”.⁸⁵

Hemos de destacar que sería veleidad de la Norma suprema crear un Fondo, en atención a hacerse efectivo el principio de solidaridad, con la intención utópica de agradar a todos, de hacerlo aceptable para todas las fuerzas políticas de la nación española. La unanimidad nunca ha sido, pues, y no es, todavía, uno de sus propósitos ni objetivos. Por lo tanto, parece normal que sea polémico el FCI, en el pasado como en el presente, así como para mostrarse aceptable a todos, desde el punto de vista ideológico-político.

En cambio, desde el punto de vista estrictamente técnico sería diferente: habría que buscar siempre la convergencia de una configuración para el Fondo, aceptable para la mayor parte, creemos nosotros.

La visión jurisprudencial del problema permite verificar que, si el Intérprete de la Constitución ha desestimado,⁸⁶ en repetidas ocasiones, los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley del FCI – sus criterios de distribución, ciertos objetivos, etcétera –, esto concurre para reafirmar que la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, es efectivamente constitucional.

Sin perjuicio del gran interés que ha despertado para la doctrina las argumentaciones y consideraciones constitucionales contenidas en el Recurso presentado por el Grupo Parlamentario Popular, el año 1984, de que se da cuenta a continuación.⁸⁷

⁸⁵Idem. ibidem. Hay que registrarse que el dicho trabajo fue redactado, aún, en el año 1984, cuando además de las reflexiones políticas eran otras, el FCI no tenía la pretensión de obtener la unanimidad de las fuerzas políticas españolas, sino cumplir su tarea compensatoria de los desequilibrios interterritoriales, en España. De hecho, ha bien cumplido tal tarea en el periodo transitorio de financiación de las CCAA.

⁸⁶Cfr. STC 63/1986, de 21 de mayo de 1986.

⁸⁷Nótese que el TC acumuló una serie de Recursos de Inconstitucionalidad (los de número 111//1982, 209/1983, 655/1983, 679/1983, y 223/1984) presentados por el Gobierno Vasco, respectivamente, en los días 29 de marzo de 1982, 30 de marzo, 30 de septiembre y 14 de octubre de 1983, y, aún, el 30 de marzo de 1984, siendo decidido en la Sentencia 63/1986, todos a una única vez, el día 21 de mayo de 1986.

El Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley 7/1984, que regulaba el FCI, presentado por el Grupo Parlamentario Popular, ataca dos órdenes de cuestiones, es decir, la finalidad del Fondo y cómo hacer efectivo el principio de solidaridad.⁸⁸

Si por un lado, el Tribunal Constitucional español, por más de una vez, fundamentó fallos en que reconoció faltar trascendencia constitucional a los recursos de inconstitucionalidad intentados contra la Ley del FCI (o más precisamente contra las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los años 1982/84), por otro lado, las leyes de los PGE rara vez se han librado de un recurso de inconstitucionalidad, lo que nos permite llegar a la constatación de la construcción, en España, de una doctrina constitucional en materia presupuestaria.⁸⁹

⁸⁸Merece la pena recordar el resumen hecho por **Fernando Diez** acerca de las ses alegaciones de los recurrentes, a saber: "a) La finalidad constitucional del Fondo es la corrección de los desequilibrios territoriales, mientras que lo que la Ley impugnada pretende es la mera distribución del Fondo en virtud de unos criterios que producen resultados contrarios a la finalidad constitucional pretendida; b) precisamente por utilizar como elementos definitorio del Fondo la **distribución** y no **la corrección de desequilibrios** es por lo que la Ley recurrida se ve obligada a repartir el Fondo entre todas las Comunidades Autónomas; c) Como consecuencia también de la adopción del elemento definitorio antes aludido, el fundamento de la percepción de asignaciones con cargo al Fondo, por parte de las Comunidades que pudiéramos llamar más desarrolladas, se encuentra en la corrección de desequilibrios intracomunitarios, lo cual debiera hacerse, bien a través de los propios presupuestos, bien a través de los del Estado, con el porcentaje no atribuido al Fondo; d) El Fondo de Compensación, por su propia naturaleza y por los elementos del mismo que son regulados en la Constitución, se crea para la corrección de desequilibrios territoriales y, por tanto, no tiene como misión la corrección de diferencias personales, de renta o de riqueza. Siendo así que la Exposición de Motivos reconoce esta última finalidad, la Ley que se impugna está atentando frontalmente contra aquella configuración constitucional; e) El Fondo de Compensación es independiente de las asignaciones que los Presupuestos Generales del Estado puedan contener en función del volumen de servicios y actividades estatales asumidas por la Comunidad Autónoma. Sin embargo, la Ley recurrida vincula el apartado 2 del artículo 158 de la Constitución (Fondo de Compensación) en el apartado 1 (asignaciones presupuestarias en función de servicios transferidos). El Fondo se convierte así en el cauce, prácticamente único, de las transferencias de recursos desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas, lo cual pugna con la finalidad correctora del desequilibrio que le impone la Constitución; y, f) Finalmente, resulta claro que con el Fondo solamente no podrá conseguirse que todas las diferencias entre las diversas partes del territorio queden anuladas o corregidas. Es evidente que la Constitución no impide una igualdad absoluta en dichas partes, por lo que los resultados de la correcta aplicación de desequilibrios. Pero también es evidente que el Fondo no puede colaborar a que tales diferencias se acentúen y, incluso, pudieran llegar a ser insalvables". **Apud Op. cit.** pp.148/149.

⁸⁹Cfr. STC de 20 de julio de 1981 y de 23 de diciembre de 1982, en que se declara que "la Ley anual de Presupuestos es un vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, en la que cabe distinguir un núcleo constituido por la totalidad de ingresos y gastos y otras cuestiones". Véase, por igual, **DIEZ MORENO, Fernando**: "Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre preceptos tributarios de la Ley de Presupuestos del Estado para 1981" en "**Hacienda Pública Española**, num. 72; **vid.** , tb., STC 63/1986, de 21 de mayo de 1986, BOE num. 141, de 13 de junio de 1986; STC 183/1988, de 13 de octubre de 1988, BOE núm. 266, de 5 de noviembre de 1988; y, STC 250/1988, de 20 de diciembre de 1988, BOE num. 11, de 13 de enero de 1989.

Por volver a las consideraciones de los recurrentes recordemos los argumentos del Recurso. La primera argumentación recurrente, sin embargo, acusa la Ley 7/1984, del FCI, impugnada, de sólo pretender la mera distribución del Fondo en virtud de unos criterios que, según dicho recurso, producen resultados contrarios a la finalidad constitucional pretendida.

No cabe dicha alegación. Nos bastaría con aportar algunos datos estadísticos que bien reflejan la dimensión del carácter redistributivo del Fondo, en especial, en el período transitório de financiación de las CCAA, para comprobar tal afirmación.

Por otro lado, la distribución del FCI⁹⁰ contempla las CCAA de acuerdo con criterios redistributivos. Como hemos visto, ello se dá desde su concepción original en la Constitución (art. 158.2) y LOFCA (art. 16), donde se señala de nuevo este propósito, y se explicitan los criterios de distribución que deberán ser tenidos en cuenta, es decir: a) la inversa de la renta por habitante; b) la tasa de población emigrada en los diez últimos años; c) el porcentaje de desempleo sobre la población activa; d) la superficie territorial; e) el hecho insular en relación con la lejanía del territorio peninsular, y, otros criterios que se estimen procedentes.

Como ha observado **Castells**⁹¹ esta formulación, aunque precisa los criterios, omite la formulación concreta de las variables que los deben incorporar y su ponderación precisa. Estos aspectos fueron concretados en la práctica por la Ley del FCI y en la medida en que ésta no entró en vigor hasta 1984, fueron adoptados ya en 1981 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera a partir de las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley del FCI.

En cuanto al segundo argumento del Recurso, ya hemos dicho que habría sido fruto de una interpretación radical, parcial y partidaria cualquier proyecto de Ley del Fondo compensatório a no contemplarse todas las CCAA como beneficiarias. Donde la alegación recurrente no prosperar. Podría decirse, sin embargo, que el hecho de que el Fondo de Compensación se nutriera igualmente con aportaciones de las Comunidades Autónomas con más elevado grado de desarrollo como Cataluña o País Vasco, por ejemplo, no heriría el espíritu de la Constitución. En otras palabras: se

⁹⁰Cfr. ALVAREZ CORBACHO, Joaquín: "Marco Legal y Práctica Presupuestaria del Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis del caso Gallego" en "Presupuestos y Gasto Público", num. 18, pps. 11/27. 1984; Vid. .tb., "Política Regional en 1989 - Informe anual del Ministerio de Economía y Hacienda, en concreto, capítulos I y VI; Tb. LOZANO SERRANO, Carmelo: "Consideración Jurídica del FCI" en "Organización Territorial del Estado", Madrid, 1984.

⁹¹CASTELLS, Antoni: "Hacienda Autonómica una perspectiva de federalismo fiscal", Ariel Editorial, Barcelona, 1993.

podría afirmar que la transformación del FCI en instrumento de efectivación de la compensación financiera horizontal **directa** – es decir, imaginarse el Fondo nutriéndose de recursos transferidos directamente entre las CCAA, a ejemplo del que suele ocurrir en Alemania, donde están previstas transferencias horizontales de los Landers más ricos a los Landers más pobres, por lo tanto, al margen del Presupuesto federal –, no vulneraría la Constitución, pero tampoco la vulnera la solución positiva vigente, desde luego presente en el proyecto de Ley del Fondo, en la cual es éste tomado únicamente como “**carga general del Estado** (art.16.1 de la LOFCA).

Como ha señalado **Añoberos**⁹² si se lleva en consideración que los ingresos tributarios que reciben los PGE provienen, prioritariamente, de los territorios o comunidades más desarrolladas, no hay ninguna vulneración del texto constitucional, el hecho del FCI ser una carga general del Estado, es decir, mecanismo de compensación horizontal **indirecta**, y no, directa, pues, afinal, el artículo 138.1 CE atribuye al Estado (Hacienda central) la misión o tarea de garantizar la efectiva realización del principio de solidaridad.

En cuanto a la tercera alegación, tampoco, no prospera, una vez que no afecta a la constitucionalidad de la Ley del FCI.⁹³

El tan sólo hecho de que el FCI prestase, también, a la corrección de las diferencias fiscales entre las CCAA, no lo hace necesariamente inconstitucional, aunque sirva para desvirtuar su objetivo. El Fondo tiene, es cierto, como misión constitucional, la corrección de desequilibrios territoriales, habiendo sido creado con ese objetivo. La alegación cuarta del Recurso, en cuanto al reconocimiento por la Exposición de Motivos de posibilidad del Fondo corregir diferencias personales, de renta o de riqueza, no autoriza la impugnación de la Ley 7/1984, de 31 de marzo.⁹⁴ Además, si fuera como

⁹²GARCÍA AÑOEROS, Jaime: “El equilibrio de la financiación autonómica” en “Debates – El País, 07.11.96, pág.16. Cfr. igualmente, su intervención durante la discusión en el Senado del primer proyecto del Fondo de Compensación.

⁹³Cfr., bien a propósito, lo señalado en el num. 4, de la Sentencia del TC 63/1986, Ponente la Magistrada doña Gloria Bequé Cantón: “Por lo que respecta al Fondo de Compensación Interterritorial, tanto la Constitución (arts. 158.2 y 151.1) como la LOFCA (art.16) distinguen y delimitan perfectamente ambos planos: la autorización presupuestaria o dotación del Fondo en los Presupuestos Generales del Estado y distribución del mismo por la Cortes Generales actos que producen sus respectivos efectos y han de realizarse a través de procedimientos distintos. El esquema consiste, pues, en que la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha de limitarse a autorizar las transferencias del FCI de conformidad con la distribución del mismo acordadas por las Cortes Generales a través de un procedimiento distinto, fijado en el artículo 74.2 CE”.

⁹⁴Vid. ROVIRA FLORES DE QUIÑONES, María Carolina: “Valor y Funciones de las Exposiciones de Motivos en las Normas Jurídicas”, ed. Universidade de Santiago de Compostela, 1984.

desea el Recurrente, atentando contra la configuración constitucional estaría, también, la Ley 29/1990, cuya Exposición de Motivos reconoce la necesidad de corrección del instrumento compensatorio creado por la Ley del FCI.⁹⁵

En verdad, dicho Recurso pretende reducir el FCI “en el cauce, prácticamente único, de las transferencias de recursos desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas”, pero se olvida que hay otras fuentes de transferencias de recursos establecidas nel sistema de financiación de las CCAA, en España. Es decir, las “asignaciones a las Comunidades Autonomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido **y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales**” (Art.158.1), con lo cual el sistema español de compensación conoce otra clase de compensación financiera (**Finanzausgleich**): la compensación **extraordinaria**. Diferente de la compensación proporcionada por el Fondo que se trata claramente de una compensación **ordinaria**. Por supuesto, el Fondo desarrolla este papel, con lo cual pugna con la finalidad correctora del desequilibrio que le impone la Constitución, pero incluso hay que reconocerlo, posee otros papeles históricos, además del compensatorio, es decir, el FCI ha atendido a la exigencia comunitaria de aplicación selectiva en las acciones de desarrollo regional, sin que se pudiera inculparlo de inconstitucional, sino reformarlo, lo que se ha hecho, a través de la Ley 29/1990, de regulación del nuevo Fondo.

El último de la primera serie de argumentaciones aportadas por el Recurso de Impugnación de la Ley del FCI por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso fue aquel que supone no pueda colaborar el Fondo para que las diferencias entre las regiones españolas se acentúen, e, incluso, puedan llegar a ser “insalvables”. Ahora bien: no sería justo responsabilizar únicamente al Fondo por eventuales dificultades del proceso de financiación de España de las Autonomías, como por ejemplo, por el actual nivel de deuda pública, o por los escándalos políticos a lo largo de los años 1994/1995, etcétera.

Integrado por un sistema complejo y articulado, la financiación de las CCAA pasa por la Constitución, la LOFCA, y luego continúa por la Ley del FCI, siguiendo, todavía

⁹⁵Véase, por ejemplo, este **considerando** de la “Exposición de Motivos” precedente a la Ley 29/1990, de Reforma del FCI: “En este contexto del período transitorio el Fondo tuvo que articularse con los mecanismos de financiación básica tal como estaban concebidos en su función interina y para ello resultó necesario disponer que sus recursos, además de tener como objetivo el desarrollo de los territorios más desfavorecidos, señalado por la Constitución, atendiesen simultaneamente las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado”. A ejemplo de éste, hay muchos otros de igual reconocimiento de contenido, pero ni por eso torna inconstitucional la nueva Ley del FCI en nuestra opinión.

abierto ese proceso, de igual modo que “el modelo de Estado aparece notablemente incierto en cuanto a su configuración definitiva”, según expresión contundente de **Alamillo**.⁹⁶

En definitiva, si no existe en el texto constitucional vigente en España ningún precepto que defina el modelo de Estado en cuanto a la forma de distribución territorial del poder político, a juicio de **Ruiperez Alamillo**, de igual modo, no hay ningún precepto constitucional que defina el modelo de Fondo de Compensación previsto por la CE, a juicio de **Diez Moreno**, que noticia el Recurso de Impugnación de la Ley del FCI. Estamos, además, enteramente de acuerdo con tales opiniones.

La Ley del FCI es constitucional porque así lo ha dicho el intérprete supremo. Y dada la improcedencia del Recurso de Inconstitucionalidad contra dicha Ley, nos resulta conveniente examinar en primer término el concepto y la naturaleza del FCI, para en seguida analizar la nueva Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del nuevo FCI, lo que hacemos a continuación.

C/ El FCI: concepto y naturaleza

En el Derecho comparado - como hemos podido ver en el capítulo segundo, inmediatamente anterior— y sobre todo en los Estados con estructura regional o federal (casos de Italia y Alemania), el ordenamiento positivo prevé la existencia de fondos de distinta naturaleza para cubrir la financiación de servicios corrientes, programas de inversión pública regional o Fondos de Compensación de las diferencias fiscales entre las regiones.

El concepto jurídico del FCI hace referencia a una realidad positiva que se caracteriza, a nuestro juicio, por las siguientes notas: a) Es un Fondo cuya dotación presupuestaria esta vinculada a objetivos de solidaridad y compensación interterritoriales; b) Los recursos del Fondo son distribuidos por las Cortes Generales entre las CCAA partícipes, e asimismo tal distribución ‘no debe contenerse en una Ley de Presupuestos, sino que ha de ser objeto de un tratamiento procedimental distinto del presupuestario, acorde con lo que exige el artículo 74.2 de la Constitución’ (STC 250/1988, de 20 de diciembre); y, c) el FCI se constituye en instrumento de compensación financiera ordinario una vez que la consignación del Fondo para gastos de inversión se dota siempre anualmente (art.16.1 de la LOFCA).

⁹⁶RUIPEREZ ALAMILLO, Javier: “Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional Español”, Tecnos, Madrid, 1988. En ese sentido, vid. tb., de J.J.GONZALEZ ENCINAR: “La descentralización como proceso: España”.

Como ha puesto de relieve **Soler Roch**⁹⁷ el ‘concepto jurídico del FCI parte de la idea del mismo como dotación específica para gastos de inversión’. Aunque el artículo 158.2 de la Constitución no es muy expresivo al respecto, parece evidente la noción del Fondo como una dotación presupuestaria cuya especificidad radica en su régimen de distribución y afectación, ya que su asignación se produce mediante la distribución territorial – directamente por el Estado o a través de las transferencias a las Comunidades Autónomas beneficiarias – de la dotación presupuestaria destinada a la cobertura de los gastos de inversión pública.

Como hemos anteriormente dicho, fue la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial,⁹⁸ la norma básica que pasó a regular la institución, a partir de aquel año, aunque según los criterios fijados en los Acuerdos Autonómicos de 1981, antes referidos, cuya principal caracterización puede así disponerse o resumirse:

a) Anualmente se dota en los Presupuestos Generales del Estado, con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, un Fondo de Compensación Interterritorial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la LOFCA y art. 158.2 CE – por lo que ya se puede afirmar constituirse él del FCI generado en sede de gastos del Estado;

b) “Son beneficiarias del FCI todas las Comunidades Autónomas, hasta 1990, y todas las CCAA vendrán obligadas a elaborar un programa de desarrollo regional;

c) Los créditos del FCI figurarán en la sección 33, “Fondo de Compensación Interterritorial” de los presupuestos Generales del Estado;

d) La cuantía de la dotación anual del FCI se determinará aplicando un porcentaje en ningún caso inferior al 30 por 100 sobre la base constituida por la inversión pública definida como “inversión real nueva”;

e) Con el fin de desvincular la cuantía del FCI de la estructura presupuestaria del Estado, la base de cálculo se determina en función de la “inversión real nueva” que figure en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), incluida la del propio FCI, así como de los gastos de igual naturaleza previstos en sus presupuestos por los Organismos Autónomos del Estado, adicionando las transferencias de capital efectuadas por unos

⁹⁷SOLER ROCH, María Teresa: “El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico” cit., pág. 12.

⁹⁸Nótese que tras la reforma a que la Ley del FCI se ha sometido, el 26 de diciembre de 1990, a través de la Ley 29/1990, del Fondo de Compensación Interterritorial, el denominado **nuevo FCI**, al cual detallaremos más adelante, se halla reglamentado por esta segunda normativa.

y otros en favor de las entidades locales con destino a proyectos de inversión, y excluyendo los gastos de defensa, por ser consumo público en términos de Contabilidad Nacional; y, por fin:

f) Siendo la base de cálculo la inversión real “nueva”, queda excluida de aquella la “inversión de reposición”, ya no integrando más el FCI los recursos de participación de las CCAA en los ingresos del Estado para hacer face o destinados a conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de los servicios públicos correspondientes a las competencias que pasan a asumir estas Comunidades Autónomas.⁹⁹ De ese modo, aunque merezcan comentarios los criterios de distribución del FCI, a partir de la Ley 7/1984, dejaremos para hacerlo en el apartado específico acerca del tema de la distribución del Fondo, ya regulado por la nueva Ley 29/1990, de 26 de diciembre, adelante, uno de los más complejos y criticables que el FCI ha conocido.

La naturaleza distributiva del Fondo de Compensación Interterritorial, volcada asimismo a fundamentarse en la solidaridad en tanto en cuanto principio que ordena su distribución puede ser subrayada a partir del análisis detenida de la vigente Ley 29/1990, de 26 de diciembre, lo que hacemos a continuación.

D/ La ordenación jurídica actual del FCI

1/ Introducción

Antes de reflexionar sobre los aspectos materiales regulados por la ordenación jurídica actual del FCI es menester señalar que la reforma que el FCI ha sufrido en el año 1990, inicialmente a través del Acuerdo de febrero, firmado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, luego, aprobado por las Cortes Generales a través de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, ha derogado la anterior Ley 7/1984, del Fondo, así como ha introducido profundos câmbios – aunque insuficientes, a nuestro juicio, como habremos de señalar a fondo, más adelante –, en la sistemática de instrumentación de este mecanismo horizontal de compensación indirecta en la España de las Autonomías.

⁹⁹Cfr., “Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1985, donde se halla la Memoria del Proyecto de LFCEI, en la primera y segunda legislaturas, con los respectivos anexos en ambos los casos, y asimismo minuciosa documentación relativa a la tramitación del Proyecto de Ley en el Senado y en la Cámara de los Diputados, 1249 pps.

Aunque enmarcada dentro del período definitivo de financiación de las CCAA, tal reforma merece venir reflecionada en apartado separado, tal su importancia en materia de cambios que conoció el Fondo.

La propia decisión de reformar la normativa reguladora del FCI durante el año 1990, en lugar de demorarla hasta el momento de la formulación del Acuerdo del CPFF para el período 1992/96, entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas sobre el Sistema de Financiación básica, permitió que esta negociación haya quedado limitada a la instrumentación y evolución de la participación de las CCAA en los ingresos del Estado, o sea, en consecuencia, en modo alguno condicionado por la exigibilidad de revisión del Fondo que se ha llevado a cabo a través de la propia Ley 29/1990.

Quedaron diversos problemas a solventar en lo que se refiere al FCI en cuanto instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas, cuyos temas básicos son los siguientes: a) la aplicación de un modelo distributivo que ofrezca resultados de mayor estabilidad financiera; b) la garantía de un crecimiento mínimo del importe del Fondo, capaz de asegurar a su dotación global más gran potencial de los proyectos y de las inversiones, al nivel mínimo del PIB nominal, por ejemplo; c) la garantía de un dinamismo semejante al Porcentaje de Participación en los Ingresos del Estado (en lo sucesivo PPI o PIE) de manera a que las CCAA pobres, es decir, las actuales beneficiarias del FCI no puedan quedarse – como “de hecho” se hallan –, detentadoras de la sensación de engaño de cara a las CCAA más ricas, cuyos FCI fueron incorporados en la Compensación Transitoria; y, d) la revisión de la territorialización de los Fondos de Desarrollo Regional, es decir, de los Fondos Estructurales, cuya distribución debería ser hecha según los mismos criterios que el nuevo FCI.

Los aspectos materiales informadores de la ordenación jurídica actual del Fondo de Compensación Interterritorial a que vamos referirnos son los seis siguientes:

- a/ Período de dotación e instrumento normativo en que la misma se ha de hacer
 - b/ Cuantía anual del FCI. Base de cálculo
 - c/ Criterios de distribución del FCI
 - d/ Destino de los recursos del Fondo
 - e/ Modalidades de transferencias de los créditos del Fondo
 - f/ Mecanismos de control
- a/ Período de dotación e instrumento normativo en que la misma se ha de hacer

Es el artículo 16.1 de la LOFCA el que, tras establecer el período de anualidad en la dotación presupuestaria del Fondo, ubica ésta a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.

A tenor del mismo:

“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 aprobado en los Presupuestos Generales del Estado”.

Estamos ante una disposición igualmente recogida por la ordenación jurídica actual del FCI (arts. 1 y 7.1). Se ha entendido¹⁰⁰ que esta configuración de la dotación desnaturaliza en cierto modo la función compensadora y redistributiva del Fondo, que se transforma en una mera dotación de la inversión pública prevista en los PGE que se hubiera realizado en cualquier caso.

La autorización presupuestaria o dotación anual del FCI en los Presupuestos Generales del Estado, según el Tribunal Constitucional (STC 63/1986, de 21 de mayo), consistirá en que la Ley de PGE ha de limitarse a autorizar las transferencias del Fondo de conformidad con la distribución del mismo acordada por las Cortes Generales.

En otras palabras, el instrumento normativo en que la autorización presupuestaria o dotación del FCI se ha de hacer es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no se confundiendo, por lo tanto, con la decisión de distribución del mismo acordada en el seno de las Cortes Generales a través de un procedimiento fijado en el artículo 74.2 de la Constitución.

b/ Cuantía anual del FCI. Base de Cálculo

En lo que se refiere a la cuantía anual global del Fondo, la nueva norma ordinaria decide aplicar un porcentaje sobre la base de cálculo constituida por la inversión pública, que no puede ser inferior al 30 por 100, entendiendo por tal el conjunto de los gastos del ejercicio respectivo incluidos en los Presupuestos Generales del Estado y de sus Organismos Autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil y ponderándose el importe resultante por la población relativa del conjunto de Comunidades Autónomas beneficiarias de los recursos del Fondo, respecto al total del Estado, y por índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las CCAA participantes; y, concretamente para los años siguientes al de su aprobación a fijar en tanto que ‘porcentaje correspondiente a cada uno de ellos se aprobará por las respectivas Leyes de PGE’, aunque para el ejercicio de 1990 queda fijado en el treinta y dos como sesenta y ocho mil setecientas ochenta y tres diezmilésimas por ciento (arts. 2 y 3 y Disposición transitoria 2).

¹⁰⁰Cfr., por todos, SOLER ROCH, M. T.: “El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico”, Op. cit. pags. 15 y ss.

El artículo 3.1 de la Ley 29/1990, que ahora comentamos, hace referencia a la inversión pública, incluida “en los Presupuestos Generales del Estado y de sus Organismos Autónomos”. Debe entenderse “en los Presupuestos del Estado y de sus Organismos Autónomos”, porque como es sabido, según la Ley General Presupuestaria (arts.48 y 50), los Presupuestos Generales del Estado ya integran la actividad presupuestaria de los Organismos Autónomos del Estado.

En verdad la primera gran innovación de la nueva Ley del FCI se refiere a la base de cálculo de este Fondo de Compensación Interterritorial, es decir: el conjunto de los gastos del ejercicio respectivo en los PGE y en los de sus organismos autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil (art.3); Mientras la nueva Ley del Fondo establece nueva base de cálculo para el FCI en su referido tercer artículo, no podemos olvidar que en el cómputo de la base de cálculo regulado por la norma anterior (Ley 7/1984) fueron excluidas, sin embargo, los gastos de inversión con destino a la conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de los servicios públicos, lo que tanto influyó en el Fondo, por no entrar dichos gastos en el concepto estricto de inversión según la metodología aprobada en el Acuerdo núm.1/1982 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, anteriormente mencionado.

En ese sentido, como ha señalado **Melguizo Sánchez**¹⁰¹ puede afirmarse que las claves interpretativas de la reforma de 1990 del FCI giran en torno a los cuatro aspectos siguientes: a) CCAA receptoras del FCI; b) Dotación global o importe total del Fondo; c) Criterios de distribución o reparto del FCI entre la CCAA beneficiarias del mismo; y, d) Compensación Transitoria durante el bienio 1990/1991.

En nuestro análisis del contenido material de la nueva normativa estamos, de alguna manera, necesariamente nos reportando a este esquema interpretativo, como se verá a continuación.

c/ Criterios de distribución del Fondo

Es destacable que se han modificado profundamente los criterios de distribución de los recursos del FCI, con la aprobación de la actual normación jurídica del Fondo (Ley 29/1990, de 26 de diciembre): se declaran beneficiarias no más a todas las CCAA (como antes en los derogados artículos 4 y 5 de la Ley 7/1984, de 31 de

¹⁰¹MELGUIZO SÁNCHEZ, Angel: “Notas para una valoración de la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial” en *El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un cambio*. AA.VV., MEH/IEF, cit., Madrid, 1992, pags. 225/250, en concreto, pág. 226.

marzo), sino solamente a las nueve Comunidades referidas como beneficiarias del Fondo en los ejercicios 1990 y 1991 (Disposición transitoria 3, adelante sólo DT) y, para los ejercicios siguientes aquellas que, a tal efecto, figuren designados en las Leyes de PGE (DT 3), en función de una serie de variables (arts. 4 y 5).

En tanto en cuanto a las ponderaciones revisadas por la vigente Ley se establecen las siguientes variables que determinan la participación final de cada Comunidad Autónoma:

- El 87,5 por 100 del Fondo se distribuirá en forma directamente proporcional a la población de derecho relativa de cada CA en relación a la del conjunto de las CCAA beneficiarias del FCI; Hay que añadir que para determinar el valor de la población se utilizará la media de los últimos cinco años disponibles, según las estimaciones de población elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (adelante, solamente INE);

- El 1,6 por 100 de forma directamente proporcional al saldo migratorio de cada Comunidad en los últimos diez años, computándose solamente aquellos valores que resultan negativos y tomando valor cero las Comunidades cuya media fuese positiva;

- El 1,0 por 100 del Fondo se distribuirá de forma directamente proporcional al paro, según definido “como el cociente entre el número de parados y el número de activos de cada Comunidad ponderado por la relación existente entre el número de activos de cada Comunidad y el número total de activos del conjunto de las Comunidades beneficiarias del Fondo”;

- El 3,0 por 100 de forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio;

- El 6,9 por 100 del Fondo se repartirá de forma directamente proporcional a la dispersión de la población en el territorio, calculada ésta como igual al número de Entidades singulares por kilómetro cuadrado de cada Comunidad ponderado por la relación existente entre la superficie de cada Comunidad y la superficie total del conjunto de las Comunidades beneficiarias del FCI; El valor de los parados y activos se determinará utilizando la media de los cinco últimos años disponibles, según estimaciones del INE;

La Ley 29/1990 añade a estos criterios y ponderaciones antes mencionadas, las siguientes correcciones en el reparto del Fondo (es decir, estos criterios son, por lo tanto, objeto de una doble ponderación):

- La inversa de la renta por habitante de cada territorio, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$Ti = rFni [1 - (Ri/ R)]$$

siendo:

Ti = Redistribución del Fondo de la Comunidad y en función de la inversa de la renta por habitante;

r = Parámetro de ponderación igual a 3,624;

F = Importe global del Fondo;

ni = Población relativa de la Comunidad i, en relación a la población total de las Comunidades beneficiarias del FCI;

Ri = Valor Añadido Bruto al coste de los factores por habitante de la Comunidad i;

R = Valor Añadido Bruto al coste de los factores de las Comunidades beneficiarias del FCI, dividido por su población;

Para determinar el valor de la variable Valor Añadido Bruto (adelante, VAB) se debe utilizar la media de los últimos cinco años disponibles, elaborados por el INE.

Otra corrección de los criterios y ponderaciones en la distribución del nuevo FCI viene determinada por “la insularidad, que se considerará incrementando en un 63,1 por 100 la cantidad que le haya correspondido a la Comunidad Autónoma de Canarias por el conjunto de los criterios expresados anteriormente” y inmediatamente referidos, siendo que el incremento que ello suponga se detraerá a las restantes Comunidades Autónomas, en proporción a las cantidades que le hubiesen correspondido por los mismos criterios antes mencionados (lo que supone un incremento del 63,1% de la participación de ésta Comunidad Autónoma, al incrementársela el 3,21% del Fondo).

En otras palabras, puede decirse que en función del hecho insular, que se estimará incrementando el citado 63,1 por ciento, la cantidad que le correspondía a Canarias, según los criterios anteriores y una vez realizada la corrección por renta y disminuyendo el importe que ha resultado a su favor en el resto de las CCAA, proporcionalmente a los importes que les hubiera correspondido por los citados criterios.

Además, la norma define la población relativa de cada Comunidad como el cociente entre su población de derecho y la del conjunto de las CCAA partícipes (art.5.a), mientras se refiere a la variable saldo migratorio como resultado de la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de emigración exterior, correspondiente a los últimos diez años, tomando valor cero las CCAA cuyo saldo sea positivo y, distribuyéndose exclusivamente entre las restantes (art.5.b).

A su vez, para el Valor Añadido Bruto, la población, el número de parados y el número de activos, la norma establece sean tomados los valores medios de los últimos cinco años disponibles.

Es bien verdad que el artículo 93 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, añadió a las ya nueve CCAA beneficiarias del FCI, la Comunidad de Cantabria.¹⁰² Debe no olvidarse, sin embargo, que el Proyecto¹⁰³ de Ley de la nueva normativa del Fondo (Ley 29/1990) deja indeterminado el criterio por el que unas o otras, o todas, las Comunidades Autónomas deban ser partícipes o no del FCI a partir de 1992.

No cabe duda que la disminución del número de Comunidades Autónomas partícipes del nuevo FCI significó un cierto avance introducido por la nueva normativa, pese al pacto de la Compensación Transitoria, el cual, desde la perspectiva de la estructura del sistema de financiación autonómica, quizá represente el cambio de mayor alcance de la reforma de 1990 del FCI. Sin embargo, el pacto de la Compensación Transitoria, a partir del cual fueron las CCAA ricas apartadas de la condicionalidad del Fondo para beneficiarse de la incondicionalidad del PPI, como comentamos en más profundidad más adelante, mientras que las CCAA menos desarrolladas tuvieron que contentarse con la condicionalidad de tesorería y rigurosos controles del Fondo.

Mientras la Compensación Transitoria se percibe por todas las Comunidades Autónomas (excepto Navarra) como financiación incondicionada, el nuevo FCI pasa, tras la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, a beneficiar solamente las CCAA establecidas en la Disposición Transitoria tercera de la Ley mencionada.

d/ Destino de los recursos del FCI

¹⁰²Los artículos 99 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, y 104 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1995, no han modificado la lista de Comunidades beneficiarias del Fondo. Así pues, la Comunidad de Cantabria se ha incorporado a las regiones receptoras de este tipo de recursos.

¹⁰³Nótese que el Proyecto de Ley del FCI, según texto remitido por el Gobierno, quedó recogido en el B.O. de las Cortes Generales. Senado. Serie II bajo el número siguiente: Proyectos de Ley núm.11 (a), de 19 de julio de 1990. En el iter legislativo conoció los siguientes datos: Las comparecencias de J. Borrell, Secretario de Estado de Hacienda, para informar en el Senado: a) sobre el "FCI: alternativas de reforma"- Cortes Generales, **Diario de Sesiones del Senado**, Comisiones. núm.1, 5 de febrero de 1990, pags.4 y 5; y, sobre "el Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial". Cortes Generales, **Diario de Sesiones del Senado**, Comisiones, núm. 46, 18 de octubre de 1990, pág. 10.

En lo que se refiere al destino de los recursos del Fondo, la nueva Ley del FCI, es decir, la nueva presenta una innovación que consiste en autorizar la financiación de proyectos de inversión a efectuar por la Comunidad Autónoma que promueva, directamente, la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario (art. 6);

En cuanto al modo de decidir los proyectos de inversión a financiar con carga al Fondo, de común acuerdo entre la Administración y la CA, en el seno del Comité de Inversiones Públicas (art.6.2), hay que destacarse que la dotación de cada Comunidad Autónoma figurará en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio (art. 6.3); La Comunidad puede efectuar propuesta de sustitución de proyecto de inversión diferente de los inicialmente acordado.

e/ Modalidades de transferencias de los créditos del Fondo

En lo que se refiere al modo de recibimiento de los créditos y de los recursos adscritos al Fondo, el Estado deja, ahora, de ejecutar proyectos de inversión con cargo al Fondo y diferentemente de la normativa anterior reguladora del FCI (Ley 7/ 1984) cuyas transferencias de recursos a la CA sólo se daban cuando la propia Comunidad asumía la titularidad del proyecto o proyectos financiados en su territorio (art.7, de la derogada Ley anterior) tales créditos se transferirán totalmente a las CCAA beneficiarias, parceladamente y por etapas (art. 7.2 y 7.4), bastando para tanto con que las CCAA procedan a la petición de los mismos efectuada al órgano gestor de los créditos en el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH); Los créditos del Fondo figurarán en cada ejercicio económico en Sección específica de gastos del Estado (Sección 33) de los PGE, en la que se habilitarán tantos servicios como CCAA beneficiarias (art. 7.1); Los proyectos correspondientes a proyectos de inversión que figuren en los Presupuestos de la CA como transferencia de capital, serán recibidos por ésta por cuartas partes trimestrales (art. 7.3).

Como se puede ver, hay una condicionalidad elevada de tesorería en los recursos del Fondo. Abogamos que, una vez aprobado el proyecto por el Comité de Inversiones Públicas, deba librarse el 50% del importe, como hacen los Fondos de Desarrollo Regional Europeo. Basta que se apruebe el proyecto y la mitad de los recursos de estos Fondos comunitarios son inmediatamente liberados, lo que no ocurre con el caso del FCI, el cual solamente libera la primera parcela a la CA beneficiaria tras la adjudicación del proyecto aprobado.

Esta imposición legal refleja el aún elevado grado de condicionalidad de los recursos del FCI, según la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, ya ni hablamos de la situación anterior a esta disposición normativa, puesto que bajo la regulación de la primera Ley

del Fondo (Ley 7/1984, de 31 de marzo) el control era bien mayor, es decir, el Fondo estaba bien más controlado.

Como puede verse el nuevo FCI posee todavía una elevada condicionalidad de tesorería, que hemos acreditado la reciente reforma de 1996 cambiaría, a bien de la verdad, pero que no hizo, para nuestra sorpresa.

Pese a ello, hemos de destacar los tres párrafos del Preámbulo de la Ley que hacen referencia a la reforma más profunda introducida por la nueva normativa del FCI por la cual las “CCAA perceptoras de los recursos del Fondo serán únicamente las de menor desarrollo económico dentro del Estado”, todas a la sazón consideradas igualmente como Objetivo 1 por la Comunidad Económica Europea.

Ya se percibe uno estrechamiento de las relaciones conceptuales entre los dos fondos de compensación financiera interterritorial – el comunitario denominado FEDER y el nuevo FCI –, comentadas en profundidad más adelante, solución al cual juzgamos acertada, pese a la crítica formulada por **Tella**¹⁰⁴ según el cual no era necesario seguir mecánicamente el criterio adoptado por la Comunidad Económica Europea, sino probablemente hubiera sido preferible un criterio más restrictivo.

“El segundo aspecto destacable de la reforma es la definición de las variables de reparto y su ponderación. En cuanto a lo primero, dice la Exposición de Motivos que fue observado “lo establecido en el artículo 16 de la LOFCA, y se adoptan siete variables de distribución entre las que están todas las consideradas como obligatorias”; Respecto a la ponderación de dichas variables, llama la atención la Exposición de Motivos para el hecho de que la limitación del número de CCAA beneficiarias del Fondo “a las de menor renta y desarrollo ha devenido en un conjunto de territorios más homogéneo en sus características, lo que a su vez ha aconsejado otorgar a la variable población el mayor peso relativo en la distribución de los recursos”;

En tercero lugar, se hizo otra reforma en el FCI consistente en determinar la cuantía global del Fondo bajo criterios referidos en el artículo 3, de la nueva normativa; Según la Exposición de Motivos “la innovación consiste en establecer una correlación sistemática coherente entre la restricción de mínimos establecida en la LOFCA y la exclusividad de un mínimo reducido de perceptores del Fondo”;

Por otro lado, se hace referencias asimismo a los cambios sufridos por el Fondo respecto al destino de sus recursos, al modo de recibimiento por las CCAA de los

¹⁰⁴FALCÓN Y TELLÀ, Ramón: El Fondo de Compensación Interterritorial” en **Revista Valenciana de Hacienda Pública (PALAU 14)**, Mayo/Agosto 1990, págs. 89/97, en concreto, pág. 94.

mismos y, al nuevo control parlamentario atribuido al Senado, encauzado con la intermediación de los Tribunales de Cuentas del Estado y de las CCAA: cuanto al primero, al destino de los recursos del Fondo, queda claro que desde 1 de enero de 1990, el FCI ha podido “financiar tanto inversiones reales como transferencias de capital, coordinándose así con las actuaciones permitidas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y facilitando las decisiones sobre los proyectos más adecuados para generar, directa o indirectamente, la producción de renta y riqueza”.

La posibilidad de incorporación automática por la CA de los remanentes de créditos del Fondo en ejercicios económicos siguientes a efectos de ejecución del respectivo proyecto de inversión o del que le sustituya (art. 7.5), no más destinando a proyectos estatales en el ámbito de dicha Comunidad como establecía la norma anterior, ahora derogada;

La posible delegación de la ejecución de un proyecto de inversión con cargo al Fondo (art.8.2); La posibilidad de dedicar las dotaciones del Fondo a financiar proyectos conjuntos de distintas administraciones (art.8.1), cuyos recursos financieros o dotaciones serán transferidos por la CA a la Entidad local de la misma forma, parceladamente y por etapas, que hayan sido transferidas de la Administración central a la Hacienda autonómica (art.8.3).

f/ Mecanismos de control

El control parlamentario a los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo: se llevará a cabo por las Cortes Generales (art.9) a través de la Comisión General de las CCAA del Senado, conforme nueva redacción de este artículo 9.1, de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, dado por la Ley 31/1994, de 24 de noviembre, antes referida. Así que tras la reforma del Reglamento del Senado, orientada a potenciar sus funciones como Cámara de representación territorial, el control parlamentario de los proyectos financiados con cargo al FCI, y la valoración de su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales, se llevará a cabo por las Cortes Generales, no más a través de la Comisión de Seguimiento, sino que a través de la Comisión General de las CCAA y por las Asambleas Legislativas de las respectivas CCAA.

Ha de darse cuenta de que la nueva normativa del Fondo respecto al control parlamentario de los proyectos financiados con cargo al Fondo, atribuido al Senado como Cámara de representación territorial (orientada a potenciarse como tal por la reforma de su Reglamento, aprobada en 1994, por el Pleno de la Cámara) ha conducido a la primera modificación en la Ley 29/1990, cuyo artículo 9.1 obtuvo nueva redacción, destinada a asignar las funciones de seguimiento del FCI a la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Establece la Ley del FCI de 1990 que el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los tribunales de cuentas de las CCAA, presentarán ante los órganos legislativos citados, respectivamente, informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo al FCI (art. 9.2), contabilizándose analíticamente las CCAA los costes imputables a cada proyecto de inversión y las unidades físicas de realización del mismo (art.9.3).

Hay una disposición adicional que establece que independientemente de los créditos del FCI, durante la vigencia de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, la Hacienda central efectuará inversiones en Ceuta y Melilla por un importe igual, como mínimo, al acero como setenta y cinco por ciento del total del Fondo en cada territorio.

Por otro lado, una disposición final en la esta misma Ley 29/1990 derogó la Ley 7/1984, de 31 de marzo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la LOFCA que recoge una serie de criterios de distribución del Fondo, cuya ponderación “se establecerá por ley y será revisable cada cinco años”.

E/ La Financiación reciente de las CCAA del régimen común

El modelo de financiación de las CCAA ha conocido su modificación más reciente a través del Acuerdo firmado en el seno del CPFF, el 23 de septiembre de 1996,¹⁰⁵ objeto de la Ley Orgánica número 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo LOMPLOFCA) y de la Ley número 14/1996, de 30 de

¹⁰⁵Han de destacarse los siguientes acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera: número 1/1981, de 20 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen de Interior del CPFF, anteriormente mencionado (BOE del 10 de noviembre de 1981); Acuerdo 2/1981, de 16 de septiembre, sobre criterios de distribución del FCI, igualmente antes referido (BOE del 10 de noviembre de 1981); Acuerdo

1/1982, de 18 de febrero, por el que aprueba el método del cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas; Acuerdo 1/1984, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el método de cálculo del porcentaje de participación de las CCAA en los ingresos del Estado en el ejercicio de 1985 (BOE de 11 de junio de 1986); Acuerdo 1/1985, de 6 de septiembre, sobre el método de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado de 1986 (BOE de 11 de junio de 1986); Acuerdo 1/1986, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del Sistema de Financiación de las CCAA en el período 1987/1991 (BOE del 29 de noviembre de 1988); Acuerdo 1/1990, de 21 de febrero, sobre la reforma de la Normativa del Fondo de Compensación Interterritorial; Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el Sistema de Financiación Autonómico en el período 1992/96; Acuerdo de 7 de octubre de 1993, para el desarrollo del Sistema de Financiación de las CCAA en el período 1992/1996; y, por último, el Acuerdo de 23 de septiembre de 1996, para la modificación del Sistema de Financiación de las CCAA en el período 1997/2001. Nótese que, salvo el último, estos textos se encuentran publicados en “Perspectivas del Sistema Financiero”, número 51, 1995, Fundación FIES.

diciembre, de cesión de tributos del Estado a las CCAA y de medidas fiscales complementarias, a continuación analizadas, sobre todo respecto al FCI.

Desde luego me ha causado enorme sorpresa que dicho Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, del 23 de septiembre de 1996, de cambio del sistema de financiación de las CCAA del régimen común, a lo largo de sus casi sesenta páginas, no ha tocado en el Fondo de Compensación Interterritorial, perdiendo, por lo tanto, a nuestro juicio, una buena oportunidad de arreglar dicho Fondo, por un abanico de razones expuestas en seguida.

En primero lugar, puesto que ya eran pasados más de cinco años de la última reforma en “la ponderación de los distintos índices o criterios de distribución del Fondo” – hace ya más de seis años, por lo tanto, desde la sanción de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI –, sin embargo, el legislador a la vez modifica parcialmente la LOFCA, a finales del año 1996 e incumple mandato legal recogido por el artículo 16.1 de la misma Ley Orgánica según el cual dichos criterios se establecen por Ley y son revisables cada cinco años.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la aplicación del modelo distributivo vigente ofrece resultados de elevada inestabilidad financiera, es decir, que el actual modelo de financiación de las CCAA respecto a la solidaridad es inestable, se halla dotado de una gran incertidumbre, el legislador reformista ha perdido, a nuestro juicio, una óptima oportunidad de afrontar la asignatura pendiente que continúa siendo el Fondo en cuanto al cumplimiento de su misión constitucional de tornar efectivo el principio de solidaridad interterritorial en la España de las Autonomías.

En definitiva, la reforma reciente del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas establecidas por las Leyes 14/1996 y 3/1996, respectivamente del 30 y 27 de diciembre pasado, esta última Ley Orgánica, que ratificaron el Acuerdo del CPFF del 23 de septiembre de 1996, perdió una excelente ocasión de se haber resuelto el tema del FCI, pues en el Acuerdo no se contempló en absoluto el Fondo.

Hemos de señalar que nos quedamos sorprendidos del FCI no haber sido contemplado por el Acuerdo mencionado, aunque para garantizar un crecimiento mínimo al Fondo global, crecimiento este, por ejemplo, al mismo nivel del Producto Interior Bruto (PIB) nominal, como tenemos oportunidad, más adelante, de volver a subrayar, en el último capítulo. Sin embargo, la realidad política del Acuerdo reciente resultó enteramente distinta: el Fondo continuó prácticamente congelado, como pues si acaso en una nevera presupuestaria, situación fáctica que solamente contribuye para desacreditarlo, es decir, el FCI funciona “de hecho” como un Fondo a la inversa,

según expresión del profesor Teo Moldes¹⁰⁶, esto es, un Fondo de Descompensación Interterritorial. A semejanza del Fondo de Cohesión, el cual por no se haber igualmente clarificado en la reforma reciente, dando mayor protagonismo a las CCAA, no ha podido evitar la realidad fáctica de su actual configuración descompensadora.

En cuarto lugar, se esperaba que la reforma reciente debiera compensar a las Comunidades Autónomas pobres o menos desarrolladas del agravio comparativo que se produjo a raíz del Acuerdo de 21 de febrero de 1990, del CPFF, por el que la Administración Central y las Administraciones Autonómicas acordaron, entonces, la reforma esencial de este instrumento de financiación autonómica. Reforma aquella debidamente configurada en la Ley 29/1990, de 26 de septiembre, del FCI, cuyo contenido material ya hemos anteriormente analizado.

En quinto lugar, hacía falta compensar a las Comunidades Autónomas por el arbitrario reparto de la Compensación Transitoria (en lo sucesivo CT), cosa que no se hizo, en absoluto, en la reciente reforma del modelo de financiación de las CCAA de 23 de septiembre de 1996, como tendremos, más adelante, oportunidad de analizar, en profundidad.

En realidad, después de la reforma de 1990, el FCI ha quedado desvinculado de la financiación de los servicios traspasados por el Estado a las CCAA.

En concreto, el Fondo va a dejar de financiar la inversión nueva de los citados servicios transferidos desde la Administración central y por esta causa ha sido necesario adoptar una solución transitoria que, atendiendo a las peculiaridades de los distintos sistemas de financiación de los entes territoriales, permitiese mantener el status vigente – tanto de las Comunidades receptoras del FCI como de las ahora excluidas del reparto del nuevo Fondo – hasta que se proceda a la reforma del sistema de financiación del régimen común y a la revisión de la normativa sobre el cupo foral. Nótese, no obstante, que una vez ya procedida la reforma reciente, y constatamos que no hubo ninguna compensación de la arbitrariedad cometida en el ámbito de la denominada Compensación Transitoria (CT), a efectos de compensar

¹⁰⁶Cfr., por todos, TEO MOLDES, Enrique: "La participación en los ingresos del Estado" en **La Financiación de las Comunidades Autónomas**, obra colectiva cit., Minerva Ediciones, Madrid, 1996, págs. 107/142; Nótese que algunas ideas y expresiones utilizadas en esta especie de decálogo de características del FCI, olvidadas por la reciente reforma del Sistema de Financiación de las CCAA adoptadas en el seno del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, del 27 de septiembre de 1996, fueron recogidas durante la ponencia impartida por el autor mencionado, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, por ocasión de curso de verano, del 14 al 18 de julio de 1997.

las CCAA pobres por su arbitrario reparto, en la medida que en el marco del Acuerdo del CPFF, de febrero de 1990, sobre la reforma del FCI, la CT aparece como el “instrumento provisional de financiación de la inversión nueva de los servicios traspadados cuya cuantía definitiva e incorporación a la participación en ingresos del Estado se negociarán para 1992” (sic). Por entonces, por lo tanto, el FCI se desdobló en dos partidas: por un lado, la Compensación Transitoria que puede ser entendida como todo el Fondo que tenían en 1989 las Comunidades Autónomas ricas, y por otro lado, el FCI, que representaba un 40 por 100 para las CCAA pobres.

Como veremos más adelante, la distribución de la CT fue arbitraria o estúpida, en el año 1990, puesto que no se utilizó criterios objetivos¹⁰⁷ en la medida que dicho reparto llevó para las CCAA ricas todo el Fondo que se pasó para la financiación incondicionada a través de transferencias de capital de la sección 33 de los PGE, mientras que a las CCAA pobres tocó solamente parte de sus FCI bajo la rubrica de Compensación Transitoria, desde entonces mucho más dinámica que el controlado y pequeño Fondo de Compensación Interterritorial de las CCAA perceptoras.

En definitiva, la reforma del sistema de financiación reciente no ha compensado en absoluto a las CCAA pobres o menos desarrolladas por el estúpido reparto de la Compensación Transitoria impartida desde el año 1990. Esta es también otra asignatura pendiente que la reforma de 1996 no ha afrontado, en verdadero perjuicio para la equidad, es decir, para la solidaridad del sistema de financiación de las Autonomías.

III/ El marco legal-económico de los mecanismos de redistribución de las Comunidades Autónomas

1/ Introducción

El estudio del Fondo de Compensación Interterritorial – muy especialmente en esta tesis en la cual se busca hacer una comparación con el Fondo Constitucional de

¹⁰⁷Cfr., por todos, TEO MOLDES, Enrique: “Hacia un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas” en **Estudios en Homenaje al Prof. Carlos G. Otero Díaz**, Puy Fraga (Coord.). 1991, Universidad de Santiago de Compostela, vol. II, págs. 349/378, trabajo en el cual el autor hace un estudio comparado del reparto de la Compensación Transitoria, según los criterios adoptados por la reforma de 1990 y luego, otros criterios considerados más objetivos por él; A nuestro juicio, asiste entera razón al profesor Moldes, cuya aportación objetiva de criterios seguramente más oportunos, habría resultado más favorable a la solidaridad del modelo.

¹⁰⁸Vid. el próximo capítulo de este trabajo sobre el examen del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste, en adelante, solamente FNE.

Financiación del Nordeste de Brasil¹⁰⁸ –, debe encuadrarse en la doctrina de la solidaridad interterritorial y en la teoría de la compensación financiera (**Finanzausgleich**)¹⁰⁹ de manera a poner de manifiesto sus conexiones con otros mecanismos de redistribución que persiguen una finalidad análoga, y en atención a principios constitucionales análogos de distintos Estados compuestos.¹¹⁰

Por compensación se comprende – en el sentido restringido del concepto como se halla utilizado en la Memoria del proyecto de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) –, ‘el conjunto de mecanismos tendentes al logro de un equilibrio financiero entre los diferentes niveles de Hacienda, o lo que es lo mismo, a la igualación de la capacidad financiera de las Haciendas territoriales, de forma que puedan prestar un nivel mínimo de servicios públicos sin que el grado de presión fiscal en cada territorio autónomo exceda del existente en los demás’.¹¹¹

En el examen del sistema español de compensación se puede percibir las dos clases de compensación financiera: la vertical, consecuencia de la suficiencia o del principio de autonomía de los territorios autónomos; y la compensación horizontal – directa o a través de los PGE, como es el caso del Fondo de Compensación Interterritorial que ahora estudiamos, en cuanto exigencia del principio de solidaridad.

¹⁰⁹Véase capítulo segundo de la tesis voltado al examen del derecho comparado, sobre todo acerca de las aportaciones de la doctrina alemana (Bickel, Paulick, Popitz, Pagenkopf, etc.) a la teoría de la compensación financiera vertical y horizontal, denominada frecuentemente ésta de **Finanzausgleich im engeren Sinne** (equilibrio financiero en sentido estricto), en el capítulo 2, de la referida parte. Popitz (Der Finanzauswissenschaft, 1ª ed., tomo I, Tübingen, 1927), por ejemplo, define la compensación como el ‘conjunto de hechos y normas que tienen por objeto las relaciones financieras de las colectividades públicas en un Estado o en una unión de Estados’. Trátase de una definición bastante amplia de compensación, pero luego veremos un concepto más estricto.

¹¹⁰Vid. capítulo segundo de la presente tesis, en que se analizan las Haciendas públicas de algunos países de Europa (Italia, República Federal de Alemania y Portugal), todas en la perspectiva de la compensación interterritorial y comparando sus experiencias con los fondos fiscales con finalidad redistributiva.

¹¹¹Citado por Ramón Falcón y Tella, Op. cit. pag. 157

El régimen jurídico general del Fondo de Compensación Interterritorial está, por lo tanto, contenido en el artículo 16 de la LOFCA¹¹² que se ocupa de su dotación en los Presupuestos generales del Estado (adelante, solamente PGE), del contenido de los proyectos de inversión pública, y de los criterios de distribución del Fondo; así como en la Ley 29/1990, del FCI y derogadora o sustituidora de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, reguladora del Fondo de Compensación interterritorial, cuyo diseño jurídico hemos analizado anteriormente.

¹¹² Vid. texto completo del artículo 16, de la LOFCA, por su extremada relación con el FCI: "Uno. De conformidad con el principio de solidaridad interterritorial a que se refiere el apartado dos del artículo cento y cincuenta y ocho de la Constitución, en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente el Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado, tal y como se determina en el artículo 4, dos, b), de esta Ley. Dicho Fondo se distribuirá por las Cortes Generales entre Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios, no integrados en la organización provincial de conformidad a lo establecido en el artículo setenta y cuatro de la Constitución.

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 aprobado en los Presupuestos Generales del Estado.

El Fondo se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados y se destinará de acuerdo con los siguientes criterios: a) La inversa a la renta por habitante; b) La tasa de población emigrada de los diez últimos años; c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa; d) La superficie territorial; e) El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular; f) Otros criterios que se estimen procedentes.

La ponderación de los distintos índices o criterios se establecerá por Ley y será revisable cada cinco años.

Dos. Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial recibidas deberán destinarse a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos.

Tres. El Estado, Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial, con el fin de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, de común acuerdo determinarán, según la distribución de competencias existentes en cada momento, los proyectos en que se materializan las inversiones realizadas con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

Cuatro. Cada territorio deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, así como del estado de realización de los proyectos que con cargo al mismo estén en curso de ejecución.

Cinco. Los posibles excedentes del Fondo en un ejercicio económico quedarán afectados al mismo para la atención de los proyectos de ejercicios posteriores.

Seis. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, las inversiones que efectúen directamente el Estado y el sector público estatal se inspirarán en el principio de solidaridad".

El concepto jurídico del Fondo de Compensación Interterritorial previsto en el artículo 158.2 CE, cuyo perfil constitucional ya hemos trazado anteriormente y asimismo, como ha puesto de manifiesto **Falcón y Tella**¹¹³ en uno de los escasos estudios preferentemente jurídicos existentes sobre esta figura, ofrece un “perfil complejo que exige analizarlo, desde distintos aspectos, tales como la dotación presupuestaria y la participación de las Haciendas territoriales”. A ellos dedicamos los epígrafes siguientes¹¹⁴ para hacer luego una valoración de la realidad fáctica del Fondo, desde el punto de vista histórico.

A/ La dotación presupuestaria del FCI

Si se supone que la dotación del FCI debe nutrirse con recursos a cargo del PGE, esta suposición compensación horizontal indirecta, mientras la eventual suposición de que el mismo debe nutrirse con aportaciones de las Haciendas territoriales, las cuáles harían las transferencias **directamente** entre sí – con lo que no estamos de acuerdo, ni creemos fuese operativo, en el caso español –, llevaría a la igualmente necesaria conclusión de que el FCI se trata de un instrumento directo de compensación interterritorial, a atender a la suficiencia financiera de algunas Comunidades Autónomas, lo que al fin y al cabo, sencillamente no lo es, ni puede ser.

Y sinceramente no podemos concordar con **Martín Mateo**¹¹⁵ el cual, cuando se refiere a la naturaleza jurídica de los fondos de compensación en general ha puesto de manifiesto que tienen “una trascendencia puramente terminológica, que únicamente califica el origen de los ingresos que se transfieren a las Haciendas locales” añadiendo que “no altera la calificación de estas aportaciones como subvenciones propiamente dichas, el hecho de que se nutran de los rendimientos de unos determinados recursos estatales”.

Acreditamos que el Fondo de Compensación no pueda ser considerado como mera expresión terminológica para encubrir subvenciones estatales.

Así, **Lozano Serrano**¹¹⁶ entiende que los recursos del FCI son auténticos ingresos de capital, con carácter extraordinario y ajenos a la financiación de la actividad ordinaria

¹¹³FALCÓN Y TELLA, Ramón: “La compensación financiera interterritorial...”cit. pág. 189 y ss.

¹¹⁴Seguimos en este punto el trabajo de RAMÓN FALCÓN Y TELLA, cit. pag. 193 y ss., que, a su vez sigue el de MARIA TERESA SOLER ROCH: “El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico”, (Lección magistral), en *Anales de la Universidad de Murcia*, núm. 6, 1984, págs. 7/36.

¹¹⁵MARTÍN MATEO, Román: Op. cit., cuya exposición va criticada por ROVIRA MOLA en “**Los Fondos Fiscales con finalidad redistributiva**, I.E.A.L., Madrid, 1976, pág. 204 y ss.

¹¹⁶LOZANO SERRANO, Carmelo: “Consideración Jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial”, en *Organización Territorial del Estado*, IEF, Madrid, 1984, págs. 1753 y ss., en concreto, pág. 1757.

de la Comunidad Autónoma, mientras que **Caramés**¹¹⁷ parece situar las dotaciones del Fondo entre los gastos para inversión (aunque reconozca la decreciente importancia del Fondo de Compensación, en virtud de la competencia de los Fondos estructurales europeos, los cuáles tendrían desplazado el centro de gravedad de la política de desarrollo regional del FCI para éstos) y, **Soler Roch**¹¹⁸ señala que es “evidente la noción del Fondo como una dotación presupuestaria cuya especificidad radica en su régimen de distribución y afectación, ya que su asignación se produce mediante la distribución territorial – directamente por el Estado o a través de las transferencias a las Comunidades Autónomas- de la dotación presupuestaria destinada a la cobertura de los gastos de inversión pública”.

En el Derecho positivo vigente, tanto la LOFCA como la nueva Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI hacen la opción por esta última alternativa (como, además, la anterior Ley 7/1984 igualmente lo hacía), al configurar el Fondo como una carga general del Estado, lo que consideramos correcto.

Hubo matizaciones, sin embargo. La cuantía de la dotación del Fondo de Compensación, según la LOFCA, se situaba en un porcentaje mínimo de 30 por ciento de la inversión pública (art. 16.1), mientras que la Ley 7/1984 se refiere a dicho porcentaje como la inversión real, civil y nueva; a su vez, el Acuerdo de 21 de febrero de 1990, firmado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) modifica la cuantía del FCI para un porcentaje de la inversión civil, nueva y **ponderada** por la población relativa de las Comunidades Autónomas, desde entonces, igualmente beneficiarias del Fondo, que como se verá, tras el dicho Acuerdo, ya no serán todas como en el período transitorio de financiación de las CCAA (sino las menos desarrolladas, según la DT tercera de la nueva Ley 29/1990), mientras la nueva Ley del FCI ratifica la matización realizada por el referido Acuerdo al introducir (art. 3.1) los dos mencionados matices en la dotación del Fondo, en este particular: pondera esa inversión por la población relativa del conjunto de CCAA beneficiarias de sus recursos, “respecto a la total del Estado y por el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes”.

¹¹⁷CARAMÉS VIEITEZ, Luis: “O financiamento autonómico” en *Revista Galega de Economía*, volume 5, número 1, Santiago de Compostela, 1996, págs. 55 y ss.

¹¹⁸SOLER ROCH, María Teresa: “El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico”, Lección magistral.

El Juez de la Constitución reconoció, sin embargo, un amplio margen a la Ley del Fondo para regular esta materia (STC 250/1988), como ya hemos señalado anteriormente, cuando analizamos la doctrina constitucional sobre el FCI.

Como ha puesto de relieve **Caramés**¹¹⁹ la reforma del Fondo ha establecido criterios de reparto más objetivos, disminuyendo la importancia de variables que, como el saldo migratorio, habían tenido un comportamiento negativo; “Asimismo, la ponderación de la población continúa siendo elevada y variables como la dispersión tienen escasa influencia”.

El Fondo de Compensación es, sin embargo, una dotación para gastos de inversión que se distribuye entre las Comunidades Autónomas para hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial, ya sea directamente por el Estado, ya sea mediante transferencias a las Comunidades Autónomas más necesitadas o menos desarrolladas. Lo que, retornando a una consideración anterior, nos lleva a calificarlo como un mecanismo de compensación **horizontal indirecta**, en contra de la afirmación de **Muñoz Machado**¹²⁰ según la cual el FCI ‘es una fórmula de nivelación **horizontal directa** en la medida en que cada Comunidad Autónoma aporta lo que le hubiese correspondido de inversión nueva, ya que el coste de ésta se detrae al calcular el coste efectivo de los servicios transferidos’. Desde el punto de vista jurídico no nos parece correcta tal afirmación teniendo en cuenta que la compensación española diseñada por la Constitución y luego desarrollada por la LOFCA configura un sistema de compensación horizontal **indirecta** o **presupuestaria** y no, la fórmula de nivelación o compensación horizontal **directa** como la que se efectiva o practica en la República Federal de Alemania, cuya Ley Fundamental (art.107.2) prevé transferencias horizontales de los **Länder** ricos a los **Länder** pobres, al margen del Presupuesto federal,¹²¹ pero todavía no en la España de las Autonomías. Más: la compensación horizontal **directa**, de hecho y en su sentido más estricto, es correspondiente a la compensación vertical, es decir, aquella que se procede desde arriba abajo, se efectúa entre el Estado central y las Haciendas territoriales.

¹¹⁹CARAMÉS VIEITEZ, Luís: Introducción a la Hacienda Local y Autonómica”, Civitas, Madrid, 1994, pág. 72

¹²⁰MUÑOZ MACHADO, Santiago: “Derecho público de las Comunidades Autónomas”, Civitas, vol. 2, 1984, pág. 421.

¹²¹Vid., capítulo 2, de la segunda parte, de la presente tesis donde se desarrolla en más profundidad las bases constitucionales de la Hacienda Pública de los Landers de la República Federal de Alemania. Cfr., igualmente, de FERREIRO LAPATZA, J. Juan: “El FCI desde la experiencia de la República Federal de Alemania”, en **Cuadernos de Desarrollo Regional**, Zaragoza, 1980, págs. 370/381.

Sabemos que la Memoria del Proyecto de la LOFCA ya ha puesto de manifiesto que, en los Estados federales, las regiones no son homogéneas, sino que constituye un hecho generalmente admitido el que las diferencias de capacidad económica dan lugar a diferencias en la capacidad financiera, tanto más acentuadas cuanto mayor sea la importancia de los recursos propios para su financiación, lo que exige la adopción de mecanismos que permitan **compensar** dichas diferencias, de forma que todos los territorios autónomos puedan prestar un nivel de servicios aceptable, dado el nivel medio nacional, sin que el grado de presión fiscal exceda del que existe en otros territorios.¹²²

En definitiva, cuando la LOFCA, en su artículo 16.1, desarrolla la previsión constitucional (art.158.2) de caracterización jurídica de un Fondo de Compensación Interterritorial nada más parte que de la correcta convicción de que el principio de solidaridad no es el fundamento de la compensación vertical –reconducible ésta a los principios de autonomía y suficiencia –, sino exclusivamente de la compensación horizontal, o, en otras palabras, del “equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español” (art.138.1 CE), a que el Estado se compromete garantizar. En términos estrictamente jurídicos, no hay hablar, por lo tanto, de compensación o nivelación horizontal directa, sino indirecta, para el caso del sistema español basado en el principio constitucional de la solidaridad.¹²³

La afirmación progresiva de esta necesidad de compensación financiera es, como logradamente ha afirmado **Jean Anastopoulos**¹²⁴ “une conquête du système fédéral que, plutôt que de s’aligner purement et simplement sur le système unitaire, quitte à conserver quelques vestiges de décentralization, réinvente ainsi le principe de la solidarité nationale et de l’égalité des citoyens devant les services publics, indépendamment de leur résidence et de leur contribution aux charges publiques”.

Podemos afirmar que el Fondo puede y debe ser caracterizado jurídicamente como “carga general del Estado” (art.16.1 de la LOFCA), es decir, como mecanismo de

¹²²**Memoria del proyecto de L.O.F.C.A.**, Servicio de publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982, pág. 19. cit. por Ramón Falcón y Tella, Op. cit. Aténtese para el hecho de que la Memoria del proyecto de LOFCA se refiere o habla de “sistemas de nivelación financiera”, pero nos parece más adecuado hablar de “compensación”, a ejemplo del artículo 158.2 CE. al referirse al Fondo de Compensación Interterritorial.

¹²³**Vid.**, en este sentido, el capítulo Uno cuando se refiere al principio de solidaridad previsto en el artículo 2 CE. es decir, a la solidaridad en los Estados compuestos como España y Brasil. **Cfr.**, igualmente, de HERNANDEZ MARTIN, Valeriano: “El principio de solidaridad y los criterios de distribución del FCI” en **Organización Territorial del Estado**. IEF, Madrid, 1984. págs. 1560 y ss.

¹²⁴ANASTOPOULOS, Jean: “Les aspects financiers du Fédéralisme”, LGDJ, Paris, 1979. pág. 332.

compensación horizontal indirecta, cuya utilización a fin de distribuir las transferencias de recursos a las Comunidades conocen, sin embargo, las principales ventajas siguientes: a) conocerse que recursos se destinan a medidas de nivelación; b) el origen y la procedencia de tales recursos; c) los criterios de distribución del FCI y, por último, d) la cuantía en que participa cada Hacienda territorial o autonómica. Aunque **Martín Queralt**¹²⁵ señale tratarse de problema no resuelto por la Constitución, ese autor se inclina más bien porque sea el Estado – y no las CCAA –, quien asuma la dotación del Fondo. El derecho positivo comprendido por la LOFCA, bien como por la Ley del FCI igualmente se inclinan por esa orientación o interpretación, la cual como ha subrayado **Soler Roch**¹²⁶ ‘resultaría excesivo considerar que la LOFCA incurrió en este punto en inconstitucionalidad, partiendo de la propia indefinición del artículo 158.2 de la Constitución’, opinión a la cual hay que añadir el dato, como lo hace **Falcón y Tella**,¹²⁷ de que en el Pleno del Congreso fueron rechazadas dos enmiendas tendentes a que se exigiera en el texto constitucional que el Fondo de Compensación se nutriera también de las aportaciones de las Comunidades Autónomas, según su capacidad. Bueno: si la Constitución silencia o indefinir a respecto, así no lo hace la LOFCA cuyos artículos 4 y 16 son unánimes en definir el Fondo desde luego como una ‘carga general del Estado’; y aceptada la constitucionalidad de la consideración del FCI como tal, es decir, dotación para gastos de inversión, queda el problema de la determinación de la cuantía presupuestaria correspondiente, o sea, hace falta referirse a los criterios con base en los cuales se concreta la dotación del Fondo para cada ejercicio.

El artículo 2.1 de la Ley 29/1990 por la que se regula el FCI, que derogó la Ley 7/1984, de 31 de marzo (Disposición Derogatoria), tras la reforma del Fondo dispone que la ‘cuantía anual del Fondo se determinará aplicando un porcentaje, que no podrá ser inferior al treinta por ciento, a la base de cálculo constituida por la inversión pública’ tal como se define en el artículo ulterior. A su vez, por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 se establece que el porcentaje citado en la anterior Ley será de 35 por ciento y que, para 1993 y años sucesivos, el volumen del Fondo no podrá ser inferior al de 1992.

¹²⁵MARTÍN QUERALT, Juan: “Potestades normativas de las Comunidades Autonomas en materia tributaria”, en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, IEF, 1979, vol. II, págs. 1311 y ss.

¹²⁶SOLER ROCH, María Teresa: Op. cit. ibidem.

¹²⁷FALCÓN Y TELLA, Ramón: “La compensación financiera Interterritorial...” cit. pag. 181.

A su vez, el artículo 3.1. de la misma Ley entiende por “inversión pública el conjunto de los gastos del ejercicio respectivo incluidos en los Presupuestos Generales del Estado y de sus Organismos autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil, ponderándose el importe resultante por la población relativa del conjunto de Comunidades Autónomas que, según lo establecido en la disposición transitoria tercera, sean beneficiarias de los recursos del Fondo, respecto a la total del Estado y por el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes”. Respecto a dicha DT tercera de la Ley 29/1990 hay que decir que, para los ejercicios de 1990 y 1991, la citada Ley fija como “beneficiarias del Fondo las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana y Asturias”, bien como determina que, para los “ejercicios siguientes serán beneficiarias del Fondo las Comunidades Autónomas que, a tal efecto, figuren designadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado”.

A partir de 1993, figuró designada en la Ley de PGE como igualmente beneficiaria de los recursos del FCI, a partir de aquél año, la Comunidad Autónoma de Cantabria, la cual, ya en el mismo año del 93 ha sido beneficiada por la cuantía de 1.291,00 millones de pesetas corrientes.

Sucesivamente, siguiendo a **Falcón y Tella**¹²⁸ el cual igualmente ya ha seguido a **Soler Roch**¹²⁹ en esa línea de raciocinio, nos ocuparemos de la ‘problemática que plantea la determinación del porcentaje reservado al Fondo de Compensación y de la base de cálculo de dicho porcentaje’; Respecto a lo primero, como hemos visto, el artículo 2.3 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI, dispone que la fijación del porcentaje correspondiente a cada uno de los años posteriores a 1990, ‘se aprobará por las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado’, siguiendo orientación del artículo 16.1 de la LOFCA, según el cual la ‘ponderación de los distintos índices o criterios se establecerá por Ley y será revisable cada cinco años’.

La vinculación de la Ley de Presupuestos a las leyes de gasto, en el caso concreto a la Ley vigente a fijar el porcentaje a destinar al Fondo, la Ley 29/1990, es cuestión así replanteada, sobre todo ahora que se hace depender excesivamente el Fondo de Compensación Interterritorial de la Ley de Presupuestos.

¹²⁸IDEM, Op. cit. págs. 195 y ss.

¹²⁹Véase que Falcón y Tella indicaba, a la sazón de la redacción de su obra, que el trabajo de la Profesora Soler Roch sobre el FCI se constituía “en uno de los escasos estudios existentes sobre esta figura” (sic). Aunque obsérvese la existencia, posterior a 1986, de rica bibliografía acerca del Fondo español, las monografías suelen ser tratadas predominantemente desde la perspectiva económica.

A efectos concretos y de ejemplificación, por lo establecido en dicha Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación, la base de cálculo del FCI para 1996, por ejemplo, se obtiene de la sencilla y siguiente formula: $B = Pr \times R \times In$, siendo:

Pr = Población relativa de las Comunidades Autónomas partícipes sobre la total nacional, utilizando los últimos datos disponibles por el Instituto Nacional de Estadística, que en este caso corresponden a la Población de Derecho calculada al 1 de julio de 1993;¹³⁰

R = Cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las CCAA beneficiarias, entendiendo como renta el Valor Añadido Bruto (VAB) al coste de los factores correspondientes al año 1993;y,

In = Inversión real civil nueva contenida en el Proyecto de Ley de PGE de 1996.

Así que, en términos cantitativos concretos, la base de cálculo del FCI para el ejercicio 1996 es- aplicada la fórmula arriba enunciada –, la siguiente:

$$Pr = 23.074.673 : 39.082.551 = 0,59040857;$$

$$R = 1.443.124 : 1.227.624 = 1,17554228; y,$$

In = 462.758 millones de pesetas, donde aplicados estos valores y resultados a la fórmula tendríamos, desde luego:

$$B = 462.758 \times 0,59040857 \times 1,17554228 = 321.177,3$$

Considerando que la Cuantía del Fondo se obtiene de aplicar un porcentaje, que para 1996 es del 40,11644%, a la base de cálculo del Fondo, resulta que, en concreto, la dotación presupuestaria del FCI para el año 1996 es el resultado de la operación $40,11644 \times 321.177,3 = 128.844,9$ millones de pesetas a cargo de los PGE, sección 33.

A nivel teórico, la cuestión se ha resuelto hasta ahora, como ha señalado **Bereijo**,¹³¹ por la vía de la vinculación política, o jurídicamente a través de la sujeción del Gobierno en la elaboración del proyecto de ley de presupuestos, tesis abogada por el autor en lo que se refiere a la vinculación de la Ley de Presupuestos a la ley del plan. Bueno, claro está que ya no es aceptada la doctrina que buscó establecer reglas de jerarquía normativa de base procedimental, mayoritariamente rechazada.

¹³⁰Vid., "Fondo de Compensación Interterritorial – Año 1996 – Informe de la Secretaria General de Planificación y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH). pág. 4 y ss.

¹³¹RODRIGUEZ BEREIJO, Alvaro: "El presupuesto del Estado", Tecnos, Madrid. 1970, pág. 258, cit. por Falcón y Tella, Op. cit. ibidem.

Como ha puesto de manifiesto **Soler Roch**¹³² “la solución debe buscarse en la naturaleza específica de la Ley de Presupuestos como ley complementaria o procesal de las leyes de gasto, de acuerdo con la tesis mantenida en nuestra doctrina por García Añoveros y Bañón Maríné, y recogida, implícitamente, por el Tribunal Constitucional que, en su Sentencia de 20 de julio de 1981,¹³³ se referió al carácter instrumental y ejecutivo de aquella ley... En el caso del Fondo de Compensación Interterritorial la rigidez presupuestaria derivaría no tanto de la fijación del porcentaje como, fundamentalmente, de que los proyectos de inversión pública, en cuanto decisiones de gasto, se adoptan en instancias extrapresupuestarias”.

B/ La participación de las haciendas territoriales en el FCI

El artículo 158.2 de la Constitución declara beneficiarias del Fondo a las “Comunidades Autónomas y provincias en su caso”. Ello plantea el problema de determinar qué Comunidades Autónomas o Haciendas territoriales han de participar o ser beneficiarias de los recursos del Fondo. La LOFCA, a su vez, se refiere a los “territorios comparativamente menos desarrollados” (art. 16); es decir, ni la Constitución, ni la Ley Orgánica resultan decisivos en relación con la generalización o no de la participación en dichos recursos.

En realidad, en el artículo 4.2.b) de la LOFCA y diversos Estatutos de Autonomía, como los del País Vasco, Cataluña, Aragón y Asturias se refieren a las transferencias del Fondo como ingreso de las respectivas Haciendas territoriales “en su caso” o “cuando correspondan”.¹³⁴

¹³²SOLER ROCH, María Teresa: Op. cit. pag. 16

¹³³V. Se trata de Sentencia en Recurso de inconstitucionalidad núm. 38/1981, promovido por don Néstor Padrón Delgado y cincuenta y tres diputados más, contra los artículos 36, 37, 38, 43 y Disposición adicional 5ª de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981. Véase, en este sentido, el apartado que trata de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de cara al Fondo de Compensación Interterritorial.

¹³⁴Todos los preceptos de los Estatutos de Autonomía vigentes relativos al FCI son los siguientes: artículo 42 del Estatuto del País Vasco; art. 44 del Estatuto de Cataluña; artículo 44 del Estatuto de Galicia; artículo 56 del Estatuto de Andalucía; artículo 44 del Estatuto del Principado de Asturias; artículo 46 del Estatuto de Cantabria; artículo 34 del Estatuto de La Rioja; artículo 42 del Estatuto de la Región de Murcia; artículo 51 del Estatuto de la Comunidad Valenciana; artículo 48 del Estatuto de Aragón; artículo 44 del Estatuto de Castilla-La Mancha; artículo 48 del Estatuto de Canarias; artículo 58 del Estatuto de Extremadura; artículo 56 del Estatuto de Baleares; artículo 53 del Estatuto de Madrid; artículo 35 del Estatuto de Castilla-León.

Como ha puesto de relieve **Soler Roch**¹³⁵ la configuración jurídica de la participación debe partir, ante todo, de lo dispuesto en la Constitución. Por un lado, del artículo 158-2 cuando ordena la distribución de los recursos del Fondo “entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso” y, por otro, del artículo 157.1.c), que incluye, entre los recursos de las Comunidades Autónomas, “las transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial”.

Según la normativa vigente (la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI), viene establecido en la disposición transitoria tercera, la relación de las nueve CCAA que fueron beneficiarias del FCI en los ejercicios de 1990 y 1991, para luego prever qué Comunidades Autónomas participarían en los ejercicios siguientes, es decir, aquellas que figurasen “designadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado”. Desde entonces hasta el presente año de 1997 fueron partícipes del Fondo las mismas nueve CCAA previstas en dicha disposición transitoria tercera, acrecido de la Comunidad Autónoma de Cantabria que figuró en la Ley de PGE, a partir de 1993.

Además, según la disposición adicional de esta nueva Ley del FCI, “la Administración del Estado efectuará inversiones en Ceuta y Melilla, por un importe, como mínimo, al 0,75 por 100 del total del Fondo en cada territorio”.

Los preceptos constitucionales (art. 158.2 CE) y la norma básica reguladora de las Haciendas Autonómicas {LOFCA, arts. 16 y 4.2.b)} se prestan a variadas interpretaciones de tal modo que las citadas transferencias se dan sólomente en los casos de que la Comunidad Autónoma (adelante, sólo CA) asuma la ‘competencia sobre el gasto de inversión, ya que de no asumirla, la inversión se lleva a cabo directamente por el propio Estado’.

Ahora bien, a pesar del tenor literal de la Constitución, la finalidad misma de la compensación horizontal indirecta del modelo español podría apoyar una interpretación restrictiva, según **Falcón y Tella**,¹³⁶ pero lo cierto es que los territorios comparativamente menos desarrollados a que se refiere la LOFCA existen en todas las Comunidades Autónomas, y no solamente en aquellas menos ricas, teniendo en

¹³⁵SOLER ROCH, M.T.: “El Fondo de Compensación Interterritorial: Un análisis jurídico” en *Anales de la Universidad de Murcia*, Separata de Derecho, núm. 6, 1984, págs. 7/36.

¹³⁶FALCÓN Y TELLA, Ramón: “El Fondo de Compensación Interterritorial” en *PALAU* 14, Mayo/agosto (1990), pág. 93 y ss., en concreto, pág. 94.

cuenta lo sugerido o afirmado en el Informe de la Comisión de Expertos¹³⁷ según el cual hay 'bolsas de pobreza' en cualquier CA de la España de las Autonomías, no solamente en los territorios menos desarrolladas.

Así que, si por un lado, desde el Acuerdo de febrero de 1990, los nueve territorios menos desarrollados son los únicos beneficiarios del Fondo – {pese a la inclusión de la Comunidad Autónoma de Cantabria, desde el año de 1992} –, por otro lado, no siempre ha sido de ese modo, una vez que, hasta aquella fecha, es decir, durante todo el período transitorio de financiación de las Comunidades Autónomas, todas los territorios autonómicos fueron contempladas por los recursos del Fondo. En otras palabras: todas las CCAA fueron beneficiarias del Fondo en cuanto instrumento de compensación financiera horizontal indirecta para tomar efectivo el principio de solidaridad.

En efecto, el artículo 4.1 de la Ley 7/1984 (antigua y primera Ley reguladora del Fondo de Compensación) declara beneficiarias del FCI a "todas las Comunidades Autónomas", siguiendo la recomendación de la Comisión de Expertos a la que responden los Acuerdos Autonómicos, y según la disposición adicional primera, también a Ceuta y Melilla. En este sentido, no hubo ninguna pugna abierta entre la norma inicialmente reguladora del FCI con la LOFCA: mientras ésta se refería a "los territorios comparativamente menos desarrollados" (art. 16.1), aquélla incluía a todas las Comunidades Autónomas por comprender la necesidad de canalizar toda la inversión nueva, durante el período transitorio, a través del Fondo, como factor determinante de la participación en el mismo de todas las CCAA.

Como ha señalado **Serrano**¹³⁸ la participación, entendida como resultado de repartir la dotación presupuestaria entre todas las Comunidades Autónomas (art.158.2 CE) realiza una distribución del gasto público de inversión y, "puede afirmarse que más que de un verdadero recurso de las Comunidades Autónomas, se trata de un gasto del Estado – directamente ejecutado por él o articulado como subvención a la región – en el que se han introducido criterios de racionalización y, sobre todo, de regionalización o territorialidad..."

Hemos de destacar que es menester la exigencia de una transparencia en la territorialización de las inversiones estatales, además de aquellas a cargo del FCI, sobre todo de manera a poder verse reflejada la corrección de los desequilibrios interterritoriales.

¹³⁷Sobre este punto, **vide** GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, y Otros: "Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Julio 1981.

¹³⁸LOZANO SERRANO, Carmelo: "Consideración Jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial", cit. págs. 1762 y ss. , en concreto, pag. 1769.

En ese sentido, hemos de recordar que una de las sugerencias de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las CCAA ha intentado que el surgimiento o introducción del Fondo sirviese para alterar la distribución territorial de la inversión pública, no solamente su distribución sectorial.

Para un cierto autor (**Serrano**) el Fondo se trata de un mecanismo de regionalización del gasto público; ya para **Lapatza**¹³⁹ las participaciones de las Comunidades Autónomas en el FCI representan – sobre todo aquéllas cuantías de la participación que financia proyectos de inversión de la competencia de las Haciendas territoriales –, participaciones de las CCAA en el fondo común de los ingresos estatales.

Aunque dichas aportaciones no tienen que ver con los entes destinatarios del Fondo, no obstante reflejan el grado de diferentes interpretaciones teóricas que la decisión tomada de considerar como beneficiarios del FCI – en el período transitorio de financiación de las CCAA –, a todas las Comunidades y otros territorios, inspiró.

En lo que se refiere a las transferencias del Fondo a las Haciendas territoriales, representadas por la cuantía de la participación que financia los proyectos de inversión de su competencia, conocen igualmente distintas calificaciones: asignaciones, inversiones para el desarrollo regional, participaciones, etcétera. Respecto a su naturaleza jurídica, la doctrina española no es uniforme.¹⁴⁰

Soler Roch¹⁴¹ dice que ‘no puede hablarse con rigor, de una participación de la Hacienda autonómica, sino más bien del territorio de una determinada Comunidad, que es el auténtico beneficiario del gasto de inversión... Es el territorio y no la

¹³⁹FERREIRO LAPATZA, José Juan: “La financiación de las autonomías” en “**La España de las Autonomías**”, Espasa Calpe, Madrid, 1981. vol. II, págs 153 y ss.

¹⁴⁰Respecto a la naturaleza jurídica de las transferencias del FCI a las Haciendas territoriales, SOLER ROCH (Op. cit. pag. 28) las considera como ejerciendo, en un primer momento, la misma función que otros recursos de tipo participativo, previstos en la CE para éstas; en otro momento, como actuando en un proceso de reparto del gasto, ‘salvo si se entiende dicho reparto a través del principio de cobertura que subyace en todo crédito presupuestario’. Por otro lado, mientras PALAO TABOADA (Op. cit. pag.60/61) comprende que constituyen dichas transferencias como transferencias de inversión, FERREIRO LAPATZA (Op. cit. pag. 82) las considera como participaciones de las CCAA en el fondo común de los ingresos estatales. Ya LOZANO SERRANO (Op. cit. pag. 1769) se trata de una subvención condicionada que se rige por la regla del ‘servicio hecho’ especialmente estricta en el régimen de disposición de fondos que establece la Ley de Presupuestos y el proyecto. Este autor acredita que ‘particiendo de la naturaleza jurídica de los recursos integrantes del FCI, puede afirmarse que más de un verdadero gasto del Estado – directamente ejecutado por él o articulado como subvención a la región – en el que se han introducido criterios de racionalización y, sobre todo, de regionalización o territorialidad, pero que no son bastantes para alterar la cualidad sustancial, de gasto público estatal que, a menor de las previsiones normativas, le resulta aplicable’. (Idem, ibidem).

¹⁴¹SOLER ROCH, Maria Teresa: Op. cit. pag. 28.

Comunidad Autónoma en cuanto ente político, lo importante a efectos de la distribución del FCI. “O, aún, como ha puesto de manifiesto **Tella:**¹⁴² “Respecto a la forma de participación de cada Comunidad Autónoma, inicialmente estaba previsto que sólo cuando la propia Comunidad asumía la titularidad del proyecto o proyectos financiados en su territorio con cargo al Fondo, se efectuaba una transferencia en favor de la misma”.

Se así no se pasaba, pues, era el propio Estado quien asumía o realizaba directamente la inversión, lo que significa afirmarse que más que la participación de la Hacienda Autonómica – en cuanto ente político descentralizado o distinto nivel de Gobierno en la estructura o organización territorial del Estado –, existía, en realidad, una participación del territorio correspondiente en el FCI, de acuerdo con un criterio competencial.

Como puede verse la configuración jurídica de la participación de las Comunidades Autónomas en el FCI plantea dos aspectos: de un lado, la consignación presupuestaria a cargo de los PGE y, de otro lado, la participación o la asignación que toca a cada Comunidad en cuanto inversión para el desarrollo regional. El artículo 16.3 de la LOFCA, sin embargo, separa una parte de la otra: la parte de inversión estatal a cargo de la Hacienda Central de la parte transferida a las Comunidades Autónomas.

De igual modo procedía a dicha separación el artículo 7. de la derogada Ley 7/ 1984, del Fondo, una vez que desde el Acuerdo de 21 de febrero de 1990 el Estado o la Hacienda central deja de ejecutar proyectos de inversión con cargo al FCI que por lo tanto ha de ser transferido en su totalidad a las Comunidades Autónomas beneficiarias del mismo (art.7.2 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre).

Ahora bien: según el artículo 16.1 de la LOFCA la “ponderación de los distintos índices se establecerá por Ley y será revisable cada cinco años”, mientras que el artículo 3.2.b) de la misma norma legal atribuye a un Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) “el estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación”.

Debe destacarse la vinculación de las Haciendas autonómicas en relación con el empleo de las transferencias, condicionado a la cobertura de los proyectos de inversión pública y, en este sentido puede afirmarse que el artículo 16.2 LOFCA relativo al contenido de dichos proyectos contiene una norma de ordenación del gasto en el ámbito de dichas Haciendas, como vemos más adelante.

¹⁴²IDEM. IBIDEM.

IV/ Evolución de la normativa aplicable al Fondo de Compensación Interterritorial

1/ Introducción

Teniendo en cuenta que el Fondo de Compensación Interterritorial es considerado una de las transferências (art.157.1.c) CE), es decir, uno de los recursos con que la Hacienda autonómica española ha buscado financiar su proceso de descentralización, él se constituye en recurso a la disposición de las CCAA e integra estrechamente, desde el principio de la década de los ochenta, el sistema de financiación autonómico del régimen común, comentado a continuación.

A/ El desarrollo de los Estatutos de Autonomía y de la LOFCA

Las leyes que complementan las previsiones constitucionales informadoras del Fondo de Compensación a que vamos a referirnos son las dos siguientes:

a/ Los Estatutos de Autonomía

b/ La LOFCA

a/ *Los Estatutos de Autonomía*

Como ha puesto de relieve **Serrano**¹⁴³ cualquier consideración y tratamiento del Fondo de Compensación Interterritorial debe partir de su encuadramiento en el marco jurídico con el que la Constitución pretende hacer efectiva la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, bien como tornar efectiva la solidaridad. En efecto, tras el desarrollo que de sus principios han realizado los Estatutos de Autonomía y la LOFCA, en cuanto leyes que complementan las previsiones constitucionales, pueden sintetizarse o matizarse una serie de notas que conceptúan dichas autonomía y solidaridad en lo que se refiere al fundamento o principio fundamental de la instrumentación del FCI.

Una vez que artículo 157.1.c) de la Constitución enumera entre los recursos de las Comunidades Autónomas las transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y que esta misma previsión se contiene en todos los Estatutos de Autonomía vigentes, se puede decir que el FCI pasa por toda la legislación

¹⁴³LOZANO SERRANO, Carmelo: "Consideración jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial", en "Organización Territorial del Estado", IEF, Madrid, 1984, págs. 1753/1759, en concreto, pág. 1753.

autonómica,¹⁴⁴ cuyos referidos Estatutos se refieren todos a ese mecanismo de transferencias o dotación presupuestaria.

El artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León, por ejemplo, establece textualmente: “Con objeto de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio de la Comunidad y la realización interna del principio de solidaridad, podrá constituirse un Fondo de Compensación regional cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes de Castilla y León entre los territorios menos desarrollados comparativamente, con destino a gastos de inversión, en los términos previstos en el artículo 16.2 de la L.O.F.C.A.”

Por otro lado, puede identificarse algunas pautas normativas comunes son los siguientes los artículos de los Estatutos de Autonomía que hacen referencia al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI): Art. 35 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León; Artículo 53 del Estatuto de Madrid; 42 del E.P.V.; 44 del de Cataluña; 44 del de Galicia; 56 del de Andalucía; 44 del de Asturias; 46 del de Cantabria; 34 del de La Rioja; 42 del de Murcia; 51 del de la Comunidad Valenciana; 56 del de Baleares; 58 del de Extremadura; 48 del de Canarias; 44 del de Castilla-La Mancha; y, artículo 48 del Estatuto de Aragón.

b/ Ley Orgánica de Financiación de las CCAA (LOFCA)

En lo que se refiere a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (adelante, solamente LOFCA), esta ley fue sancionada el 22 de septiembre de 1980, y en ella se hace referencia al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) en los siguientes artículos: 3.2.b), según el cual el Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano consultivo y deliberante, entenderá del “estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación”; art. 4.2., que otorga a las CCAA la posibilidad de obtener ingresos procedentes, de un lado, de las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la misma Ley, y, de otro, de las transferencias del FCI cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los arts. 138 y 158 de la Constitución; art. 16, que regula el mencionado FCI.

En ese último artículo se establece, a su vez, como lo reconoce el Tribunal Constitucional: “a) la dotación anual del FCI en los Presupuestos Generales del Estado;

¹⁴⁴Vid., por todas, la Ley de Finanzas de la Generalidad de Cataluña y la Ley de Hacienda Pública de Andalucía.

b) su distribución por la Cortes Generales de conformidad con lo previsto en el art.74.2 de la Constitución; c) los criterios según los cuales ha de llevarse a cabo la distribución, cuya ponderación deberá hacerse por Ley, será revisable cada cinco años; d) la determinación por mutuo acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según la distribución de competencias existentes en cada momento, de los proyectos en que se materializan las inversiones; e) la obligación de rendir cuenta anualmente a las Cortes Generales; f) la afección al Fondo, para la atención de los proyectos de ejercicios posteriores, de los posibles excedentes de un ejercicio económico” (STC 63/1986, de 21 de mayo, Fundamento Jurídico 3).

La financiación de las Comunidades Autónomas (adelante, CCAA), aunque responda a una doble modalidad o especie,¹⁴⁵ en función del ámbito competencial previsto por la Constitución (arts. 151 y 143) lleva a que las CCAA puedan tener o disfrutar de competencias mas o menos reducidas. Es decir, las CCAA del artículo 151 de la CE – Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia – disfrutaban de la máxima competencia; mientras, las restantes, tienen más reducidas sus competencias.¹⁴⁶

Como ha puesto de manifiesto **Quintana Ferrer**¹⁴⁷ de acuerdo con el criterio de acceso a la autonomía, es ya tradicional la distinción entre dos clases o grupos de CCAA: aquellas del techo competencial máximo, de un lado (Cataluña, Galicia, Valencia, Andalucía, Canarias y País Vasco – aunque este último no pertenezca al régimen común de financiación de las CCAA), y las otras, que se corresponden con las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución española (con un abanico competencial más reducido, por lo

¹⁴⁵Las dos modalidades de financiación de CCAA en España son: las del régimen foral que incluye País Vasco y Navarra y las del régimen común que rige para las quince Comunidades restantes, aunque dentro de estas últimas pueden estalecerse dos categorías, a partir del ámbito competencial establecido por los artículos 151 y 143 de la CE. Cfr. a propósito, LUÍS CARAMÉS VIEITEZ, Introducción a la Hacienda Local y Autonómica, Civitas, 1994, pps. 53/76

¹⁴⁶Por esas razones se puede percibir las diferencias de los ingresos por capítulos y Comunidades Autonomas: mientras en el ejercicio de 1993, el total de ingresos percibidos por Andalucía y Cataluña fueran, en miles de pesetas, de 1.643.634.219 y 1.528.212.937, los correspondientes ingresos de Aragón y Rioja, por ejemplo de CCAA del artículo 143 CE, fueran de solamente 96.250.532 y 26.271.607, respectivamente.

¹⁴⁷QUINTANA FERRER, Esteban: “Reforma de la Hacienda Autonómica y libro blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas”, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pág. 19 y ss.

tanto), por otro lado (Aragón, Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Asturias, Cantabria, Murcia, Madrid, La Rioja y Baleares).¹⁴⁸

A la excepción de las Comunidades forales de Navarra y País Vasco, la financiación de las restantes CCAA se reguló a través de la referida Ley Orgánica 8/1980, bien por sus respectivos Estatutos de Autonomía, donde se puede decir que de acuerdo con tales normas, los recursos de las CCAA están constituidos, en conformidad con la previsión constitucional del art. 157.1., por: a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado; b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales; c) **Transferencias del FCI y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado**; d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado; y, e) El producto de las operaciones de crédito”.¹⁴⁹ En cuanto a las dos Comunidades del régimen especial – Navarra y País Vasco – en virtud de Leyes especiales¹⁵⁰ tienen potestad para mantener, establecer y regular sus propios regímenes tributarios, incluso por razones históricas que no conviene detallar aquí.

De todos los modos, para hacer un examen del concepto y de la naturaleza, así como de la realidad fáctica del Fondo de Compensación Interterritorial hay que hacer

¹⁴⁸Moldes Teo (Op. cit. pag. 108 y ss.) demuestra que el sistema de financiación español de las CCAA es plural. Además, la doctrina española en general (Monasterio, Torres, Suarez, Puy, etcétera) reconoce que al combinar diversos criterios de clasificación, resultan en el momento actual los siguientes grupos de CCAA: a) Las de máximo techo competencial (Art.151 CE) – competencias comunes, más sanidad y educación –, con sistema de financiación común (LOFCA), y específico de sanidad (Andalucía, Cataluña, Galicia, Valencia y Canarias, esta última con un sistema propio de imposición indirecta); b) Con el nivel competencial máximo, y sistema de financiación foral (País Vasco); c) Con el nivel competencial máximo, sistema de financiación foral, y carácter uniprovincial (Navarra); d) Con el nivel competencial común (Art. 143 CE), financiación común (LOFCA), y carácter pluriprovincial (Aragón, Baleares – por los Cabildos –, Castilla-León, Castilla La Mancha y Extremadura); y e) Con el nivel competencial común, financiación común (LOFCA) y carácter uniprovincial (Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Madrid).

¹⁴⁹Cfr. los arts. 157.1 CE y 16.2 de la Ley Orgánica 8/1980, este en nota de pie de página anteriormente transcrita, una vez que a los lectores de Brasil sería de difícil posibilidad su lectura y acceso.

¹⁵⁰La Comunidad Foral de Navarra cuenta con la aprobación de la Ley 28/1990, mientras el sistema de cupo adoptado por País Vasco representa una aportación de ésta Comunidad al Estado; las relaciones institucionales entre la CA vasca y los Territorios Históricos o Diputaciones Forales se regulan en la Ley autonómica 27/1983, de 25 de noviembre, y en diversas leyes posteriores que afectan a esta última (Leyes vascas 1/1987, 2/1987, 8/1988, 3/1989, 5/1991 y 5/1993), mientras que la metodología de determinación de las aportaciones de los mencionados Territorios o Diputaciones a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha establecido sucesivamente en las Leyes autonómicas 7/1985, de 26 de septiembre, para los ejercicios 1986, 1987 y 1988; 9/1988, de 29 de junio, para los ejercicios 1989, 1990 y 1991; y 5/1991, de 15 de noviembre, para los ejercicios 1992 a 1996.

antes una valoración mínima del sistema de financiación autonómico; seguimos nosotros la ya mencionada exposición de Caramés, por su carácter didáctico, en la obra anteriormente citada. De hecho, una observación, por breve que sea, de la evolución de la financiación autonómica desde la promulgación de la Constitución de 1978, permite señalar algunas fases, señaladas a continuación.

B/ Financiación Autonómica: una búsqueda de la descentralización española

Iniciada por ocasión de la transición política vivida por España, a finales de los años setenta, la financiación autonómica generada por el proceso de descentralización español se caracteriza por la aprobación de los Estatutos de Autonomía – los primeros, por lo menos, junto a la realización de las primeras elecciones autonómicas¹⁵¹.

Lógicamente, la descentralización política que ha conocido el nuevo Estado español tras la CE de 1978 supuso el traspaso de transferencias de competencias a las entidades autonómicas, pero no todavía, en esta fase, la creación de un tipo de Hacienda Autonómica.¹⁵²

En una segunda etapa, la financiación de las CCAA se desarrolla a través de los Acuerdos Autonómicos firmados por el PSOE y el Gobierno de UCD, entre el verano de 1981 y la disolución de las Cortes en el año de 1982.¹⁵³

La tercera etapa, según Caramés Vieitez, sería el llamado **período transitorio**, entre los años 1982/86, “en que se solventaron los problemas instrumentales que fueron apareciendo alrededor de la valoración y los traspasos”.¹⁵⁴ El 31 de marzo de 1984, se aprobó la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (LFCI), con lo que se pasó a contar con un instrumento fundamental de desarrollo de la efectividad del principio de solidaridad interterritorial del nuevo Estado de las Autonomías. Además,

¹⁵¹Vid. Luís Caramés Vieitez, loc. cit. en concreto pps.58/59, al cual seguimos. También Antoni Castells, *Hacienda Autonómica Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel Economía Edit.Barcelona, 1988.

¹⁵²Para tenerse una idea global de la creación de la hacienda autonómica en España, cfr. de JUAN MARTÍN QUERALT: “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Notas Críticas” en *Rev. Valenciana de Hacienda Pública*, núm.11 (mayo/agosto 1990), págs. 7/30.

¹⁵³No hay que olvidar que en ese período de la reciente historia del Estado Autonómico Español se he dado la aprobación de un gran número de Estatutos de Autonomía, con sus respectivos traspasos de competencias y desarrollo de una experiencia democrática a que España se encontraba alejada. Cfr. la obra de Javier Ruipérez Alamillo, “Formación y determinación de las Comunidades Autonomas en el Ordenamiento Constitucional Español”, Tecnos, Madrid,1988.

¹⁵⁴Vid. Angel Melguizo Sánchez, loc. cit. pp.355. L.Caramés, op.cit. pp. 59

no hemos de olvidar la promulgación de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, que reguló la cesión de Tributos del Estado a las CCAA, en ese período transitorio de financiación de las Comunidades Autónomas.¹⁵⁵

El Estado garantizaba la financiación de las transferencias a las CCAA de acuerdo con el “coste efectivo” y dicho coste incluía: costes directos e indirectos de personal y funcionamiento, gastos de inversión, mejoras y reposición del capital asociado a los servicios transferidos.

De esta financiación había que descontar los ingresos derivados de las tasas afectas a esos servicios.

Durante este período transitorio, en realidad, pueden delimitarse tres bloques de recursos, cada uno de los cuales atiende a una finalidad propia y distinta: 1) los destinados a cubrir el coste de los servicios transferidos por el Estado; 2) los recursos propios de la Comunidad Autónoma, y, 3) los recursos del FCI, los cuáles, según **Serrano**¹⁵⁶ son auténticos ingresos de capital, con carácter extraordinario y ajenos a la financiación de la actividad ordinaria de la Comunidad Autónoma.

Hemos de señalar, sin embargo, que el Fondo se trata de un mecanismo de compensación horizontal **ordinaria** indirecta, no **extraordinaria** (como lo son las asignaciones de nivelación o complementarias).

En realidad la disposición transitoria primera de la LOFCA dispone que: “Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia”.

La consecuencia de todo ello, en cuanto a los recursos del primer bloque, o sea, los constituidos por los tributos cedidos, las participaciones en los ingresos estatales e

¹⁵⁵Tiene razón Caramés cuando afirma que “en la metodología aprobada para el **período transitorio** se hizo una definición de lo que se denominó *coste efectivo* concretándose en costes directos e indirectos de unidades centrales y periféricas y gastos de inversiones en conservación, mejora y sustitución.” Loc. cit. pp.59 Yaun: “Otro punto abordado en el Acuerdo fue el procedimiento de cálculo para la determinación del porcentaje de participación de las CCAA en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos durante el período al que se refiere la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA”. (sic) **Vid.** la descripción detallada del período transitorio (1982/1984) de financiación de las CCAA, especialmente en cuanto a la actuación del FCI en apartado posterior, de esa investigación.

¹⁵⁶**SERRANO LOZANO, Carmelo:** “Consideración jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial”, en “Organización Territorial del Estado”, IEF, Madrid, 1984, págs. 1752/1770.

incluso las asignaciones complementarias de los PGE para la nivelación de los servicios fundamentales (art.158.1) en todo el territorio nacional, es la de que estos recursos son auténtica y rigurosa afectación al coste de los servicios cuya prestación ha asumido en virtud de las concretas transferencias. Es decir: este bloque de recursos garantiza la prestación de los servicios públicos fundamentales, aunque en este primer momento no efective la prevista autonomía de los entes territoriales. Por otro lado, en desarrollo del transcrito precepto (disposición transitoria 1ª de la LOFCA), el Consejo de Política Fiscal y Financiera¹⁵⁷ (en adelante, solamente CPFF), en su Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, aprobó la metodología para el cálculo del referido coste efectivo.

En cuanto al segundo bloque de recursos, es decir, los recursos propios de las Comunidades Autónomas, en ese período denominado provisorio, lo mínimo que puede decirse es que son enteramente insuficientes como para determinar ya la esperada autonomía. En este sentido, subraya **Serrano**¹⁵⁸ que ‘por si fuera poco, la rigidez que cabe esperar de los posibles nuevos tributos, dada la reserva que la LOFCA hace para el Estado de las figuras más flexibles, es un nuevo factor que contribuye decisivamente a que la apelación a los recursos propios por las Comunidades Autónomas sea claramente insuficiente para suplir las carencias provocadas por otros mecanismos de financiación’.

En cuanto al tercer bloque de recursos de ese período provisorio, es decir, los recursos del FCI – y ante la incapacidad de los dos otros bloques de recursos para permitir la autonomía deseada, como permitir una inversión nueva y autónoma por parte de las Comunidades Autónomas –, son objeto de desvirtuación, llevando el

¹⁵⁷El artículo 3 de la LOFCA dispone acerca del CPFF (Consejo de Política Fiscal y Financiera): “1. Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado se crea por esta Ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que estará constituido por el Ministro de Hacienda, el de Economía, el de Administración Territorial y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma. 2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano consultivo y de deliberación, entenderá de las siguientes materias: a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado. b) El estudio y valoración de los **criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación**. c) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas. d) La apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación. e) La coordinación de la política de endeudamiento. f) La coordinación de la política de inversiones públicas. g) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada. 3. Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de Política Fiscal y Financiera elaborará un reglamento de régimen interior, que será aprobado por mayoría absoluta de sus miembros”.

¹⁵⁸LOZANO SERRANO, Carmelo: “Consideración jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial”, cit. pag. 1759.

Fondo a un alejamiento de su finalidad constitucional, como se verá en profundidad más adelante.

La próxima etapa es conocida como **período definitivo** una vez que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, reunido a 7 de noviembre de 1986, aprobó el método para aplicación del sistema de financiación de las CCAA para el quinquenio 1987/91. Ya no hay la garantía de percepción de cantidad igual al coste efectivo de los servicios transferidos, sí hay solamente un cambio en el FCI que ha afectado a la dotación inicial, habiendo la dotación o ésta pasado del 40 al 30 por 100 de la inversión civil nueva del Estado.¹⁵⁹

Hubo una reducción del FCI en un 25% que pasa al PPI para financiar inversión nueva de los servicios traspasados. Tiene, pues, razón el Libro Blanco cuando subraya que el “tratamiento de la inversión nueva en relación con el coste efectivo planteó un doble problema. El menor de ellos fué el trazar la borrosa frontera que separa las inversiones de mejora (que son coste efectivo) de las inversiones nuevas (que no lo son). Un segundo problema, de mayor calado, fue el de buscar un canal de financiación, distinto a los tributos cedidos y Porcentaje de Participación en Impuestos (PPI), para financiar las inversiones nuevas. La decisión de incluirlas con cargo al FCI ha perturbado el funcionamiento de dicho Fondo hasta épocas recientes. La carencia de una contabilidad patrimonial y analítica en la Administración obligó a utilizar, para el cómputo del coste efectivo, la contabilidad presupuestaria.”¹⁶⁰

En realidad, como hemos visto que en la etapa anterior quedaba excluida la financiación de la inversión nueva, que se encomendaba al FCI, resultara ciertos perjuicios para las CCAA con mayores déficits iniciales.

Esa cuarta etapa del proceso de financiación de las CCAA, conocida por periodo definitivo, es de gran importancia para los estudios del FCI, aunque los aspectos relativos a la distribución de los recursos del Fondo y a la determinación de los proyectos de inversión no hayan sufrido alteraciones, el nuevo sistema de financiación que regirá el quinquenio 1987/1991, se caracteriza por quedarse constituido por un sistema

¹⁵⁹Cfr. ZABALZA A.: “El nuevo sistema de financiación autonómica” en **Papeles de Economía Española**, num. 30/31 (1987), pags. 374/384; y, MELGUIZO A.: “Los Presupuestos Generales del Estado y las Comunidades Autónomas en 1987, en **HPE** num.102/103 (1987), pags. 191/213. Vid. las aportaciones acerca del **periodo definitivo** de financiación de las CCAA desarrollado en otro apartado de la presente tesis.

¹⁶⁰Vid. Libro Blanco, Primeira Parte cit. (Mecanografiada), pagina 20. En cuanto al FNE brasileño, merece subrayar el hecho de que cuenta con contabilidad patrimonial y analítica propia, independiente de la de su Banco gestor, el BNB, la cual es sometida, anualmente, al Tribunal de Cuentas de la Unión.

vinculado a los Presupuestos del Estado y otros subsistemas de financiación autónoma propia.

La razón por la cual esa etapa es relevante al estudio del FCI la ha puesto de relieve **Vieitez**, al señalar que “el Fondo ha sufrido un cambio importante con la reforma del año 1990, reforma emmarcada dentro del periodo definitivo de financiación de las CCAA y que no afecta a la configuración inicial del Fondo, sino a la distribución entre las distintas regiones”.¹⁶¹

Como ha puesto de manifiesto **Moldes**¹⁶² se presentaban dificultades de todo tipo para diseñar el método de cálculo del coste efectivo durante el período transitorio de financiación de las CCAA, aplicable a todos los traspasos, y luego aplicarlo.

Ya podemos afirmar que el mayor problema en estos inicios de la financiación autonómica fue, de 1984 a 1986, el unir esa financiación al coste de prestación de los servicios que el Estado suministraba, consolidando las desigualdades regionales, mientras que de 1987 a 1991, el aumento desmesurado del endeudamiento autonómico, como respuesta a la pérdida considerable de ingresos que infringió a las CCAA la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que supuso la derogación del Impuesto cedido sobre el Lujo.

A nuestro juicio, la consolidación de las desigualdades regionales, típica de la primera etapa, desvirtúa el Fondo de Compensación y debilita la solidaridad, mientras que el endeudamiento autonómico, característico de la segunda, dificulta el cumplimiento de los compromisos de convergencia de la Unión Monetaria Europea.

La financiación autonómica durante esa etapa o período puede estructurarse en tres bloques fundamentales, es decir: a) bloque de financiación básica; b) bloque de financiación mediante transferencias condicionadas específicas, lógicamente gestionadas por las Comunidades Autónomas; y, por último, c) el bloque de financiación de los servicios traspasados a la Seguridad Social.

En cuanto a este último bloque, no hemos de referirnos a él teniendo en cuenta que ni guarda relación con el FCI, ni se relaciona con el principio constitucional de solidaridad; es decir, los servicios traspasados a la seguridad social dicen respecto con el principio de autonomía y suficiencia de los territorios autónomos, no con la

¹⁶¹CARAMÉS VIEITEZ, Luis: loc. cit. cap. IV: “La Hacienda de los Entes Territoriales”, pags.53/73, en concreto p.60.

¹⁶²MOLDES TEO, Enrique: “Participación en los Ingresos del Estado” en **La Financiación de las Comunidades Autónomas**, Minerva Ediciones y Fundación Alfredo Brañas, Madrid, 1996, pag. 107/142, en concreto, pag.122.

solidaridad: pueden relacionarse con las disposiciones del art. 158.1 CE, pero nunca con las normas del art. 158.2 de la Constitución española.

La compensación financiera (**Der horizontale Finanzausgleich**) horizontal, por lo tanto, al no contemplar el bloque de los servicios traspasados a la seguridad social, conduce a que este bloque no despierte interés a nuestra investigación.

En cuanto al **bloque de financiación básica**, éste se caracteriza por distinguir la financiación incondicionada y la financiación condicionada del FCI.¹⁶³ La primeira, se refiere a la compensación que puede producirse en los ingresos, mientras que la última, o sea, la financiación condicionada como ocurre con el Fondo de Compensación Interterritorial es un ejemplo de compensación financiera que se produce en los gastos.

Ángel Melguizo afirma con acierto que “la financiación incondicionada – que el nuevo sistema refuerza positivamente – se nutre de tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos y participación en ingresos del Estado”.¹⁶⁴

A su vez, la financiación condicionada viene establecida o determinada por los recursos o dotaciones del FCI en coordinación con el Fondo Europeo del Desarrollo Regional (FEDER) más subvenciones estatales, cuya gestión corresponde a las CCAA.¹⁶⁵

Medel Camara realiza un análisis descriptivo y valorativo del sistema de financiación autonómica y de la reforma del mismo en el período que se ha conocido como **período definitivo**.¹⁶⁶

¹⁶³Cfr. **Melguizo Sánchez, Ángel**: “El Fondo de Compensación Interterritorial”, en “**Papeles de Economía Española**”, número 35, Madrid, 1988, pags. 354/376. en concreto pp.354

¹⁶⁴Idem, Loc. cit. pag. 361, **vid.**, nota anterior.

¹⁶⁵**Vid.** mayores detalles sobre las relaciones entre FCI e FEDER, adelante. **Cfr.**, por oportuno, **Javier Burgos Belascoain**, La posible reforma del Fondo de Compensación Interterritorial en el contexto de la Política Regional, en **ICE**, Revista de Economía núm. 679, marzo de 1990, pags. 64/74; **Id.**, **Joan Esteban**, Economía Política del Desarrollo Regional en Europa: el papel de las regiones y la política regional, en **Información Comercial Española (ICE)**, Rev. Econ. núm. 712, dec. 1992, pags. 58/70; **id.**, **Eva Ventura Colera**, La inversión pública y el desarrollo regional: el período 1982/86, en **Hacienda Pública Española**, núm. 122-3, 1992, pags. 143/160.

¹⁶⁶Afirma **Braulio Medel Camara**: “La crítica más comúnmente formulada al FCI es la de que con él, esto es, con un solo instrumento, se ha pretendido atender a dos objetivos: dotar de suficiencia financiera a las Comunidades Autónomas y contribuir al desarrollo regional” apud “La financiación autonómica: análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo”, en **Papeles de Economía Española**, núm. 30/31, pps. 385/405, en concreto p.391. De igual modo, **L. Caramés Vieitez** lo afirma, textualmente: “La crítica más habitual respecto del FCI es la de que con él se ha pretendido financiar a las Comunidades Autónomas y contribuir al desarrollo regional” en **Op.cit.** pp.61. Como se puede ver, los autores están sintonizados en relación con ese tipo de valoración del Fondo español. Aunque esteamos de acuerdo con esa crítica formulada al FCI, remitimos el lector para la lectura detallada de nuestra opinión personal y valoración definitiva en torno de ese tema que se halla al final de esta tesis, incluso con una comparación a la situación brasileña y su FNE (Capítulo tercero, de la parte tercera).

Antes de describir las principales características del nuevo sistema de financiación de las CCAA, regido durante los **períodos transitorio y definitivo**, lo que se hace en profundidad en apartado posterior, del presente capítulo, nos ha parecido razonable comprender los orígenes normativos y económicos del Fondo de Compensación Interterritorial – como anteriormente expuestos – como una forma de verlo integrado en el proceso de financiación de las CCAA, de manera que podamos hacer nuestra propia evaluación de ese instrumento de compensación de las diferencias regionales.

En efecto, en cuanto al **bloque de financiación mediante transferencias condicionadas específicas**, antes referido, nos interesa examinar sobre todo, aquellas transferencias condicionadas efectuadas a través del Fondo de Compensación, en cuanto compensación indirecta horizontal, lo que se hace adelante, en apartado específico sobre la presencia y sentido del FCI en el período definitivo de Financiación de las CCAA.

Los autores¹⁶⁷ en general se refieren solamente a tres grandes períodos de la financiación autonómica, desde la promulgación de la Constitución y su desarrollo normativo a través de la LOFCA: el período transitorio (1980/86); el período definitivo (1987/1991) y el período denominado de “corresponsabilidad fiscal” (1992/1996). Este último se caracteriza, entre otros, por el hecho de haber sido añadido a las variables geo-demográficas (población, superficie, insularidad y número de unidades administrativas) utilizadas en el período definitivo, inmediatamente anterior – en sustitución al método del coste efectivo, del período transitorio – a la hora del reparto de un montante global –, la variable dispersión de la población.

En otros términos: la cuestión de la corresponsabilidad fiscal como manera de comprometer o responsabilizar las haciendas autonómicas a la hora de efectuar una serie de gastos, de endeudarse, o de presentarse a los ciudadanos como verdaderos entes políticos responsables por la elección de sus inversiones – asumiendo el coste político de exigir tributos –, es tema planteado en ese período comprendido entre los años 1992/96. El grado de corresponsabilidad fiscal refleja la auténtica autonomía financiera de cada Comunidad Autónoma.

El Acuerdo de 1993 que cedió el 15% de la recaudación en cada territorio del IRPF, al mismo tiempo que redujo en una cuantía similar al Porcentaje de Participación en Ingresos (PPI) del Estado, al objeto de no incrementar la presión fiscal global, pese a la debilidad de corresponsabilidad fiscal introducida en el sistema de financiación de las CCAA pone las bases de una reforma de la Hacienda Autonómica.

¹⁶⁷Vid., por todos, QUINTANA FERRER, Esteban: “Reforma de la Hacienda Autonómica y libro blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas”, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 1996.

A juicio de **Ferrer**¹⁶⁸ el tercer período ‘se ha caracterizado por la articulación de una serie de nuevas medidas, entre las que destaca la articulación de un sistema de participación territorializada en el 15 por ciento de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que coexiste con los porcentajes de participación en el resto de impuestos estatales no cedidos”.

Antes de desarrollar este tema – lo que hacemos más adelante durante el análisis del período de la corresponsabilidad fiscal, en el apartado ulterior –, hace falta referirnos a la realidad fáctica del FCI a lo largo de los períodos transitorio y definitivo de financiación de las CCAA, lo que hacemos a continuación.

V/ Realidad fáctica del FCI, en España, a través de los tres períodos de financiación de sus Comunidades Autónomas

1/ Introducción

Los orígenes del FCI son inevitablemente conectados con el proceso de financiación de las Comunidades Autonomas en España, tras la promulgación de su Constitución de 1978. En un primer momento, puesto que ese país ha pasado del modelo centralizado de Estado unitario a un tipo de Estado compuesto descentralizado, a pesar de las múltiples opiniones divergentes de parte de algunos autores.¹⁶⁹

En otro momento, como afirma con acierto **Birlanga Casanova** “exige afrontar con decisión, realismo y objetivos políticos de progreso, la configuración de las reglas de funcionamiento de un Estado multigubernamental y fuertemente descentralizado”.¹⁷⁰

¹⁶⁸Op. Cit. , Pág. 29.

¹⁶⁹Veáse, en ese sentido, la riquísima bibliografía en torno del concepto del modelo de Estado implantado por la CE, tema que por sí solo ha generado toda una gama de opiniones divergentes. por un lado, y uniforme cuanto a otros. La gran mayoría de los autores reconocen tratarse de un Estado no más unitario, puesto que descentralizado; pero, por otro lado, hay quienes afirman que España es hoy un Estado complejo integrado por unidades políticamente descentralizadas, a ejemplo de Fernández Segado, Francisco, en “El sistema constitucional español, Dikynson, Madrid, 1992, pp. 867, donde afirma: “En el caso español, el Estado unitario políticamente descentralizado aparece compuesto por organizaciones territoriales autónomas”; Vid. tb.,Javier Ruipérez Alanillo, “Formación y determinación de las Comunidades Autonomas en el ordenamiento constitucional español”. Tecnos,Madrid,1988, para quien hay dos tipos de autores: “En primer lugar, nos encontramos con aquellos autores para quienes la nueva estructura político-territorial española no es sino una variante del género de los federalismos” (Se refiere a G.Trujillo, P.Cruz Villalón y S. Machado Muñoz); y, “en segundo lugar, otro sector doctrinal estima que, en la medida en que el término **federal** fue expresamente rechazado en el seno de las Cortes Constituyentes, nos hallamos ante un Estado Regional que en modo alguno es explicable desde los esquemas y conceptos acuñados para el Estado Federal” (refiérese a M.Fraga Iribarne,R.Sainz de Varanda Jiménez, L.González Seara, J.J.Solozábal, etc).

¹⁷⁰BIRLANGA CASANOVA, Antonio: Presentación, en (Palau) **Revista Valenciana de Hacienda Pública**, num. 11, mayo/agosto 1990, pps. 2/5, en concreto p. 3.

Llegados a este punto es conveniente recuperar el discurso constitucional y situarse en la dirección que el mismo muestra.¹⁷¹

El discurso constitucional muestra y demuestra que el Fondo de Compensación, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales (art.158.2 CE) – como hemos señalado en el principio del capítulo –, integra el proceso de financiación de las autonomías, puesto que la autonomía por si sólo no puede significar autofinanciación, como bien ha subrayado el Tribunal Constitucional en Sentencia del 2 de febrero de 1981, a partir de la cual la concepción sustancial de la autonomía es la que subyace en el artículo 137 de la Constitución que la reconoce a Comunidades Autónomas, provincias y municipios “para gestión de sus respectivos intereses”.

Por otro lado, es menester reconocer que desde su surgimiento el FCI constituye un recurso de las Comunidades Autónomas a partir de indicaciones de la Constitución, debidamente puntualizadas por la LOFCA, la cual en concreto establece, dentro algunos puntos fundamentales que su dotación anual, no sea inferior al 30 por ciento del total de la inversión de las Administraciones Públicas fijada en los presupuestos de cada ejercicio.¹⁷²

Además de que su distribución entre los territorios comparativamente menos desarrollados en basa en cuatro variables: renta, migraciones, paro y superficie, de acuerdo con los siguientes criterios: 1) la inversa de la renta por habitante; 2) la tasa de migraciones de los últimos diez años; 3) el porcentaje de desempleo sobre la población activa; 4) la superficie territorial; 5) el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular; 6) otros criterios que se estimen procedentes.

Por otro lado, el apartado dos del artículo 16 de la LOFCA preveía que “las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial recibidas deberán destinarse a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, en

¹⁷¹Loc. cit. p. 3 En ese sentido, ALVAREZ CORBACHO, X.: “Marco Jurídico y Práctica Presupuestaria del FCI Un Analisis del Caso Gallego”, en **Presupuesto y Gasto Público**, num. 18, 1984, pps. 11/27. Se ha publicado también en “**Crisis, Autonomías y Desarrollo Regional**”, IX Reunion de Estudios Regionales, AEER /Universidad de Santiago de Compostela, 1985, pps. 245/264, tomo III; Conferir, aun, en esa misma publicación **Fernández Rodríguez, F. y López Nieto, A.** “Significado económico del FCI” pps. 265/327; y, **Martínez Ciscar, J.S.** La financiación de las inversiones en las Comunidades Autónomas: una interpretación alternativa, pps. 363/370.

¹⁷²Vid. Lofca, art. 16.1. Cfr. también, HERNÁNDEZ ARMENTEROS, Juan; MANCHA NAVARRO, Tomás; y VILLENA PEÑA, José Emilio: “Un Fondo de Compensación Interterritorial desvirtuado”, en **Rev.de Estudios Regionales-RER** num.8, 1980, pps. 17/35.

general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos”.¹⁷³

Véase que, en cuanto a la evolución del FCI, quedaría ésta determinada por la del conjunto del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA), sea por haberlo integrado necesariamente desde su origen, sea por el hecho de que el FCI experimentó cambios de importancia respecto a la regulación contemplada en la LOFCA, al ser tributario de ese sistema de financiación de las CCAA.¹⁷⁴

A/ EL FCI de 1982

Tras los Acuerdos Autonómicos de 1981, y según sugerencias de la Comisión de Expertos de Financiación de las CCAA, se elaboró un Fondo de Compensación Interterritorial integrado en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año de 1982, cuyas características fundamentales fueron las siguientes: a) fijarse su dotación global en 180.000 millones de pesetas, correspondiendo su ejecución total a la Administración central; y, b) poner en marcha las vías de coordinación presupuestaria e inversora entre la Administración central y las CCAA a través del FCI cuya distribución no se realizaría según los criterios establecidos por la LOFCA, ya que, en su aplicación literal, generaban pautas asignativas perversas respecto a la propia finalidad compensatoria del Fondo.¹⁷⁵

¹⁷³ Conferir HERRERO BLANCO, Carmen y VILLAR NOTARIO, Antonio: “El reparto del Fondo de Compensación Interterritorial entre las Comunidades Autónomas”, en *HPE* 1/1992, págs. 113/125; Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Rosa Martínez López, “El Fondo de Compensación Interterritorial: capacidad redistributiva tras diez años de existencia”, en *HPE*, num.1/1992, IEF, págs. 127/161.

¹⁷⁴ Basta que se aprecien los Presupuestos del Estado de 1982, o también la Ley 7/1984, del Fondo de Compensación Interterritorial, para percibirse esos cambios en el FCI, cuyos factores determinantes fueran, según Melguizo Sánchez (1988), respecto a la LOFCA, los criterios al respecto de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las CCAA., plasmados formalmente en los Acuerdos Autonómicos de 1981. Con efecto, el Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las CCAA. (Vid. Colección Informe núms. 34 y 36 Madrid, 1981) se fijan un conjunto de criterios vitales para la realidad inicial del Fondo de Compensación Español, dentre los cuales merece destacar: a) que “se opta por la distribución del FCI entre todas las Comunidades, pero de forma que sus créditos se concentren en los territorios menos desarrollados”; b) “que el Fondo sea más un instrumento de política de desarrollo regional que un instrumento de compensación fiscal; c) que “la configuración del Fondo sea coherente con los restantes aspectos de la financiación de las CCAA, d) “que la regulación del Fondo no suponga un incremento del gasto público”; e) “que el surgimiento o introducción del Fondo sirva para alterar la distribución territorial de la inversión pública, no su distribución sectorial”; f) “que el volumen mínimo del Fondo será el que resulte de sumar las inversiones nuevas correspondientes a las competencias transferidas a las comunidades autónomas”, etc, etc..

¹⁷⁵ Cfr. Angel Melguizo Sánchez, op.cit.pp.355. Vid., también, el art.16.1 de la LOFCA según lo cual el FCI se distribuirá de acuerdo con los siguientes criterios: “a) la inversa a la renta por habitante; b) la tasa de población emigrada de los diez últimos años; c) el porcentaje de desempleo sobre la población activa; d) la superficie territorial; e) el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular; f) otros criterios que se estimen procedentes”.

Tiene razón **Melguizo Sánchez** al afirmar que “si se detraen del FCI para 1982 las inversiones de Mercasa, Renfe y Planer,¹⁷⁶ y los proyectos de las restantes inversiones que se han calificado como de conservación, mejora y sustitución, su magnitud se reduce a 150.000 millones de pesetas, cifra que puede ser objeto de comparación con la de los años sucesivos”.

Por otro lado, **Antonio Erias** ha constatado que “en el período 1973/1982 las Comunidades Autónomas que han experimentado tasas de paro más elevadas son aquellas en las que anteriormente se produjo un mayor crecimiento económico, por lo tanto, las más desarrolladas, son las más beneficiadas según el manejo que el FCI proponía para el reparto de acuerdo con esta variable; lo cual, cuando menos resultaba paradójico”.¹⁷⁷

Sus observaciones han sido hechas poco antes de la reforma del FCI, aunque revelen crítica precedente a la utilización de la variable paro en el cálculo de distribución del Fondo. Para nosotros interesa más, ahora, identificar los principales problemas del FCI en cuanto a la dotación para el año de 1982 y, hacer algunas consideraciones en torno de las dificultades técnicas para su distribución.¹⁷⁸

En primer lugar, a cauce de los datos estadísticos existentes en una España que busca se organizar en modelo autonómico, pero que hasta entonces, aún sólo conocía el modelo centralizado de la Hacienda central; y luego, pues, la propia fórmula distributiva que se deduce sea de la LOFCA, sea de la propia Ley del FCI (véase pagina 25 de la “Memoria del Proyecto de Ley inicial del Fondo de Compensación

¹⁷⁶El FCI de 1982 incluye inversiones como las de Renfe, Mercasa y Planer, generando una reiterada crítica al Fondo de ese año, una vez que era grande la atención prestada al primer FCI vigente desde la Constitución de 1978. Adelante veremos si esas críticas han sido o no procedentes.

¹⁷⁷Vid. Antonio Erias Rey, Alcance que la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial tiene para la Comunidad Autónoma de Galicia: una interpretación cuantitativa a la luz del proceso negociador”, en **Estudios en Homenaje al Profesor Carlos G. Otero Díaz**, Univ.Santiago de Compostela, 1991, p. 342.

¹⁷⁸Nótese para el hecho de que las informaciones estadísticas de España no eran las más seguras o fiables desde el punto de vista de su actualización, durante los años 60 y 70, al punto del entonces ministro de Hacienda D.Mariano Navarro Rubio haberlo reconocido; En 1959, por ejemplo, la política de estabilización fue seguida a través de los ratios que publicaba el Banco de Urquiza; En 1982, los datos estadísticos sobre los cuales se basarán los técnicos del Gobierno para establecer los niveles de renta per cápita de cada Comunidad Autónoma tal vez han sido proporcionados por el Banco de Bilbao, datados aún de 1977 (vid. publicación “**Renta Nacional de España y su distribución provincial**”), mientras que ha sido muy corto el tiempo disponible para el Instituto Nacional de Estadística (INE) elaborarlos, según opinión, con la cual concordamos —,expresada por J.Hernandez, T.Mancha y J.E.Villena, loc.cit.pag.21.

Interterritorial, del Ministerio de Hacienda)¹⁷⁹ se tiene la impresión de algunas confusiones difíciles de apaciguar, y que han motivado algunos autores a denominar de “la falacia del fondo”.¹⁸⁰

Magadan y Fernández Marugan, por ejemplo, han afirmado que puede suceder que en el futuro dispongamos de un instrumento denominado Fondo de Compensación Interterritorial en el que ‘lo único que ha ocurrido es que las inversiones que ya venía realizando el Estado con cargo a los Presupuestos Generales las sigue realizando pero con cargo a dicho Fondo’.

A parte de las grandes reformas por las cuales el FCI ha pasado , el aparente pesimismo profético de los autores en cuanto a los criterios de reparto del FCI entre las CC.AA..como siendo uno de los motivos de critica al Fondo, hecha a principios de los años ochenta , por las características imprecisas de sus fórmulas distributivas a partir de las Leyes, continúa siendo de alguna actualidad una vez que creemos poder afirmar aún hoy en día que la España de las Autonomías presenta un modelo tributario basado en la descentralización de los gastos y transferencias, no basado en la descentralización de los ingresos e impuestos.

En definitiva, el modelo tributario autonómico no parece basarse en el reparto de los tributos recaudados por el Estado, sino que, en perjuicio de la corresponsabilidad fiscal, en la tan sola descentralización de gastos por los multiniveles gubernamentales.

¹⁷⁹Mientras afirma la memoria del proyecto de Ley inicial del Fondo (pag.25) que la distribución del mayor porcentaje del FCI, el 70 por ciento correspondiente a los niveles de renta, se hará “de forma inversamente proporcional a la renta por habitantes de cada territorio, ponderado como se señala más adelante”, se dice en la página 26, de la misma memoria del proyecto que, “se ponderará por la población correspondiente a cada Comunidad Autónoma multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad”. Al menos se está de cara a una paradoja que llevó los autores mencionados en nota anterior a afirmar: “Donde, como puede comprobarse, a la hora de calcular la participación de cada CAe función de la variable renta, el único factor adicional que se tiene en cuenta es la población , de forma que aquellas zonas que posean un mayor número de habitantes se verán favorecidas, siendo un mero juego de palabras la fórmula explicitada en el susodicho proyecto de Ley del FCI sobre que se tenga en consideración la renta per cápita de la Comunidad más pobre”. (Cfr. J.Hernandez,T.Mancha y J.E.Villena, en “Un fondo de compensación interterritorial desvirtuado” loc.cit.pag.23.

¹⁸⁰Véanse los trabajos de Blanco Magadan, J.A. y Fernández Marugan, F.: “Comentarios a la ponencia de los profesores D.Alejandro Pedrós y D.Juan Colóm, sobre Fondo de Compensación Interterritorial: Analisis de sistemas comparados y aplicación al caso español.”, bien como el de Calleja Xifre, C. “El esfuerzo fiscal en España como criterio de distribución del FCI”, ambos en “**Cuestiones de Desarrollo Regional**. V Reunión de Estudios Regionales de la A.E.C.R.,Zaragoza, 1981. De nuestra misma opinión, en ese particular, están F.Fernández Rodríguez y A.Lopez Nieto en “El FCI: inquietudes sobre un proyecto de ley”, en **Rev.de Estudios Regionales**. Extraordinario Vol.II,1980.p.554.

Por todo ello, se justifica nuestra inquietud en relación a la anteriormente denunciada - por nosotros - poca transparencia, todavía en la actualidad, de la territorialización de las inversiones públicas estatales, la cual refleja uno incumplimiento del artículo 16.6 de la LOFCA, en perjuicio de la solidaridad.

A la postre, esta es una cuestión o asignatura pendiente en el sistema de financiación de las CCAA del régimen común. La solidaridad y compensación interterritoriales sufren, por lo tanto, una **capitis diminutio** en su realidad fáctica puesto que mismo las reformas más recientes del modelo continúan ignorando el FCI, a ejemplo del olvido del último Acuerdo del CPFF (1996), el cual no ha tocado en el Fondo para nada, permitiendo, así, que se haya preservadas pendencias identificadas desde el principio de la formulación del mismo.

Esta cuestión, en definitiva, es esclarecida por **Melguizo Sánchez**¹⁸¹, según lo cual, la distribución del 70 por 100 del FCI, en el ejercicio de 1982, se ponderó de forma diversa de la prevista en la LOFCA, a partir de las recomendaciones de la Comisión de Expertos ya referida, con vistas a que la variable “población” hubiera ahogado los efectos de otra variable, en el caso concreto, “la inversa a la renta per cápita” que aquella Ley Orgánica colocaba en primer lugar.

Por lo tanto, la solución adoptada – que podría ser expresada en la forma siguiente:

Pi: $R2pci$

donde:

$Rpci$: Renta por habitante de la Comunidad Autónoma i.

Pi: Población de la Comunidad Autónoma i haya introducido la población, pero con un peso menor a medida que la comunidad era más desarrollada. Afirma, a propósito, y con acierto, **Sánchez**: “Esto es lo que quiere expresar la relación de la renta por habitante del territorio que la tenga menor a la renta por habitante de la región considerada”. Y más: “A nuestros efectos, lo que interesa resaltar es la solución acordada por recomendación de la Comisión de Expertos para la distribución del Fondo de 1982 respecto a la ponderación de la inversa de la renta per cápita, junto con otras variaciones respecto a los criterios originarios de la LOFCA – por ejemplo, la variable “saldo migratorio”, postergando la de “población emigrada” - determinaron

¹⁸¹Op. cit. pag. 355.

que la distribución del Fondo fuera muy diferente a la que hubiera resultado en aplicación literal de la LOFCA".¹⁸²

En definitiva, asiste razón a ese autor cuando observa que "si se hubiera distribuido en forma inversamente proporcional a la renta sin ponderar, de ninguna forma, con la población de cada territorio, ello hubiese sido equivalente a ponderar todas y cada una de las comunidades por un porcentaje idéntico (5,88 por 100 para cada una de las comunidades). Esto significaría que si, por ejemplo, Cataluña y Madrid tienen la misma renta por habitante, recibirían lo mismo por este concepto, a pesar de que Cataluña tenga el 16 por 100 de la población y Madrid tan sólo el 12 por 100".¹⁸³ De este modo

¹⁸²Idem, pag. 356. Nótese para el cuadro Número X, de abajo, elaborado por Melguizo Sánchez, en base a Memoria del Proyecto de Ley del FCI y Ley de PGE de 1982, y que bien refleja la divergencia apuntada.

FCI de 1982 (LOFCA versus PGE de 1982) – CUADRO NÚM.X – Distribución de 180.000 Ptas.

CCAA	6 10 Ptas.	LOFCA (Ptas./hab.)	6 10 Ptas.	PGE 1982 (Ptas./hab)
Madrid	7.938	1.795,9	9.476,3	2.144
Cataluña	9.540	1.632,5	13.648,7	2.358
País Vasco	9.414	4.447,2	5.957,1	2.814
Cantabria	8.118	16.457,1	1.470,4	2.980
Baleares	8.640	13.254,5	1.966,9	3.018
Aragón	10.008	8.546,2	4.385,4	3.745
Navarra	9.720	20.014,9	1.475,9	3.040
La Rioja	9.216	38.360,5	738,1	3.073
Com.Valenciana	9.684	2.774,0	11.509,1	3.297
Murcia	9.108	10.202,3	3.652,3	4.091
Asturias	9.198	8.310,1	4.686,6	4.234
Cast.La Mancha	12.780	7.958,9	11.908,5	7.414
Cast.León	12.744	5.112,7	16.872,0	6.768
Galicia	9.576	3.554,2	17.618,0	6.540
Andalucía	13.140	2.142,9	47.102,9	7.682
Canarias	14.328	9.831,1	12.170,2	8.353
Extremadura	16.938	16.360	14.690,8	14.194
Ceuta y Melilla	-----	-----	638,1	12.093
TOTAL	180.000	4.962,1	180.000	4.947

Fuente: Melguizo Sánchez. Op. cit.

¹⁸³Vid., MELGUIZO SÁNCHEZ. Ángel: Op.cit. pag. 356.

parece poco procedente la sorpresa que la prensa de la época,¹⁸⁴ ha demostrado en cuanto al volumen de recursos a cargo del FCI de 1982. En verdad, es menester un control mínimo de esos tipos de recursos públicos, ya sea por la sociedad civil de un Estado Democrático de Derecho como el Español, ya por las instituciones encargadas específicamente por la Constitución, de su distribución, las Cortes Generales (art. 158.2), y del control de los presupuestos de las CCAA, el Tribunal de Cuentas (art.150.3), etcétera. Decirse que la cuantía del FCI para el año de 1982 ha sido demasiado grande – como han dicho **Hernandez, Mancha y Villena** –,¹⁸⁵ nos parece incorrecto. A nuestro juicio, para la cantidad de finalidades que han pretendido que el Fondo de Compensación efectuara o realizara en el período provisional de financiación de las CCAA, deberíamos reconocerlo dotado de una cuantía global insuficiente, jamás demasiada. Todavía en la actualidad el FCI es pequeño y muy controlado, a nuestro juicio. De todas las maneras, no podemos dejar de aprovechar la oportunidad de transcribir un cuadro (Cuadro número 1), de elaboración misma de estos mencionados autores, a propósito del FCI en los presupuestos de 1982, en la medida que el mismo ofrece una simulación de alternativas acerca de la distribución del Fondo, la cual, aunque aportación ajena y personal, a ejemplo del ofrecido por otros autores (**Naval, Alvarez y Xifre**, etcétera), con distintos puntos de vistas, nos da una visión comparativa oportuna y necesaria. Afirman los citados autores que “tras la aplicación de los criterios recogidos en el proyecto de Ley del FCI, hemos obtenido – como ya apuntábamos con anterioridad – una distribución de dicho Fondo algo distinta a la que ofrecen los Presupuestos Generales para 1982, como puede comprobarse en el cuadro Número 1 (transcrito adelante), columnas (2) y (1) respectivamente”.¹⁸⁶ Como ya se verá del Cuadro numero 1, adelante expuesto, los autores han hecho sus simulaciones intentando alternativas diversas para la distribución del FCI según cuatro situaciones: 1) de conformidad con el PGE de 1982; 2) según cálculos formulados por los ellos mismos (**Armenteros, Navarro y Peña**); 3) distribución del FCI según criterio de exclusión en base a las CCAA (cuya renta per cápita sobrepasa la media nacional) permaneciendo el resto de los criterios que figuran en el anteproyecto; y, 4)

¹⁸⁴El diario **El País**, edición de 16 de Septiembre de 1981, mostró el siguiente titular: “Una tarta de 180.000 millones de pesetas para repartir en 1982”. E. incluso algunos autores, entre los cuales, Juan Hernandez Armenteros, Tomas Mancha Navarro y Jose Emilio Villena Peña (“Un Fondo de Compensación Interterritorial desvirtuado” cit.,pág.20) al hacer un balance final del artículo sobre el tema, refieren que “la experiencia internacional demuestra que son mucho más eficaces y se plantean menos problemas, si la dotación de este tipo de Fondo es menor...” (Op.cit.p.31/32). Véase que seguramente no es el caso de Brasil, como lo demostramos más adelante, en el último capítulo.

¹⁸⁵Cfr., nota anterior.

¹⁸⁶HERNÁNDEZ, J. .MANCHA, T. y Villena, J.E.: Op.cit. pag. 28.

distribución del FCI según criterio propio, excluyendo a aquellas CCAA cuya renta per cápita supere la media nacional.

Además, las razones por las cuales los autores han optado por este tipo de simulación, según tales criterios alternativos de la distribución del FCI de 1982, de modo a posibilitarse encontrar las estimaciones de las columnas (3) y (4), del cuadro número 1, a continuación, están basadas en los dos supuestos siguientes, según sus propios organizadores/simuladores: “En primer lugar, si el mencionado anteproyecto de Ley del FCI establece unas determinadas condiciones para la participación de las CCAA con respecto a las variables paro y migraciones, de forma que aquellas que tengan una tasa de desempleo inferior a la media nacional y un saldo migratorio positivo en los últimos diez años queden excluidas de asignación por tales conceptos, cabría preguntarse, qué ocurriría si se aplicara idéntico criterio restrictivo para aquellas regiones cuyo nivel de renta por habitante supere a la media nacional”.¹⁸⁷

Así que las CCAA más pobres casi desde siempre han perdido, mientras que las CCAA ricas han ganado con el FCI, en virtud de desviaciones de criterios y/o maniobras políticas contrarias a los intereses de la solidaridad interterritorial, a ejemplo del Acuerdo de 1990, que estableció la Compensación Transitoria (CT), más adelante más a fondo analizado.

Hemos contado con la posibilidad de el CPFF corregir dichas desfunciones a través de la última reforma del modelo de financiación de las CCAA (septiembre de 1996), pero el Fondo no fue tocado, como ya hemos señalado, pasando, por lo tanto, a configurar una asignatura pendiente.

Por otro lado, haciendo una referencia directa al cuadro expuesto número uno, puede comprobarse que las simulaciones y alternativas sugeridas por los autores mencionados – en este tema que ha sido, a principios de la década de los ochenta, uno de los más controvertidos del FCI, el tema de su distribución –, al examinarse la columna (3) del cuadro anterior, en tanto el reparto del Fondo cambia visiblemente, favoreciendo a las regiones más deprimidas (en el caso concreto: Andalucía, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia), que en la simulación de esta columna y de esa forma absorberían más del 80 por ciento del volumen total de dicho Fondo y en detrimento – por vía de consecuencia, lógico –, de las zonas más desarrolladas (Cataluña, Madrid y Euskadi especialmente) que sólo obtendrían cantidades del FCI en virtud de que, por ser áreas más industrializadas, estaban a la época de la elaboración del cuadro referido, particularmente, castigadas por el paro.

¹⁸⁷Idem, loc.cit.p.29.

CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN DEL FCI BAJO DIVERSAS ALTERNATIVAS

CCAA	(1)* Millones de Ptas.	%	(2)* Millones de Ptas.	%	(3)* Millones de Ptas.	%	(4)* Millones de Ptas.	%
Andalucía	47.129,9	26,168	52.050,6	28,917	62.904,6	34,947	64.962,0	36,0
Aragón	4.385,4	2,437	4.363,2	2,424	1.323,0	1,323,0		
Asturias	4.686,6	2,604	4.066,2	2,259	5.047,2	2,804	5.119,2	2,8
Baleares	1.966,9	1,093	1.524,6	0,847	99,0	0,055		
Canarias	12.170,2	6,761	9.183,6	5,102	11.370,6	6,317	11.869,2	6,5
Cast.León	16.872,4	9,374	16.738,2	9,299	19.636,2	10,909	20.111,4	11,1
C.Mancha	11.908,5	6,616	13.581,0	7,545	15.825,6	8,792	16.374,6	9,0
Cataluña	13.648,7	7,583	11.415,6	6,342	997,2	0,554		
Euskadi	5.957,1	3,310	4.644,0	2,580	1.036,8	0,576		
Extremadura	14.690,1	8,161	14.842,8	8,246	17.344,8	9,636	18.304,2	10,1
Galicia	17.618,0	9,788	19.006,2	10,559	22.948,2	12,749	23.248,8	12,9
Madrid	9.476,3	5,265	7.822,2	4,379	1.094,4	0,608		
Murcia	3.652,3	2,029	4.869,0	2,705	6.208,2	3,449	6.282,0	3,4
Navarra	1.475,9	0,820	1.278,0	0,710	183,6	0,102		
Valencia	11.509,1	6,394	10.648,8	5,916	13.588,2	7,549	13.728,6	7,6
Rioja	738,1	0,410	684,0	0,380	88,2	0,049		
ESPAÑA	180.000,	100,0	180.000	100,0	180.000	100,0	180.000	100,0
Andalucía	47.129,9	26,168	52.050,6	28,917	62.904,6	34,947	64.962,0	36,0
Aragón	4.385,4	2,437	4.363,2	2,424	1.323,0	1,323,0		
Asturias	4.686,6	2,604	4.066,2	2,259	5.047,2	2,804	5.119,2	2,8
Baleares	1.966,9	1,093	1.524,6	0,847	99,0	0,055		
Canarias	12.170,2	6,761	9.183,6	5,102	11.370,6	6,317	11.869,2	6,5
Cast.León	16.872,4	9,374	16.738,2	9,299	19.636,2	10,909	20.111,4	11,1
C.Mancha	11.908,5	6,616	13.581,0	7,545	15.825,6	8,792	16.374,6	9,0
Cataluña	13.648,7	7,583	11.415,6	6,342	997,2	0,554		
Euskadi	5.957,1	3,310	4.644,0	2,580	1.036,8	0,576		
Extremadura	14.690,1	8,161	14.842,8	8,246	17.344,8	9,636	18.304,2	10,1
Galicia	17.618,0	9,788	19.006,2	10,559	22.948,2	12,749	23.248,8	12,9
Madrid	9.476,3	5,265	7.822,2	4,379	1.094,4	0,608		
Murcia	3.652,3	2,029	4.869,0	2,705	6.208,2	3,449	6.282,0	3,4
Navarra	1.475,9	0,820	1.278,0	0,710	183,6	0,102		
Valencia	11.509,1	6,394	10.648,8	5,916	13.588,2	7,549	13.728,6	7,6
Rioja	738,1	0,410	684,0	0,380	88,2	0,049		
ESPAÑA	180.000,	100,0	180.000	100,0	180.000	100,0	180.000	100,0

Fuente: Apud obra colectiva en Revista RER, pág. 30.

(*) **NOTAS:** Incluyendo las cantidades asignadas a Ceuta e Melilla. (1) Distribución del FCI según Presupuestos Generales del Estado, 1982; (2) Distribución del FCI según cálculos propios de los autores referidos en base al anteproyecto de Ley sobre el mismo; (3) Distribución del FCI según criterio de exclusión en base a las CCAA (cuya renta per cápita sobrepase la media nacional) permaneciendo el resto de criterios que figuran en el anteproyecto; (4) Distribución del FCI según criterio propio de los autores mencionados, excluyendo aquellas CCAA cuya renta per cápita supere la media nacional.

FUENTE: J. Hernández T.Mancha y J.Emilio Villena: Un Fondo de Compensación Interterritorial desvirtuado” en Revista de Estudios Regionales num. 8, 1980, pags.17/35, en concreto, p.30.

Por otro lado, no hay que olvidar que, durante el período transitorio de financiación de las CCAA, sobre todo entre los años 1983/1986, en lo que se refiere a la evolución experimentada por el FCI y su reparto, la cual será detallada a posteriori en esta disertación puede distinguirse el carácter claramente redistributivo del Fondo, una vez que, en verdad, el 70 por ciento del mismo se ha dirigido hacia las siete Comunidades menos desarrolladas (Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Castilla-León, Murcia y Canarias) que concentran el 45 por 100 de la población española y generan el 35 por 100 de la Renta Nacional.

Bien, no son los 80 por 100 del reparto del FCI para el año 1982, obtenido por la simulación de la columna (3) del cuadro num.1, pero, de hecho en el período 1983/1986 el FCI ha sido repartido 70 por 100, entre las 7 CCAA menos desarrolladas de España, habiendo favorecido más a estas Comunidades que a las CCAA. industrializadas y más ricas.

Si por un lado, no anula la simulación hecha por los autores, ha disminuido bastante su interés considerando que el artículo es datado de 1980,¹⁸⁸ y ya en 1983, el reparto del FCI se mostraba, de hecho, casi satisfactorio, no fuera las desfunciones que iba a conocer más tarde.

Además, por la columna (4). del cuadro núm. 1, anterior, se percibe la simulación con criterio más restrictivo aún, o sea, en la hipótesis en que se hubiera eliminado de cualquier tipo de participación a aquellas CCAA cuya renta per cápita superaba la media nacional, pues el reparto o distribución del FCI se daría de la forma como queda recogida en el referido cuadro. Véase la justificativa de los autores, una vez que ahí está la esencia de sus hipótesis analíticas.¹⁸⁹

¹⁸⁸Vid. el cuadro númX. que demuestra el porcentaje de participación en el FCI entre los años 1983/86, en nota de pie de página anteriormente discriminado.

¹⁸⁹Afirman los elaboradores del cuadro abajo comentado:

“La justificación de la adopción de criterios más restrictivos, que los contemplados en el anteproyecto de Ley del FCI pueden basarse – fundamentalmente – en la consideración de que, entre las diversas variables socioeconómicas que recoge dicho anteproyecto, es la renta la que posee un carácter estructural más definido. De forma que una política presupuestaria tendente a aminorar los desequilibrios regionales existentes en España, aún siendo beligerante, no podría ofrecer resultados aceptables ni a corto ni a medio plazo. De las dificultades de romper “el círculo vicioso de la pobreza” son expresivas las propias cifras del caso español, ya que la ligera reducción de las disparidades regionales – medidas en términos de renta per cápita – producida en las últimas décadas, tiene básicamente su razón de ser en los procesos migratorios que han provocado cuantiosos trasvases de población desde las zonas subdesarrolladas hacia los núcleos industrializados”. (Idem. loc. cit. p.31.)

De otra parte, hay que matizar o profundizar este tema de la distribución del FCI, en una perspectiva evolutiva, en el momento oportuno. Por ahora, conviene más evolucionar el estudio del Fondo español de compensación ordinaria indirecta, en una perspectiva histórica, mientras que serán analizadas en detalle en un epígrafe posterior, la cuantía y los criterios de distribución del FCI, bajo otras perspectivas como las económicas, por ejemplo.

B/ EL Fondo de Acción Urgente (FAU) y el FCI de los primeros años

Parece oportuno recordar el proyecto de Ley General de Presupuestos del Estado para 1980, del cual su artículo 20 incorporaba al presupuesto ordinario de gastos dotaciones por 20.000 millones de pesetas “con destino a acciones urgentes en zonas de escaso nivel de desarrollo en las que exista un elevado índice de paro no cubierto por el seguro de desempleo, mediante realización de inversiones que tengan gran incidencia directa en la absorción de mano de obra”.¹⁹⁰

Como ha puesto de manifiesto **Lasarte**¹⁹¹ las dificultades iniciales para la aplicación de este precepto (art.158.2 CE) hicieron que previamente se creara, por Ley de 19 de octubre de 1979, un Fondo de Acción Urgente para compensar desequilibrios regionales, incluso porque hasta 1981 no se incorpora a los PGE el Fondo de Compensación Interterritorial.

Hago referencia a esa previsión presupuestaria de 20.000 millones de pesetas que se ha constituido en esta especie de precedente del FCI, en España, asimismo como

¹⁹⁰ **Vid.** Proyecto de Ley General de Presupuestos del Estado para 1980 y, también el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, de 5 de julio de 1979, num. 2. Madrid, en el que contiene la memoria de la proposición de Ley sobre distribución del crédito de 20.000 millones de pesetas en 1979 relativas al FAU (Fondo de Acción Urgente).

¹⁹¹ **LASARTE ALVAREZ.** Javier: “Fondo de Acción Urgente para compensar desequilibrios regionales: Crónica parlamentaria . Resumen de papeles de las Cortes Generales elaborado por el Prof. Javier Lasarte, en *Revista Estudios Regionales* (RER), Núm. 4, 1979, págs. 249 y ss.

puede identificarse en el Fondo Constitucional de las Sequías, en Brasil,¹⁹² un verdadero antecedente o precedente del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), ahora previsto por el artículo 159, I, "c", de la nueva Constitución Brasileña de 1988, que ha sido reglamentado por la Ley 7.827, de 27 septiembre de 1989, conforme expuesto en profundidad en el próximo capítulo.

De hecho, talvez tengan razón **Rodríguez y López Nieto** cuando dicen que "no hay que identificar sin más a este Fondo de Acción Urgente en 1979, FAU/1979, con el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)".¹⁹³

¹⁹²Cfr. Constitución Federal de Brasil de 1946 y de 1967, con su reforma núm.1, de 1969 que establecieron los Fondos Constitucionales de Sequías para el Nordeste del país. En cuanto a la Ley española que, en 1979 aprobó el Fondo de Acción Urgente (FAU) – Fondo, además, que sólo constituye una partida ya referida de 20.000 millones de Pesetas de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 1979, merece se haga la transcripción de los dos primeros artículos que afirman:

"Artículo 1. "El Fondo de 20.000 millones de pesetas a que se refiere el apartado del número 1 del artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979 se destinará a la financiación de inversiones, en los territorios de los entes preautonómicos y de las provincias que se especifican en el artículo 2. de esta Ley.

La Administración del Estado a través de los Ministerios competentes, gestionará la aplicación del Fondo dentro del actual ejercicio y con sujeción a las asignaciones que el artículo 2. de esta Ley establece para cada territorio".

"Artículo 2." Las dotaciones del Fondo se distribuirán entre las siguientes regiones y provincias por Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Agricultura, con arreglo a las asignaciones que a continuación se expresan:

REGIONES Y PROVINCIAS	MOPU en millones de Ptas	Minist. Agric. IRYDA en millones Ptas.	TOTAL
ANDALUCÍA	4.700	1.564	6.264
ARAGÓN	297	99	396
ASTURIAS	196	66	262
BALEARES	106	36	142
CANARIAS	1.628	543	2.171
CASTILLA	1.635	546	2.181
CASTILLA-MANCHA	1.603	535	2.138
EXTREMADURA	1.387	462	1.849
GALICIA	2.182	728	2.910
MURCIA	190	64	254
PAÍS VALENCIANO	287	96	383
LEÓN	246	83	329
LOGROÑO	180	61	241
SANTANDER	172	58	230
MELILLA	7	—	7
PREVISIBLE	184	59	243
TOTAL	15.000	5.000	20.000

FUENTE: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, 5 de julio de 1979, número 2, Madrid.

¹⁹³Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Francisco y LÓPEZ NIETO, A.: "El Fondo de Compensación Interterritorial: Inquietudes sobre un proyecto de Ley," en **Revista de Estudios Regionales**, Vol. II, Extraordinario, 1980. pps.549/582, en concreto p.559

Pero no hay tampoco, sin embargo, que olvidar la existencia de similitudes y diferenciaciones entre ambos Fondos, el FAU y el FCI: en ambos los recursos son distribuidos por las Cortes Generales entre los territorios admitidos como beneficiarios; por otro lado, mientras el FCI conoce criterios para el reparto de sus recursos, el FAU/79 se centra sobre la atención que se ha dado a la distribución propiamente dicha, es decir, sobre la lista de cantidades distribuidas entre, al menos, quince territorios, discriminados en anterior nota de pie de página.

En cuanto a las diferencias principales obsérvese que, mientras el FCI cuenta con la participación de las CCAA en la gestión de las inversiones financieras pues, si acaso asumidas con sus recursos, en el FAU, al revés, la realización o gestión del gasto público es atribución de la Administración del Estado, lo que refleja aún una cierta tendencia a la centralización del modelo hacendístico, en los primeros años de vigencia de la nueva norma constitucional del Estado de la Autonomías.¹⁹⁴

En otras palabras: la clase de compensación financiera ejercida por el FAU configuró un ejemplo de horizontalidad indirecta mayor que la atribuida al FCI.

Respecto a las finalidades globales del FCI y del FAU, puede afirmarse que prácticamente no hay diferencias.

Como han puesto de manifiesto **Rodríguez y López Nieto** “las finalidades globales son, en ambos casos, idénticas. El título exacto del Fondo de Acción Urgente de 1979 es “Fondo de Acción Urgente para compensar desequilibrios regionales”.¹⁹⁵

Todos sabemos que al Fondo de Compensación Interterritorial le corresponden las expresiones “con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales” y “debe destinarse a corregir desequilibrios territoriales”. (Art.158.2CE).

Antes de profundizar las características del FCI para los años 1983/84, objeto del presente apartado, es menester referir mínimamente acerca del final de la Memoria de la Proposición de Ley sobre distribución del crédito de 20.000 millones del FAU, en la medida en que este Fondo puede ser tomado como un antecedente del FCI, de igual

¹⁹⁴Cfr. la Memoria de la Proposición de Ley del Fondo de Acción Urgente (FAU) según la cual “La gestión del gasto público correspondiente debe atribuirse a la Administración del Estado, que deba sujetarse (en cuanto a su aplicación a las inversiones respectivas) a los criterios de distribución sectorial o por programas, una vez aprobado el Proyecto de Ley de distribución, realizando las inversiones en las regiones o provincias que se deduzcan de los criterios de distribución territorial aprobados por las Cortes Generales”. Cabe observarse que lo que las Cortes Generales aprobaron fue una lista de cantidades distribuidas entre una serie de territorios receptores (incluso porque no había aún CCAA organizadas, sino sólo entes preautonómicos), y no los criterios formales que, caso de existir, dieron origen a esa lista. Vid., a propósito, que el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), adopta, también, según gestión del Banco del Nordeste de Brasil S/A (BNB), criterios de distribución de sus recursos por programas o sectores de actividad. Véase la descripción, en profundidad, de los criterios de distribución de los recursos del FNE, adelante, en el próximo capítulo de este trabajo.

¹⁹⁵Op.cit. p.560.

modo que hay otros instrumentos que precedieron al FNE, en Brasil, los cuáles serán oportunamente descritos.

El final de la mencionada Memoria dispone acerca de los criterios de reparto del FAU, textualmente: “Dada la fecha en que se aprobará la distribución de dicho Fondo y la necesidad de que, para cumplir el fin a que ha dado lugar su establecimiento, sea invertido en su totalidad en el presente año de 1979, conviene señalar criteriosv – que permiten una más justa distribución interterritorial – y que pueden traducirse en los factores siguientes: 1) Renta regional en relación con la renta nacional; 2) Índice de paro a nivel regional; 3) Exclusión inicial de aquellas regiones cuya renta per cápita es más de un 15 por ciento superior a la media nacional; 4) La asignación sectorial que ya resulta de la propia Proposición de Ley; 5) La existencia de proyectos de inmediata ejecución que absorben mano de obra y que supongan aceleración de inversiones; 6) Situaciones excepcionales que obligan a actuaciones especiales en puertos y carreteras, como son las de reparación de puertos en Galicia, Canarias y Asturias, por desperfectos ocasionados por temporales, y la reparación de carreteras entre Castilla y León como consecuencia de daños extraordinarios producidos por las inundaciones; 7) Capacidad de gasto, habiéndose de ponderar muy especialmente el resto de las inversiones a ejecutar en el año por los Ministerios afectados. Como se señala anteriormente el criterio básico es que pueda comenzarse la inversión en el mismo momento en que la ley sea aprobada y ejecutarse globalmente antes del fin de año”.

La lectura del ítem 6, anterior, puesto en negrita deliberadamente por nosotros, muestra que los criterios señalados en la Memoria que comentamos – no conservados en el texto legal aprobado – se refieren indudablemente a **proyectos**.

Es decir: a proyectos previamente aclarados, determinados o establecidos por comunicación o aclaramientos entre órganos ministeriales y los legisladores, es decir, decididos a partir de gestiones con vistas a aclarar cuáles proyectos se seleccionaban.

En ese sentido, supone **Fernández Rodríguez y López Nieto** que “incluso en el momento de redactar la Proposición de Ley buena parte de los proyectos a financiar por el FAU estaba ya identificados”.¹⁹⁶

¹⁹⁶Idem, p.562. A la continuación afirman esos autores: “Sin embargo, adviértase que ello no debilita un ápice nuestra tesis de que el problema se reduce fundamentalmente a modificar la superestructura clasificatoria del Presupuesto de gastos del Estado con un pequeño acento regional, y a dar juego parlamentario. La clave de nuestra tesis no está en los criterios de selección de proyectos, sino en la evidencia de que, dado el volumen de fondos utilizados por el FAU, y las características de su distribución territorial, no se puede cumplir ninguna finalidad nueva de compensar desequilibrios regionales. Y, sobre todo, en la evidencia de que, a la vista de los sui géneris criterios de selección incluidos en la Memoria, el grueso de los proyectos financiados por el FAU se realizarían aun en su ausencia, con otro respaldo, con otra partida del gasto público; incluso en la hipótesis extrema de que el gasto público sin el FAU termina siendo inferior en 20.000 millones de pesetas al gasto público con el FAU. La investigación oficiosa de lo que realmente ha pasado conduce a reiterar que la gran mayoría de los proyectos financiados con el FAU estaba dispuesta para ser realizada en 1979/80, aunque no se contara con el FAU. La provincia de León parece ser la excepción que confirma la regla”. (Idem, ibidem).

Esta ha sido una gran diferencia del FAU en cuanto al FCI: mientras el FAU significó una dotación presupuestaria que puede clasificarse como mecanismo de compensación **extraordinario** a cargo del Estado, el Fondo de Compensación Interterritorial – teniendo en cuenta la práctica sistemática de sus transferencias (art.16.1 LOFCA) por la cual se dota anualmente en los PGE –, se clasifica, en cambio, como mecanismo de compensación **ordinario**.

En otras palabras: bajo diversos criterios de distinción de diferentes tipos de compensación, a atender en el caso concreto, a su carácter periódico o esporádico, se ha podido establecer otra diferencia entre el Fondo de Acción Urgente (FAU) e el FCI: en definitiva, mientras el primero fue una tentativa de atendimento de una concreta y específica necesidad (la superación del volumen de paro de aquel año), las dotaciones del Fondo de Compensación tienden a garantizar el equilibrio de la capacidad financiera de los diferentes territorios autónomos, visan a tornar efectivo el principio de solidaridad interterritorial en el Estado de las Autonomías (art.158.2 CE).

Aunque vamos detallar más adelante, puede afirmarse desde ya que, con los recursos del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), basado prioritariamente en programas y proyectos gestionados por el Banco del Nordeste de Brasil S/A (BNB), esa inquietud afirmada por los autores referidos en cuanto al Fondo de Acción Urgente (FAU), de España, no se presenta a punto de ocurrir, en parte, ya sea dado el elevado nivel de decisiones a cargo de los técnicos benebeanos, ya en virtud de la gran pulverización de proyectos aprobados a la aplicación de los recursos del FNE, como veremos a fondo, en los dos últimos capítulos siguientes.

El FAU/1980 ha nacido con una vocación concretamente de cara a combatir un problema que viene caracterizando y preocupando la España de las Autonomías: el paro, en la medida en que la ejecución de los proyectos se han destinado a “acciones urgentes en zonas de escaso nivel de desarrollo en las que exista un elevado índice de paro no cubierto por el seguro de desempleo, mediante realización de inversiones que tengan gran incidencia directa en la absorción de mano de obra”, de conformidad con lo establecido en el artículo 20, del proyecto de Ley General de Presupuestos del Estado para aquel año de 1980.

De igual modo, este supuesto concreto (artículo 20) incorpora al presupuesto ordinario de gastos de aquel año dotaciones con el valor de 20.000 millones de pesetas, cuantía al cual los economistas¹⁹⁷ valoran como inexpresiva y meramente nominal,

¹⁹⁷Cfr. **Milton Friedman**: Paro e inflación, Unión Editorial S.A., Madrid, 1977; En especial F. **Fernández Rodríguez** y Antonio **López Nieto** quienes acusan el FAU de mero “nominalismo presupuestario” por el hecho de atentar contra el principio económico de concentración de esfuerzos en la lucha contra los desequilibrios interterritoriales, en España. Cfr. también, **Luis Caramés Vieitez**: Introducción a la Hacienda Local y Autonómica, Civitas, Madrid, 1994.

pero se olvidan que el legislador tenía dificultades iniciales para la aplicación del precepto contenido en el art.158.2 de la Constitución española, ya que hasta 1981 no se incorpora el Fondo de Compensación Interterritorial a los PGE.

A nuestro juicio y a efectos de nuestro estudio, la relevancia histórica del Fondo de Acción Urgente pervive, aunque para identificarlo como un ejemplo de existencia de un antecedente del Fondo de Compensación Interterritorial, en la utilización de este tipo o clase de instrumento financiero a efectos de distribución de alguna transferencia a cargo de los PGE en España.

Como ha puesto de relieve **García-Quintana**¹⁹⁸ la conversión del Fondo de Acción Urgente en Fondo de Compensación no fue operación fácil. La transformación de uno en otro fue, en efecto, operación compleja y cargada de una marcha evolutiva lenta y gradual.

De hecho, el FCI sólo empezó en el año de 1982, que fue integrado en los Presupuestos Generales del Estado español para aquel año, y en que pese se pueda reconocer como uno su precedente el Fondo de Acción Urgente (FAU), ya comentado o caracterizado por nosotros como su antecesor, en tanto en cuanto dotación de finalidad análoga.

Por otro lado, antes de adentrarnos a las aportaciones fácticas del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), durante los tres períodos de financiación de las CCAA es menester referir aún a algunos otros fondos con los cuales en España se efectúa la compensación interterritorial; Sin embargo, algunas Comunidades Autónomas han creado fondos para atenuar las disparidades y desigualdades económicas existentes entre los diversos territorios de cada CA correspondiente.

Este es el caso, por ejemplo, de la previsión contenida en el Estatuto de Autonomía de Castilla-León (artículo 32.2) según el cual 'con objeto de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio de la Comunidad y la realización interna del principio de solidaridad, podrá constituirse un Fondo de Compensación Regional cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes de Castilla y León entre los territorios menos desarrollados comparativamente, con destino a gastos de inversión, en los términos previstos en el artículo 16.2 de la LOFCA'.

¹⁹⁸ ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: "El Fondo de compensación interterritorial como dotación sometida al régimen de Presupuesto público" en **Organización Territorial del Estado, Comunidades Autónomas**. Madrid, 1984, pág. 399 y ss.

Otro ejemplo es el Fondo Gallego de Solidaridad (denominado Fongasol o secillamente, FGS), creado en la disposición adicional 11ª de la Ley 1/1987, del 10 de abril, de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1987 que dice: “con objeto de atenuar las disparidades económicas existentes entre los distintos territorios de Galicia, se crea el Fondo Gallego de Solidaridad dotado de 2.000 millones de pesetas”. Este Fondo Gallego integra hoy el programa operativo de Galicia 1994/1999, en la calidad de Fondo de cooperación local.¹⁹⁹

Hay Fondos españoles creados hasta a nivel local como es ejemplo el Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid creado por la Ley de 19 de diciembre de 1984, que llegó a ser suspendido en tanto no se pronunciara el Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad del recargo sobre el IRPF con que se pretendía nutrir tal fondo.

Como ya hemos visto, anteriormente, es muy frecuente, en el Derecho comparado, la utilización de Fondos en el proceso de materialización de la política descentralizadora de compensación financiera. Por lo tanto, puede verse ahora que el Fondo de Compensación Interterritorial español se halla comparable a los Fondos internacionales de gran relevancia y es, sin embargo, prueba de manifestación, desde los primeros años de su actuación, del principio de solidaridad en uno Estado compuesto.

Es preferible trasladar la reflexión, de pronto, para un rápido “**balance**” del período transitorio de financiación de las CCAA, en España, con especial atención al papel redistributivo que el FCI ha o no desempeñado.

C/ El FCI de 1983/86 dentro del Periodo Trasitorio de Financiacion de las CCAA

En materia de financiación de las Comunidades Autónomas, en España, no se puede propiamente hablar de inaugurado el período transitorio, de hecho, antes de diciembre de 1984, cuando se aprobó la Ley 43/84, de 21 de aquel mes, normativa esta antes referida, que estableció el porcentaje de participación en los ingresos del Estado de 1984. Ello suponía un gran retraso. Al final, Cataluña, por ejemplo, ya tenía sus Estatutos de Autonomía aprobados desde 1979. Afirman, con acierto, **Castells Oliveres y López Casasnovas**²⁰⁰ que “durante cuatro años, de un período transitorio

¹⁹⁹ Cfr. “Cooperación para el desarrollo local – Programa operativo de Galicia 1994/1999”, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1995.

²⁰⁰ Antoni **Castells Oliveres** y Guillem **López Casasnovas**: La Hacienda de las Comunidades Autónomas en la perspectiva del proceso autonómico” en **Hacienda Pública Española** número 30/31, pp.411.

que se presumía que debía durar seis, se aplicó un procedimiento que, de hecho, no puede calificarse más que de pre-transitorio”.

Hemos visto que esta financiación pre-transitoria, en verdad, se ha dado no en obediencia a las disposiciones de la LOFCA o como consecuencia de la aplicación directa de los Estatutos de Autonomía, de esta o de aquella Comunidad que ya los tuviesen aprobados, como Cataluña o el País Vasco, sino que de la aprobación de normas de rango inferior que concretaban en un sentido limitativo estas leyes básicas.

Hemos visto, igualmente, que las sugerencias de la Comisión de Expertos a través de su Informe de 1981, excluyendo del concepto de “coste efectivo” la inversión nueva y las transferencias, bien como atribuyendo al FCI la tarea de financiar esta “inversión nueva”, han proporcionado parte de ese carácter limitativo del mecanismo de concreción de la normativa referente al proceso pre-transitorio de financiación de las CCAA con reflejos directos sobre el Fondo de Compensación Interterritorial.

A nivel de LOFCA²⁰¹ quedan determinados los aspectos principales del primer período de financiación de las CCAA: duración de seis años, garantía de la financiación de los servicios transferidos por el coste efectivo, los elementos del coste efectivo, la fórmula del porcentaje de participación en los ingresos del Estado y base de cálculo del importe del Fondo de Compensación Interterritorial.

El PPI de este primer período de financiación autonómica corresponde a la fórmula siguiente: coste efectivo global de cada Comunidad menos tributos cedidos, importe que se divide por la suma de impuestos directos e indirectos estatales y no cedidos, porcentaje este que ha igualmente desarrollado un papel solidario y redistributivo entre las CCAA, a ejemplo del prioritariamente ejercido por el FCI.

Tienen, por esas razones expuestas, total acierto las afirmaciones de **Castells y Casasnovas** al poder afirmarse, en consecuencia: 1) que los cuatro problemas concretos más graves del sistema de financiación transitorio no han sido fruto de la LOFCA, sino de la normativa de desarrollo de la misma; 2) que un sistema – el del coste efectivo – pensado para su aplicación inmediata y para un período máximo de

²⁰¹La disposición transitoria primera de la LOFCA establece que “hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes fijados a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia”.

CUADRO 2: LOS PRINCIPIOS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y SU GRADO DE CUMPLIMIENTO EN EL MODELO TRANSITORIO

EFICIENCIA ECONÓMICA

- Correcta distribución de competencias y funciones	ACEPTABLE
- Adecuación de la estructura de los instrumentos financieros a las funciones asignadas	DEFICIENTE
- Neutralidad financiera interterritorial y compatibilidad con la política económica nacional.	SATISFACTORIO

AUTONOMÍA FINANCIERA

- Suficiencia	REGULAR
- Automatismo	DEFICIENTE
- Capacidad de adaptación	DEFICIENTE
- Incondicionalidad	REGULAR

SOLIDARIDAD

- Nivelación fiscal	ACEPTABLE
- Contribución a la política de desarrollo regional	ACEPTABLE

EFICACIA ADMINISTRATIVA Y SEGURIDAD JURÍDICA

- Coordinación administrativa	REGULAR
- Suficiencia de la administración financiera	REGULAR
- Simplicidad administrativa	DEFICIENTE
- Seguridad jurídica	REGULAR

FUENTE: Braulio Medel Camara, loc.cit. pág.395.seis años, dejó de aplicarse durante los primeros cuatro años en algunas comunidades autónomas, para aplicarse posteriormente durante tres años.²⁰²

²⁰²Idem, loc. cit. Conferir, también, y ya con relación concreta con la actuación del FCI en ese período, las observaciones pertinentes de Angel Melguizo Sánchez (1988), cuando afirma: "Así, los sucesivos recortes de la determinación de la base del Fondo por aplicaciones de peculiares criterios de lo que debe entenderse por inversión pública; el tomar en consideración, únicamente, las inversiones reales tipificadas como nuevas y la no inclusión de las destinadas a conservación, mejora y sustitución; la no computabilidad de las inversiones de Defensa (más del 40 por 100 del capítulo VI del Presupuesto estatal de gastos); la aplicación del índice de distribución acorde con los resultados del proceso de crecimiento de la economía española de la década de los setenta, pero que quizá los que exigirían las causas y consecuencias de la actual crisis industrial; la forzada vinculación con el coste de las competencias asumidas por las distintas comunidades autónomas, al tener que financiar el Fondo inversiones nuevas que afectaban a los servicios transferidos... seguramente fueran ejes de actuación coherentes con el significado de aquellos Acuerdos Autonómicos de 1981, pero difícilmente pueden compatibilizarse con la necesidad de coadyuvar al doble objetivo de la solidaridad que propugna la Constitución en simultaneidad con la corrección de los desequilibrios económicos espaciales." (Negrita nuestra). Op.cit. p.360.

Sea como fuese, como ha señalado **Moldes**²⁰³ lo cierto es que el coste efectivo se transformó en la columna vertebral del sistema de financiación, en período transitorio, ya sea como volumen global de recursos, ya como criterio de distribución.

Por otra parte, nos ha parecido excelente un resumen de este modelo transitorio que ha sido ofrecido por **Medel Camara**²⁰⁴ y cuyo cuadro num. 2 anterior ha reproducido, a guisa de valoración de aquel período de financiación de las CCAA (en su relación con el Fondo de Compensación Interterritorial), y, en cuanto marco individual de evaluación, con el cual haremos contrastar nuestra contribución analítica a lo largo de esta investigación comparada.

En efecto, a lo largo de este tópico hemos comentado el cuadro núm. 2, anterior, especialmente en cuanto a los cuatro calificativos que evalúen la solidaridad y la autonomía financiera del modelo en el cual se integra el FCI, de satisfactorio a regular, de deficiente a aceptable, al mismo tiempo que introducimos un otro cuadro, el de número 3, complementar al anterior número 2, el cual establece una valoración de los principios constitucionales en el modelo de financiación de las CCAA.

Pérez García subraya con acierto que “la moderada importancia de los Tributos Cedidos (y los desincentivadores mecanismos de cálculo de los mismos desde el punto de vista de la recaudación), el peso del porcentaje de participación en los ingresos del Estado (PPI, en adelante) y la forma de calcularlo anualmente, así como la importancia de las subvenciones y el FCI (que constituyen canales de financiación condicionada), describen una situación en la que el grado de autonomía es bajo”.²⁰⁵

En definitiva, en lo que refiere al FCI, sobre todo respecto al período transitorio de financiación de las CCAA, durante el cual este instrumento financiero ha desarrollado un doble papel, generando de ese modo tantas críticas, hubo cierto consenso en la doctrina en sentido de resumirse tales problemas y dichas críticas en las tres siguientes:

1) La minoración de la dotación global del FCI, provocada sea por el criterio de fijación de su base dotacional, sea por la restricción inversora de la política

²⁰³MOLDES TEO, E.: Op. cit. pag. 122. El autor identifica dificultades en la aplicación del método del coste efectivo vigente en el período transitorio cuando avisa que “se debían identificar los costes reales de servicios específicos y para cada Comunidad a través del presupuesto liquidado del Estado, concebidos como es lógico, para un Estado centralista. También implicaba definir las funciones y actividades ordinarias de las CCAA y proceder a una redistribución global de medios materiales y personales entre la Administración Central y las CCAA. Estos medios a disposición de unidades centrales y periféricas tenían que en definitiva atribuirse o imputarse a servicios concretos localizados territorialmente.” (Id., ibidem).

²⁰⁴MEDEL CÁMARA, Braulio: “La financiación autonómica: análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo”, en **Papeles de Economía Española**, num. 30/31, pps. 385/405.

²⁰⁵PÉREZ GARCÍA, Francisco: Op.cit. p. 33.

Asignación de recursos eficiente	Autonomía	Baja	Alta
	Suficiencia	Baja	Alta
	Coordinación	Sí, como mecanismo de supervisión.	No, como mecanismo de supervisión.
Redistribución equitativa de renta y la riqueza		No, como obligación propia	Sí, como mecanismo de cooperación.
	Equidad fiscal neta	Sí, pero sin despreciar su utilización como arma política frente a las divisiones de las CCAA.	Sí y no. Posiciones no Homogéneas.
	Solidaridad interterritorial	Sí, per sin despreciar su utilización como arma política.	
			Sí y no. Posiciones no Homogéneas.
Estabilización	Equilibrio económico	Sí, subrayando lucha contra el déficit.	Sensibilidad Moderada
	general		

presupuestaria española; Es decir, cualquier valoración del Fondo ha de investigar, primero, su cuantía, o sea, en lenguaje popular, el tamaño de la “tarta” a dividir – se sabe que la dotación del FCI, además de insuficiente, ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo.

2) A la conclusión del período transitorio, y desde nuestra perspectiva analítica concreta, la segunda crítica más comúnmente formulada al FCI era la de que con él se ha obtenido una disfuncionalidad, al exigírselo la obtención de dos objetivos simultáneos: la financiación de inversiones nuevas de los servicios transferidos de la Administración Central a las CCAA y la efectivación del desarrollo regional en cuanto instrumento redistribuidor.²⁰⁶

3) Los criterios de distribución del FCI no parecen, del todo adecuados, en la medida que no resuelven las diferencias espaciales de riqueza y renta en la España de las Autonomías, o sea, no disminuyen las desigualdades interterritoriales, si bien tenga esa cuestión más relación analítica con la cuantía del Fondo que con su distribución propiamente dicha, lo que veremos adelante.

En definitiva, estas y otras críticas que normalmente se hacen al FCI en el sistema LOFCA del período transitorio se ponen justamente de acuerdo con cierto dicho evangélico según el cual no es posible servir a dos señores, a un sólo tiempo. O bien se sirve a uno, olvidando al otro, o por el contrario, se sirve a este, dejando de poder servir al primero. Pues bien, así se ha pasado con el Fondo en los años 1983/86.

Lo que ha autorizado Francisco Pérez a valorar en el cuadro num. 3, anterior, los defectos de la solidaridad interterritorial del período transitorio de financiación de las CCAA, a partir de “una deficiente concepción del FCI”,²⁰⁷ sin embargo, se debió a la premencionada utilización del Fondo en dos objetivos díspares y contradictorios: la

²⁰⁶Véase, por oportuno, que mientras procedan esas críticas al FCI durante el período transitorio de financiación de las CCAA, el Fondo, en la práctica, debido, tal vez, a la elevada ponderación que la variable saldo migratorio he tenido a la hora de decidir el porcentaje del Fondo que debía recibir cada Comunidad, se puede afirmar que el FCI ha conocido entre los años 1983/86 un carácter eminentemente solidario y redistributivo. Vid., a propósito, BORRELJ. y ZABALZA, A. “El nuevo FCI: un instrumento de Política Regional”, Documento de Trabajo de la Dirección General de Planificación, 1990; También, VENTURA CÓLERA, Eva “La inversión pública y el desarrollo regional: el período 1982/86”, en *Hacienda Pública Española*, num. 122-3/ 1992, ps. 143/160.

²⁰⁷PÉREZ GARCÍA, Feo.: Op.cit. p.32. Véase que el autor llega a valorar “La deficiente concepción del FCI ha provocado una confusa situación tanto de los límites entre las actuaciones redistributivas de la Administración Central y las CCAA, como de las relaciones de solidaridad entre éstas. La duplicidad de funciones atribuida al FCI -- financiar inversión nueva en cualquier Comunidad Autónoma y hacer redistribución -- ha contrapuesto, innecesariamente, los dos objetivos mencionados y suscitando reservas entre las CCAA sobre el modo de articular la solidaridad interterritorial”.

financiación como única vía accesible a las inversiones nuevas de los servicios transferidos a las CCAA y la actuación como instrumento de desarrollo regional facilitando la concentración de la inversión pública en proyectos básicos de ordenación, infraestructuras, comunicación, etcétera, como ya hemos tenido ocasión de señalar.

No se olvide que la concepción original del Fondo de Compensación Interterritorial es, sin embargo, de la Constitución Española de 1978, la cual lo concibe como uno de los únicos instrumentos financieros dirigidos a las Comunidades Autónomas, **explícitamente referido** a la solidaridad en la CE (art. 158.2), puesto que el apartado primero de este mismo artículo utiliza un lenguaje difuso (“...podrá establecerse una asignación...”), mientras que el apartado segundo afirma positivamente “se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión”.

Así que **García** tiene, pues, razón cuando compara los perídos iniciales de los sistemas LOFCA de financiación de las CCAA – transitorio y definitivo –, para reputar a “la existencia de un FCI que debe canalizar el 30% de la inversión nueva que aparezca en los Presupuestos Generales del Estado, la presentación de inmediato de sus inconvenientes. La interpretación de que por ese canal debía llegar a todas las CCAA la financiación para sus inversiones nuevas, al combinarse con los criterios fuertemente redistributivos del Fondo, planteaba graves problemas para la dotación de infraestructuras en servicios públicos transferidos (carreteras, obras hidráulicas, vivienda, educación, etc).

El mantenimiento del corsé legal que significa un instrumento redistributivo técnicamente mal concebido – **que no funciona adecuadamente por la dificultad que tiene cualquier instrumento para servir simultáneamente a dos objetivos** – planteaba continuamente la necesidad de compensar en la medida de lo posible sus efectos, lo cual contribuía a ‘desdibujar los perfiles del sistema aplicado y favorecía los acuerdos puntuales,’²⁰⁸ específicos y no siempre transparentes entre Centro y CCAA’.²⁰⁹

²⁰⁸Véase los Acuerdos Autonómicos de julio de 1981, los cuáles puntualizaran diferentemente de la LOFCA.

²⁰⁹PÉREZ GARCÍA, Fco.: Op.cit. pag.35. En cuanto a la solidaridad que el FCI tenta efectivizar, pone de manifiesto el autor que “la necesidad de abordar todos los planos de una política de solidaridad, atendiendo a los ingresos y a los gastos del conjunto de niveles de Gobierno sobre un mismo territorio, fue defendida en distintos trabajos que abordaron la conveniencia de plantear el problema elaborando balances sociales y haciendo uso de las fórmulas previstas en la LOFCA para nivelación de servicios mínimos”. Ese tema de la nivelación de servicios mínimos vuelve a ser la clave de las propuestas hechas en el **Libro Blanco (1995) elaborado por los expertos (José Sevilla Segura, Carlos Monasterio, Joaquín Solé, etc) para una posible reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas**. Cfr., también, Carlos Olano Fernández, La nivelación de los servicios públicos fundamentales, en PALAU 14, num.3, sept./dic.1987, pps.49/75; Y, Miguel Olmeda Díaz, “Comunidades grandes versus comunidades pequeñas: El nivel mínimo de servicios públicos” idem loc. cit. pps. 119/133.

Ahora bien: con todos estos problemas, antes apuntados, el FCI estaba a merecer una reforma, la primera de una serie que el Fondo Español conocería. Y como afirma el propio “Libro Blanco”, en su primera parte, que contiene el “informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas”, la historia de la financiación autonómica entre 1978 y el período actual tiene dos momentos fundamentales:²¹⁰ “El primero de ellos, que abarca desde 1978 a 1986 es el de puesta en marcha de los traspasos y descentralización del gasto”.

El segundo momento se produce en 1986, al finalizar el período transitorio y haberse completado los traspasos en su mayor parte. Ese era el momento para haber configurado con claridad un auténtico modelo de financiación descentralizada, modelo que no existía durante el período transitorio.

A nuestro juicio, en el año 1986 no había aún en la España de las Autonomías las condiciones de configuración efectiva de un modelo de financiación tan descentralizado cuanto el pretendido por los Expertos. La formulación definitiva del Fondo solamente empezará a configurarse cuatro años después, en un primer momento, a través de la edición de la ya analizada Ley 29/1990, del nuevo FCI, y en segundo momento, mediante el examen de la asignatura pendiente a que el Estado autonómico todavía no se ha sometido, puesto que todavía no ha realizado la difícil tarea de cumplimiento, en su integralidad, del principio contenido en el artículo 16.6 de la LOFCA.

En definitiva, sin perjuicio del FCI, hace falta que se lleve en cuenta la previsión de la normativa orgánica que establece que las inversiones que efectúe el Estado y el sector público estatal respetarán la solidaridad interterritorial.

Finalmente, ha de anotarse que el FCI del período transitorio tenía un defecto de base: ejercía la doble misión de financiar la inversión nueva, la solidaridad y el desarrollo regional en la España de las Autonomías.

VI/ La formulación definitiva del FCI

1/ EL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (CPFF) Y EL ACUERDO DE 1996 (PARA EL PERÍODO DE 1987/92)

El organismo encargado de las negociaciones que han venido resultando en el funcionamiento – a lo largo del tiempo transcurrido, es decir, más de quince años de financiación autonómica –, de los mecanismos financieros (dentro los cuales el FCI

²¹⁰Cfr. Carlos Monasterio Escudero y Francisco Pérez García, Libro Blanco (Primera Parte-mecanografiado) “Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas”, pps. 2/176, en concreto, p.15

se agrupa en tanto transferencia de solidaridad y compensación interterritoriales o nivelación, destinada a proyectos de inversión, juntamente con los Fondos europeos, sobre todo el FEDER) que cubren los gastos de las CCAA es el Consejo de Política Fiscal y Financiera (en lo sucesivo CPFF). Creado por la LOFCA como órgano consultivo y de deliberación, el CPFF ha desempeñado un papel clave en la financiación autonómica desde los primeros años de los ochenta.

A partir de entonces, como ha puesto de manifiesto el profesor Moldes²¹¹ – sobre todo en virtud de haber él participado de muchas reuniones del Consejo como graduado asesor de la Junta de Galicia –, pierden importancia las relaciones bilaterales que se desarrollaban a través de las Comisiones Mixtas paritarias Estado – Comunidad pasando a tener absoluta relevancia los acuerdos globales del Consejo.

Al margen de las críticas que dicho organismo puede recibir por incumplimiento o cumplimiento formal de la LOFCA, es evidente la labor desarrollada en su seno, conciliando intereses y buscando el consenso en las numerosas reuniones preparatorias, experiencia que se ha ido concretando en diversos documentos y textos de Acuerdos.²¹²

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) se articula, fundamentalmente, como hemos ya subrayado, en base a los principios de coordinación y solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones españolas.

Hemos visto a través de los dos cuadros, anteriormente comentados, que la asignación de recursos eficientes se evaluaba a partir de la coordinación, en cuanto mecanismo de supervisión.

De hecho, la necesaria coordinación de los diversos órganos de decisión que suponen las Comunidades Autónomas, tanto entre sí como entre el Estado o la

²¹¹MOLDES TEO, E.: “La participación en los ingresos del Estado”, cit. 112 y ss.

²¹²Nótese que dentro los numerosos Acuerdos del CPFF cabe destacarse aquellos relacionados más directamente con el tema del FCI, a saber: Acuerdo 2/198, de 16 de septiembre, sobre criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (BOE del 10 de noviembre de 1981); Acuerdo 1/1986, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el período 1987/91, objeto de nuestra análisis en el presente apartado (BOE del 29 de noviembre de 1988); Acuerdo 1/1990, de 21 de febrero, sobre la reforma de la Normativa del FCI; y aunque sin relación directa con el FCI, cabe aún descartar los tres Acuerdos del CPFF que han determinado las reformas del sistema de financiación de las CCAA del régimen común, por períodos por nosotros más adelante analizados, en lo que se refiere al FCI y a las Asignaciones de Nivelación en tanto instrumentos financieros de la solidaridad y compensación interterritoriales, es decir: Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómico en el período 1992/96; el Acuerdo de 7 de octubre de 1993 para el desarrollo del Sistema de Financiación Autonómico en el período de la denominada “Corresponsabilidad Fiscal”, es decir, período 1992/96; y, el Acuerdo de 23 de septiembre de 1996 para el desarrollo del Sistema de Financiación de las CCAA en el período 1997/2001. Nótese, además, que estos textos, a la excepción del último, se encuentran publicados en “Perspectivas del sistema financiero” núm. 51, 1995, Fundación FIES.

Administración Central con las CCAA, además de haberse recogido la experiencia de otros países, se llevó a la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera²¹³, órgano regulado en el art. 3, de la LOFCA, donde se establece como órgano consultivo y de deliberación constituido por el ministro de Economía y Hacienda, el de Administración Territorial y los Consejeros de Hacienda de las CCAA.

Entre las diversas funciones del CPFF, cabe destacar, por lo que aquí nos interesa, la deliberación sobre los criterios de distribución de los recursos del FCI, es decir, “el estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación” según expresión contenida en la letra b), del apartado dos, del art. 3, de la Ley Orgánica 8/1980 (LOFCA). En cambio, la Ley 21/1986, de Presupuestos Generales del Estado para 1987 aprueba lo que posteriormente serán los criterios para la financiación del período denominado definitivo, de acuerdo con el método aprobado por este mencionado CPFF el 7 de noviembre de 1986. Este acuerdo se toma en base al transcurso del período de 5 años desde la aprobación de los correspondientes Estatutos, y que se adopta de cara al quinquenio siguiente.

El Acuerdo de 1986 buscó superar el período anterior de financiación de las CCAA, denominado período transitorio, es decir, intentó superar un modelo transitorio de financiación cuyo diseño original contenía – en palabras del propio ministro de

²¹³Vid. artículo 3, da la LOFCA que establece, *ipsis litteris*:

Uno. Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado se crea por esta Ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que estará constituido por el Ministro de Hacienda, el de Economía, el de Administración Territorial y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma.

Dos. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano consultivo y de deliberación, entenderá de las siguientes materias:

- a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- b) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del **Fondo de Compensación**.
- c) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- d) La apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- e) La coordinación de la política de inversiones públicas
- f) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada. Apud Boletín Oficial del Estado de 1 de octubre de 1980.

Economía y Hacienda, Miguel Boyer, “errores, inevitables por la prematura con que se estableció y por la falta de experiencia de funcionamiento del modelo”.

El acuerdo firmado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera se inicia, con la presentación por el señor Ministro de Economía y Hacienda, el 24 de abril de 1986, del documento “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”, y desde entonces hasta 7 de noviembre del mismo año, se han pasado más de seis meses de duras negociaciones, cuya conclusión fue el documento aprobado el 7 de noviembre de 1986 como **Sistema definitivo de financiación** para el período 1987/91.

No obstante, el cambio entre el período transitorio y el definitivo que comienza en 1987 es más aparente que real, como lo reconoce la doctrina española.²¹⁴

El Acuerdo de 1986 para el desarrollo del Sistema de Financiación Autonómico del período definitivo (1987/91) partió de un convenio inicial por el que ninguna Comunidad Autónoma recibirá una financiación inferior a la que percibía bajo el sistema transitorio, pero esta restricción inicial no significa que lo único que se reparte sean los fondos adicionales puestos encima de la mesa por la Administración Central en el momento de consensuar el Acuerdo.

Por oportuno, abrimos un paréntesis para nos referir a la experiencia en el seno del CPFF del representante de la CA Valenciana, y donde tuvo oportunidad de participar como Consejero de Economía y Hacienda de la Generalitat Valenciana, el señor Antonio Birlanga **Casanova**, autor de interesante trabajo,²¹⁵ dando cuenta de su participación “en el proceso acelerado de consolidación competencial de la misma y, paralelamente, en las negociaciones sucesivas para resolver una financiación autonómica en consonancia, negociaciones cerradas por el momento tras el acuerdo alcanzado a nivel estatal el 7 de noviembre de 1986 en la XX sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera”.

Desde el punto de vista de la Generalitat Valenciana, sobraba razones para la Comunidad de Valencia estar en desacuerdo, público y notorio, con la política del FCI durante el período transitorio: esta Comunidad era la segunda (según su Consejero de

²¹⁴Cfr., por todos, MOLDES TEO, E.: Op. cit. pag. 125, donde el autor señala que no hay modificaciones sustanciales ni en el volumen de recursos ni en el resultado del reparto. En el período provisorio la distribución de recursos se efectuó en base al coste de los servicios asumidos por cada Comunidad, ahora, en el período definitivo, se realiza en función de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la LOFCA, aunque no de todas. Es decir, se parte de un convenio inicial por el que ninguna Comunidad recibirá una financiación inferior a la que percibía bajo el sistema anterior.

²¹⁵BIRLANGA CASANOVA, Antonio: La Generalitat Valenciana en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (1983/86), en PALAU, Rev.Valenciana de Hacienda Pública, enero/abril 93, num. 19, pps.1/25

Economía y Hacienda,²¹⁵ tras Cataluña) “que menos dinero recibía con arreglo a sus habitantes del FCI, a lo que se sumaba, desde hacía dos décadas al menos, el ser también una de las zonas que menor inversión pública regionalizable recibía”.

No era sólo esta, sin embargo, la razón por la cual el Consejero Valenciano discordaba, en el seno del CPFF, de la política de reparto del FCI, reclamando siempre “revisiones posibles de los desajustes ligados a los mecanismos estructurales”. Consoante el mencionado Consejero, “del total de recursos transferidos según la LOFCA algo más de un 50% llegaron a las CCAA vía porcentaje de participación, algo menos de un 30% por recursos de gestión autónoma (tributos cedidos y tasas) y el **20% restante llegó por FCI**”.

La interpretación de la política del FCI esposada por la Administración Central de entonces remitía el Fondo para el corazón del sistema de financiación de las CCAA en la medida en que a un sólo instrumento se le asignaban dos finalidades: hacer redistribución, compensar desequilibrios o efectivizar la solidaridad y financiar las políticas de las CCAA, es decir, tornar la autonomía posible, sobre todo financiar aquellas políticas autonómicas que supongan crecimiento o mejoras del stock de capital público, una vez que es la inversión pública civil nueva la que determina el tamaño y la cuantía del Fondo, entre los años de 1982/86, como ya hemos visto, en apartados anteriores.

Pues, efectivamente, fueron estas distorsiones del FCI en el período provisional que hicieron el Consejero Valenciano formular, en el seno del CPFF, sus propuestas de armonización de autonomía y solidaridad a través del documento de Sigüenza, así resumido, respecto al tramo de la solidaridad, por lo que aquí nos interesa: “La solidaridad exige acciones compensatorias del atraso económico de algunas regiones o nacionalidades, y los mejores niveles de renta y riqueza asociados al mismo. Dichas acciones tendrían que responder a la exigencia de resultar eficaces, al menos a medio plazo, para corregir tales desequilibrios, y ésta es una responsabilización del conjunto de las Administraciones Públicas que debe tener reflejo en la canalización discriminatoria de fondos específicamente asignados a promover el potencial endógeno de las CCAA con menores niveles de desarrollo: – El FCI, como instrumento de solidaridad, puede funcionar dando un paso más en la clarificación del mecanismo

²¹⁶BIRLANGA CASANOVA, Antonio: Op.cit. p.6

compensatorio, constituyéndolo de modo que sólo se dirijan sus fondos a ciertas Comunidades Autónomas”.²¹⁷

Cerrando el mencionado paréntesis puede destacarse que en el período transitorio, bajo el pretexto de posibles desequilibrios en las finanzas estatales – los cuales, según el profesor Moldes no pasaban realmente de “temores de pérdida del poder central y desconfianza hacia al Estado de las Autonomías” –, se procedió en una estimación reduccionista del coste de los servicios al nivel de prestación que lo venía haciendo el Gobierno Central.

No obstante, como hemos venido subrayando, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), celebrado el 7 de noviembre de 1986 aprobó el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1987/1991, superando pues, el periodo transitorio y poniendo en marcha el período definitivo.

Por otra parte cabe señalar que la financiación autonómica del período provisorio, anteriormente analizado, se caracterizó por la utilización del método de cálculo del coste efectivo cuyos elementos considerados por la LOFCA, además de los costes directos e indirectos, estaban “los gastos de inversión que correspondan”. Aunque dichos gastos para el método del CPFF son sólo, como señalado, los destinados a conservación, mejora y sustitución del capital público, afecto a la prestación del servicio traspasado, lo que tanto disfunción trajo al FCI, responsable, igualmente, en aquel período por la inversión nueva.

Como ha dicho el método del Consejo, “en modo alguno podrán considerarse entre estos gastos de inversión los correspondientes a la llamada inversión nueva, esto es, a aquélla destinada a la ampliación del stock del capital público con el fin de modificar cuantitativa o cualitativamente las condiciones de prestación del servicio”.

²¹⁷Idem, op.cit p.11 Obsérvese que el documento de Siguenza, de la Generalitat Valenciana, de sugerencias de cambios en el FCI, propuso al CPFF (en su XIII Sesión, el 6 de septiembre del 1985, la primera con Carlos Solchaga como presidente) la adopción de un acuerdo al cual los recursos del Fondo se destinasen solamente a algunas CCAA, idea incorporada, al fin y al cabo, un lustro después por la Ley 29/1990. Percíbese la coherencia en la postura defendida por la Comunidad Valenciana, cuyo esqueleto de argumentación decía: “La solidaridad significa también corregir desigualdades de partida en las condiciones en las que son prestados ciertos servicios públicos básicos en los distintos territorios. Las insuficiencias del stock de capital público – como consecuencia de la distribución de la inversión pública en el pasado – plantean problemas graves para la prestación de servicios (educación, infraestructuras urbanas, equipamientos sociales, etc.) con independencia del nivel de desarrollo. El problema se agrava porque dichas carencias han determinado algunas ocasiones, que las valoraciones de traspasos fueran hechas sobre la base de unos servicios periféricos insuficientes”. Cfr., a propósito, MEDEL CAMARA, Braulio: La financiación autonómica: análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo, en Papeles de Economía Española, num.30/31, pps. 385/405, y tb. SÁNCHEZ MELGUISO, Angel: El Fondo de Compensación Interterritorial, Idem Papeles num. 35, Madrid, 1988, págs. 354/376.

La realidad es que el método del CPFF – aunque aprobado por mayoría, conocía un resultado final inadmisibile e inaceptable.²¹⁸

Por otro lado, teniendo en cuenta que el Acuerdo de 1986, consensuado en el seno del CPFF, eligió como año base 1986 todas las magnitudes se establecen en pesetas de ese año.

Si bien es cierto que todas las CCAA sufrieron el efecto perverso del método aprobado en el período provisorio – ejemplo: la exclusión del cálculo del coste efectivo de la inversión nueva –, es obvio que las más perjudicadas fueron las CCAA más pobres donde el Estado venía prestando servicios cuantitativa y cualitativamente por debajo de la media nacional, especialmente servicios como educación, servicios sociales, comunicaciones, que exigen fuertes inversiones y que no se habían hecho.

Así que se perpetuaba, una vez más, las desigualdades históricas entre los territorios. Así también que la distorsión del FCI provocada por el método de cálculo del coste efectivo durante el período provisorio ha contribuido para desconfiarse de la fiabilidad de este instrumento de solidaridad y compensación interterritoriales, impidiendo una eficiente corrección de las desigualdades históricas acumuladas y perpetuadas entre las CCAA ricas y pobres.

Respecto al Fondo de Compensación Interterritorial el Acuerdo firmado por el CPFF el 7 de noviembre de 1986 aprobó el método que afectó a la dotación inicial del FCI: pasó del 40 para el 30 por 100 de la inversión civil nueva del Estado, no teniéndose sufrido cambios otros aspectos relacionados con el Fondo, tal sus criterios de reparto, la distribución de sus recursos, asimismo en cuanto a la determinación de proyectos de inversión.

El FCI sufrirá en el año 1990, con la edición de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, la reforma anteriormente analizada, en anteriores apartados, y pues, si no hubiera sido por ella no hubiera habido grandes cambios a comentar, entre el período provisional y el período definitivo de financiación de las CCAA, en cuanto al Fondo.

A/ El FCI em el período definitivo de financiación de las Comunidades Autônomas de España

La Ley 21/1986, de Presupuestos Generales del Estado para 1987 aprueba lo que posteriormente serán los criterios para la financiación de este período, de acuerdo

²¹⁸Vid., por todos, MOLDES TEO, E.: Op. cit., pág. 122 y ss. donde el autor noticia que las CCAA de Régimen Común presentaron un documento en que se recordaba al CPFF que "cerca de 450.000 millones de pesetas corresponden a lo que el Proyecto de valoración de los costes de las transferencias denomina inversión nueva, en los Presupuestos Generales del Estado para 1982, cantidad que en su gran mayoría se refiere a competencias transferidas", por lo que la mayoría que aprobó el método no ha sido así tan absoluta o genérica.

con el método aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 7 de noviembre de 1986.

No cabe duda que este Acuerdo se toma en base al transcurso del período de cinco años desde la aprobación de los correspondientes Estatutos de Autonomía, y que se adopta de cara al quinquenio siguiente.

En ese sentido, la Exposición de Motivos de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre recuerda textualmente: “El citado período transitorio concluyó el 31 de diciembre de 1986. El día 7 de noviembre de dicho año el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el método del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, cuya vigencia comenzó el 1 de enero siguiente, dando con ello cumplimiento a los establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica de 22 de septiembre de 1980”.

Subraya **Caramés**, con acierto que “el cambio de sistema no debía originar una situación negativa respecto a la etapa anterior, por lo que se estableció que ninguna Comunidad Autónoma recibiría menos recursos en el sistema definitivo que los que venía recibiendo en el transitorio”.²¹⁹

En verdad, el método aprobado pretende regular el sistema de financiación de las CCAA partiendo de lo que denomina una restricción básica: la de que ninguna Comunidad reciba menos recursos de los que actualmente recibe por el sistema transitorio. Restricción que supone, al menos para algunas CCAA, la práctica perpetuación del sistema vigente en el período transitorio, según ha remarcado **Vieitez**.²²⁰

²¹⁹CARAMÉS VIEITEZ, Luis: Op.cit. pp.66/67. No hay que olvidar (y el Libro blanco de los expertos no lo hace, según comentarios a la página 15/18) que el cambio de sistema transitorio para el definitivo, de alguna manera, ha perpetuado el sistema vigente en la etapa transitoria, como ya hemos señalado anteriormente.

²²⁰“El segundo momento se produce en 1986, al finalizar el período transitorio y haberse completado los trasposos en su mayor parte. Ese era el momento para haber configurado con claridad un auténtico modelo de financiación descentralizada, modelo que no existía durante el período transitorio. La lógica del período transitorio era hacer efectivos y financiar los trasposos. La cuestión fundamental que se abordó en aquella etapa no fue cómo financiar una Hacienda múltiple y descentralizada, sino cómo pasar del Estado centralista al Estado de las Autonomías. En vez de caminar hacia un modelo de financiación más descentralizado, el Acuerdo de 1986 viene a prolongar la lógica del período transitorio, con retoques menores en el modelo de financiación. “Bien a propósito, tiene razón el punto de vista de los autores del libro blanco cit., el cual remata el tema con estas palabras: Siguen, por tanto, abiertos los problemas esenciales de aumentar la corresponsabilidad fiscal, clarificar y completar los mecanismos de nivelación financiera y solidaridad y mejorar la coordinación de políticas presupuestarias y de endeudamiento. El último Acuerdo sobre el modelo de financiación para el quinquenio 1992-96 ha constituido, de hecho, una mera prórroga con retoques de la situación previa”. Loc. cit. pps.16/17. A nuestro juicio, la formulación definitiva del sistema de financiación de las CCAA respecto de la “suficiencia financiera” – punto de los más criticados por el Libro Blanco, como se puede ver, en profundidad, en apartado ulterior sobre el Informe de los Expertos Independientes –, cae fuera del objeto de nuestro trabajo, en la medida en que sobrepasa el principio de solidaridad, del cual el FCI busca ser instrumento de garantía de realización efectiva, a tenor de los artículos 2, 138.1 y 158.2 de la Constitución.

El 1 de enero de 1987 ha inaugurado el período definitivo de financiación autonómica, tras la aprobación, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el 7 de noviembre del año anterior (1986), de un método para la aplicación en el quinquenio 1987/1991, de un nuevo modelo denominado de definitivo en el proceso de financiación de las CCAA.

Así que fue superado el período transitorio de financiación de las CCAA que venía aplicándose desde el 1 de enero de 1984. Estamos delante de una etapa superada por el Acuerdo. Y, en cuanto al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), el nuevo método supone la introducción de un cambio en él que consistió en pasar su dotación inicial del 40 al 30 por 100 de la inversión civil nueva del Estado.²²¹

El Fondo de Compensación Interterritorial ha conocido una alteración en su diseño legal previsto en la LOFCA en la medida en que ha distribuido sus recursos a todas las CCAA, y no solamente a los territorios menos desarrollados.

Como ha subrayado el Libro Blanco esta alteración en el diseño institucional del Fondo hizo resentirse sobre todo al objetivo de la suficiencia en la financiación de la inversión nueva, puesto que en la determinación de la cuantía del FCI que se distribuye a cada una de las regiones el peso fundamental lo tenía una variable de tipo redistributivo, como es el inverso de la renta por habitante de cada territorio, que pondera el 70% de los recursos a repartir. La orientación hacia la solidaridad hizo que las regiones de nivel competencial amplio y renta elevada fueran las que sufrieran más intensamente esta disfuncionalidad del FCI.²²²

El sistema definitivo de financiación de las CCAA tuvo ventajas indudables como son la estabilidad con porcentaje de participación en los ingresos del Estado fijo y la liberalización de condicionalidad de varias partidas de financiación que se integran en el PPI o PIG, dentro ellas un 25 por ciento del FCI.

La reducción en una cuarta parte del FCI, pasada al PPI (Porcentaje de Participación de Impuestos), a la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación, resultó que la dotación global del Fondo pasó del 40% al 30% de la inversión pública nueva, reducción ésta del FCI en un 25% que, como ya se ha señalado anteriormente, pasa al PPI para financiar inversión nueva de los servicios traspasados.

²²¹En aspectos como los relativos a la distribución de los recursos del FCI y a la determinación de los proyectos de inversión, hay que subrayar el hecho de que no se han experimentado cambios entre ambos períodos, el transitorio y el definitivo, por un lado. Por otro, la dotación inicial del FCI, que pasó desde 1 enero 1987 del 40 al 30 por 100 de la inversión civil nueva del Estado, pasará con el Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el período 1992-1996, celebrado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992, a un 35 por 100, siendo, aún, oportuno no olvidar que ya había sido reducida su cuantía del 40 al 30 por 100 de la inversión pública por ocasión de su integración a la financiación condicionada de las CCAA.

²²²Cfr. "Informe" sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas – primera parte, Op. cit. pag. 25 (Mecanografiado).

Aún así, la importante significación funcional del FCI como instrumento de financiación condicionada queda reforzada, además, por la inexistencia de asignaciones presupuestarias estatales en garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, a que se refiere el artículo 158.1 de la Constitución española, por entonces no puesta en marcha, como ya hemos señalado anteriormente.²²³

Teniendo en cuenta que la dotación global del FCI para 1987 fue de 141.200 millones de pesetas, puede afirmarse que hubo un volumen equivalente a una reducción, en términos monetarios, del 28,06% respecto a la dotación de 1986 (196.000 millones de pesetas). Es poco aceptable la disminución de importancia del FCI en cuanto mecanismo de compensación interterritorial en España, a partir de ese período definitivo de financiación de las CCAA. Resulta, pues, inaceptable la contradicción entre diferencias regionales y fiscales, de un lado, y descenso de la dotación global del Fondo de Compensación Interterritorial, de otro.

En ese sentido se ha quejado **Sánchez** de que fue notable el descenso, en términos monetarios, y desde luego en términos reales (incluso considerando la reducción de la dotación global del FCI para transvasarla como financiación incondicionada) del Fondo de 1987, acentuando así la tendencia decreciente de los últimos ejercicios: 209.000 millones de pesetas en 1984, 205.000 millones en 1985 y 196.000 en 1986.”

²²³MELGUIZO SANCHEZ, Ángel: Op.cit. pag. 361/2, en donde, por oportuno, hace referencia en nota num. 9 a la página 34, de la Propuesta del Método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987/1991, que afirma: “debe constituir una tarea inmediata el estudio y el análisis de los servicios públicos fundamentales, la determinación de su nivel medio de prestación y su relación con los recursos que el sistema proporciona a cada Comunidad para la prestación de los mismos”. Conviene, de todo, hacer referencia a la reunión del día 7 de octubre de 1993, del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) en que se adoptó el Acuerdo de “Que se realice por un grupo de expertos independientes un estudio sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, que deberá estar concluido el 30 de junio de 1994 y comprenderá:

Primero: Estudio de la situación del actual sistema de financiación y análisis de sus posibles pautas de desarrollo.

Segundo: Propuesta de determinación del nivel de los servicios públicos que el Estado garantiza a los ciudadanos en todo el territorio nacional.

Tercero: Mecanismos de financiación, forma de cálculo e instrumentación de las asignaciones a que se refiere el artículo 15 de la LOFCA.

Cuarto: Posibles medidas para aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas.

Quinto: Capacidad normativa sobre determinadas figuras tributarias y armonización necesaria para evitar distorsiones o situaciones de competencia fiscal”.

Hemos tenido acceso al primero de estos Estudios, en ejemplar mecanografiado, redactado en octubre de 1994, por Carlos Monasterio Escudero y Francisco Pérez García, al cual hacemos referencia como “Libro Blanco”. Luego fue publicado por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) Madrid, marzo de 1995, así como en la Revista PALAU 14, num. 24, septiembre/diciembre 1994, págs. 113 a 210 (primera parte) y num. 25, enero/abril, 1995, págs. 155 a 350 (segunda parte), al cual tuvimos igualmente acceso, ulteriormente.

CUADRO 4
COMPARACIÓN DEL FCI DE 1987 CON EL FCI DE 1988
(millones de pesetas)

CCAA	FCI DE 1987	FCI DE 1988	DIFERENCIA	%
ANDALUCÍA	35.771,4	36.927,6	1.156,2	3,23
ARAGÓN	3.069,1	2.904,9	-164,2	-5,35
ASTURIAS	3.454,16	3.491,4	36,8	1,06
BALEARES	1.377,6	1.031,4	-346,2	-25,13
CANARIAS	7.183,0	8.745,4	1.562,4	21,75
CANTABRIA	1.324,6	1.201,1	-123,5	9,32
CASTILLA Y LEÓN	12.717,2	11.498,0	-1.219,2	-9,59
CAST.LA MANCHA	10.579,2	10.813,7	234,5	2,22
CATALUÑA	10.044,7	14.768,8	4.724,1	47,03
COMUN.VALENCIANA	8.744,3	9.495,1	750,8	8,59
EXTREMADURA	11.288,0	9.366,2	-1.921,8	-17,03
GALICIA	15.383,7	16.297,4	913,7	5,95
MADRID	7.774,2	8.637,0	862,8	11,10
MURCIA	2.710,2	3.271,2	561,0	20,70
NAVARRA	999,4	982,3	-17,1	-1,71
PAIS VASCO	7.435,6	10.543,3	3.107,7	41,79
LA RIOJA	473,5	460,5	-13,0	-2,75
CEUTA	475,7	389,3	-86,4	-18,16
MELILLA	394,0	318,0	-76,0	-19,29
TOTAL	141.200	151.142,6	9.942,6	7,04

Fuente: Elaboración propia, con datos de los PGE.

Más adelante, en el último capítulo, tenemos ocasión de volver a señalar el perjuicio que ha sufrido la solidaridad en la España de las Autonomías con las crecientes disminuciones presupuestarias que el FCI ha venido conociendo a lo largo del período definitivo. Sobre todo, con el congelamiento del Fondo a partir de 1991. Antes, sin embargo, vale la pena exponer algunos cuadros a continuación referentes a la distribución del FCI (inicialmente durante los años de 1987 y 1988), por Comunidades Autónomas, con la intención de dejar reflejados el resultado final de aplicar a las variables, parámetros y ponderaciones de los artículos 4 y 5 de la Ley 7/1984, del Fondo, a partir de algunas pautas aprobadas por el CPFF, subrayadas las diferencias de volumen y porcentaje de participación de cada CA en esta distribución o reparto presupuestario.

Cabe recordar que argumenta aquel autor que esta minoración, sensible incluso valorando la recuperación de 1988 (los 151.142,6 millones representan un incremento monetario del 7,04 por 100 respecto a la dotación de 141.200 millones de 1987), difícilmente puede “compatibilizarse con la finalidad fundacional del FCI que propugna la Constitución”.²²⁴

Los padres de la Constitución Española de 1978 han imaginado, sin embargo, un Fondo de Compensación más vital, en la medida de su capacidad para hacer efectivo el principio de solidaridad entre las Autonomías.

La dotación o el volumen total del FCI, en los presupuestos estatales de 1987 y 1988, ha perdido diez puntos porcentuales en relación a la cuantía de la dotación de los ejercicios anteriores, una vez que se ha fijado en el 30 por 100, en lugar del 40% de los años anteriores, de la inversión estatal “nueva” de carácter civil. Como ya hemos subrayado, anteriormente, los diez puntos porcentuales restantes fueron equivalentes al 25 por 100 de la dotación del Fondo del ejercicio de 1986, y quedaron incorporados en el nuevo sistema, como financiación incondicionada, pasada al PPI para financiar inversión nueva de los servicios traspasados a las CCAA, facilitando así una política presupuestaria autonómica más factible y flexible en ese tramo, al tiempo que se pretendía corregir algunos de los aspectos de mal funcionamiento que se habían comprobado en el propio Fondo de Compensación Interterritorial.²²⁵

²²⁴MELGUIZO SÁNCHEZ. Ángel: “El Fondo de Compensación Interterritorial” en “Papeles de Economía Española” num. 35. 1988, ps. 354/376, en concreto pp. 363.

²²⁵Conferir, a ese propósito, la intervención del Ministerio de Economía y Hacienda, a través del señor ministro Solchaga Catalán, ante el Senado sobre el tema. Se presentan curiosos algunos comentarios de la página 243, del **Diario de Sesiones del Senado**: “La ley del Fondo de Compensación Interterritorial... La Ley preveía que, como mínimo, dicho Fondo de Compensación Interterritorial habría de representar el 30 por ciento de dichas inversiones; sin embargo, en su primer período de ejecución y cumplimiento, admitieron las Cámaras, y también el Gobierno de buen grado, que ese porcentaje subiera hasta el 40 por ciento. Pues bien, en gran medida había que corregir algunos de los aspectos que habíamos llegado a comprobar de mal funcionamiento en el Fondo de Compensación Interterritorial, y me refiero con ello a dos aspectos claros: por un lado, que siendo el único instrumento de inversión por parte de las Comunidades Autónomas, aquellas que eran más ricas y que por razones de distribución del Fondo les correspondía poco, se veían obligadas a obtener fondos financieros adicionales, generalmente emitiendo deuda pública, no ya para ampliar el capital público al servicio de los administrados, sino tan sólo para reponer y mantener el nivel del mismo; frente al otro caso, por otro lado, en el que con frecuencia una cantidad generosa de asignación de **Fondo de Compensación Interterritorial**, llevaba necesariamente, en algunos casos, como consecuencia de la relación existente entre los gastos de inversión y posteriores gastos corrientes de funcionamiento de las inversiones una vez realizadas éstas, a un problema de insuficiencia de fondos en los gastos corrientes de dichas Comunidades, digo que atendiendo a estos dos defectos de funcionamiento, no previstos ciertamente por el legislador, ha parecido necesario y **conveniente reducir el Fondo de Compensación Interterritorial al 30 por ciento del total de las inversiones nuevas civiles**, al tiempo que, naturalmente manteniendo el mismo espíritu al que antes hacía referencia en todo el sistema de negociación con las Comunidades Autónomas, ese 10 por ciento se ha pasado a los gastos de carácter general de las Comunidades Autónomas, de manera que nadie tuviera que perder en el conjunto de su financiación, tampoco como consecuencia de esta reconsideración entre gastos corrientes y gastos de capital”. (**Apud** Cortes Generales, **Diario de Sesiones del Senado**. Sesión Plenaria número 12 (15 de diciembre de 1986, pag. 243/254, en concreto pag. 243).

Estos aspectos de mal funcionamiento del Fondo de Compensación, percibidos desde poco antes de haberse cumplido ya los cinco años de la aprobación de la Ley del FCI, por la mayoría de los autores,²²⁶ han inspirado aportaciones teóricas que han podido trazar tres opciones de reforma alternativas fundamentales: a) una opción continuista; b) una opción de reforma limitada; y c) una opción de la reforma en profundidad.²²⁷

Antoni Castels hace referencia a una “opción de reforma continuista” del FCI consistente en el mantenimiento tanto de los criterios de distribución (variables y ponderaciones) cuanto de la cuantía del Fondo y del ámbito de Comunidades beneficiarias. Es menester y es lógico concluir que de acuerdo con esta opción, la preceptiva revisión legal de los criterios de distribución que podría ser realizada habría consistido “en una mera ratificación” de los vigentes a la época de sus aportaciones (1989/90), la cual, según este autor, “podría realizarse mediante la reforma de la Ley del FCI, o bien por otra norma con rango de ley”. En expresión de **Jesús Ruiz-Huerta Carbonell**, “no sería sino el mantenimiento del status quo al menos hasta abordar la reforma de todo el sistema de financiación”.²²⁸ Esta sería la primera opción de reforma del FCI, de carácter continuista, imaginada por Castels.

La segunda opción apuntada por este autor – denominada de “opción de reforma limitada o intermedia” –, consistiría en el cambio de los criterios de distribución, “pero

²²⁶Vid. JOSÉ ANTONIO BIESCAS FERRER, JOSÉ BORRELL FONTELES, ANTONI CASTELLS OLIVERES, JULIO LÓPEZ LABORDA, ÁNGEL MELGUIZO SÁNCHEZ, ANTONIO ZABALZA MARTI, ETC. Mientras esos autores predicaban la reforma de alguna manera del FCI, el Grupo de Coalición Popular se manifiesta contra el descenso presupuestario de la cuantía del Fondo, a razón de los 10 por ciento pasados al PPI, para cuya defensa de su propuesta de veto, tuvo la palabra el Portavoz del Partido Político, señor Orti Bordas: “... Pero tengo que afirmar que, aún en este terreno, no obstante el Fondo de Compensación Interterritorial, que es el Fondo en el que se dan las inversiones generadoras de más empleo y de más actividad de todas las inversiones públicas reales posibles, y que, lo que es socialmente mucho más importante, se dan las inversiones capaces de corregir los desequilibrios económicos entre las distintas regiones españolas, en este Fondo se advierte un descenso del 28,06 por ciento. Y precisamente porque esta es la Cámara de representación territorial, mi Grupo quiere poner sobre el tapete este descenso impresionante en el Fondo de Compensación Interterritorial, quiere denunciar ese descenso, quiere protestar por ese descenso y quiere decir que, con sus razones y con sus votos, se opondrá por todos los medios - es decir, por todos los medios permitidos por la Cámara - a la aprobación de ese descenso”. (Cortes Generales – Diario de Sesiones del Senado. Sesión Plenaria num. 12 (15 diciembre de 1986, pag. 255).

²²⁷Vid. CASTELS OLIVERES, Antoni: “El Fondo de Compensación Interterritorial: Problemas y Alternativas”, en “El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un Cambio”. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1992, pags. 133/206, en concreto pp. 153/155.

²²⁸Apud “Introducción” al libro indicado en la nota anterior, a la página 13.

no de la cuantía del FCI ni del ámbito de sus beneficiarios". Por supuesto, **Castells** percibe dificultades prácticas difícilmente resolubles en adoptarse esta segunda opción de reforma en la medida que se llevase a consideración las restricciones impuestas por su análisis económico del FCI.²²⁹

Sin embargo, pondera este autor: "En efecto, no podría quedarse en la simple modificación de las variables de saldo emigratorio y de paro, porque en tal caso se incumpliría la restricción que impone que ninguna Comunidad debe verse perjudicada, en el sentido de que se reduzca su importe de participación en el FCI en valor absoluto." Y concluye: "Con todo no es absolutamente rechazable una reforma limitada de los criterios de distribución que, junto a la corrección de las variables saldo emigratorio y tasa de paro, diera mayor peso a variables relacionadas con el nivel de prestación de los servicios de las CCAA".²³⁰

Hay que registrarse que esta segunda opción ha sido la elegida como opción de reforma del Fondo en el año de 1990, por el Consejo.

La tercera opción de reforma reclamada para el FCI por **Castells** en la mencionada aportación es precisamente la de la reforma en profundidad, en la cual supondría modificar los criterios de distribución del Fondo, así como su cuantía y su ámbito de beneficiarios.

Supondría, sin embargo, una reforma o una revisión de la concepción bidireccional del FCI, que como vimos anteriormente, se ha impuesto desde el Informe de la Comisión de Expertos,²³¹ y que luego quedó consagrada por la Ley del FCI (Ley 7/1984, de 31 de marzo de 1984, del Fondo de Compensación Interterritorial), y por fin, la convicción de que los dos objetivos de redistribución y suficiencia (para garantizar la solidaridad entre regiones españolas y autonomía financiera de las CCAA) no se pueden compatibilizar en un solo instrumento o mecanismo de financiación como el FCI.

²²⁹En las palabras de **Jesús Ruiz-Huerta Carbonell**, en la "Introducción" mencionada, "la segunda es la que **Castells** llama opción de reforma limitada. Ahora se procedería al cambio de los criterios de distribución pero no se tocaría la cuantía del FCI ni tampoco el número de sus beneficiarios. Se trataría de una opción de ajuste que no entraría a cuestionar la concepción global del Fondo. Esta opción presentaba dificultades prácticas importantes ya que haría necesarios, para mantener las restricciones antes apuntadas, elevar la cuantía del FCI y extender la modificación de los criterios de distribución a otras variables con el fin de evitar cambios significativos en las cuotas de participación de los beneficiarios". *Idem* Op.cit. ibidem.

²³⁰*Idem*, ibidem, pagina 154.

²³¹Vid. Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas. Presidencia del Gobierno. Colección Informe num. 34, y Acuerdos Autonómicos 1981. Presidencia del Gobierno. Colección Informe, num. 36, Madrid, 1981.

De hecho, desde 1987, el FCI comenzó a penalizar algunas CCAA como Extremadura y Andalucía, así como que a favorecer otras como Cataluña y el País Vasco, de manera tan intensa como para cuestionar la validez del Fondo solidario de cara a su objetivo mayor de disminución de los desequilibrios entre las regiones españolas.

Los porcentajes de participación en el FCI de estas Comunidades inspiran por sí solo una corrección de papel, una revisión del Fondo, ya sea en profundidad, ya sea una reforma moderada o intermedia, es decir mediana, tal como se puede concluir del CUADRO 5, abajo:

CUADRO 5
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN EL FCI

COMUNIDAD	1986	1987	1988	1989
Andalucía	26,90	25,36	24,43	23,21
Extremadura	8,51	8,01	6,20	5,93
Total	35,41	33,37	30,63	29,14
Cataluña	7,47	7,13	9,77	11,12
País Vasco	3,66	5,27	6,98	7,44
Total	11,13	12,04	16,75	18,56

Fuente: Elaboración propia, con datos del MEH.

Alguna cosa mala o perversa pasaba con el Fondo en estos años de 1986/89, como para suponer que una reforma se haría necesaria, pues el Cuadro anterior demuestra una tendencia distorsionada, a nivel porcentual de participación en el FCI, por las cuatro CCAA, más ricas y más pobres, en él representadas.

Detectados los problemas de mala definición de variables y incompatibilidades de objetivos, tocaba a algunas aportaciones,²³² la opción por una reforma en profundidad del FCI, en la cual se debería, inicialmente, proceder a dar una nueva dimensión al Fondo en su vertiente redistributiva, lo que significaría reducir su cuantía, revisar los criterios de distribución y limitar el ámbito de CCAA beneficiarias.

²³²José Borrel y Zabalza (1991), Antoni Castells Oliveres (1990), Javier Burgos Belascoain (1990), etc.

Desde luego, de cara a una reforma en profundidad, según **Castells**, debería destinarse la parte restante de la cuantía del FCI al propósito de suficiencia. El ámbito de beneficiarios de esta parte debe ser el conjunto de Comunidades Autónomas. La distribución inicial entre las Comunidades Autónomas debe realizarse atendiendo a los requerimientos de inversión que comporta el actual nivel de prestación de servicios. Posteriormente, esta cantidad debería incluirse en la financiación de carácter general (concretamente, debería incrementar las subvenciones percibidas en concepto de PPI) y evolucionar de acuerdo con las pautas de variación establecidas para estas subvenciones.²³³

Nótese que dichas sugerencias teóricas de **Castells** fueron precisamente incorporadas desde que las CCAA más desarrolladas convirtieron todo su Fondo en Compensación Transitoria, y ulteriormente, en PPI, librandose así de la elevada condicionalidad del FCI.

Antes de la reforma que sufrió el FCI, con la edición de la nueva Ley 29/1990, de 26 de diciembre de 1990, que derogó la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, muchas eran y fueron las sugerencias teóricas que apuntaban la dirección de su revisión en profundidad, a ejemplo de la opción sugerida por **Burgos Belascoain**: “Probablemente sea **más eficaz una reforma en profundidad**, caracterizada por reducir el ámbito territorial de aplicación del Fondo, para concentrarlo en los territorios menos desarrollados, al tiempo que extrayéndole su función de financiación, se convierta exclusivamente en un instrumento de política regional”.²³⁴

Nótese que a pesar de acatada dicha sugerencia de reforma del FCI en lo que se refiere a la reducción del ámbito territorial de aplicación del Fondo –, hace falta, en la actualidad, otra reforma todavía más profunda en el instrumento español de solidaridad y compensación interterritoriales de manera a potenciarlo.

La reforma del FCI el año 1990 pasó por las siguientes características: a) sacar del FCI a aquellas Comunidades de mayor nivel de desarrollo relativo y dejar en él

²³³CASTELLS OLIVERES, Antoni: “El Fondo de Compensación Interterritorial: Problemas y Alternativas”, en “El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un Cambio”, MEH/IEF, Madrid, 1992, pag. 155.

²³⁴BURGOS BELASCOAIN, Javier: “La posible reforma del Fondo de Compensación Interterritorial en el Contexto de la Política Regional” en Revista de Economía ICE, num. 679, marzo de 1990, pp. 74.

sólo aquellas regiones incluídas en el objetivo num. 1, de los Fondos Estructurales Europeos; b) definir su cuantía respecto a la inversión nueva civil del Estado, de modo que el 30 por ciento de la inversión nueva se pondera por la población relativa de las regiones incluídas en el FCI respecto al total nacional, y también por el cociente entre la renta per cápita nacional y renta per cápita de las regiones del FCI; y, c) distribuir el Fondo entre las CCAA beneficiarias según un nuevo conjunto de variables con las siguientes ponderaciones: 1) según la población (87,5%); 2) según la dispersión de la población (6,9%) , y, 3) posteriormente se distribuye un 20% del total en función de las diferencias de renta de las CCAA beneficiarias, de modo a que el nuevo FCI se vea ligado exclusivamente al objetivo de desarrollo regional en un intento de búsqueda del reequilibrio territorial, en España.

El período denominado “definitivo” de financiación de las CCAA que caracterizó al sistema de financiación del quinquenio 1987/91, es posterior al período transitorio o provisional (1980/1986) y anterior al período de la “corresponsabilidad fiscal” que va desde 1992 a 1996, período englobado por el Acuerdo de 1992, del Consejo de Política Fiscal y Financiera – adelante comentado en profundidad –, pues este período definitivo contempla la primera negociación del porcentaje de participación (en base al art. 13 de la LOFCA) y, como hemos visto, la reforma del FCI en febrero de 1990.

Los problemas surgidos de cara al ejercicio de las autonomías políticas por parte de las CCAA, en este período, no se han resuelto en la medida en que el camino hacia la autonomía financiera y el esquema de nivelación, teniéndose en cuenta el concepto de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, aún no ha sido deudamente enfrentado por los protagonistas.

Al definir “el núcleo del problema” que se arrastra hasta hoy en día, los expertos independientes²³⁵ que realizaron el estudio de la situación del actual sistema de financiación y análisis de sus posibles pautas de desarrollo, publicado a través de la primera parte del denominado “libro blanco” reconocían que “el desarrollo de la Constitución y los Estatutos de Autonomía otorgan a las CCAA un amplio abanico de potestades,²³⁶ de responsabilidades y, en definitiva, de capacidad para adoptar

²³⁵Carlos Monastério Escudero, Francisco Pérez García, José V. Sevilla Segura y Joaquín Solé Vilanova.

²³⁶Vid., a propósito, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución Española, cuya Exposición de Motivos reconoce referirse el ámbito material de la ampliación de competencias, en diversos criterios sobre los cuales se basa la mencionada Ley, dentre ellos merece destacar el segundo, “litteris”:

“Equipara sustancialmente las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 con aquellas cuyos Estatutos han sido elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2 de la Constitución”.

decisiones en materias que comportan gastos públicos, mientras que los recursos que posibilitan aquellos gastos y, por tanto, el ejercicio de la autonomía política plena, provienen, en gran medida, de la hacienda central”.²³⁷

B/ EL Acuerdo de 1992

Si con el Acuerdo de 1986 la Financiación Autonómica ganó automatismo y estabilidad en los recursos de que necesitaban las CCAA para gestionar la descentralización constitucionalmente prevista, con el Acuerdo de 1992 la preocupación con el endeudamiento de los entes territoriales llevó a la Administración Central a avanzar en la coordinación entre ésta y las CCAA.

En 1992, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) discutió y en su seno hubo debates serios en lo que se refiere a la necesidad del Acuerdo extinguir las expectativas de alza del endeudamiento autonómico hasta atingir los niveles previstos y/o permitidos por la LOFCA²³⁸ – por si mismos ya muy elevados –, y el Acuerdo de 1992 logró consensuar un programa para el período 1992/1996 exactamente de reducción progresiva del déficit no financiero.

Los objetivos de convergencia impuestos, sin embargo, por el Tratado de Maastricht (60% de deuda viva y 3% de déficit, ambos sobre el PIB nominal para 1996) condujeron a una programación de gastos controlada y consensuada entre Administración Central y CCAA.

En tanto en cuanto a los temas fundamentales del Acuerdo no tardó en aparecer las discrepancias entre las CCAA ricas y pobres, entre Comunidades más desarrolladas y menos desarrolladas. Mientras éstas pretendían la puesta en marcha de las Asignaciones de Nivelación del artículo 15 de la LOFCA (art. 158.1 CE), las CCAA más desarrolladas luchaban por una mayor corresponsabilidad fiscal.

Por Acuerdo del CPFF del 7 de octubre de 1993 se pose en marcha la corresponsabilidad fiscal o descentralización tributaria consistente en la cesión del

²³⁷Libro Blanco cit. (Mecanografiado), parte primera, pag. 5 El tema de la corresponsabilidad fiscal ya era de gran importancia durante el período definitivo, pero, de hecho, poca cosa hicieron las CCAA para asumir la solución de este problema, por el contrario, han aprovechado para descargar sus necesidades de recursos en un solo instrumento como el FCI, desvirtuado en este período. Comenta el Libro Blanco, con acierto, que “con un sistema de estas características, las haciendas autonómicas o se dedican a presionar a la hacienda central, como antes vimos, o se endeudan, desplazando y agravando el problema, o tienen que limitar, por falta de recursos, el ejercicio de su autonomía política”. (Id. ibidem).

²³⁸El artículo 14.2.b) de la LOFCA establece: “Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma”.

15% de la recaudación en cada territorio del IRPF – el cual comentamos a fondo, más adelante –, aunque con el voto en contra y abstención de algunas CCAA. Para la nivelación de servicios no se abre cauce alguno.

No obstante, el Decreto de prórroga presupuestaria (BOE del 30 de diciembre de 1985) estableció que “A partir del 1 de enero de 1996 las dotaciones excepcionales de financiación destinadas a asegurar el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos transferidos, reconocidos a las CCAA en virtud de los dispuesto en los respectivos Estatutos de Autonomía, previo acuerdo de las correspondientes Comisiones Mixtas Paritarias, se atenderá en su caso, con cargo a los créditos de la sección 32, Entes Territoriales, destinados a la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado”.

Teniendo en cuenta que 2 años antes (1990), el Consejo había aprobado la reforma de la normativa del FCI, no han tocado una vez más en las subvenciones de Nivelación, cuestión esta otra vez más aplazada, aunque fueron creados grupos técnicos dentro de los que ulteriormente tampoco se llegó a un consenso.²³⁹

Las subvenciones de Nivelación continúan una asignatura pendiente en el CPFF. La solidaridad y compensación interterritoriales – en lo que les toca de responsabilidad a la solidaridad personal de las Asignaciones complementarias del art.158.1 CE –, han sido aplazadas.

La reforma del FCI sirvió, sin embargo, de pretexto en el Acuerdo de 1992 para no hacerse la compensación a las CCAA menos desarrolladas del arbitrario reparto de la CT. Y, por lo tanto, si analizamos las cifras reflejadas en el Cuadro número 6 adjunto adelante – los cuales presentan los importes por participación en el ingresos del Estado de todas las CCAA –, constataremos que es significativo el crecimiento entre 1990 y 1991 – entre las CCAA más ricas – sencillamente porque se consolidaron en el PPI el antiguo FCI de éstas.

²³⁹Cfr., por todos, QUINTANA FERRER, Esteban: “Reforma de Hacienda Autonómica y Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas”, Valencia, 1996.

CUADRO 6
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL
ESTADO POR LAS CCAA

CCAA	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Andalucía	143,73	216,47	246,05	276,40	333,66	379,84	467,17	516,11	528,90
Canarias	36,82	55,15	61,69	69,30	83,66	95,05	113,91	126,67	129,93
Cataluña	75,93	129,73	131,26	147,45	178,79	206,64	313,30	347,11	353,74
Galicia	65,51	87,79	107,58	120,85	147,05	167,06	203,75	225,07	299,16
Valencia	50,79	77,78	83,59	93,40	113,62	129,09	180,64	205,75	217,41
Art.151	372,78	566,92	630,17	707,40	856,78	977,68	1.278,77	1.420,71	1.459,14
Aragón	6,10	10,85	9,44	10,50	13,07	14,20	20,89	22,42	23,95
Baleares	0,51	2,85	1,33	1,48	1,84	2,00	5,94	8,29	11,54
C.-León	21,35	31,86	33,01	36,71	45,92	49,88	66,41	70,93	75,23
C.-Mancha	14,43	23,46	24,16	26,87	33,50	36,38	46,02	50,46	54,88
Extremadura	8,26	15,83	18,75	18,63	23,38	25,39	34,35	37,61	40,86
Art.143-Pluripro.	50,65	84,85	86,69	94,19	117,71	127,85	173,61	179,71	206,46
Asturias	0,99	5,53	4,13	4,59	5,76	6,26	12,19	14,67	17,28
Cantabria	1,92	4,99	4,49	4,99	6,22	6,75	9,90	11,03	18,27
Madrid	28,18	43,94	49,23	54,74	7,35	7,98	26,45	31,93	85,43
Murcia	0,60	4,70	3,61	4,02	5,02	5,45	8,64	11,44	14,42
La Rioja	1,19	3,02	2,79	3,11	4,06	4,41	6,59	6,62	7,03
Art.143 Unipro.	32,88	62,14	64,25	71,45	28,41	30,85	63,77	75,69	142,43
TOTAL	456,31	713,91	781,11	873,04	1.002,90	1.136,38	1.516,15	1.686,11	1.808,03

Fuente: Liquidaciones definitivas en miles de millones de pesetas corrientes. MEH y elaboración propia.

La reforma del FCI a través de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, y asimismo, el avance de la incondicionalidad que ha integrado en el Porcentaje de participación en los ingresos del Estado (PPI), configuró un agravio comparativo entre CCAA pobres y ricas, perpetuando, pues, una vez más las desigualdades históricas entre las regiones.

Es igualmente significativo observarse el crecimiento entre 1986 y 1987 que fue elevado para todas las CCAA en virtud de la elevación de la incondicionalidad proporcionado por el recorte del 25% del FCI, pasado al PPI, como ya hemos señalado, en el período definitivo, además de algunas otras subvenciones igualmente en él consolidadas.

Como ha puesto de relieve **Moldes**²⁴⁰ en el Acuerdo de 1992 la Administración Central presentó un cuadro de variables distributivas y redistributivas iguales a las de 1986 con cambio en algunas ponderaciones.

²⁴⁰MOLDES TEO, E.: "La participación..." cit., página 133.

Además para flexibilizar el Acuerdo y acallar las quejas de las CCAA por falta de recursos para inversión nueva, la Administración Central aportó como recursos nuevos 107.378,3 millones de pesetas,²⁴¹ una cantidad semejante a la de 1986 si la comparamos con la Financiación Fuera Fondo global con la diferencia que dicha cantidad, y a efectos del equilibrio financiero del Estado, sería entregada por terceras partes anuales en los tres primeros años del quinquenio 1992/96.

Así que, si por un lado es verdadero que el porcentaje de participación en los ingresos del Estado se ha incrementado sustancialmente con los Acuerdos de 1986 y 1992, como hemos podido ver reflejados en el cuadro número 6 anterior – aunque a base de recursos que ya pertenecían a las CCAA –, y han proporcionado una mayor autonomía de gasto, por otro lado, en cambio, en lo que se refiere al otro principio-pilar de la financiación autonómica, la solidaridad, ya no puede decirse que los mencionados Acuerdos hayan sido o resultado demasiados positivos.

Como ha señalado **Moldes**²⁴² la aplicación de las variables socioeconómicas del Art. 13 de la LOFCA no tuvieron por objeto profundizar en una mejora de la distribución de recursos según las necesidades de cada Comunidad, teniendo en cuenta el coste diferencial en la prestación de servicios y las carencias de infraestructuras de las CCAA menos desarrolladas.

Más adelante, volveremos a esta cuestión que se constituye, en realidad, una de las conclusiones esenciales de nuestro trabajo en la medida que hacemos una opción por la perspectiva analítica de las CCAA más pobres.

Por ahora, hace falta destacar que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en fecha de 20 de enero de 1992, hizo el Acuerdo de 1992 sobre el Sistema de Financiación

²⁴¹Nótese que de las ocho Comunidades de más baja riqueza relativa (Extremadura, Andalucía, Galicia, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Murcia, Cantabria y Asturias) reciben el 49,1% de los 107.378 millones de pesetas y las restantes seis CCAA de mejor posición económica el 50,9% de dichos fondos. Nótese, aún, que las tres Comunidades más beneficiadas en el reparto de 1986 (Cataluña, Valencia y Madrid) alcanzan ahora (en el Acuerdo de 1992) los mayores porcentajes (Cataluña el 15,86%, Valencia el 21,25% y Madrid el 9,08%).

²⁴²MOLDES TEO, Enrique: "La participación..." cit. página 141, donde el autor reconoce que la filosofía del CPFF es favorable a una interpretación centralista de la LOFCA. en virtud de la cual la aplicación de las variables socioeconómicas del Artículo 13 de la Ley Orgánica definidas convenientemente y con las ponderaciones adecuadas, dio como resultado en los Acuerdos de 1986 y 1992 una redistribución de recursos favorable a las CCAA de mayor renta y de mejores servicios públicos fundamentales. A nuestro juicio, la interpretación que se desprende del mencionado art.13 de la LOFCA en tanto en cuanto a esta redistribución regresiva no es correcta, sino que perjudica la solidaridad constitucional.

Autonómica para el período 1992-1996,²⁴³ por el cual se modificó el porcentaje de determinación de la cuantía global del FCI, es decir, el Acuerdo de 1992 eleva el porcentaje a que se refiere el art.2.3 de la Ley 29/1990, al 35%.

Así que, en esta fase de formulación definitiva del Fondo, el marco legal vigente del mismo se complementa con tal Acuerdo, es decir, el FCI se regula por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, y por el Acuerdo adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992.

Integrando el apartado III – Fondo de Compensación Interterritorial de dicho Acuerdo, sus decisiones vienen expresadas en tres rápidos y cortos subapartados (1, 2 y 3), los cuales están redactados de la siguiente forma:

“III.1. Cuantía del FCI

1. El Consejo de Política Fiscal y Financiera acuerda fijar, con efecto a partir de 1992, el porcentaje al que se refiere el artículo 2.3 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, en el 35 por 100.

2. Excepcionalmente, para 1992 el volumen del FCI será de 128.844,9 millones de pesetas, que corresponde a la cantidad que figuraba para el FCI en los Presupuestos Generales del Estado para el año 1991.

3. Para 1993 y años siguientes, la aplicación de la regla contenida en el punto 1 de este epígrafe no podrá resultar en un volumen del FCI inferior al de 1992”.

Por tanto, puede decirse que por Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992 se establece que el porcentaje referido en la nueva Ley reguladora del Fondo será del 35 por ciento y que, para 1993 y años sucesivos, el volumen del Fondo no podrá ser inferior al de 1992, es decir, se fija tal volumen en 128.844,9 millones de pesetas.²⁴⁴

A nuestro juicio, la solidaridad en el sistema se refuerza poco con la elevación del porcentaje del FCI; Además, el Acuerdo de 1992 estableció también que excepcionalmente para 1992 el FCI será de 128.844,9 millones de pesetas que corresponden a la cantidad de 1991, pasando a ser en todo caso cantidad mínima o suelo para 1993 y años siguientes, pero teniendo en cuenta que hubo un gran descenso de la inversión civil nueva desde entonces el FCI quedó prácticamente congelado en esa cantidad.

²⁴³Vid., por todas as publicações del citado Acuerdo del CPFF, de 20/01/92, la versión publicada en **PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA**, Número 40 (1992), Madrid, págs. 104/129, anexos incluidos.

²⁴⁴Vid., VELA SASTRE, Inmaculada: “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas” en el período de 1992-1996, en **Boletín ICE Económico**, Núm. 2315, del 27 de febrero al 7 de marzo de 1992, págs. 679/684.

Como ya hemos señalado anteriormente aunque el Fondo creció entre 1990 y 1991 en un 7,33 frente a la Compensación Transitoria que los hizo en un 6,58, pero posteriormente, como veremos más adelante, quedó congelado, mientras que la Compensación Transitoria experimentó los crecimientos del resto del PPI, en beneficio de las CCAA ricas, que transformaron su Fondo de 1989 en CT y posteriormente en Porcentaje.

Por otro lado, la fijación citada del volumen del Fondo, aunque suponga una aportación adicional de 21.353,0 millones de pesetas, significa una majoración de la dotación a enfrentar las diferencias interterritoriales de muy escasa repercusión a la solidaridad interterritorial que se desea de un instrumento una vez más aviltado. Nunca es demasiado recordar que las CCAA pobres o menos desarrolladas, entendiendo por tales es este contexto, las que permanecieron en el FCI tras la reforma de 1990 y del Acuerdo de 1992 (inicialmente nueve Comunidades y a partir de 1993, diez, por la incorporación de Cantabria) solamente aceptaron dicha operación de recortes sucesivos de recursos y miembros partícipes, entre otras razones, porque se pensaba que un Fondo más reducido podría experimentar crecimientos mayores, pero la verdad es que no fue así, como tenemos oportunidad de verificar más adelante, cuando tratamos a fondo del tema de la Compensación Transitoria.

Otra cuestión importante a tratar, en el contexto de la formulación definitiva del Fondo de Compensación Interterritorial, sería acerca de las relaciones entre el FCI y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en adelante: FEDER).

El carácter redistributivo del FCI español se ha visto, sin embargo, reforzado tras la incorporación de la península ibérica a la Comunidad Europea.

En definitiva, como hemos dicho, en el apartado inmediatamente anterior, tras los acuerdos formulados y firmados en el seno del CPFF, de noviembre de 1986, sobre financiación autonómica que permitieron acceder a las CCAA españolas a los recursos comunitarios del FEDER, es decir, aquellas Comunidades susceptibles de recibir recursos del Fondo Europeo han podido presentar proyectos susceptibles de ser cofinanciados hasta un montante equivalente a 30 por ciento de su participación en el FCI, y este hecho ha contribuido para aumentar la dispersión de la financiación per cápita del Fondo español, como se verá en el próximo apartado.

Ahora, nada más oportuno que hacerse un análisis de las relaciones del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) con el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), en la medida en que tales relaciones significan verdaderamente el resultado de la integración del sistema español de compensación horizontal ordinaria indirecta a la política comunitaria de desarrollo regional, como podrá verse a continuación.

Antes de procedermos a una evaluación mínima del nuevo FCI, ya sea en sus relaciones con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, ya sea en los posibles efectos del Fondo de Compensación en el desarrollo regional, debemos afirmar que, tras el más elemental análisis de la normativa vigente del instrumento de compensación horizontal indirecta de España, impartida en los apartados anteriores, podemos valorar el FCI actual como mecanismo que va dirigido a corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y a hacer efectivo el principio de solidaridad, siendo las CCAA receptoras aquéllas que presentan un menor desarrollo económico dentro del Estado español y coincidiendo tales Comunidades con las incluidas por la Comunidad Económica Europea dentro de las regiones beneficiarias de los Fondos Estructurales Objetivo 1, como veremos a continuación.

C/ Las relaciones entre el FCI y el FEDER: resultado de la integración del sistema español de compensación horizontal indirecta a la política comunitaria de desarrollo regional

Nuestra intención es hacer en este apartado una aproximación – a nivel práctico y desde la perspectiva preferentemente de la economía aplicada –, de los dos mecanismos financieros de carácter solidario y redistributivo, tras el ingreso de la España de las Autonomías en la denominada Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (adelante, FEDER) y el FCI, para luego hacer una valoración de las acciones del Fondo respecto al desarrollo regional.

La Exposición de Motivos de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, analizada por nosotros en apartados anteriores, ha añadido, con claridad meridiana, una cuarta razón principal a los tres expuestos motivos de puesta en marcha del proceso de reforma del Fondo de Compensación Interterritorial, en los siguientes términos: “Además, a los tres motivos anteriores debe añadirse la conveniencia de que el Estado adopte, tras el ingreso en la Comunidad Económica Europea, una política regional coherente y armónica con la comunitaria, lo que exige la puesta en práctica de criterios de selectividad en las acciones de desarrollo regional, de modo que los dos mecanismos financieros de carácter solidario y redistributivo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Interterritorial, se complementen y potencien respectivamente conforme corresponde a dos instrumentos que persiguen idéntico objetivo”.

Ahora bien: el nuevo sistema de incentivo económico regional de ayudas europeas a través de los Fondos de Cohesión implicó, por lo tanto, a una necesidad de adaptación

del FCI reformado, en cuanto nuevo instrumento de política de desarrollo regional español.

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), de España, sufre continuos cambios a lo largo de sus casi tres lustros. Si por un lado, hay que regionalizar el conocimiento de los problemas y desigualdades existentes, en cambio, hay que reconocer la siempre mayor dependencia de soluciones globales, centrales y, porque no decir, universales. No se debe desconocer soluciones ajenas, ni estrecharse o cerrarse para otras experiencias. Además, de la determinación legal inexcusable de revisión del FCI, a cada cinco años, en cuanto a sus criterios de ponderación de los distintos índices, el hecho de la existencia de cambios sociales y políticos vitales en la vida moderna, impone las adaptaciones inexcusables a estos Fondos de desarrollo regional.

En definitiva, en los umbrales del siglo XXI, como muy acertadamente ha señalado **Vieitez**, “parecen predominar fuerzas centrípetas en una doble dirección: hacia lo local, profundizando la dinámica regionalizadora, y hacia lo supranacional, reconociendo la creciente interdependencia de los Estados y la globalización de los problemas”.²⁴⁵

En ese sentido, vivemos en una época que, como ha puesto de manifiesto **Morón**²⁴⁶ está marcada por la interdependencia en el ámbito nacional e internacional que ha relegado al anacronismo tanto las economías **autárquicas** como la fragmentación de las actuaciones económicas públicas, dentro de un mismo Estado, en compartimentos estancos.

A nuestro juicio, la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, en el año 1986, representa una tentativa de superar el estadio autárquico de su economía, y asimismo una búsqueda de integración en la economía globalizada del presente y del futuro. Por ello, igualmente estamos de acuerdo que España deba adoptarse presupuestos rígidos, bien como buscar cumplir los criterios de la convergencia fiscal (respecto al déficit, a la inflación, tipos de intereses y tipos de cambio de moneda) en el proceso de integración europea, de modo a lograr su entrada en la Unión Económica y Monetaria, el más rápido, si posible mismo, a la primera hora de la fecha fijada para entrada en vigor (1999) de dicha UEM.²⁴⁷

²⁴⁵CARAMÉS VIEITEZ, Luís: “Introducción a la hacienda local y autonómica”, Editorial Civitas, Madrid, 1994, pp.17

²⁴⁶SANCHEZ MORÓN, Miguel: “Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas”, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 19

²⁴⁷Entre una amplia literatura dedicada a los problemas jurídicos y económicos del Tratado de Maastricht, respecto a España, ver, entre otros, FUENTES QUINTANA, Enrique: “Economía y Economistas Españoles 96” en **Revista Galega de Economía**, Santiago de Compostela, 1996, págs. 5/52.

En el primer año de España integrando la Comunidad Económica Europea, es comprensible que haya sido la Administración Central quien utilizara los fondos estructurales, considerando que el Tratado de Adhesión consideró favorables los proyectos que ya estaban en curso de ejecución.

El informe del Ministerio de Economía y Hacienda de España, año de 1989, da cuenta de estadísticas y datos relativos a las CCAA, que se han beneficiado de recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), asimismo, de otros Fondos Estructurales Europeos, cuya utilización, por nosotros, ha sido esencial e imprescindible.²⁴⁸

En base a los artículos 92/94 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), a los principios de coordinación de los regímenes de ayuda con finalidad regional y en defensa del principio de libre competencia, la Comisión de la Comunidad Económica Europea aprobó un mapa de incentivos regionales en España. Sin embargo, dichos artículos del Tratado de la Unión Europea integran el título V – Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones.

Esos incentivos regionales en España aprobados a los arts. 92 - 94 del mencionado tratado establece zonas geográficas y topes máximos de ayuda, en función de una serie de variables, en especial, tasa de paro y PIB/habitante en paridad de poder adquisitivo, migración neta, densidad de población y tasas de actividad, etc.

Al mapa que la Comisión de la CEE aprobó a España debía adaptarse el nuevo sistema de incentivos regionales, entre los cuales el nuevo FCI así se hizo, como lo veremos adelante.

El nuevo sistema introdujo esas principales novedades, según el informe del Ministerio de Economía y Hacienda de España: “a) la unicidad del instrumento; b) La Ley 50/1985 define los incentivos regionales como ayudas financieras destinadas, en primera vez en España, a fomentar la actividad empresarial; c) Ese instrumento de carácter financiero es diferenciador y establece diversos topes máximos de ayuda (desde un 20% hasta un 75% de la inversión aprobada) de acuerdo con la naturaleza e intensidad de las distintas problemáticas socioeconómicas de las zonas promocionales, cumpliendo así con la normativa comunitaria, y en particular con los principios comunitarios de coordinación para ayudas regionales; d) La definición de sectores promocionables y de objetivos en cada una de las regiones del Consejo Rector, teniendo en cuenta las políticas sectoriales a nivel nacional y autonómico, lo cual permite sin duda una utilización más coordinada del instrumento de incentivación; e) Selección

²⁴⁸Cfr. “Política Regional en 1989 – Informe Anual – Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1989, en especial capítulos V y VI, pps. 181/220.

de proyectos que creen una riqueza neta con caracteres de permanencia en las regiones españolas; f) Superación de los problemas de administración del antiguo sistema y desarrollo de un procedimiento de seguimiento y control (incluso, por las CCAA), con lo cual el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la obtención de una resolución por parte del empresario español no excede, generalmente, de los cinco meses; y, g) El esquema de órganos gestores (Consejo Rector y grupos de trabajos delegados, Dirección General de Incentivos Regionales y Comunidades Autónomas) da entrada a las CCAA, respondiendo así a las exigencias planteadas por la nueva organización territorial del Estado”.²⁴⁹

En este período definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas hay que mencionar, reflexionar y valorar el intento de articular, mediante una serie de medidas, el Fondo de Compensación Interterritorial con el FEDER, elemento necesario para el acceso a los Fondos comunitarios para el desarrollo.

Esta ligazón que comenzó en 1987, se hizo mucho más estrecha en la Ley 29/1990, del FCI, que ha profundizado la revisión del Fondo, desde entonces integrando el modelo de financiación de las CCAA – no más como financiador de la inversión nueva, sino que como instrumento de desarrollo regional –, cuyo mencionado Acuerdo, con el método aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), en el 7 de noviembre de 1986, comentado en apartados anteriores, en base al transcurso del período de 5 años desde la aprobación de los correspondientes Estatutos, llegó a una fórmula bien más operativa, automática y estable, para que las CCAA accedieran al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Razón asiste a **Biescas Ferrer y López Laborda**, cuando subrayan que “por ello a partir de 1987 aquellas Comunidades que tuvieran zonas que hubieran sido consideradas como susceptibles de recibir recursos del FEDER podrían presentar proyectos susceptibles de ser cofinanciados hasta un montante equivalente al 30 por 100 de su participación en el FCI”.²⁵⁰

Estos autores hacen referencia a la fórmula de acceso de las CCAA a los recursos del FEDER (al establecer que las Comunidades Autónomas españolas que estaban declaradas zonas FEDER pudieran solicitar financiación de este Fondo comunitario hasta el 30% de su respectivo FCI), denominándola o valorándola o criticándola de **simplicista, pero que permitió llegar a acuerdos operativos**, lo que resultó positivo a la financiación autonómica.

²⁴⁹Cfr. Informe de 1989 – Ministerio de Economía y Hacienda, pps. 20/37, en concreto, pp.27/28.

²⁵⁰BIESCAS FERRER, José Antonio: “Financiación via Fondo de Compensación Interterritorial y Desarrollo Regional desde la Constitución”, en “**FCI: Memoria de un Cambio**”, IEF/MEH, Madrid, 1992, pps. 97/132, en concreto, pp.118.

El sistema de financiación de las CCAA, que ha permitido la descentralización española, a nivel político y haciendístico, en estos tres últimos lustros, y asimismo ha conseguido, sin embargo, verdaderos milagros, a pesar de sus defectos, siempre identificados por los expertos,²⁵¹ y valorados por nosotros a lo largo de este trabajo, en especial en cuanto al FCI. En cambio, siempre decimos que son dignos de elogios los acuerdos conseguidos hasta entonces, aunque tras discusiones casi interminables, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Me refiero, en concreto, al Acuerdo del Consejo, de 7 de noviembre de 1986, tras la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) que permitió a las CCAA acceder al FEDER para financiar proyectos de su competencia en los siguientes términos:

“Las Comunidades Autónomas con territorios calificados como zona asistida podrán proponer proyectos FEDER y conseguir financiación hasta un límite máximo del 30 por ciento de su respectivo FCI. Este límite deberá entenderse como aplicable al gasto anual de los nuevos proyectos FEDER presentados, más el de los proyectos FEDER en ejecución en cada Comunidad. Las Comunidades Autónomas cofinanciarán los proyectos que, habiendo sido propuestos por ellas, hayan obtenido ayuda del FEDER, utilizando los recursos de su respectivo FCI”.²⁵² Sin embargo, tiene, desde entonces, estrecha relación el FCI con el FEDER, como puede demostrarse a través del cuadro siguiente:

CUADRO 7
INTERVENCIONES DEL FEDER POR REGIONES
(Pagos en millones de pesetas)

REGIONES	1989	% TOTAL	1986/89	% TOTAL
ANDALUCÍA	24.365,6	21,0	78.238	28,5
ARAGÓN	599,0	0,5	2.439	0,8
ASTURIAS	10.625,8	9,2	19.153	6,9
CANARIAS	2.091,6	1,8	8.939	3,2
CANTABRIA	155,4	0,1	3.246	1,1
CAST.Y LEÓN	7.146,9	6,2	27.698	10,1
C.LA MANCHA	11.508,5	9,9	36.616	13,3
C.VALENCIANA	5.847,1	5,0	9.624	3,5
CATALUÑA	1.398,4	1,1	3.733	1,4
EXTREMADURA	4.821,9	4,2	17.151	6,2
GALICIA	5.586,8	4,8	17.103	6,2
MADRID	1.601,4	1,4	2.069	0,7
MURCIA	2.093,7	1,8	8.878	3,2
NAVARRA	305,9	0,3	306	0,1
PAÍS VASCO	2.032,2	1,7	2.033	0,7
MULTIREGIONALES	35.475,0	30,4	36.758	13,4
TOTAL	115.657,0	100,0	273.989	100,0

Fuente: D.G.Planificación (Ministerio de Economía y Hacienda).

²⁵¹Vid. El Libro blanco, antes referido.

²⁵²Vid. Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 7 de noviembre de 1986.

Todos sabemos que la cuantía del FCI, según el artículo 16.1 de la LOFCA, no debe ser inferior al 30% de la inversión pública incluida anualmente en los Presupuestos Generales del Estado español. La Ley 7/1984, del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) fijó en el 40% de la inversión pública la dotación del mismo, para el período de 1984 a 1986, ambos inclusive. Por el cuadro num. 7 se percibe la importancia cuantitativa y cualitativa del FEDER en la medida en que en el período de 1986 a 1989, el montante de fondos FEDER correspondiente a pagos realizados por inversiones hechas durante el mismo ha ascendido a 273.989 millones de pesetas de los cuales 115.657 millones corresponden a 1989. Por su parte, el cuadro anterior demuestra que las siete regiones con niveles de renta por habitante inferiores a la media nacional (Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia y Castilla-León, Canarias y Ceuta y Melilla) han absorbido más del setenta por ciento de los pagos del FEDER en el período indicado.

No obstante, ha señalado **Salomé Ugarte** que en el ámbito de la Comunidad, el Fondo estructural por antonomasia está representado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Su misión característica consiste, precisamente, en la corrección de los principales desequilibrios regionales, a resultas de lo cual concede la asistencia y ayuda financiera necesaria cuando una región sufre, por ejemplo, una reconversión industrial.²⁵³

Claro está que las acciones estructurales dirigidas a mejorar la cohesión económica y social en el espacio comunitario establecen perspectivas financieras que el FEDER no agotan. Los recursos comunitarios establecidos por el Consejo Europeo de Edimburgo, a finales de 1992, incluso con previsiones para 1994/1999, se refieren tanto a los fondos estructurales como el FEDER, el FSE – (Fondo Social Europeo), el FEOGA – (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola), como el nuevo Fondo de Cohesión cuya creación se contemplaba ya en el Tratado de la Unión, firmado en Maastricht.

El Fondo de Cohesión prevía recursos en millones de Ecus (Economic currency unit),²⁵⁴ para los años de 1993/1999, de la siguiente magnitud: 1993 = 1.500 ecus; 1994 = 1.750 ecus; 1995 = 2.000 ecus; 1996 = 2.250; 1997 = 2.500 ecus; 1998 = 2.550 y año 1999 = 2.600 ecus.

²⁵³UGARTE, Salomé Císal y Otros: Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea. McGraw-Hill, Madrid, 1993, p.78

²⁵⁴El Ecu está previsto como el padrón monetario de la Unión Europea, cuando se de la etapa de la unión monetaria entre sus miembros.

Considerada la magnitud de estas cifras, asiste razón a **Biescas Ferrer y López Laborda** cuando subrayan que las relaciones establecidas en los acuerdos sobre financiación de las Comunidades Autónomas de noviembre de 1986 entre el FCI y los recursos provenientes del FEDER se han visto notablemente afectadas, así como los argumentos utilizados para su interconexión, con la reciente reforma introducida a escala de la CEE que alcanza a las funciones y coordinación de estos Fondos, a través de la adopción del Reglamento (CEE 2052/88) y su posterior desarrollo en los Reglamentos (CEE) 4253/88 de coordinación y 4254/88 que regula específicamente el funcionamiento del FEDER y los 4255 y 4256 del Fondo Social Europeo y FEOGA – Sección Orientación, respectivamente.

A modo de conclusión, han puesto de relieve estos autores: “Toda esta nueva normativa que se encuadra en el desarrollo de los nuevos artículos del Tratado 130 A, 130 C, y 130 D introducidos por la aprobación del Acta Única, han supuesto un cambio sustancial en la actuación de los Fondos Estructurales”.²⁵⁵

Sin perjuicio de las previsiones establecidas en los Fondos Estructurales, en millones de ecus, no se debe olvidar que España es uno de los Estados miembros de la Unión Europea (Adelante, UE) que más recursos recibirá entre los años 1993/1999. Eso en virtud de lo establecido en el Tratado de la UE, según lo cual se beneficiarán de estos recursos los Estados miembros cuyo PNB por habitante es inferior al 90% de la media comunitaria.

No obstante, a nuestro juicio, es menester hacerse una revisión de la territorialización de los Fondos de Desarrollo Regional, es decir, de los Fondos Estructurales, distribuyendo éstos con los mismos criterios que el FCI.

De hecho, Grecia, Portugal, Irlanda y España son actualmente los únicos que implementan tal criterio, y, por lo tanto, son aquellos entre los que ha distribuido el Fondo de Cohesión, y según la siguiente proporción: un 16-20% para Grecia, igual porcentaje para Portugal, un 7-10% para Irlanda y un 52-58% del total correspondería a España.

No obstante, hay que clarificar el tema del Fondo de Cohesión dando mayor protagonismo a las Comunidades Autónomas y evitando que éste funcione “de hecho” como un FCI a la inversa, esto es, un Fondo de Descompensación Interterritorial, en la España de las Autonomías.

Todo ello, aunque, por supuesto, España será el mayor beneficiario de este Fondo entre los años mencionados, en virtud de su situación calificada entre los objetivos

²⁵⁵BIESCAS FERRER, José Antonio y LÓPEZ LABORDA, Julio, Op.cit. p.118

números 1 (**desarrollo de las regiones con un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria**), núm. 2 (regiones en declive industrial) y 5 b (**zonas rurales atrasadas**).²⁵⁶

Las regiones españolas incluidas en el objetivo núm.1 a efectos del reparto de los recursos de los Fondos Estructurales europeos entre los Estados miembros son las siguientes: Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, y Murcia.

Por lo que puede verse la distribución territorial de las inversiones de los Fondos de Desarrollo Regional, en España, no coinciden completamente con los criterios del FCI, lo que, en nuestra opinión, conduce a distorsiones en los objetivos desarrollistas del Fondo español, en perjuicio, por lo tanto, para la solidaridad y compensación interterritoriales.

²⁵⁶Véase que tras la reforma de 1993, con los nuevos reglamentos reguladores de los fondos estructurales, fechados todos el día 20 de julio de ese año, se han redefinido los cinco objetivos cubiertos por la cofinanciación de la Unión Europea a través de los mismos, a los cuales merece referirse ahora solamente a los números 1, 2 y 5b: a) **Objetivo 1:** fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas, siendo elegibles aquellas regiones cuyo Producto Interior Bruto por habitante sea, sobre la base de los datos de los tres últimos años, inferior al 75 por ciento de la media comunitaria. Este objetivo se financia con el FEDER y, complementariamente, con el FSE y el FEOGA. El Fondo de Compensación Interterritorial se relaciona fundamentalmente con el FEDER; b) **Objetivo 2:** reconvertir las regiones, cuencas de empleo o núcleos urbanos gravemente afectados por la crisis industrial, siendo elegibles aquellas regiones en las que la tasa media de desempleo sea superior a la media comunitaria en los tres últimos años y, para cualquier año de referencia a partir de 1975, que su porcentaje de empleo industrial sea igual o superior a la media comunitaria y se haya producido una disminución comprobadas del mismo. Este objetivo se financia con el FEDER y el FSE; y, c) **Objetivo 5 b):** fomentar el desarrollo de las zonas rurales, siendo elegibles aquellas zonas de bajo nivel socioeconómico tomando como referencia el Producto Interior Bruto por habitante y que respondan, además, a dos de los tres criterios siguientes: tasa elevada de empleo agrícola en relación al empleo total; bajo nivel de ingresos agrícolas; baja densidad de población y/o tendencia importante a la despoblación. Este objetivo se financia con el FEOGA y, complementariamente, con el FEDER y FSE

Apreciarse en el cuadro 8 siguiente:

CUADRO 8
DISTRIBUCIÓN POR ESTADOS MIEMBROS DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS
ESTRUCTURALES EN EL OBJETIVO N.1
(Período 1994/1999)

ESTADOS MIEMBROS PARTÍCIPES	Millones de Ecus a precios de 1994	Porcentaje de participación	Población objetivo núm.1 1991	% de población total objetivo núm. 1	Índice %
GRECIA	13.980	14,9	10.153	11,3	132,1
ESPAÑA	26.300	28,0	23.314	25,9	108,3
IRLANDA	5.620	6,0	3.524	3,9	153,1
PORTUGAL	13.980	14,9	9.362	10,4	143,3
BELGICA	730	0,8	1.280	1,4	54,7
ALEMANIA	13.640	14,5	15.974	17,7	82,0
FRANCIA	2.190	2,3	1.688	1,9	124,5
ITALIA	14.860	15,8	21.184	23,5	67,3
HOLANDA	150	0,2	218	0,2	66,0
R.UNIDO	2.360	2,5	3.319	3,7	68,2
TOTAL	93.810	100,0	90.016	100,0	100,0

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Como se puede ver en el cuadro núm. 8, anterior, España recibirá en el período 1994/1999, para las regiones del Objetivo núm. 1, (y que desde entonces ya coinciden con aquellas comunidades autónomas partícipes del FCI), a precios de 1994, la cantidad de 26.300 millones de ecus, con una participación de 12,2 puntos por encima de su inmediato seguidor, Italia, que recibirá el 15,8% solamente.

Por lo tanto, la determinación de los territorios beneficiarios del Fondo de Compensación tras la aprobación, por las Cortes Generales, de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, se hizo a nivel de Comunidad Autónoma, consecuentemente con la práctica adoptada por la Comunidad Económica Europea para determinar las regiones beneficiarias de los Fondos Estructurales del Objetivo 1, como ha señalado la Exposición de Motivos de la citada norma.

Como ha subrayado muy correctamente **Cordero Mestanza**, de la Dirección General de Planificación de España, si se compara la distribución porcentual del montante total del objetivo núm.1 por países miembros del período anterior, 1989/93, con el período actual, 1994/99, se constata que como resultado de la aplicación de unos criterios de reparto más objetivos, solamente España, de entre los países que inicialmente tuvieron regiones incluidas en el objetivo núm.1, ha aumentado su

porcentaje de participación, ya que ha pasado del 27% al 28%.²⁵⁷ (vide cuadros núms. 8 anterior, y 9 en adelante).

A la proporción que España aumenta su porcentaje de participación en el reparto de los recursos del Fondo de Cohesión de la CEE (en especial por cuenta del objetivo núm. 1, de los Fondos Estructurales – FEDER, FSE y FEOGA – Sección Orientación) su Fondo de Compensación Interterritorial tiende a adecuarse a la nueva política comunitaria de desarrollo regional, ya sea por la coordinación entre los dos mecanismos financieros de carácter solidario y redistributivo – FEDER y FCI –, ya sea por la adecuación impuesta al FCI a través de la Ley 29/1990, antes comentada.

CUADRO 9
DISTRIBUCIÓN POR ESTADOS MIEMBROS DE LOS RECURSOS DE
LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN EL OBJETIVO NÚM. 1
(Período 1989/93)

ESTADOS MIEMBROS	Millones de Ecus a precios de 1988	Porcentaje de participación	ECUS/HABITANTE	ÍNDICE
ESPAÑA	9.779	27,0	437	84,4
IRLANDA	3.672	10,1	1.036	200,0
GRECIA	6.667	18,4	669	129,2
PORTUGAL	6.958	19,2	682	131,7
ITALIA	7.443	20,6	359	69,3
FRANCIA	888	2,5	574	110,8
R. UNIDO	793	2,2	506	97,7
TOTAL	36.200	100,0	518	100,0

Fuente: Dirección General de Planificación – Ministerio de Economía y Hacienda, apud Cuadernos de Actualidad. IEF, num. 5/1994, Año V

El cuadro anterior refleja el período 1989/1993 de distribución comparativa de los recursos de los mencionados Fondos estructurales europeos, en cuanto al porcentaje de participación española.

Para la cuestión que se plantea de saberse si las relaciones FCI/FEDER han sido positivas o no, en el período definitivo de financiación de las CCAA ya no es posible pensar como quienes (**Biescas Ferrer y López Laborda**) han afirmado que la distribución

²⁵⁷CORDERO MESTANZA, Gervasio: "Los Fondos Estructurales Europeos en el período 1994/1999: distribución por Estados Miembros y repercusiones para España", en **Cuadernos de Actualidad**, núm. 5/1994, año V, pps. 193/205, en concreto, pp.197

por objetivos de la actuación de los Fondos Estructurales, y concretamente del FEDER, como instrumento de los objetivos números **1, 2 y 5b**), hace concentrar su actividad en una parte del territorio español 'por lo que no coincide con el espacio geográfico de actuación del FCI, que en la actualidad alcanza a toda la geografía española.'

Desde la reforma del Fondo, sin embargo, coincide más proximamente estos espacios geográficos de actuación, puesto que desde entonces (1991), los partícipes de los recursos del FCI (las diez CCAA menos desarrolladas) ya no alcanzan toda la geografía española, como en el período provisorio.

No obstante, como hemos señalado anteriormente, los Fondos de Desarrollo Regional deberían ser mejor repartidos desde que adoptados fuesen los criterios de distribución regional conforme los emplea el FCI, es decir, abogamos la distribución de los Fondos Estructurales en España con los mismos criterios del Fondo de solidaridad y compensación interterritoriales español, a través de una profunda revisión en la actual territorialización de la aplicación de los recursos de los mismos.

Un punto de vista más a este respecto, aún cuando éste es salvable, se centra en que la cofinanciación del FEDER varía según los objetivos y en función de otras consideraciones: gravedad de los problemas, capacidad financiera del Estado e interés comunitario y regional de las acciones".²⁵⁸

En términos generales, el FCI ha cumplido, en cierta medida, su papel de instrumento compensatorio, como pone de manifiesto el hecho de que para el conjunto del período 1983/89, las siete CCAA menos desarrolladas hayan absorbido prácticamente el 70% de las dotaciones del Fondo. El informe del Ministerio de Economía y Hacienda – año 1989 – subraya y comenta la existencia de dos fases del FCI, hasta entonces detallados por nosotros, en los apartados anteriores de este capítulo, es decir, en los períodos transitorio y definitivo de Financiación de las CCAA.

Como ha subrayado el citado Informe Oficial, al reconocer la distorsión del FCI y justificando la necesidad de reforma de su normativa: "En la primera (1983/86), el FCI tiene un carácter claramente redistributivo. Sin embargo, en la segunda (1986/89), y sin que ello signifique que el Fondo haya perdido totalmente su papel compensador, algunas regiones de entre las menos desarrolladas están perdiendo cuota, mientras las de más elevada renta han incrementado su porcentaje de participación".²⁵⁹ Pero, veamos el cuadro siguiente:

²⁵⁸BIESCAS FERRER, José Antonio y LÓPEZ LABORDA, Julio: Op.cit. p.120

²⁵⁹Vid. INFORME ANUAL 1989 – MEH/ DG. PLANIFICACIÓN, Madrid, 1990, pps. 20/37, en concreto, p.22/23.

CUADRO 10
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL FCI (Competencias y Adm. Central)

CCAA	SUMA 1983/89	%	1989	%
ANDALUCÍA	344.891,4	26,1	49.855,6	23,2
ARAGÓN	29.710,4	2,2	4.269,2	2,0
ASTURIAS	29.514,4	2,2	4.763,3	2,2
BALEARES	11.652,2	0,9	1.541,9	0,7
CANARIAS	71.159,0	5,4	11.750,5	5,5
CANTABRIA	11.226,0	0,8	1.767,3	0,8
CAST.Y LEÓN	115.143,8	8,7	16.118,1	7,5
C.LA MANCHA	94.446,4	7,1	15.047,3	7,0
CATALUÑA	114.451,6	8,7	23.892,5	11,1
C.VALENCIANA	76.668,1	6,0	13.490,1	6,3
EXTREMADURA	96.407,2	7,3	12.739,6	5,9
GALICIA	140.277,2	10,6	22.889,7	10,7
MADRID	73.437,0	5,6	12.477,5	5,8
MURCIA	28.041,7	2,1	5.071,1	2,4
NAVARRA	8.896,2	0,7	1.458,4	0,7
PAIS VASCO	61.951,4	4,7	15.994,0	7,4
RIOJA	4.340,9	0,3	635,0	0,3
CEUTA	3.722,2	0,3	580,9	0,2
MELILLA	3.219,7	0,2	472,2	0,2
TOTALES	1.321.156,8	100,0	214.814,2	100,0

Fuente: D. G. de Planificación/MEH y elaboración propia.

Por el cuadro anterior, queda demostrado la evolución y distribución de las dotaciones del FCI desde 1983 hasta 1989, de modo a verse configuradas las dos mencionadas fases, en especial la última, es decir, el período definitivo de financiación de las CCAA, en que se ha conocido el cambio por que el Fondo tuvo que someterse en cuanto nuevo instrumento integrante del nuevo sistema de incentivos económicos regionales a aspirar a reducir las diferencias territoriales del nivel de vida, renta y riqueza en España, desde 1986 incorporada a la Comunidad Europea.

Como ha observa, **Leonardi y Shari Garmise** "Structural Fund allocations have not been reduced and they will be increased even more in the Delors II Budget proposal. In addition, extra money will be provided through the Cohesion Fund designed to finance projects in **Spain**, Portugal, Ireland, and Greece in the areas of environment and transportation".²⁶⁰

²⁶⁰ ROBERT LEONARDI y Otro: "Subnational elites and the European Community", Frank Cass & Co. Ltd., R.Unido, 1993, pps. 247/272, en concreto, p.271.

Como consecuencia del juego de normativas de la CEE, todos sabemos que las Comunidades Autónomas de España, con territorios calificados como zonas asistidas podrán obtener una financiación adicional hasta el 30% de su FCI, como dicho en la fórmula, y siempre que presenten proyectos de desarrollo en cuantía y calidad suficiente para ser aprobados por la Comisión Europea.

Por ahí ya se puede evaluar el impacto que el FEDER, como instrumento de política comunitario corrector de desequilibrios regionales provoca en las inversiones públicas españolas.

Se revela, sin embargo, una relación de interdependencia cuantitativa y cualitativa, y asimismo de coordinación entre los dos instrumentos de compensación financiera, nos pareciendo positivas las relaciones mantenidas hasta ahora entre el FCI y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en España, aunque mejor estaría, desde nuestro punto de vista, si acaso repartido éste, según los mismos criterios adoptados por aquel.

Esa relación de interdependencia cuantitativa y cualitativa mantenida entre el FCI y el FEDER, llevó a **Biescas Ferrer y López Laborda** a afirmar que al duplicarse la cuantía financiera de los Fondos en el horizonte de 1993 y en concreto las cuantías destinadas a las zonas cubiertas por el objetivo num.1 para el año 1992, se modifica sustancialmente la cuantía total de recursos financieros proveniente de las Comunidades Europeas con destino a las políticas estructurales y especialmente a la política regional.

Tras la duda expresada por estos autores de que los recursos del FCI vengan a seguir creciendo – hoy ya sabemos todos que, en realidad, ellos fueron prácticamente congelados desde 1992 –, terminan por concluir que la “mayoría de los nuevos recursos comunitarios adicionales se destinarán principalmente a financiar proyectos y programas de competencias de la Administración Central del Estado”.²⁶¹

En este sentido, concordamos con el anterior Ministerio de Economía y Hacienda, en cuyo informe de 1989, antes referido, ha subrayado y reconocido la necesidad de coordinación de la política de la concurrencia y la política regional, dentro de la CEE, para que se evite la coexistencia de distintos criterios para la delimitación de las zonas de ayuda, una vez que una eventual disparidad de criterios permitiría la exclusión de las ayudas a regiones que, desde el punto de vista de la CEE, son regiones en que ha un nivel bajo de desarrollo, aunque a nivel nacional se hallen por encima de la media del país.

En el caso concreto de España, “la disparidad de criterios de delimitación impide aplicar incentivos a algunas regiones clasificadas como industriales en declive, según

²⁶¹ Cfr. Op.cit. idem, ibidem.

el enfoque de la política regional, por haber sido excluidas en función de los criterios aplicados por la política de concurrencia".²⁶²

Además, el artículo 8 de la Ley 7/1984, del Fondo de Compensación recorre la obligación de las Comunidades Autónomas beneficiarias del FCI de elaborar un programa de desarrollo regional, según una metodología común, aprobada por el Gobierno, consultado lógicamente el CPFF, puesto en marcha ya desde 1987, el cual viene impuesto por el ingreso de la Unión Europea, habida cuenta de las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Los Programas de Desarrollo Regional (PDR) a que se obligan a elaborar las CCAA perceptoras del Fondo deberían mejor se coordinar, ya sea con el resto de las inversiones públicas que se vayan a realizar en el ámbito territorial de la Comunidad, ya sea con la política comunitaria de desarrollo regional.

Inicialmente, como ha señalado Tella²⁶³ los proyectos concretos que se financiaban por el FCI se determinaban de mutuo acuerdo por el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente, sistema este muy criticado como atentado a la autonomía, aunque perfectamente compatible con la Constitución, según reiterada jurisprudencia.

En ese sentido, como ya hemos subrayado en profundidad en apartado anterior acerca de la jurisprudencia del Juez de la Constitución, las STC 183/88 y 250/88 estimaron compatible con el marco constitucional la exigencia de acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente, por tratarse de una fórmula de colaboración y dada la necesidad del Estado de garantizar la efectiva consecución de las finalidades de compensación perseguidas por los objetivos del FCI.

Tras el Acuerdo de 21 de febrero y la aprobación de la nueva Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo, al ser la totalidad del FCI objeto de transferencias a las CCAA (art. 6.1), son éstas las que determinan los proyectos concretos en que han de materializarse las inversiones con cargo al Fondo.

Por ello puede decirse que nos ha causado sorpresa que durante la última reforma del sistema de financiación de las CCAA (septiembre de 1996), el CPFF no haya tocado en el FCI, es decir, haya perdido la ocasión para establecer los mismos criterios de reparto del Fondo español para orientar la distribución de los recursos del FEDER.

²⁶²Vid. Informe anual de 1989-MEH/D. G. de Planificación, p.36

²⁶³FALCÓN Y TELLÁ, Ramón "El Fondo de Compensación Interterritorial" cit. pág. 96

Como ha puesto de manifiesto **Moldes**²⁶⁴ no existió por parte de la Administración un cálculo de las necesidades financieras de cada Comunidad para la prestación de los servicios transferidos y el desarrollo de los mismos. De la distribución del coste efectivo se deriva una posición relativa en financiación para cada Comunidad que a través de los acuerdos de financiación definitivos se modifica a favor de algunas Comunidades.

No aceptamos que el Consejo no resuelva la pendencia que persiste en el Fondo – pequeño, todavía controlado y condicionado.

En definitiva, las relaciones entre el FCI y el FEDER, además de las reconocernos la relevancia y aunque no sea objetivo el que agotemos aquí el estudio de las relaciones entre ambos fondos, las creemos como de mayor monta que las existentes entre el Fondo Constitucional de Financiación de Nordeste (el FNE brasileño) y el MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur), adelante estudiadas en capítulo posterior, una vez que se configuraron éstas solamente a partir de la incorporación de Brasil a este nuevo mercado, en el año 1995, diez años después, por lo tanto, del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea.

2/ EL PERÍODO DENOMINADO DE LA “CORRESPONSABILIDAD FISCAL” (1992/1996).

A/ Introducción

Teniendo en cuenta que la Hacienda autonómica viene caracterizada como una hacienda de transferencias, en la medida en que la LOFCA reserva los principales impuestos al Estado, además de prohibir que las CCAA graven hechos imponible ya gravados por la Hacienda Central (art. 6.2), el Fondo de Compensación puede ser analizado también como más una de las transferencias, dentro de las tantas que el Estado coordina.

En todos esos tres pasados lustros, tras la entrada en vigor en el año 1980 de la LOFCA, Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las

²⁶⁴MOLDES TEO, E.: “La participación...” Cit., página 141, donde el autor supone ser evidente que “el Consejo pretendió en ambos Acuerdos (se refiere a los de 1986 y 1992) una mayor igualación de la financiación per cápita de las Comunidades. Si esta fuera la interpretación correcta del Art. 13 de la LOFCA no se establecerá ningún tipo de variables y sencillamente se dispondría que el reparto de recursos se efectuase de acuerdo con el criterio de igualdad de financiación según la posición relativa de cada Comunidad en cuanto a población y para el mismo techo competencial.

Comunidades Autónomas, modificada por la Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril, estatuto legal que regula el modelo de financiación de las CCAA de régimen común, las necesidades de ingresos de las mismas fueron siempre mayores que las posibilidades de recaudación de sus recursos propios, habiendo generado un gran endeudamiento en la Hacienda autonómica.

Como ha puesto de manifiesto **Ferrer**²⁶⁵ el problema de la financiación autonómica de las CCAA de régimen común se ha centrado en todos estos años en el debate en el seno del CPFF sobre los diferentes mecanismos de transferencias y, en concreto, en el debate sobre el cálculo y el procedimiento de entrega del porcentaje de participación de las CCAA en los ingresos del Estado (participación en impuestos estatales no cedidos).

Como ya hemos dicho, los dos períodos anteriores de financiación de las CCAA de régimen común, el período provisorio y el período definitivo, se caracterizaron, respectivamente, (y asimismo como hemos significado en los apartados anteriores), ya sea por el cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados, ya sea por la sustitución de aquel método de coste por el reparto de un montante global, en función de variables geo-demográficas y redistributivas. Es decir, en el período definitivo se empleaba variables redistributivas como la riqueza relativa y el esfuerzo fiscal, mientras que las variables geo-demográficas eran población, superficie, insularidad y número de unidades administrativas.

Respecto al tercer y último período de financiación autonómica, el denominado período de la “corresponsabilidad fiscal” hay que decir que se acordó en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el 20 de enero de 1992²⁶⁶, acerca de los nuevos criterios para la revisión de la comentada financiación, para el quinquenio 1992/1996, vía porcentaje de participación, al tiempo que se elaboró un catálogo de cuestiones pendientes que se encargó a una serie de grupos de trabajo.

A tal fin, como ha señalado la presentación del Libro Blanco, el CPFF, en su reunión del día siete de octubre de 1993, adoptó el acuerdo de “que se realice por un grupo de expertos independientes un estudio sobre la financiación de las Comunidades

²⁶⁵QUINTANA FERRER, Esteban: “Reforma de la Hacienda Autonómica y Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas”, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 1996, pág. 27 y ss.

²⁶⁶Vid., “Acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el período 1992/1996, del CPFF, de 20.01.92”, publicado en su entero tenor, en *Papeles de Economía Española*, Número 40 (1992), págs. 104/133.

Autónomas, que debería estar concluido el 30 de junio de 1994”, supuesto debidamente cumplido.²⁶⁷

Por lo que hace referencia al acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera para el presente quinquenio de 1992/1996 fueron establecidas las siguientes reglas, según recogidas por Quintana Ferrer, a quien seguimos en este particular: a) el cálculo del porcentaje de participación en los ingresos del Estado toma como punto de partida “el 15% de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (adelante solamente IRPF) ingresadas por los residentes de cada Comunidad, de forma que este 15 por ciento de las cuotas se garantiza ya a cada una de las CCAA; b) “para el resto de ingresos impositivos estatales no cedidos consignados en los PGE (esto es, el 85% del IRPF y el 100 por cien del resto de impuestos estatales no cedidos) se mantiene la base de aplicación del porcentaje de participación del período definitivo, así como las reglas de evolución de esta base, según estipula el artículo 13 de la LOFCA”.²⁶⁸

²⁶⁷Véase que el estudio encomendado por el CPFF en su reunión del día 7 de octubre de 1993 debería comprender: 1) estudio de la situación del actual sistema de financiación y análisis de sus posibles pautas de desarrollo; 2) propuesta de determinación del nivel de los servicios públicos que el Estado garantiza a los ciudadanos en todo el territorio nacional; 3) mecanismos de financiación, forma de cálculo e instrumentación de las asignaciones a que se refiere el artículo 15 de la LOFCA; 4) posibles medidas para aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas; y, 5) Capacidad normativa sobre determinadas figuras tributarias y armonización necesaria para evitar distorsiones o situaciones de competencia fiscal. Además, en cumplimiento de dicho acuerdo, el Consejo encargó conjuntamente a Carlos Monasterio Escudero, Francisco Pérez García, José V. Sevilla Segura y Joaquín Solé Vilanova la realización del citado estudio hoy denominado Libro Blanco, como veremos adelante.

²⁶⁸Artículo 13 de la LOFCA: “1. Las Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará con las siguientes bases: a) el coeficiente de población; b) el coeficiente de esfuerzo fiscal en el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; c) la cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios; d) la relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España; e) otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructurales que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado. 2) El porcentaje de participación a que se refiere el número anterior se determinará en el período transitorio para cada Comunidad Autónoma, aplicando las normas contenidas en la Disposición Transitoria primera de la presente Ley. 3) El porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos: a) cuando se amplien o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado; b) cuando se produzca la cesión de nuevos tributos; c) cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado; d) cuando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma. 4) En cualquier caso, el porcentaje de participación se aprobará por Ley.”

Las únicas novedades del actual período consisten, según **Quintana**²⁶⁹ en la “incorporación de una serie de subvenciones en la cantidad a distribuir mediante el porcentaje de participación (entre ellas, las subvenciones correspondientes a la gratuidad de la enseñanza y la compensación transitoria para inversión nueva que se separó del Fondo de Compensación Interterritorial en el año 1990), en la mayor relevancia que se da a la población como variable distributiva prevista en el art. 13 de la LOFCA y en incorporación del criterio de ‘dispersión geográfica’ como nueva variable a tener en cuenta”.

En efecto, en lo que refiere a las subvenciones correspondientes a la gratuidad de la enseñanza y la compensación transitoria para inversión nueva que se separó del FCI en el año 1990 estamos delante de compensaciones financieras de tipo o clase horizontales y extraordinarias que el sistema español viene, por veces, utilizando.

Como ha señalado **Caramés**,²⁷⁰ a finales del año 1983 el porcentaje de participación no se encontraba en vigor para ninguna Comunidad Autónoma, y con el fin de permitir la fijación del porcentaje para el año 1984, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en su reunión del día 26 de enero de 1984, recomendó el establecimiento, por una sola vez, y con referencia al 31 de diciembre de 1983, de compensaciones al objeto de cubrir las insuficiencias de financiación que se hubiesen podido producir en relación a los servicios transferidos hasta esa fecha.

Como puede verse perfectamente se trató de la utilización de una compensación de tipo extraordinaria y no ordinaria, como la caracterizada por el reparto de recursos provenientes del FCI, anualmente consignados en los PGE. Por lo tanto, aunque mecanismo que ya se ha repetido más de una vez, dichas compensaciones financieras se han caracterizado por su naturaleza esporádica, no atienden a cualquier carácter periódico que no poseen.

Las compensaciones financieras referidas al 31 de diciembre de 1983 resultaron las siguientes sumas transferidas, de una sola vez, a las siguientes CCAA: Cataluña = 31.109,11 millones de pesetas; Galicia = 11.854,69 millones de pesetas; Andalucía = 3.179,60 millones de pesetas; Cantabria = 955,98 millones de pesetas, y Asturias = 698,20 millones de pesetas.

No cabe dudas que tal medida de compensación extraordinaria solamente se ha producido ante una insuficiencia concreta y específica del sistema ordinario, es decir,

²⁶⁹QUINTANA FERRER, Esteban: Op. cit. págs. 49/50.

²⁷⁰CARAMÉS VIEITEZ, Lufís: “Introducción a la Hacienda Local y Autonómica”, Civitas, Madrid, 1994, pág. 63.

de una desvirtuación, ya sea del Fondo de Compensación Interterritorial, ya sea por la ausencia de valoraciones del PPI, a la sazón, que resultaron en insuficiencias de financiación a algunas CCAA en relación a los servicios transferidos hasta finales del año 1983.

Por otro lado, dichas compensaciones extraordinarias, denominadas por el CPFF de **compensación transitoria**, fueron nuevamente objeto de creación por el Consejo en el Acuerdo firmado el 23 de febrero de 1990, por el que se aprobó la reforma del FCI, como hemos anteriormente dicho.

B/ La Compensación Transitoria del bienio 1990/91

Según ya hemos señalado anteriormente, después de la reforma de 1990, el FCI ha quedado desvinculado de la financiación de los servicios traspasados por la Hacienda Central a las Haciendas autonómicas, en la medida en que, recordemos, el Fondo va a dejar de financiar la inversión nueva de los mencionados servicios transferidos desde la Administración central.

Como sabemos en la reforma de 1990, el FCI se divide en dos: por una parte, en la Compensación Transitoria, que era todo el Fondo que llevaba las CCAA ricas, y por otra parte, el nuevo FCI recortado en un 40% para las CCAA pobres.

Cada uno siguió su camino: el primero, fue todo para el PPI, mientras en el caso del segundo (las CCAA menos desarrolladas, es decir, solamente aquellas desde entonces partícipes del nuevo FCI), una parte va al PPI y otra parte al nuevo FCI. Podríamos nos preguntar porqué todo el antiguo FCI de Cataluña va todo al PPI, mientras que para Galicia – cualquier de las CCAA pobres –, va solamente una parte. Obtenemos como respuesta, sin embargo, que estas distintas cantidades son el resultado de una elección dispar de las diferentes CCAA en el proceso de negociación y fijación del “FCI base 1989”.

No obstante, tras la última reforma del sistema de financiación de las CCAA, en el seno del CPFF, de 23 de septiembre de 1996, en el que no fue introducida ninguna modificación en el Fondo de manera a compensar el **agravio comparativo** – en perjuicio de las CCAA pobres beneficiarias del FCI –, producido en este último quinquenio, estamos convencidos de que hubo presiones políticas por parte de algunas Comunidades Autónomas más ricas - evidentemente, en función también de poseer mejores asesores económicos y fiscales, como Cataluña y País Vasco-, a la hora de elegir el proceso de negociación.

Antes de analizar la evolución de la Compensación Transitoria – como forma de asegurarnos que hubo un reparto estúpido en ésta, en perjuicio para la solidaridad

del modelo de financiación de las CCAA, por ocasión de la reforma de 1990 del FCI – cabe destacarse que la cuantía total de la CT de 1989 se estimó en 104.137,3 millones de pesetas, correspondiendo a cada una de las CCAA como tal Compensación los importes que se detallan el cuadro número 9-A, adelante, expresados en valores de 1989.

Como expone **Melguizo Sánchez**²⁷¹ la determinación de la cuantía de la denominada Compensación Transitoria por ocasión de la reforma de 1990 del FCI se obtuvo a través de la consideración de la restricción exigida al modelo de que ninguna Comunidad Autónoma perdiese financiación respecto a la situación precedente y teniendo en cuenta la desigual evolución de las participaciones relativas en el FCI antiguo.

Por lo tanto, las Comunidades pudieron optar entre dos alternativas para determinar sus respectivos “FCI base 1989”: a) o bien identificaban su “FCI base 1989” con el importe del FCI recibido de 1989, b) o bien identificaban su “FCI base 1989” con el importe medio del FCI recibido en el quinquenio 1985/1989. Véamos el cálculo del FCI y de la CT de 1990 reflejado en CUADRO 11 mencionado:

CUADRO 11
CÁLCULO FCI Y COMPENSACIÓN TRANSITORIA (CT) DE 1990

	(1) FCI 1989	Base: 89 Nuevo FCI (2)	Año Base: 89 (3) CT	(4) Crec. Básico	(5) Desviación (1985/89)	(6) (*) Reparto	(7) (**) Total 1990	(8) FCI 1990	(9) CT 1990
Extrema	10.712,1	9.200,7	3.978,4	1.976,9	-2.242,8	344,5	15.505,5	10.580,8	4.919,7
Andalucía	49.855,6	41.341,6	15.147,8	8.473,4	-5.049,8	774,3	65.736,7	47.542,4	18.194,3
C.Mancha	12.652,5	10.022,5	3.748,1	2.065,6	-667,6	102,5	15.938,7	11.525,9	4.412,8
Galicia	22.889,7	16.909,4	7.020,7	3.589,5	-169,1	26,0	27.545,8	19.445,8	8.099,8
Murcia	4.288,9	4.069,5	433,8	675,5	-	-	5.178,8	4.679,9	498,9
Canarias	11.750,5	8.659,7	3.547,0	1.831,0	-	-	14.037,7	9.958,7	4.079,0
Ct.León	13.552,9	6.932,1	8.720,6	2.347,9	-1.962,6	301,5	18.302,1	7.971,9	10.330,2
Valencia	12.381,9	6.297,2	6.416,5	1.917,1	-	-	14.620,8	7.241,8	7.379,0
Asturias	3.637,3	953,9	2.790,3	561,6	-64,1	9,8	4.315,6	1.097,0	3.218,6
Cantabria	1.494,7	-	1.578,6	236,8	-94,9	14,6	1.830,0	-	1.830,0
Aragón	3.589,8	-	3.897,9	584,7	-348,6	53,5	4.536,1	-	4.536,1
Madrid	10.491,7	-	10.491,7	1.573,8	-	-	12.065,5	-	12.065,5
Cataluña	23.892,5	-	23.892,5	2.437,1	-	-	26.329,6	-	26.329,6
Navarra	983,0	-	-	-	-	-	-	-	-
País Vasco	13.326,4	-	10.505,6	1.071,6	-	-	11.577,2	-	11.577,2
Baleares	1.298,9	-	1.388,0	208,2	-106,5	16,4	1.612,6	-	1.612,6
La Rioja	533,9	-	579,8	87,0	-51,9	8,0	674,8	-	674,8
TOTAL	197.332,3	104.386,2	104.137,3	29.627,7	-10.757,9	1.651,1	239.802,3	120.044,2	119.758,1

(*) Crecimiento del 15% para todas las CCAA, excepto Cataluña y el País Vasco, que es del 10,2 por 100. La columna 6 recoge el reparto del 4,8 por 100 restante; (**) (FCI + CT)=Columnas 2+3+4+6)7=8+9

Fuente: Melguizo Sánchez (1992) Op. cit. pag. 239.

²⁷¹MELGUIZO SÁNCHEZ, Angel: “Notas para una valoración...” cit., pág. 238.

Como yo he dicho con anterioridad – y según es reflejado por el cuadro núm.11, todas las CCAA conocen un crecimiento inicial de su financiación, vía Compensación Transitoria, en 1990, cuya cuantía total redistribuida en este año asciende a 10.748,9 millones de pesetas. Dicho crecimiento es del 15 por 100 respecto a la CT base 1989, a excepción de Cataluña y el País Vasco, cuyo crecimiento es del 10,2 por 100; datos que confirman la argumentación anterior de que se produjo un agravio comparativo en el reparto de la Compensación Transitoria, que se esperaba que la reforma de 1996 reparara, pero que no se hizo. El 4,8% restante de la potencial CT de estas dos Comunidades más ricas se reparte entre las CCAA restantes, que habían perdido participación relativa en el período 1985-1989, de manera insatisfactoria.

Cabe destacarse que acordado el importe de la Compensación Transitoria, en el año base 1989 se negoció la evolución de la misma en el bienio 1990/1991, previsto de vigencia. Según el Acuerdo del CPFF de reforma del FCI de 1990, la evolución queda diferenciada en dos grupos de Comunidades correlativas a las dos opciones antes mencionadas, es decir, CCAA cuya participación en el Fondo de 1989 menos su participación media en los años 1985-1989 fuese mayor que el 1 por 100 del volumen total del FCI de 1989, por un lado, y las restantes Comunidades Autónomas, por otro lado.

Como ha puesto de manifiesto **Biescas Ferrer**²⁷² la creación de dos Fondos (El nuevo FCI y el Fondo de la Compensación Transitoria), con finalidades nítidamente diferenciadas, refleja la subsistencia de la sombra de los criterios en función de los cuales se ha distribuido la Compensación Transitoria, muy condicionados por el objetivo de obtener la aquiescencia de determinadas CCAA.

Las reglas acordadas sobre la evolución de la Compensación Transitoria²⁷³ son las siguientes: 1) En el primer caso, la CT de 1990 es el resultado de incrementar la CT base 1989, en la tasa de crecimiento de los ingresos presupuestados para 1990 en los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado con respecto a la recaudación obtenida por estos capítulos en 1989. Así que en 1991, la CT se obtendrá incrementando la CT de 1990 en la tasa de crecimiento de la previsión presupuestaria de los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado con respecto al Presupuesto inicial de 1990; y 2) Para las CCAA restantes, el incremento de la CT para 1990 y 1991, será

²⁷²BIESCAS FERRER, José A.: "Una Valoración de la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial" en **El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un Cambio**, cit. pag. 209

²⁷³Cfr., por todos, AA.VV.: "El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un cambio" IEF, 1992, cit.

el de la inversión civil nueva tal como ésta se interpreta a efectos de determinar la cuantía del FCI.

Lo que ocurre es que en 1991, sin embargo, ya no se aplicará en su plenitud el Acuerdo del CPFF de 1990 en lo que respecta a la evolución de la Compensación Transitoria, puesto que la presunción del mencionado Acuerdo no se corresponde con la realidad de las Previsiones del Proyecto de Ley de los PGE para 1991. Según éste, el crecimiento de la inversión real civil nueva será del 7,3%, mientras que los ingresos estatales por los mencionados capítulos I y II del Presupuesto crecerán el 9,06%.

Por otro lado, los importes de la Compensación Transitoria creada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera como mecanismo provisional para la financiación parcial de los gastos de nueva inversión, la cual se ha separado del FCI en el año 1990, figuran en el CUADRO 12, adjunto:

CUADRO 12
IMPORTES DE LA COMPENSACIÓN TRANSITORIA EN EL AÑO
BASE DEL QUINQUENIO 1992/1992, EN MILLONES DE PESETAS

CATALUÑA	26.329,6
GALICIA	8.009,8
ANDALUCÍA	18.194,3
ASTURIAS	3.218,6
CANTABRIA	1.830,0
LA RIOJA	674,8
MURCIA	498,9
COM. VALENCIANA	7.379,0
ARAGÓN	4.536,1
CASTILLA-LA MANCHA	4.412,8
CANARIAS	4.079,0
ISLAS BALEARES	1.612,6
EXTREMADURA	4.919,7
MADRID	12.065,5
CASTILLA Y LEÓN	10.330,2
TOTAL	108.180,9

Fuente: CPFF/Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992/96, del 20 de enero de 1992, en "Papeles de Economía Española", núm 40 (1992), pág. 107.

Al separarse del antiguo FCI (en ese período tras la reforma de 1990) la llamada Compensación Transitoria, y al adoptarse el compromiso de resolver el problema de la inversión nueva en el marco del sistema dibujado para el actual quinquenio 1992/1996, se especificó que se integraría en la financiación incondicionada la mencionada Compensación Transitoria; y, asimismo, se consiguió fijar la naturaleza compensadora del FCI, retirándole el negativo y doble carácter de instrumento de financiación de la inversión nueva – que, como hemos señalado anteriormente –, no tiene por qué distribuirse de forma compensadora, sino más bien de acuerdo con las competencias asumidas –, y de instrumento de realización del principio de solidaridad interterritorial, que sí debe tener un claro carácter compensador.

Puede decirse, además, que en el período de la “corresponsabilidad fiscal” de financiación de las CCAA, los peores o los mejores resultados para cada Comunidad Autónoma dependerán de las diferencias entre recaudación efectiva y recaudación potencial; o dicho de otra manera: la financiación global de cada CA se obtiene a través de la suma del volumen de la ‘recaudación normativa’ de los tributos cedidos en el respectivo territorio, del volumen del 15% del IRPF también en cada territorio y de la cantidad a recibir en virtud del porcentaje de participación no territorializada.

Es menester definir la recaudación normativa: se trata de la previsión o estimación de lo que deberían recaudar como término medio las CCAA por los tributos cedidos y por el 15% del IRPF, según Quintana Ferrer, ‘estimación que corresponde a un nivel de esfuerzo fiscal estándar’.

A juicio de ese autor,²⁷⁴ aquellas CCAA que hagan dicho esfuerzo fiscal estándar obtendrán la financiación con la que cubrir sus necesidades de gasto, mientras que las otras que hagan un esfuerzo fiscal inferior podrán tener problemas para cubrirlas totalmente.

Logico es concluir, por lo tanto, que aquellas CCAA, en el período 1992/1996 de financiación establecido por el dicho Acuerdo del CPFF, que estén dispuestas a soportar un esfuerzo fiscal superior al altándar dispondrán de un cierto excedente financiero, en la medida en que en esa hipótesis, la recaudación efectiva real será superior a la recaudación normativa o potencial; además, la recaudación potencial se calculó tomando como base la recaudación real del año 1990, lo que ha concedido, a nuestro juicio, demasiada relevancia a las circunstancias coyunturales de éste año elegido como base.

²⁷⁴QUINTANA FERRER, E.: Op.cit. ibidem.

Por supuesto, el sistema de financiación autonómica previsto para el período vigente ha establecido reglas de garantía para que ninguna Comunidad Autónoma pierda recursos, es decir, se completa el referido sistema con el establecimiento de unos límites máximos y mínimos a la diferencia entre la recaudación efectiva y la recaudación normativa o potencial, al objeto de evitar el surgimiento, ya sea de excedentes financieros muy elevados, ya sea de dificultades de financiación de importancia relevante.

Como puede verificarse del cuadro número 12 adjunto, de elaboración del profesor **Caramés**,²⁷⁵ con datos de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, ni todos los resultados de la aplicación del 15% a la cuota líquida del IRPF son positivos en el año 1994: Cantabria y Asturias, por ejemplo, arrojan un valor negativo para la diferencia entre recaudación normativa y la recaudación efectiva, teniendo en cuenta que ambas CCAA han partido en 1990 (año base) de una recaudación real efectiva comparativamente elevada, como vemos a continuación.

CUADRO 13:
RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN DEL 15% DEL IRPF
EN 1994

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Recaudación real - Recaudación normativa
ANDALUCÍA	266,8
ARAGÓN	310,2
ASTURIAS	-159,8
BALEARES	19,5
CANARIAS	1.397,7
CANTABRIA	-135,7
CAST. LA MANCHA	68,6
CASTILLA Y LEÓN	—
CATALUÑA	11.471,5
COM. VALENCIANA	4.812,9
EXTREMADURA	—
GALICIA	—
LA RIOJA	-66,3
MADRID	550,3
MURCIA	531,4

Fuente: "O Financiamento Autonómico", cit.

²⁷⁵CARAMÉS VIEITEZ, Luís: "O Financiamento Autonómico" en **Revista Galega de Economía**, vol. 5, Núm 1 (1996), págs. 55/64, en concreto, página 58.

El análisis más elemental de los datos empíricos expuestos en el anterior Cuadro 13 puede conducir (ha conducido, además, a algunos profesores (Caramés Vieitez, Quintana Ferrer, Vela Sastre, etc.) a un cierto grado de pesimismo respecto a los resultados positivos y, asimismo a la eficiencia del sistema de la corresponsabilidad fiscal basada en la cesión del 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Mientras para unos, los resultados de ese tipo de corresponsabilidad fiscal han sido, sin embargo, prácticamente nulos debido a que las CCAA no tienen ningún tipo de actuación sobre la normativa de este impuesto (ni ostentan la competencia de gestión sobre el mismo), para otros, también se muestran dudosos los resultados en la medida en que coexiste con problemas otros como las diferencias interregionales en el fraude fiscal, influido éste por la propia estructura económico y empresarial de cada Comunidad Autónoma.

Por otro lado, en el marco de la gestión del 15% del IRPF, no podemos dejar de reconocer algunos avances en lo que se refiere a los recientes acuerdos ocurridos en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, tanto el Acuerdo de 20 de enero de 1992 cuanto el de 7 de octubre de 1993.

La previsión habida, por ocasión del último de esos acuerdos, de la creación de una Comisión Mixta formada por representantes de las Comunidades Autónomas y de la Agencia Estatal Tributaria, y asimismo la creación de órganos de relación en cada CA, dependientes del delegado especial de la Agencia Estatal Tributaria en la misma, representa un avance en el ámbito de la gestión del 15% del IRPF, vez que ésta Agencia tiene como función primordial el diseño de una política general de gestión tributaria.

De todos las maneras, es de subrayar el encaje fático del porcentaje de participación en el 15% del IRPF en el sistema de variables del artículo 13.1 de la LOFCA - de legalidad discutible, sin embargo -, por iniciativa de los Acuerdos mencionados y ya aplicados en los PGE para los años 1994 y 1995, bien como prorrogado éste procedimiento para el año 1996, mediante pronunciamiento del CPFF, en reunión del 3 de octubre de 1995.

C/ Analisis de Resultados del FCI en el Quinquenio de la “Corresponsalidade Fiscal” (1992/1996)

a/ Referencial doctrinal y teorico que el tema del apartado plantea

Otra aportación que se hace necesaria sea agregada al análisis del Fondo de Compensación Interterritorial durante el quinquenio 1992/1996, del sistema de

financiación de las CCAA denominado de período de la “corresponsabilidad fiscal” dice respecto no más al volumen de su cuantía – que ya sabemos fue fijada, a partir del primer año del citado quinquenio, en 128.844,9 millones de pesetas –, ni tampoco al incremento de su porcentaje de participación determinante de su cuantía, del 30 al 35% de la inversión del Estado – igualmente objeto de acuerdo en el seno del CPFF en el mismo año, sino al análisis de los efectos del nuevo Fondo de Compensación Interterritorial en el desarrollo regional.

Así que, a través de los distintos indicadores de necesidades de infraestructuras y del sesgo redistributivo introducido en la inversión pública regional que pasaremos a analizar, resultaría descubrir, sin embargo, la contribución del FCI al desarrollo regional español.

Sobre el tema se plantea cuestiones tanto de naturaleza teorico-metodológica (como la referencia doctrinal que la política de desarrollo regional suscita) cuanto analítica-concreto a partir de la utilización de unos o otros tipos de indicadores del desarrollo regional que se aplique en el análisis del funcionamiento de cualquier Fondo de Compensación de las diferencias interregionales, ya sea al F.C.I. español, ya sea al Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) de Brasil, al cual será sometido a similar ejercicio de evaluación y comprensión de su justificativa, en el próximo capítulo.²⁷⁶

²⁷⁶La evolución y el desarrollo de los múltiples efectos del FCI, en los distintos modelos de financiación autonómica de la España de las Autonomías, de 1980 hasta nuestros días, es analizada con profundidad por UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: “Los efectos del Fondo de Compensación Interterritorial en el desarrollo regional”, en **Presupuesto y Gasto Público**, Núm 5 (Financiación de las Comunidades Autónomas), 1990, págs. 139/158;

Sobre este mismo tema, vid, también ALVÁREZ CORBACHO, X: “Marco jurídico y práctica presupuestaria del FCI Un análisis del caso gallego”; FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, F y Otro: “Significado económico del Fondo de Compensación Interterritorial”; GARCÍA LIZANA, A. y Otros: “La política económica de la Junta de Andalucía: una aproximación”, “La intervención ciudadana en la elaboración de los Planes Autonómicos de Desarrollo”; MALUQUER I AMOROS, S.: “La incorporación del FCI dentro de la dinámica presupuestaria y de programación de una Administración Autonómica”; MARTINEZ CISCAR, J.S. y Otro: “La financiación de las inversiones en las Comunidades Autónomas: una interpretación alternativa”; PUIG, Pere: “La experiencia de tres años de aplicación del Fondo de Compensación Interterritorial: un punto de vista técnico”; SAENZ DE BURUAGA, G.: “Planificación regional de la tecnología y potencial endógeno”, todos en “**Crisis, Autonomías y Desarrollo Regional**”, IX Reunión de Estudios Regionales, AECC/USC, Santiago de Compostela, 1985, Tomo III, objeto del Tema 8: “Elaboración y Financiación de los Presupuestos y de los Planes de Desarrollo Autonómicos”. Vid., igualmente, RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús y Otro: “El Fondo de Compensación Interterritorial: capacidad redistributiva tras diez años de existencia”; y, HERRERO BLANCO, Carmen y Otro: “El reparto del Fondo de Compensación Interterritorial entre las Comunidades Autónomas” ambos en **Hacienda Pública Española**, IEF, Núm.1/1992, el primer trabajo en las págs. 127/161 y el último en la págs. 113/125.

Desde el punto de vista de la referencia teórica y doctrinal que la política de desarrollo regional suscita, sobre todo en el análisis de Fondos compensadores de desequilibrios interterritoriales en cuanto instrumentos de compensación horizontal ordinaria indirecta (tipo FCI, FNE, etc.), como ha señalado **De La Hoz**,²⁷⁷ a quien seguimos en este particular, son dos los aspectos básicos que afectan fundamentalmente a la articulación del desarrollo regional a través de la constitución de subvenciones con una finalidad específica, al menos en la orientación económica del gasto público.

Un primer aspecto sería la relación entre la inversión pública y el crecimiento regional, mientras el segundo se refiere a la forma en que las subvenciones públicas han de ser materializadas o realizadas en el marco de la hacienda múltiple, desde la perspectiva del federalismo fiscal.

Es fundamental al desarrollo regional el papel desempeñado por las inversiones públicas; significativa es la trascendencia de los proyectos de inversión pública a cargo del Fondo de Compensación, en la España de las Autonomías, desde hace ya tres lustros, para el desarrollo espacial de la economía descentralizada, en tanto en cuanto mecanismo de intervención.

En la opinión de **Furió**,²⁷⁸ tanto la economía regional como las teorías y métodos que sostienen esta disciplina, en los dos últimos decenios, han experimentado alteraciones significativas que resultaron incluso en un cambio del contenido de las explicaciones del desarrollo económico regional centradas en dos grandes bloques: para unos, 'el nivel de desarrollo alcanzado es el resultado del lugar que cada espacio ocupa en un sistema de naturaleza jerarquizada y de relaciones asimétricas definidas por comportamientos y flujos de carácter funcional'; para otros, en contra, el desarrollo 'es resultado del esfuerzo de una sociedad, del grupo humano de un territorio'.

Están contenidas en estas dos aproximaciones las perspectivas conocidas como, respectivamente, funcional y territorial del desarrollo regional. La perspectiva funcional tiende a ser sustituida, en la ciencia más reciente, por la perspectiva territorial.

Hay que subrayar que desde la perspectiva de las políticas económicas regionales, de cara al desarrollo, se identifica dos tipos de intervenciones estatales o públicas en

²⁷⁷UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: "Los efectos del Fondo de Compensación Interterritorial en el desarrollo regional", en **P. y G. P.**, cit., Número 5 (Financiación de las Comunidades Autónomas), 1990, pags. 139 y ss.

²⁷⁸FURIÓ, Elies: "Evolución y cambio en la economía regional", Editorial Ariel, Barcelona, 1996, pág. 9 y ss.

el marco de las inversiones: de un lado, la posibilidad de intervenir a través de los incentivos económicos y fiscales a la localización de las inversiones privadas en determinadas áreas, como constituye ejemplo, la política de desarrollo regional brasileña;²⁷⁹ por otro lado, los mecanismos de intervención se basan, como en el caso del sistema español de compensación horizontal indirecta,²⁸⁰ en la utilización de la inversión pública civil, nueva y ponderada como instrumento de intervención directa.

Siguiendo aún el raciocinio de Utrilla de La Hoz respecto a este último tipo o clase de intervención estatal en la economía regional, es decir, en la hipótesis en que se utiliza de los proyectos de inversión como los que corren a cargo del Fondo de Compensación Interterritorial en tanto en cuanto mecanismo de intervención directa, 'cabe diferenciar dos grandes líneas de intervención', en conformidad con cuál sea el objetivo perseguido por la correspondiente inversión: las inversiones en equipamiento básico de infraestructura y capital humano, como en el caso del FCI (art. 16.2 de la LOFCA),²⁸¹ de un lado; de otro, en contra, se hallan las inversiones directamente productivas.

²⁷⁹Vid., por todos, MANTEGA, Guido: "A economía política regional", Edit. Vozes, Rio de Janeiro/S. Paulo, 1984. Véase, además, que la política económica brasileña del desarrollo regional voltada a la adopción por las inversiones y intervenciones públicas con carácter de concesión de incentivos o exenciones fiscales tienen amparo constitucional en la previsión dispuesta en el artículo 151, I, de la Constitución Federal de 1988 que dispone: "Está prohibido a la Unión: I - establecer tributos que no sean uniforme en todo el territorio nacional o que impliquen distinción o preferencia en relación a un Estado, a un Distrito Federal o a un Municipio, en detrimento de otro, **admitiéndose la concesión de exenciones fiscales destinadas a promover un desarrollo socioeconómico equilibrado entre las diferentes regiones del País**" (Subrayado nuestro innovado). Este tema es desarrollado con profundidad en el próximo capítulo.

²⁸⁰Obsérvese que el sistema español de compensación financiera, voltado para la contribución del desarrollo regional, se concreta a través del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.1 CE) y de las asignaciones presupuestarias para nivelación de los servicios fundamentales a las CCAA en función del volumen de los servicios y actividades que hayan asumido (art. 158.1 CE). Cfr., en ese sentido, LAMPREAVE PÉREZ, José Luís: "Constitución Española de 1978", Tomo XI, dirigido por Oscar ALZAGA VILLAAMIL en **Comentarios a las Leyes Políticas**, págs. 561/568.

²⁸¹Véase que el citado artículo 16.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA dispone que "las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial recibidas deberán destinarse a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o **regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del habitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos**" (Subrayados innovados por nosotros). El artículo 6, de la primera Ley 7/1984, de 31 de marzo, del FCI, recogía idéntica mención al destino de los recursos del Fondo, reflejando, por lo tanto, una clara opción por una política regional basada en la 'igualación territorial de los niveles de prestaciones de servicios básicos y fundamentales, individuales y sociales, a incidir en la nivelación de los indicadores de bienestar social interno' en la España de las Autonomías. Cfr., en este particular, SANCHEZ AGESTA, Luís: "Constitución Española de 1978", cit., Tomo I, **Comentarios a las Leyes Políticas** dirigidas por Oscar Alzaga, págs. 107/195.

Es decir: sería como actuar directamente sobre los factores productivos a potenciar la formación de capital en la región, como parece ser el caso de las inversiones del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (en lo sucesivo FNE)²⁸² del Brasil, con la finalidad de afrontar la generación de renta y de puestos de trabajo estable²⁸³ más que de crear un equipamiento social básico (educación, sanidad, viviendas, etc); ese tipo de política regional refleja una clara opción de las inversiones con recursos públicos en la actuación de las autoridades frente a la de proporcionar la constitución de una infraestructura adecuada en la región subdesarrollada de aquel país.

Claro está que no se podría esperar que las inversiones a cargo del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) de Brasil pudiesen sustituir los Fondos de Participación de los Estados (en adelante, solamente FPM), de la Región citada, estos sí responsables por la actuación pública de creación de los equipamientos sociales básicos (art. 159, I, a y b, de la Constitución Federal de 1988).

Teniendo en cuenta la finalidad del FNE, de la forma como ordenada en el artículo 159, I, c, de la Constitución brasileña, como “para aplicación en programas de financiación al sector productivo” de las regiones subdesarrolladas del País (Norte, Nordeste y Centro-Oeste), ya puede verse que la opción del legislador constituyente fue por una política de desarrollo regional basada en la concepción de un Estado en el cual “como agente normativo y regulador de la actividad económica, ejercerá las funciones de fiscalización, incentivación y planificación, siendo esta determinante para el poder público e indicativa para el privado” (art. 174 CRFB).

La opción pública a la hora de hacer la elección, es decir, de efectuar la inversión a cargo de los Presupuestos Generales del Estado tanto atiende a los objetivos fundamentales que informan los instrumentos subvencionales de intervención – ya sea el principio de solidaridad (arts. 2, 138.1 y 158.2 CE), ya sea el principio de la reducción de los desequilibrios y desigualdades regionales y sociales (arts. 21, IX; 43; 3, apartado III y 170, apartado VII, CRFB) –, cuanto influencia en el tipo o clase de

²⁸²Vid., **REVISTA ECONÓMICA DO NORDESTE (REN)**, Volume 24, Número 1/4, enero/diciembre 1993, BNB, Fortaleza.

²⁸³En ese sentido, en el próximo capítulo de la presente tesis, se desarrolla, en profundidad, la contribución que el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) brasileño en tanto en cuanto instrumento de compensación financiera interterritorial ha dado para la generación de empleo y renta en la Región. Véase que solamente en los años 1990-1992 las inversiones en actividades productivas a cargo del FNE han resultado en la creación de 586 milles oportunidades de empleos (directos e indirectos), bien así generado renta regional calculada en 1.087 millones de dólares norteamericanos, según datos fornecidos por la Banca responsable por la gestión del Fondo FNE, Banco del Nordeste de Brasil S/A (BNB).

Hacienda multinivel o descentralizada que se construye: el Estado es forzado a optar entre una inversión pública a la infraestructura y una intervención en las actividades privadas productivas.

Como ha puesto de manifiesto **De La Hoz**²⁸⁴ 'la interrelación entre ambas opciones es evidente al ser imprescindibles unos niveles de crecimiento sostenido para generar una renta regional capaz de proporcionar unos niveles de bienestar adecuados y dotar al territorio del equipamiento social necesario y, al tiempo, crear una infraestructura suficiente para sustentar una estructura productiva viable y eficiente. En cualquier caso, el cambio del contexto global de la política de desarrollo regional en los años setenta²⁸⁵ evidenció la necesidad de introducir en el análisis del desarrollo territorial criterios de eficiencia general de la acción compensadora.

En efecto, la evolución de la doctrina de la planificación regional y las teorías explicativas del desarrollo regional han discurrido en las últimas décadas desde un predominio de una perspectiva funcional a otro en el que la perspectiva territorial ha cobrado gran predicamento.²⁸⁶

La verdad es que la acción compensadora de las inversiones públicas, a juicio de **Higgins**²⁸⁷ ha abandonado el planteamiento en lo que se refería a la defensa de la concesión de ayudas a los territorios subdesarrollados para socorrerles en su eterna y justificada pobreza (el caso de la denominada "industria de las sequías"²⁸⁸ de la región Nordeste brasileña es emblemática, en ese sentido) para empezar a plantearse

²⁸⁴UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: "Los efectos del Fondo de Compensación Interterritorial"cit. pág. 140.

²⁸⁵ Véase que la influencia del cambio en la política regional en los años setenta fue de tal orden que autores como CLYDE WEAVER y JOHN FRIEDMANN en su obra {"La evolución de la planificación regional", IEAL, Madrid,1981} al establecer cuatro épocas en la evolución de la doctrina de la planificación regional indica tales períodos como siendo: el primero de 1925-1935; el segundo de 1935-1950; el tercero de 1950-1975 y, el último en el año de 1975, comprendiendo, por lo tanto, la década de los setenta dos de los citados períodos.

²⁸⁶Vid., por todos, AYDALOT, Philippe: "Crise économique, crise de l'espace, crise de la pensée spatiale" en B. Planque (coord.): "**Le développement décentralisé. Dynamique spatiale de l'économie et planification régionale**", LITEC/PUF, París, 1983. Primera parte, en especial las páginas 87-106.

²⁸⁷HIGGINS, B.: "Economic development and regional disparities: a comparative study of four federations" en Mathews, R. L. **Regional disparities and economic development**, The Australian National University, Camberra, 1981.

²⁸⁸Se entiende por la denominada "industria de las secas" la histórica utilización por las élites aristocráticas y políticas de la Región Nordeste de la pobreza de las clases ignorantes y analfabetas que siguen practicando el voto de gratitud en cambio de la protección o concesión de ayudas. Vid., NUNES SILVA, A.: "Enxada, voto e cabresto", Rio de Janeiro, 1979.

nuevo reto: un ataque a las disparidades y desequilibrios interregionales con el fin de promover un desarrollo conveniente y adecuado de la economía nacional considerada en su conjunto.

Cabe destacarse que en la actualidad la política regional²⁸⁹ se vuelve más para la redistribución marginal del crecimiento de la renta nacional que para ayudarse las regiones subdesarrolladas con los recursos provenientes de los territorios ricos. La compensación interterritorial asume la perspectiva de horizontalidad indirecta ordinaria, ya sea en los Estados Federales, ya sea en Estados compuestos, como la España de las Autonomías, donde los diversos niveles de hacienda priorizan el principio de coordinación en las inversiones públicas.²⁹⁰

En definitiva, la articulación de una política regional que no venga a penalizar el desarrollo y la eficiencia del conjunto de la economía – y en ese sentido, por ejemplo, el crecimiento de Cataluña y País Vasco podrían permanecer en su situación positiva, mientras que regiones atrasadas como Andalucía y Extremadura lo serían en menor medida subdesarrolladas de cara a la adopción de medidas con finalidad compensadora –, conoce nuevos planteamientos tales como la profundización de la descentralización política, los procesos de integración supranacional, y el adecuado equilibrio interregional.

Ese pues, el marco teórico a partir del cual el Fondo de Compensación Interterritorial puede ser analizado respecto su actuación con finalidad de reducir los desequilibrios entre las CCAA más atrasadas, sobre todo en el período comentado de la “corresponsabilidad fiscal” (1992-1996) del sistema actual de financiación de las Comunidades Autónomas.

b/ El FCI y la inversión regional

Con datos de la Secretaría General de Planificación y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda acerca de la distribución por CCAA de los recursos del Fondo, podemos hacer a continuación un análisis de los resultados del mismo, ya sea comparando el porcentaje de participación de cada CA en el FCI durante todo el

²⁸⁹Cfr., por todos, TRUJILLO, Gumersindo (Coord.): “Federalismo y regionalismo”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

²⁹⁰Vid., el tema 7: “Técnicas de análisis regional”, coordinado por MILAGROS GARCÍA CRESPO, cuyas ponencias fueron publicadas en el Tomo III citado de **Crisis, Autonomías y Desarrollo Regional**, de la IX Reunión de Estudios Regionales de la Asociación Española de ciencia regional realizada en la Universidad de Santiago de Compostela en 1985.

quinquenio denominado de la “corresponsabilidad fiscal” (1992/1996), ya sea ofreciendo el grado de participación de cada Comunidad Autónoma partícipe de los recursos del Fondo en los dos últimos años, al objeto de analizar las causas de las diferencias presentadas.

Si observamos los datos contenidos en el cuadro número 14 adjunto, podemos ver que cuales son los resultados referidos a un hipotetico valor del Fondo de 100.000 unidades monetarias, así como los cambios en el comportamiento de las variables que determinan el grado de participación de cada Comunidad Autónoma beneficiaria, tras la reforma del año 1990.

CUADRO 14
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN EL FCI,
EN EL QUINQUENIO ACTUAL, CON BASE VALOR HIPOTÉTICO

CCAA	1992	1993	1994	1995	1996
Extremadura	9.108	9.005	8.883	7.764	7.653
Andalucía	39.671	39.435	38.805	39365	39726
C.La Mancha	9.566	8.632	8.463	7.197	7.014
Galicia	17.176	18.243	18.684	18431	18371
Murcia	3.594	2.731	2.798	3.148	3.130
Canarias	5.920	3.958	3.988	3.657	4.900
C.y León	7.716	8.923	9.787	9.537	9.021
C.Valencia	5.190	5.103	4.485	5.678	6.007
Pdo.Asturia	2.059	2.968	3.150	3.199	3.214
Cantabria		1.002	0.957	1.024	0.964
TOTAL	100.000	100.000	100.000	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, con datos del MEH.

Como puede verse en el CUADRO 14 anterior, a partir de un valor hipotético del Fondo de 100.000 Unidades Monetarias, tenemos los resultados de participación de cada una de las diez CCAA.

CUADRO 15

PRINCIPALES CAUSAS POR LAS QUE AUMENTA O DISMINUYE EL GRADO DE PARTICIPACIÓN EN EL FCI DE LAS DISTINTAS CCAA EN EL AÑO 1996 RESPECTO A 95

CCAA	Diferencia en U.M. (*) del FCI 1996/1995	Observaciones comparativas
Extremadura	-111	La disminución experimentada se debe a la corrección por renta y, en menor medida, a la población
Andalucía	+361	El aumento experimentado se debe a la corrección por renta y, a la población y al paro
Castilla La Mancha	-183	La diferencia negativa se debe a la corrección por renta y, en menor Medida, a la población
Galicia	-60	La disminución experimentada se ha debido a la población y al saldo migratorio
Murcia	-18	La disminución en su participación ha sido debida a la corrección por renta. Ésta sería mayor de no haberse compensado con la población.
Canarias	+243	El incremento en su participación ha sido debido a la corrección por renta, a la población y a la corrección por insularidad
Cast. y León	-516	La disminución experimentada se debe a la corrección por renta y a la población. Ésta hubiera sido mayor de no haberse compensado con el saldo migratorio
Com.Valenciana	+329	Aumenta su participación, fundamentalmente a causa de la corrección por renta y, en menor medida, por la variable población
Asturias	+15	El aumento en la participación es debido a la corrección por renta, su aumento hubiese sido mayor de no ser por las variables población, saldo migratorio y paro, que descienden.
Cantabria	-60	La disminución se debe, ásicamente, a la corrección por renta.

Fuente: Elaboración propia, con datos de SGPP/MEH (*) Unidades Monetarias.

Si nos quedamos a comparar solamente los años de 1995 y 1996, los dos últimos años del período 1992/1996, íbamos perceber que de las diez Comunidades que fueron

partícipes de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial en el primer año, 1995, cuatro de ellas aumentan su grado de participación en el año ulterior, 1996, mientras que las otras seis restantes, en cambio, ven disminuido su porcentaje de participación.

Como hemos visto en el CUADRO 15 anterior: una rápida ojeada en el mismo nos posibilita demostrar que las CCAA partícipes del Fondo que fueron beneficiadas de un año a otro, o sea, del año 1995 para el año 1996, son Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Asturias, siendo las que ven reducido – por un conjunto de razones igualmente expuestas en el cuadro número 14 pasado adjunto, bajo el epígrafe de Observaciones –, su porcentaje de participación: Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia, Castilla y León, Cantabria y Murcia.

Por lo que se refiere al CUADRO 15 anterior puede percibirse el reflejo de la influencia de cada una de las variables en la determinación del grado de participación en cada uno de los años 1995 y 1996.

Hay que añadir, sin embargo, que la causa principal del **incremento** en la **participación** para el año 1996 en las cuatro Comunidades citadas (Andalucía, Canarias Comunidad Valenciana y Asturias) se debe a la disminución del Valor Añadido Bruto (VAB) por habitante en el último quinquenio respecto a la media de las Comunidades beneficiarias.

En definitiva, en todas ellas, excepto en Asturias, también ha influido el incremento de la población. Aunque en el caso de Canarias la corrección por insularidad, como • puede verificarse en el CUADRO 14 anterior, también ha influido en su participación.

En cambio, respecto a las Comunidades que ven disminuido su grado de participación, la causa principal o más relevante se debe al incremento del VAB por habitante en tanto en cuanto a la media de las Comunidades beneficiarias, excepto en Galicia, en la que la causa es debida a las variables población y saldo migratorio.

A nuestro juicio, teniendo en consideración que la distribución del Fondo de Compensación en ese quinquenio de la “corresponsabilización fiscal” ha cambiado de forma significativa como consecuencia, ya sea de la profunda reforma respecto al número de CCAA partícipes del mismo, introducida con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, ya sea de la disparidad entre las tasas de crecimiento del Valor Añadido Bruto (VAB) per cápita de las Comunidades beneficiarias, es menester hacer más una demostración a través del cuadro número 16, más adelante, por lo cual se especifica la referida variación del VAB por habitante utilizado en el cálculo del FCI en el presente año de 1996, por CCAA partícipes y utilizando, asimismo, dos series/medias en pesetas, la primera de 1988/1992 y, la segunda media tomada por base la serie 1989/1993, como se puede ver a continuación.

CUADRO 16

VARIACIÓN DEL VAB/HABITANTE UTILIZADO EN EL CÁLCULO DEL FCI en 1996 (En Pesetas)

CCAA	VAB/HAB. Media 88-92 (1)	VAB/HAB. Media 89-93 (2)	Incremento % {(2)/(1)}
Andalucía	891.985,0	961.788,9	7,8
Pdo. Asturias	1.125.019,5	1.213.818,2	7,9
Canarias	1.137.540,4	1.224.042,2	7,6
Cantabria	1.144.441,1	1.244.978,8	8,8
C. La Mancha	1.008.280,6	1.094.494,1	8,6
Cast. y León	1.065.095,1	1.165.876,0	9,5
C. Valenciana	1.159.684,6	1.248.264,7	7,6
Extremadura	818.254,6	890.637,5	8,8
Galicia	916.311,0	989.749,4	8,0
Murcia	1.067.029,5	1.156.045,3	8,3
TOTAL	1.004.887,3	1.086.621,1	8,1

Fuente: Elaboración propia, con datos del MEH.

Otro elemento fundamental del análisis de los resultados del Fondo de Compensación respecto al cumplimiento, o no, de su misión de cara al desarrollo regional se refiere al destino de las inversiones y los proyectos que se financian con cargo al mismo; En efecto, la destinación que las autoridades públicas dan a esas inversiones, en una o otra dirección, tanto pueden medir el grado de eficiencia del instrumento compensador cuanto pueden estimular una mayor o menor eficacia de la política diseñada para el FCI.

Como ha puesto de relieve **Huerta Carbonell**²⁹¹ para obtener el volumen final de inversión destinado a cada territorio, hay que añadir a las inversiones realizadas por el Estado en las diferentes regiones las efectuadas por las propias Administraciones Autonómicas. Todo ello porque tiene interés plantearse cuál es la relación existente entre la inversión concretada a cargo del Fondo en cada región y la inversión recogida en el capítulo VI de los distintos Presupuestos autonómicos, en que pese sepamos que la finalidad del FCI sea lograr una distribución más solidaria de la inversión contenida a cargo del Estado.

²⁹¹HUERTA CARBONELL, Jesús Ruiz y Otro: "El Fondo de Compensación Interterritorial: capacidad redistributiva tras diez años de existencia" en **Hacienda Pública Española**, Numero 1/1992, IEF, pág. 153.

Hay que añadir que antes de la reforma del Fondo de Compensación, en el año 1990, su actuación muestra que los cambios en su distribución por habitante han sido importantes y, siguiendo una evolución contraria a lo que cabría esperar, dada la situación del desarrollo regional en la España de las Autonomías. En conformidad con el CUADRO 17 adelante, puede verse que, paradójicamente, los territorios que más ven aumentar su cuota relativa y absoluta del FCI son precisamente aquéllas que tienen unos niveles de desarrollo consolidado más altos (como Cataluña y País Vasco) y que regiones con una renta por habitante muy inferior a la media nacional disminuyen su participación en el Fondo de Compensación.

CUADRO 17
CLASSIFICACIÓN DE DISTRIBUCIÓN DEL FCI
POR HABITANTE - PERÍODO 1982/89

CLASIFICACIÓN	DISMINUYEN	AUMENTAN
RENTA/HABITANTE: INFERIOR	Extremadura, Castilla y León, Andalucía y Canarias	Múrcia, Galicia, Cast.-La Mancha, (-) Com.Valenciana, (-) Asturias
RENTA/HABITANTE: SUPERIOR	Baleares, La Rioja, Navarra y Aragón	País Vasco (+), Cataluña (+), Madrid y Cantabria.

Fuente: De la Hoz (1990).

- La explicación, a nuestro juicio, como ya hemos señalado anteriormente, para la ocurrencia del fenómeno reflejado en el cuadro anterior es muy sencilla. Es que el sesgo de la utilización de una doble finalidad en el FCI, en el período anterior a su reforma, ha concurrido para estos resultados que el Cuadro mencionado confirman. Las senales positiva (+) y negativa (-) del cuadro que sigue a continuación lo prueban.

Como ha puesto de relieve el elaborador del cuadro número 17 anterior, 'las regiones con menores niveles de desarrollo, medidos en términos de renta por habitante, y que disminuyen su participación en el FCI no presentan una senda relativa de crecimiento lo suficientemente significativa como para provocar esa distribución'.²⁹²

Por otro lado, el análisis del Fondo o de sus resultados a nivel de política regional no quedaría completo si no se evaluara los efectos que el reparto de sus recursos ha tenido sobre la inversión pública regional elegida por las autoridades y entes autonómicos, en la medida que el FCI no es, sin embargo, sino una forma articulada

²⁹²UTILLA DE LA HOZ, Alfonso: "Los efectos del Fondo de Compensación Interterritorial..." cit. pag.141.

de distribución de una parte de la inversión pública general española, como puede verificarse en el CUADRO 18 a seguir.

Dicho cuadro complementa las informaciones contenidas en el cuadro número 14 anteriormente aportado o expuesto en la medida en que aquél reflejaba el porcentaje de participación del FCI por CCAA beneficiarias entre los años 1992 hasta 1996, o sea, referente al período denominado de la “corresponsabilidad fiscal”, aunque los datos utilizados por nosotros en el mencionado cuadro número 13, anterior, fuesen datos hipotéticos en lo que se refiere a 100.000 Unidades Monetarias, mientras que los datos a continuación formulados se basan en elementos estadísticos reales y fácticos informados por el INE y divulgado por la SGPyP del Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO 18
EFFECTO DISTRIBUTIVO DEL FCI

CCAA	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Andalucía	3353	3088	3228	3381	2778	2014	1290	7407	7057	7670
Aragón	-4879	-4815	-5802	-6326	-4624	-3631	-3728	-2875	0	0
Asturias	-832	-70	-2640	-1923	-1976	-1524	-2069	-4350	984	1521
Baleares	-3175	-3674	-4185	-5490	-4032	-3536	-4044	-2111	0	0
Canarias	2248	1245	2511	1047	-360	-158	2071	4813	6861	6955
Cantabria	-3927	-3847	-4069	-6872	-4526	-4378	-6722	-8656	0	0
C.y León	-2595	195	583	346	803	880	-1692	-4475	3087	3198
C.Mancha	2018	3373	1952	4460	4579	1778	-193	-1783	6895	7374
Cataluña	-350	0	-99	485	185	161	1029	749	0	0
Valencia	552	-1550	-77	-1402	-473	-1066	-725	-824	1947	1929
Extremada	12948	8481	7882	4158	3776	2279	575	5540	9767	10316
Galicia	3549	3160	3885	4583	4413	3463	3699	4835	6847	7511
Madrid	-7832	-6100	-6099	-5807	-5502	-3371	-3059	-4222	0	0
Murcia	-380	-1447	-1694	-3499	-3733	-1124	689	1768	4685	5115
Navarra	1479	-658	-3542	-837	-2114	505	-938	1287	0	0
P.Vasco	1501	1144	294	1819	598	1410	3448	6797	0	0
Rioja	-4846	-5027	-4772	-7977	-2631	-2655	-3148	-3310	0	0
Ceuta	-7455	1516	1723	-7027	-4746	-10100	-5105	-2622	0	0
Melilla	-4966	6663	4500	-2123	2613	-33057	-7225	-3207	0	0
TOTAL	0	-1	0	-0	-0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SGPyPresupuestos.

Vamos a ver: a lo largo del período reportado por el CUADRO 18, anteriormente dispuesto o fijado, los efectos producidos en algunas CCAA se han modificado fundamentalmente, como hemos podido comprobar.

La Comunidad Autónoma de Aragón (cuya representación numérica, en el cuadro anterior, se halla dispuesta en menor talla), por ejemplo, que en el actual período del quinquenio de la “corresponsabilidad fiscal” de financiación de las Comunidades Autónomas ya no es beneficiaria del Fondo, sale en el anterior período de 1982/1990 perjudicado a través del efecto redistributivo del FCI, aunque en los últimos ejercicios, especialmente en 1989, disminuye dicho efecto, mientras que Andalucía, en cambio, viene beneficiada por las pautas distributivas del Fondo de Compensación en relación con la inversión regional que analizamos; Menester es señalar, sin embargo, que éste efecto positivo efecto redistributivo del FCI respecto a la CA de Andalucía se ha reducido sustancialmente a lo largo del período reflejado por el cuadro, pasando de 3.353 pesetas por habitante (año de 1982) a tan sólo 740 pesetas por habitante en el año 1989 y 7.670 pesetas en el último año de la serie considerada (1991).

Continuando el análisis del CUADRO 18 anterior: Extremadura (igualmente, con talla diminuta) conoce una reducción drástica de las ventajas del reparto del Fondo de Compensación, en el período analizado (1982/89), aunque la siempre creciente tendencia a la disminución de su participación hasta 1987, haya conocido ligera reacción en el año 1989, que volvió a incrementarse; Su participación tras la reforma pasa a ser creciente de nuevo: de los 9.767 pesetas por habitante en el FCI de 1990 va a 10.316 en 1991.

De todas las maneras, el sesgo distributivo incorporado en el nuevo FCI continua fundamentalmente trascendente y significativo, siendo ejemplo rotundo de esa afirmación la gran diferencia entre las 984 pesetas por habitante que recibe Asturias en el año 1990 y las 9.767 pesetas per cápita recibidas por la CA de Extremadura; No obstante la relación de 993 a 100 observada, ha bajado a 678 a 100 en 1991. Bueno, el Fondo de Compensación de éste año aumenta un 7,35% con respecto a 1990, aunque esta variación no es homogénea, como ha puesto de manifiesto **De La Hoz** , a quien seguimos en este particular.

Mientras la Comunidad Valenciana desciende casi 1% en su participación del FCI de 1990 respecto al de 1991 (de 1.947 pesetas por capita baja para 1.929), Asturias incrementa en un sólo año un 54,57%, pasando de 984 pesetas en 1990, para 1.521 en el año ulterior.

En lo que se refiere a las CCAA de Galicia, Murcia y, sobre todo, del País Vasco han presentado mejoras sensibles de sus posiciones.

Ya en tanto en cuanto a la CA de Asturias puede decirse que la evolución de participación en el FCI demuestra haber alcanzado la misma uns saldos negativos a lo largo del período analizado, siendo el año de 1989 particularmente negativo, habiendo llegado a perder 4.350 pesetas por habitante, o sea, saldo negativo comparativamente muy elevado en comparación con la pérdida del año 1983 que fue de solamente 70 pesetas por habitante; No cabe dudas que ello se debe al fuerte efecto compensatorio del resto de la inversión pública.

Las dos Castillas (Castilla-La Mancha y Castilla y León) tienen comportamientos similares al presentar unos efectos redistributivos igualmente negativos en el período considerado, sobre todo entre los años de 1982/89, justificando así sus reiteradas quejas sobre las repercusiones del Fondo de Compensación sobre sus regiones. La primera que empezara con saldos positivos, los ve negativos al final del período, sobre todo en los años 1988 y 1989.

Canarias y Navarra muestran un efecto desigual, una vez que de saldos positivos en los años extremos del intervalo del período comprendido entre 1982 y 1989. A partir de 1990, tras la reforma del FCI, pues, ya no participaron del Fondo.

Finalmente, es menester verificar que, mientras Madrid y La Rioja evolucionan hacia una menor pérdida relativa derivada del funcionamiento del Fondo de Compensación, en en el período (1982/1989) en que fueran partícipes de sus recursos, Cataluña y la Comunidad Valenciana, en contra, no presentan efectos sustanciales por el sesgo introducido con el FCI de entonces, ya anteriormente tan señalado por los autores.²⁹³

En definitiva, como ha señalado **De La Hoz**²⁹⁴ la redistribución hacia las regiones menos desarrolladas se acentúa pero, fundamentalmente, a costa de otras Comunidades de escaso desarrollo y con una alta variabilidad, introduciendo razonables dudas sobre el efecto de las variables en las distribuciones futuras.

Sea como sea, a nuestro juicio, el efecto de las variables en el reparto presente y futuro del FCI entre las Comunidades Autónomas encontrará siempre justificativa rotunda en el principio de solidaridad, el cuál deberá servir de reto a perseguir por

²⁹³Vid., por todos, MEDEL CAMARA, Braulio: El sistema de ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas: el proyecto de Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y los Estatutos de Autonomía, en **Revista de Estudios Regionales**, Vol. Extraordinario II, 1980; Tb., "La Financiación autonómica: análisis comparativa de los modelos transitorio y definitivo" en **Papeles de Economía Española**, Núm. 30/31, págs. 385/405.

²⁹⁴UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: "Los efectos del Fondo de Compensación..." cit. pág. 157.

este instrumento de compensación financiera, a la hora de los eventuales cambios que las conyunturas políticas cambiantes diversas puedan le imprimir.

Los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, así como de los fondos en general, entre las regiones, suele variar de país a país, de época a época; Según **Bickel**²⁹⁵ la doctrina suele reducir a tres los criterios empleados en esos distintos países: en primer lugar, las necesidades financieras; en segundo, la capacidad financiera y, por último, la efectiva carga fiscal soportada por la población, teniendo siempre en cuenta que dichos criterios son susceptibles de múltiples y variadas matizaciones y combinaciones, resultando, a veces, en alguna cosa que, como afirma el autor, expresa “una ciencia oculta y cuya objetividad es, por añadidura, problemática”.

La opción constitucional española por adopción de su vía compensatoria de los desequilibrios interterritoriales a través del FCI, antes ya desarrollada en profundidad, busca atender al principio de solidaridad, y no al de suficiencia y autonomía financiera de las CCAA, en que pese la prioridad de éstos, desde los diversos puntos de vista empresariales, políticos y economicistas de importantes sectores doctrinales.

Por todo ello, nos parece necesario y justificable comentar las aportaciones doctrinales contenidas en el Informe de los Expertos Independientes, autores del Libro Blanco, sobre la reforma de la Hacienda autonómica, lo que haremos a continuación.

D/ Consideraciones sobre el Libro Blanco de los Expertos Independientes: las perspectivas de reforma del Sistema de Financiación Autonómica

En las vísperas de la introducción de nueva reforma en el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, en virtud de los pactos políticos que garantizan el gobierno del Partido Popular, en España, donde se supone habrá algún cambio en el Fondo de Compensación Interterritorial para garantizar mayor nivel de solidaridad entre las Comunidades Autónomas menos desarrolladas, hace falta que hagamos una rápida reflexión acerca de las sugerencias aportadas por la comisión de Expertos

²⁹⁵BICKEL, Wilhelm: “Relaciones financieras entre Corporaciones públicas. La compensación financiera” en el **Tratado de Finanzas**, dirigido por W. Gerloff y F. Neumark, traduc. de la 2ª ed. alemana, Buenos Aires, 1961, págs. 445 y ss.

Independientes, contenidas en el denominado Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas.²⁹⁶

En verdad, las primeras impresiones acerca de la parte primera del Libro Blanco sobre Financiación Autónoma (adelante, también denominado “Informe”) son las mejores, tanto desde el punto de vista académico²⁹⁷ cuanto tecnico-práctico.²⁹⁸

Así que puede decirse que a los Consejeros de Economía y Hacienda, respectivamente, de las CCAA de las Islas Baleares, Cataluña, Extremadura y Murcia como a algunos Catedráticos de Hacienda Pública (Prof. Enrique Teo Moldes, de la Universidad de Santiago de Compostela, por ejemplo) les interesó muy especialmente la forma como fueron tratados los complejos problemas de la financiación autonómica por el Libro Blanco.

Respecto a las conclusiones de fondo, logicamente, hay divergencias entre los autores citados, como veremos a continuación.

Por supuesto, en la primera parte del “Informe” la financiación de las Autonomías y sus problemas es rastreada, por entero, a lo largo de los quince años que separan la promulgación de la Constitución española de la elaboración del Libro Blanco, desde una perspectiva historica-analítica, incluso desde el punto de vista de los protagonistas, antes de empezar a dibujar las claves de la reforma y conclusiones. Sin embargo, el “Informe” contrasta las opiniones de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas, en la medida en que el Grupo de Trabajo ha deseado “constatar el alcance de las coincidencias y los desacuerdos en los puntos de vista de las distintas instituciones implicadas”.²⁹⁹

²⁹⁶Vid., MONASTERIO ESCUDERO, Carlos, PÉREZ GARCÍA, Francisco, SEVILLA SEGURA, José V. y SOLÉ VILANOVA, Joaquín: “Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas” (I y II Partes), en **PALAU 14**, Número 24, septiembre/diciembre (1994), págs.113 a 210 (primera parte) y Número 25, enero/abril (1995), páginas 155 a 350 (segunda parte). Ha sido publicada aún una versión resumida del mismo “Informe” preparada por el Instituto de Estudios Fiscales que puede consultarse en la **Revista Cuadernos de Actualidad**, Núm. 3/1995, año VI, “Financiación de las Comunidades Autónomas”, págs. 85 a 94.

²⁹⁷Cfr., por todos, QUINTANA FERRER, Esteban: “Reforma de la Hacienda Autonómica y Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas”, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.

²⁹⁸Vid., **Revista Valenciana de Hacienda Pública (PALAU 14)**, número 24, septiembre/diciembre (1994): MATAS PALOU, Jaume: “Comentarios a la parte primera del Libro Blanco sobre Financiación Autónoma”, págs. 6/10; ALAVEDRA I MONER, Maciá: “Primeras impresiones sobre el libro blanco de financiación de las Comunidades Autónomas (primera parte)”, págs. 11/ 22; AMIGO MATEOS, Manuel: “La reforma de la financiación autonómica”, págs. 23/31; y, FUENTES ZORITA, José Salvador: “El libro blanco de la financiación autonómica”, págs. 33/44.

²⁹⁹Véase que el citado Informe del Grupo de Estudio constituido a propuesta del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) pretende servir de base de discusión al debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, de cara al establecimiento de un nuevo modelo aplicable en el quinquenio 1997/2001. Por lo tanto, al mismo tiempo en que reflexiona sobre las experiencias del pasado de la descentralización, se halla vuelto de cara al futuro del Estado de las Autonomías.

Temas como el de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal, la suficiencia y la solidaridad, y asimismo las transferencias de nivelación se hallan entre los problemas más frecuentemente discutidos y debatidos en la primera parte del Libro Blanco,³⁰⁰ los que han de ser valorados positivamente, en la medida que constituyen la base de la descentralización autonómica.

Por supuesto, el Grupo de Trabajo o de Estudio encargado de la elaboración del Libro Blanco repasa, en su primera parte, las principales características de los períodos en los que se ha dividido el proceso histórico de financiación de las CCAA desde la promulgación de la Constitución española hasta nuestros días: el primero, el período transitorio (1980/1986); el segundo, el período definitivo (1987/1991) y, por último, el actual período, el período denominado de la “corresponsabilidad fiscal” (1992/1996), respecto de los cuáles resumimos a continuación las observaciones esenciales aportadas por el Informe, en la medida en que interesa al tema del Fondo de Compensación por el hecho de que él mismo ha integrado sustancialmente a los tres citados períodos.

En el **período provisorio** (1980/1986), son identificados por el Libro Blanco (págs. 26-31) como los principales problemas los siguientes: a) La existencia de un **coste efectivo** de los servicios transferidos **pactado** más que calculado en la determinación de los porcentajes de participación de las CCAA en los ingresos del Estado; b) La sobrefinanciación de las Comunidades Autónomas en virtud del denominado **efecto financiero**; c) El problema de la **inversión nueva** a la que debían hacer frente las CCAA, excluida del coste efectivo y financiada con cargo al FCI; d) El desincentivo de la gestión eficaz de los tributos cedidos debido a la compensación de este recurso con los porcentajes de participación; e) Las tensiones políticas derivadas de la negociación anual del porcentaje de participación y de la falta de previsión presupuestaria por parte de las CCAA; y, f) La financiación de la competencia de sanidad transferida a Cataluña y Andalucía al margen de los mecanismo previstos en la LOFCA.

En el **período definitivo** (1987/1991) de financiación autonómica son identificados por la primera parte del Libro Blanco (págs. 31/37) los siguientes problemas fundamentales: a) se articula el porcentaje de participación en ingresos (PPI) del

³⁰⁰Vid., “Acuerdos para el Desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996”, en *Rev. Valenciana de Hacienda Pública (PALAU 14)*, Número 19 (Enero/abril 1993), págs. 181/200, en especial, pág.199, donde se hace referencia a la decisión del CPFF, tras examinar los informes de los Grupos de Trabajo creados en la reunión de 20 de enero de 1992, acuerda que se realice por un grupo de expertos independientes un estudio sobre la financiación de las CCAA, bajo ciertas pautas o reglas previamente establecidas.

Estado en base a los parámetros establecidos en el artículo 13 de la LOFCA, garantizándose un mínimo igual al montante del periodo anterior para cada una de las CCAA, determinándose el porcentaje concreto de participación a través de la negociación sobre la denominada base ITAE (Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente) y regulándose la evolución del crecimiento de los ingresos recibidos vía porcentaje (máximo PIB – producto interior bruto – mínimo GEE – Gasto Estatal Equivalente); b) así que desaparece el desincentivo en la gestión eficaz de los tributos cedidos; c) se emprende la reforma del FCI, a través de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre; d) se deroga el Impuesto cedido sobre el Lujo, debito a la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA); e) crece significativamente el endeudamiento de las CCAA; y, f) se extiende el problema de la financiación de la competencia de sanidad a las dos CCAA a las que se transfiere dicha competencia en este período: Valencia y Galicia, de manera que a finales de 1988, un 45% de la sanidad pública española ya estaba transferido en las manos de las CCAA.

Como ha puesto de manifiesto, en ese sentido, **Caramés**³⁰¹ ‘la formación de subsistema tiene su justificación en la clara diferenciación que presenta el sistema financiero de la Seguridad Social dentro de la Hacienda Pública estatal’.

En el último período de financiación de las CCAA, considerado por el Libro Blanco (págs. 38/41), denominado de la “**Corresponsabilidad Fiscal**”, el período vigente en el que nos hallamos inmersos (1992/1996), los principales problemas surgidos en él y señalados por el “Informe”, podrían resumirse en los siguientes puntos: a) La división de la participación en ingresos del Estado en dos tramos: primero, el territorializado de la participación en el 15% de las cuotas líquidas del IRPF de los residentes en el territorio de cada Comunidad Autónoma y, segundo, el tramo correspondiente al resto de tributos en los que participan las Comunidades Autónomas, cuya mecánica de distribución no se modifica en sus elementos fundamentales; b) La introducción de medidas de control del déficit y el endeudamiento de las CCAA; y, c) La ligera reforma del FCI, impartida en el seno del Acuerdo del CPFF, en sus reuniones de 20 de enero de 1992 y 7 de octubre de 1993, ya comentada en apartado anterior.³⁰²

Los personajes – ya sea los consejeros de Economía y Hacienda de las CCAA, ya sea los representantes de la Administración Central –, tanto fueron escuchados

³⁰¹CARAMÉS VIEITEZ, Luis: “Introducción a la Hacienda Local y Autonómica”, Civitas, Madrid, 1994, cit. pág.62.

³⁰²Vid., por todos, PALAU 14 Número 24 (Septiembre-Diciembre 1994) págs. 116/155; Igualmente, AAVV. “Comentarios a la parte primera del Libro Blanco sobre Financiación Autonómica”, *Idem*, *ibidem*, págs. 5/44.

por los Expertos Independientes antes y durante la elaboración del Libro Blanco, cuanto se prestan a evaluar ahora las aportaciones del mismo. Como ha puesto de relieve, **Moner**³⁰³ el hecho del “Informe” intentar hacer recaer sobre las CCAA la culpa de la situación actual del desmesurado endeudamiento y del elevado grado de dependencia de éstas respecto a la Hacienda Central, conduce a un ‘análisis muy parcial, puesto que algunas Comunidades Autónomas ya se han manifestado en otras ocasiones acerca de esta problemática, así como sobre la conveniencia de la territorialización de los ingresos impositivos y de la mayor participación de las comunidades en la principales fuentes de ingresos del Estado’.

Por lo tanto, respecto al tema de la autonomía financiera y de la corresponsabilidad fiscal, los personajes ubicados del lado de las CCAA no están de acuerdo con las conclusiones aportados por la primera parte del Libro Blanco; En la opinión, por ejemplo, de **Palou**³⁰⁴ es ingenuo pensar, como hicieron los Expertos del Libro Blanco, que los Gobiernos Autónomos puedan avalar el enfoque de sus dos ideas básicas: en primer lugar, el de que las CCAA tienen unas demandas sociales que les resulta difícil financiar (y cuya derivación es el creciente endeudamiento), y por otro lado, que no les interesa, políticamente, la puesta en marcha de una mayor corresponsabilidad fiscal; Según el Consejero de Economía y Hacienda citado, de las Islas Baleares, los Gobiernos Autónomos no pueden validar tal enfoque solamente en la medida que el “Informe” ha pasado ‘por alto la esencia del origen de los problemas de financiación que no es otro que el que se conoce bajo la idea de la suficiencia’.

Para el consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Extremadura, **Mateos**³⁰⁵ el Libro Blanco se equivoca en reprochar al sistema de financiación de las CCAA en vigor por carecer el mismo de la necesaria autonomía financiera; que desde el punto de vista de la CA de Extremadura el principio de autonomía financiera ‘es entendido con una diferente dimensión o alcance’, el cual puede entenderse como suficiente, bastando para tanto, ‘con que las CCAA tengan la plena disponibilidad de los medios suficientes para cumplir sus funciones, aunque éstos no sean en su totalidad propios’.

³⁰³ ALAVEDRA I MONER, Macià: “Primeiras impresiones sobre el Libro Blanco de financiación de las Comunidades Autónomas (primera parte)”, en **PALAU 14**, Número 24, cit. págs. 11/ 22, en concreto, pág. 13.

³⁰⁴ MATAS PALOU, Jaume: “Comentarios a la parte primera del Libro Blanco sobre Financiación Autonómica” en **PALAU 14**, Número 24 cit. , pags. 5/10, en concreto, pag. 6.

³⁰⁵ AMIGO MATEOS, Manuel: “La reforma de la financiación autonómica”, en **PALAU 14**, cit. Num.24 (1994), págs. 23/31, en concreto, pág. 29.

A su turno, **Zorita**,³⁰⁶ en cuanto representante de la Hacienda y Administración Pública de la Región de Murcia, valora muy positivamente el trabajo realizado por los Expertos Independientes, cuando afirma que ‘la validez teórica del planteamiento realizado por el Grupo de Expertos y la oportunidad política de las propuestas que se presentan en el Informe están fuera de toda duda’.

Considerando que el “núcleo del problema” del actual sistema de financiación autonómica está planteado, en el Libro Blanco, en términos de ausencia de criterios explícitos de solidaridad interterritorial, de déficit de autonomía financiera de las CCAA y de deficiente articulación de los mecanismos de coordinación entre la Administración central y las Haciendas autonómicas, nada más natural que el “Informe” dedique todo un capítulo, el capítulo cuarto, a plantearse la urgencia de una reforma profunda del modelo bajo el epígrafe de “las claves de la reforma” .

Tema complejo, este de la financiación autonómica, como abordado por el Libro Blanco mencionado, aquí nos interesa, pero concretamente tan sólo en los precisos términos con los que se relaciona con el Fondo de Compensación Interterritorial en la medida en que él ha formado parte integrante del sistema de financiación como un todo, durante todos los tres períodos de financiación de las CCAA, como hemos visto anteriormente.

a/ El Libro Blanco respecto al Fondo de Compensación

No son pocas las veces que el “Informe” se refiere al Fondo de Compensación; en concreto, siempre que rastrea los problemas de la financiación de las autonomías desde la Constitución de 1978, por períodos, el citado Libro Blanco lo hace por tres claras circunstancias: la provisional, la definitiva y la vigente.

Por primera vez, en el apartado 2.2.4., le dedica tres párrafos: en el primero para afirmar que ‘al plantearse la necesidad de encontrar un canal de financiación para la inversión nueva’ la totalidad de las CCAA fueron contempladas por los recursos del Fondo, ‘de manera que tanto el objetivo de solidaridad como el de suficiencia tuviesen cabida dentro del FCI’; en el segundo párrafo, para hablar de una disfuncionalidad de un FCI alterado en su diseño original y cuya ‘orientación hacia la solidaridad hizo que las regiones de nivel competencial amplio y renta elevada fueran las que sufrieran más intensamente’; en el último para referirse a las variables de distribución del Fondo, establecidas por la Ley 7/1984, de 31 de marzo.

³⁰⁶FUENTES ZORITA, José Salvador: “El Libro Blanco de la financiación autonómica” , en PALAU 14, num. cit. págs. 33/44, en concreto, página 34.

Más adelante, cuando describe los Fondos de desarrollo (apartado 2.3.3.), de nuevo el “Informe” se da cuenta de que como consecuencia de la entrada en el nuevo sistema de financiación para el quinquenio 1987/1991, hubo ‘la reducción en una cuarta parte del FCI, cuya ‘dotación global pasó del 40% al 30% de la inversión pública nueva’; En otro párrafo, los Expertos expresan su concordancia con la medida que, en ese período, estableció ‘una conexión entre el FCI y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)’; en un tercer párrafo, comenta la reforma del Fondo a través de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, como originada para corregir el ‘comportamiento no esperado de una de las variables de reparto (concretamente, el saldo migratorio)’ provocando el sesgo favorable a las CCAA más ricas (sobre todo, País Vasco y Cataluña) y desfavorable aquellas menos desarrolladas; En los dos siguientes párrafos se refieren: a) que la separación de la finalidad de inversión nueva, del objetivo de solidaridad, restringió ‘el acceso al FCI para aquellas CCAA de menor nivel de desarrollo relativo’; y, b) que se creó la “Compensación Transitoria” hasta 1992, ‘para atender la situación del resto de Comunidades, que venía recibiendo vía FCI la financiación para la inversión nueva’ tras la reducción del ámbito de aplicación de aquel Fondo a las CCAA ‘incluidas en el Objetivo número 1 de los fondos estructurales europeos (renta per cápita inferior al 75% de la renta media comunitaria)’; por fin, en el último párrafo del apartado el Libro Blanco hace comentarios a los nuevos criterios de reparto del FCI o a las ponderaciones de distribución de su cuantía.

Bajo el epígrafe “Retoque del FCI” el apartado 2.4.4., de la primera parte del Libro Blanco se refiere al Acuerdo de 20 enero de 1992, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, ya comentado anteriormente por nosotros, respecto al FCI, para concluir que ‘Estos retoques parecen apuntar hacia un temor a que el ajuste de los Presupuestos Generales del Estado se haga a costa de los gastos de inversión, arrastrando a la baja también el FCI. La lección que cabe extraer, y que el modelo ha mostrado en diversas ocasiones, es que las complejas fórmulas distributivas, basadas en un amplio abanico de variables, producen a menudo resultados no previstos, exigiendo retoques frecuentes y resultando poco transparentes’.

Como ya hemos señalado diversas veces, cuanto más, a nuestro juicio, simples fuese la fórmula distributiva del FCI, cuanto más jurídicamente sencillos, claros y precisos fuesen establecidos los criterios de reparto del Fondo, tanto más estable estaría tal instrumento de compensación financiera horizontal indirecta.

Contrariamente a los principios de los años noventa, cuando de manera pública y notoria se hacía necesaria la puesta en marcha del proceso de reforma del FCI, el cual terminó resultando en la aprobación, por las Cortes Generales de la Ley 29/1990,

de 26 de diciembre, en los días actuales, a nuestro juicio, no hay razón alguna para justificar otra puesta en marcha de semejante proceso.

Por supuesto, por ahora no hubo ningún cambio en el FEDER, a ejemplo del ocurrido en aquellos días, que conllevase la necesidad de armonización de funcionamiento del FCI; tampoco se detecta actualmente cualquier problema generado por el actual sistema de ponderación³⁰⁷ de las variables de reparto del FCI, a ejemplo del provocado por la variable **saldo migratorio** en los períodos anteriores de financiación de las CCAA; Hay que añadir que la vigente Ley 29/1990 ya no preve cualquier cambio de ponderaciones de las actuales variables, tras los cinco años previstos por la LOFCA.

En definitiva, puede decirse que una nueva reforma del Fondo, hoy por hoy, parece no podría despejar cualquiera de las principales incógnitas pendientes para modificar el sistema de financiación global de las Comunidades Autónomas de régimen común que habrá de afrontarse en los próximos años, ya sea a partir de las sugerencias aportadas por el Libro Blanco – como un compromiso entre Autonomía y Solidaridad y mecanismos de Coordinación –, ya sea en virtud de los acuerdos políticos posibles que vengan a delimitar concretas medidas de coordinación para fomentar un nuevo clima en las relaciones recíprocas entre el Estado y las CCAA.

La conclusión propuesta por los Expertos Independientes, respecto al FCI reclama un ‘acuerdo sobre los criterios de equidad interregional en la prestación de los servicios públicos’ y ello estimula a nosotros mismos hacernos unas consideraciones jurídicas y críticas acerca del nuevo Fondo,³⁰⁸ a continuación.

³⁰⁷Véase que en la “Introducción” de la obra colectiva “El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un cambio”, cit. el presentador JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL identifica como cuatro que eran las razones principales para poner en marcha el proceso de reforma del FCI en 1989: “por un lado, la necesidad de armonizar el funcionamiento de este instrumento con el fondo europeo paralelo, el FEDER, que había sido sometido a cambios importantes a raíz de la reforma de los Fondos Estructurales. Por otro, los problemas conectados con el sistema de distribución de los recursos del Fondo y el sesgo favorable a comunidades más desarrolladas como el País Vasco y Cataluña, producido en los últimos años, justificaba como mínimo el cambio de definición de alguna de la variables. Además, la Ley del Fondo preveía el cambio de las ponderaciones de las variables, tras cinco años de vigencia, algo que se producía en 1989. Por fin, la reforma del Fondo en esa fecha (1990) podría despejar algunas de las incógnitas pendientes para modificar el sistema de financiación global de las Comunidades de régimen común que habría de afrontarse dos años después”. Op. cit. pag. 11.

³⁰⁸Cfr., en este sentido, la modificación del modelo de financiación de las CCAA, introducidas por las Leyes....., de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, y Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las CCAA., cuyos Proyectos fueron publicados en el Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados, VI Legislatura, en el 10 de octubre de 1996, bajo los números 121/000018 y 121/000019, respectivamente.

b/ Un Fondo de Compensación Interterritorial Desvirtuado: evaluación jurídica.

Resulta difícil decir si el Fondo de Compensación Interterritorial consigue verdaderamente un efecto de compensación horizontal, como de cierta manera ya hemos cuestionado, en apartados anteriores, al analizar los efectos y alcances redistributivos del Fondo. Asiste total razón, en la hipótesis, a **Falcón y Tella**³⁰⁹ cuando afirma que una constatación de esta naturaleza requeriría un análisis económico profundo, el cual acreditamos, cae fuera de los objetos tanto del caso de su trabajo cuanto del nuestro, y asimismo 'para cuya realización sería preciso contar con la información suficiente sobre la renta y la situación financiera de todas las Comunidades Autónomas'.

Este autor nos da cuenta de algunos intentos de este tipo³¹⁰, los cuales hemos consultado y sabemos que han utilizado análisis de sistemas y otras fórmulas matemáticas para concluir, al final, que el potencial redistributivo del Fondo sería 'un juego de suma cero', de efecto casi tan solamente nominal, donde algunas CCAA ganan lo que otras pierden, no se puede afirmar que él garantizaría la efectiva realización del principio de solidaridad, a tenor del artículo 138.1 CE.

En otras palabras: se estaría operando con un Fondo de Compensación desvirtuado en sus finalidades compensadoras, según Armenteros y otros,³¹¹ los cuales interpretan que el reparto de los recursos del Fondo por la fórmula determinada en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, bajo la proporción de la variable renta en un 70 por ciento del FCI, en proporción a la inversa del cuadrado de la renta por habitante, multiplicada por el número de habitantes, supondría una modificación de la LOFCA, en este particular.

³⁰⁹FALCÓN Y TELLA, Ramón: "La compensación financiera interterritorial..." cit. página 209.

³¹⁰Vid., LÓPEZ NIETO, Antonio y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Fernando: "La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la LOFCA (Introducción a la economía de la solidaridad: un análisis de sistema sobre los artículos 138.1 y 158.2 de la Constitución y una evaluación del Fondo de Compensación según la LOFCA) en *La España de las Autonomías (Pasado, presente y futuro)* , cit. págs. 190/400; De los mismos autores, "Significado económico del Fondo de Compensación Interterritorial", en "Crisis, Autonomías y Desarrollo regional", AECR/USC, Santiago de Compostela, 1985, págs. 265/325; HERNÁNDEZ MARTIN, Valeriano: "El principio de solidaridad y el Fondo de Compensación interterritorial, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, cit. págs. 1560/1563; y, HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J., MANCHA NAVARRO, T. y VILLENA PEÑA, J.E.: "Un Fondo de Compensación Interterritorial desvirtuado, en *Revista de Estudios Regionales*, Número 8, págs. 17/35.

³¹¹ HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J., MANCHA NAVARRO, T. y VELLENA PEÑA, J.E.: Op. cit. pág 17 y ss.

Como ya hemos señalado en apartado anterior,³¹² ello ha llevado, según afirman Díez Moreno, Jiménez Aparicio²¹³ y Falcón y Tella, cuyo punto de vista jurídico guimos aquí, 'a plantear recurso de inconstitucionalidad contra la Ley reguladora del Fondo, aduciendo, en concreto, este argumento'.³¹⁴

Es decir: los análisis económicos citados tienden a suponer que los criterios de distribución del FCI establecidos por la primera Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo, conllevan una modificación de la LOFCA – sobre todo la variable población, cuya proporción del 70 por ciento del mismo a determinar un reparto en términos de la inversa del cuadrado de la renta por habitante {en fórmula matemática simplificada recogido por el artículo 4.2 de la derogada Ley sería:

$$\frac{1 \times P_i}{Y_i \times Y_i} = \frac{P_i}{(Y_i)^2}$$

siendo:

Y_i = renta per cápita de cada Comunidad Autónoma

P_i = población de cada CA

$$\frac{1}{(Y_i)^2} = \text{Inversa del cuadrado de la renta por habitante de cada CA } \}.$$

No ha sido otra la razón que llevó **Hernández Martín**³¹⁵ a interpretar o augurar un horizonte muy remoto en la consecución de los objetivos redistributivos propuestos

³¹²Vid., apartado III.B.b) anterior, titulado "Tentativa de impugnación de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial", y en el cual se hace referencia a tentativa de impugnación de la constitucionalidad de la Ley 7/1984, del FCI, noticiado por DÍEZ MORENO, F.: "Ley de presupuestos para 1984, incompatibilidades de Diputados y Senadores, y Fondo de Compensación Interterritorial", en **Presupuestos y Gasto Público**, número 19 (1984), págs. 143/154, en concreto, pág. 149.

³¹³DÍEZ MORENO, F.: Op. cit., nota anterior, y JIMÉNEZ APARÍCIO, Emilio: "La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial: su inconstitucionalidad formal" en **Rev. Española de Derecho Financiero (REDF)**, Num. 64 (1989), págs. 565/600.

³¹⁴FALCÓN Y TELLA, Ramón: Op. cit. ibidem.

³¹⁵HERNÁNDEZ MARTÍN, Valeriano: El principio de solidaridad y el Fondo de Compensación Interterritorial" cit. pág. 1571, donde afirma: "Como resulta que precisamente las Comunidades Autónomas más ricas son las más pobladas (la población es un factor de producción de riqueza y, a la vez, la riqueza atrae a los movimientos migratorios), resulta paradójicamente que las regiones más ricas/pobladas prefieren en el reparto a las que lo son menos. Así que, mientras Cataluña recibía en 1982 un 7,36 por 100 del Fondo, Extremadura, enormemente distanciada en lo económico de aquella región, recibía poco más: el 9,02 por 100. Madrid (una sola provincia y quizá la más rica) recibió el 5,45 por 100, mientras Castilla-León (nueve deprimidas provincias) recibían el 9,37 por 100". IDEM, IBIDEM.

por la Ley primera del FCI, en virtud de un motivo principal: 'haberse introducido como factor a ponderar en el criterio de distribución de renta por habitante (70 por 100 del Fondo), la población correspondiente a cada Comunidad Autónoma'.

Desde el punto de vista jurídico-constitucional, según nuestra evaluación, las argumentaciones económicas que aducen, en concreto, la plasmación de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial como inconstitucional deben ser rechazadas. En primer lugar, porque las modificaciones efectuadas por la primera Ley del FCI respecto a la LOFCA – ello ha llevado a plantear recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley 7/1984, de 31 de marzo – resultan por su contenido, plenamente conformes a la Constitución, según ya hemos comentado anteriormente, cuando hemos analizado la tentativa de impugnación constitucional de la LFCI.

En segundo lugar, la referida Ley no puede considerarse inconstitucional – como pueden pretender algunos economistas³¹⁶ –, puesto que la misma considera el Fondo una dotación presupuestaria a cargo de los PGE, prescindiendo, por lo tanto, de las aportaciones directas de las CCAA, porque, como ya hemos dicho anteriormente, la Constitución Española exige la realización efectiva del principio de solidaridad a través de la puesta en marcha de un instrumento de compensación ordinaria horizontal, pero no prejuzga su carácter indirecto o directo.

Es decir, la nutrición del Fondo de Compensación con dotaciones a cargo del Estado, la cual caracteriza el sistema de compensación español como indirecto, en definitiva, no constituye ninguna inconstitucionalidad en la medida en que nadie puede afirmar que la norma constitucional establece o explicita el carácter de la compensación como directo, pudiendo, por lo tanto, ser indirecto, como lo es; ello supone, como declara el Tribunal Constitucional (SSTC 183/88 y 250/88) una amplia discrecionalidad de la Ley del FCI respecto a la concreción y ponderación de los criterios de distribución de sus recursos a cada Comunidad Autónoma partícipe.

³¹⁶Recórdese los recursos de inconstitucionalidad propuestos contra la Ley primera del FCI, antes comentados por nosotros, y asimismo la enmienda inspirada en ciertos trabajos de los economistas A. LÓPEZ NIETO Y F. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, antes citados, los cuales intentaban garantizar la solidaridad en la utilización de los recursos del FCI, a través del incremento de la inversión pública en los territorios menos desarrollados; Dicha enmienda, como dicho anteriormente, fue inicialmente admitida por la ponencia del Senado, luego desaparecida en el Informe sobre el proyecto de la LOFCA y finalmente, rechazada, pero refleja la opinión de algunos economistas acerca del carácter compensador del Fondo, el cual, según ellos, debería ser incrementado. A nuestro juicio, tras la formulación definitiva del FCI con la nueva Ley 29/1990, de 26 de diciembre, este instrumento de compensación horizontal indirecta español se constituye, en verdad, juntamente con el FEDER, los únicos instrumentos destinados a garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, en el Estado de las Autonomías, de manera que el resto de instrumentos persigue el cumplimiento de otros objetivos.

En este sentido, acompañamos el raciocinio de **Falcón y Tella**³¹⁷ según el cual ésta discrecionalidad respecto a la concreción y ponderación de los criterios de reparto del FCI confiada a la Ley del Fondo, la cual queda expresamente autorizada, incluso, a añadir nuevos criterios a la serie establecida por la LOFCA, se fundamenta en la prevalencia de aquélla Ley frente a ésta, pues la Constitución reserva a la Ley del Fondo y no a la LOFCA la distribución del Fondo, a tenor del artículo 74.2 CE.³¹⁸

³¹⁷FALCÓN Y TELLA, Ramón: "La compensación financiera interterritorial", Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, cit., entiende que como "la delimitación entre leyes orgánicas y ordinarias debe hacerse no según un principio de jerarquía, sino según un criterio competencial, y los criterios de distribución del FCI no son una materia reservada a ley orgánica, sino a la decisión de las Cortes a través del procedimiento especial previsto en el artículo 74.2 de la Constitución, y precisamente la norma elaborada a través de este procedimiento que se inicia en el Senado, es la Ley del Fondo, y no la LOFCA, de lo que resulta que debe prevalecer aquélla frente a ésta y frente a cualquier norma para cuya elaboración no se hayan seguido los trámites previstos en el artículo 74.2 de la Constitución" (pág. 211 y ss.) Confrase, por oportuno, la interpretación que JIMÉNEZ APARICIO, Emilio (Op. cit.) aporta - de manera distinta y opuesta a la de FALCÓN Y TELLA-, respecto al contenido y expresión legislativa de los actos parlamentarios del artículo 74.2 de la Constitución.

³¹⁸Establece el artículo 74.2 de la Constitución Española: "Las decisiones de la Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2, se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta". Examinando dicho artículo de la Constitución Española, bien como procediendo a un análisis doctrinal de la literatura respecto de saber si el FCI debe ser siempre objeto de aprobación por una Ley formal o no, nos incluimos en el grupo de autores que, explícita o implícitamente, partimos de la hipótesis de que el Fondo de Compensación Interterritorial es y debe ser objeto de regulación por medio de una Ley. Entre otros autores, así pueden situarse los siguientes, en la doctrina española, sin ánimo exhaustivo: GARCÍA QUINTANA, C.Albiñana: **El FCI como dotación sometida al régimen del presupuesto público**, cit.; éste autor no entra más que en la consideración alternativa de la regulación del FCI por Ley de Presupuestos o por Ley distinta de la de Presupuestos; LAMPREAVE PÉREZ, J.Luís: **Comentarios al artículo 158 de la Constitución**, cit.; LOZANO SERRANO, Carmelo: **Consideración jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial**, cit.; MUÑOZ MACHADO, S.: **Derecho público de las Comunidades Autónomas**, cit., vol.II, págs. 438 a 442; SOLER ROCH, Maria Teresa: **Análisis de un supuesto concreto: el artículo 158.2 de la Constitución española**, en el vol. III de "Las Cortes Generales", cit., págs. 2275 a 2295; ésta autora ofrece una caracterización jurídica del FCI desde distintos aspectos, tales como la propia dotación presupuestaria, la participación de las CCAA y los proyectos de inversión pública; HERNÁNDEZ MARTÍN, Valeriano: **El principio de solidaridad y el Fondo de Compensación Interterritorial**, cit.; DE URIARTE ZULUETA, Manuel María: **El Fondo de Compensación Interterritorial**, cit.; FALCÓN Y TELLA, Ramón: **El Fondo de Compensación Interterritorial**, en PALAU 14 (Rev.Valenciana de Hacienda Pública), Mayo/Agosto 1990, págs. 89/97 cit.; éste autor cree no pueden considerarse inconstitucionales los criterios de reparto del Fondo adoptados por la Ley 7/1984, del FCI, aunque se aparten de los mencionados en la LOFCA, sobre todo, respecto 'al 70% en función de la inversa de la renta por habitante al cuadrado ponderada por la población, en lugar de atender exclusivamente a la inversa de la renta por habitante, como hacía la LOFCA'.

Al fin y al cabo, comprendemos y aceptamos como plenamente constitucional la añadidura de las ponderaciones y corrección de variables que la Ley 29/1990, de 26 de diciembre (art. 5.4), del nuevo FCI, hizo respecto a los criterios de reparto del FCI, como le encomendara la LOFCA.

En efecto, podemos afirmar que, así como la elección por la primera Ley del Fondo del criterio ‘cuadrado de la inversa por habitante’, ha potenciado un cierto efecto redistributivo del Fondo, durante el período de vigencia de la primera Ley del FCI – muy especialmente a principios del período transitorio de financiación de las CCAA, como demostrado en los cuadros antes aportados, antes de la identificación de las disfunciones que tal ponderación resultó en la práctica, en virtud de la variable saldo migratorio que motivó la reforma de la Ley del Fondo –, las correcciones de las variables y ponderaciones de la Ley actual del FCI (*vid.* CUADRO 19, adelante) igualmente potencian los vigentes efectos distributivos y redistributivos positivos del FCI.

CUADRO 19

VARIABLES Y PONDERACIONES UTILIZADAS EN EL REPARTO DEL FCI POR LAS DOS LEYES QUE LO REGULÓ

Variables y ponderaciones de cada Ley	Ley 7/1984, de 31 de marzo (En porcentaje)	Ley 29/1990, de 26 de diciembre (En porcentaje)
a) Distributivas		
1. Población	—	87,50
1.1. Renta per cápita	70,00 (*)	—
2. Superficie	5,00	3,00
3. Paro	5,00	1,00
4. Saldo migratorio	20,00	1,60
5. Dispersión población	—	6,90
TOTAL	100,00	100,00
b) Redistributivas		
1. Renta per cápita	—	20,00
2. Insularidad	5,00 (**)	3,21
TOTAL	5,00 (como mínimo)	23,21

Fuente: Elaboración propia, con datos de las Leyes 7/1984 y 29/1990, respectivamente de 31 de marzo y 26 de diciembre, del FCI — Observaciones: (*) Inversamente proporcional; (**) Incrementado en 1% por cada 50kms de distancia existente entre los territorios insulares y la Península.

Como se puede ver por el CUADRO 19, los criterios de reparto del nuevo FCI establecidos por la nueva Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial se muestran más sencillos que aquellos de la derogada Ley 7/1984, de 31 de marzo. En primer lugar, porque la nueva normativa establece que todos los porcentajes de las variables deben de ser calculados de forma **directamente proporcional**, mientras que la anterior Ley lo exceptuaba, en el cálculo del porcentaje de la variable **renta**, puesto que se lo aplicaba de forma **inversamente proporcional**.

En segundo lugar, porque según la nueva normativa se han elegido una serie de variables que, como se puede ver en el cuadro número 19, se divide en dos clases: las distributivas y las redistributivas; La primera de ellas – que adopta como criterio principal la población –, produce una distribución del Fondo de Compensación muy igualitaria consecuencia de que el conjunto de las CCAA beneficiarias presenta ahora cierta homogeneidad en sus características; Ya respecto de la segunda clase de variables utilizadas o elegidas por la nueva Ley 29/1990, de 26 de diciembre, para la distribución del Fondo entre los territorios menos desarrollados, es decir, las redistributivas, las cuáles, en términos económicos,³¹⁹ ‘operan en forma de juego de suma cero’ tratando de establecer diferencias según el nivel de desarrollo de los territorios beneficiarios, y empleando para ello como variable la renta per cápita.

La vigente base de cálculo del FCI, el cual corrige la variable población en función de la inversa de la renta por habitante de cada territorio, entendiéndose como renta el Valor Añadido Bruto (VAB) al coste de los factores correspondientes al año 1993, supone atender a las mayores necesidades de las CCAA más pobladas, y en consecuencia procura un equilibrio que, a tenor del artículo 138.1 de la Constitución ha de ser **adecuado y justo**, es decir, equitativo en función de las características y circunstancias concretas de cada territorio, entre ellas la población.

Como ha puesto de relieve **Cortecero Montijano**,³²⁰ basado en el raciocinio de **Zabalza**³²¹ ‘con el juego de esta variable se logra, además, hacer mucho más continua la transición entre el grupo de Comunidades participantes en el FCI y el grupo no participante’.

³¹⁹Vid., por todos, ZABALZA, A.: “La formulación definitiva del Fondo de Compensación Interterritorial” en la obra colectiva **Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1990**”, Editora Civitas, Barcelona, 1991.

³²⁰CORTECERO MONTIJANO, Juan A.: “El principio de solidaridad en la financiación de las Comunidades Autónomas”, en **Presupuesto y Gasto Público**, número 5 (1990), páginas 105/119, en concreto, pag.115.

³²¹ZABALZA, A.: Op. cit. nota de pie de página número 8; Vid., nota anterior.

En tercer y último lugar, porque tras la reforma efectuada en 1990 se ha efectivamente separado el componente que conectaba el anterior FCI con el resto del sistema de financiación (la financiación de la inversión nueva), aunque no se hayan abordado por la nueva normativa, ya sea la financiación de los gastos de funcionamiento de asociados a la puesta en marcha de inversiones financiadas por el Fondo, ya sea la relación del FCI con las Asignaciones de Nivelación (art. 158.1 CE).

En efecto, las asignaciones de nivelación, en que pese su previsión constitucional de constituirse en otro mecanismo en el marco del sistema español de compensación indirecta³²² – aunque de la clase de las compensaciones financieras extraordinarias, puesto que solamente eventualmente podrían se dar sus presupuestaciones o dotaciones presupuestarias, contrariamente al FCI que se halla entre la compensación ordinaria, por excelencia, en el Estado de las Autonomías –, adolecen, en la práctica, de la falta de operatividad.

Ni por ello dejaremos de comentar aquí que el artículo 158.1 de la Constitución hace referencia a estas posibles asignaciones presupuestarias con una doble finalidad: en virtud o en función del “volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido”, por un lado, y en función de “de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”, por otro lado.

Respecto a la primera finalidad mencionada hay que registrar la siguiente consideración:³²³ estamos ante una cláusula que no garantiza el principio de solidaridad,

³²²Véase que Ramón Falcón y Tella (“La compensación...” cit. pag. 214 y ss.) califica a las asignaciones presupuestarias ex artículo 158.1 CE como **sistema de compensación extraordinario** en virtud de la deducción del propio tenor literal del referido artículo 158 de la Constitución: mientras que el FCI “se constituirá” en todo caso, la asignación “podrá establecerse”, o sea, no habrá que figurar, en términos teóricos, necesariamente en todos los ejercicios presupuestarios. Desde la perspectiva práctica, hay que señalar, además, que tal mecanismo de financiación (artículo 15 de la LOFCA se constituye en un recurso autonómico el cual, desafortunadamente, a nuestro juicio, no ha sido desarrollado ni aplicado hasta la fecha a ninguna Comunidad Autónoma, lo que, en parte ésta su falta de operatividad resulta en cierto impedimento en la emisión de consideraciones definitivas acerca de cuál es la verdadera posición que ocupa el principio de solidaridad interterritorial en el Sistema de Financiación de las CCAA’, según raciocinio de Juan A. Cortecero Montijano (“El principio de solidaridad en la financiación de las Comunidades Autónomas”, citado).

³²³Siguimos en este particular, al raciocinio de MARTIN DE ROSALES, Juan Linares.: “Régimen de financiación de las Comunidades Autónomas españolas”, Ed. Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1981, página 158; Cfr., a propósito, igualmente, LAMPREAVE PÉREZ, José Luís: “Artículo 158. Mecanismos de redistribución de las Comunidades Autónomas”. Comentarios especialmente al artículo 158 de la CE, en la obra colectiva **Comentarios a las Leyes Políticas – Constitución española de 1978**, dirigida por OSCAR ALZAGA VILLAAMIL, Tomo XI, artículos 143 a 158, EDESA, Madrid, 1988, cit., páginas 563/568, en concreto, pag. 564.

sino el de suficiencia, por lo cual no se constituyen tales asignaciones presupuestarias ejemplos de compensación horizontal, sino vertical. Por supuesto, una vez que el principio de solidaridad es el que interesa a nuestro estudio, cae fuera del objeto del presente trabajo la primera finalidad.

Ya cuanto a la segunda finalidad citada, es decir, acerca de la posibilidad de asignación presupuestaria en función de la garantía de un nivel mínimo de los servicios fundamentales (aunque en la opinión de **Lampreave Perez**³²⁴ en dicha previsión constitucional del artículo 158.1 CE existen algunos puntos indefinidos u oscuros que hubiera sido necesario clarificar), nos interesa bastante en la medida que se trata de un desarrollo del principio de solidaridad – objetivo y fundamento del FCI.

Ésta opinión de que la transferencia de nivelación se constituye en técnica aplicativa del principio de solidaridad es desposada por **Lasarte**,³²⁵ **Cazorla**,³²⁶ **Tella**³²⁷ y **Morales**, entre otros diversos autores españoles,³²⁸ en el sentido de que esta asignación se realiza, en palabras del segundo de ellos, ‘en función de los principios de la unidad del sistema económico, coordinación, solidaridad y del inexcusable papel de un Estado que se califique de social y democrático de Derecho’.

Por otro lado, es menester afirmar que si bien se trata de un instrumento de compensación clasificado como extraordinario, en el sentido de que no se realizan regularmente tales asignaciones presupuestarias, dispuestas en el artículo 158.1 CE, sin embargo, no queda al entero arbitrio de las Cortes Generales su inclusión o no en los PGE de cada ejercicio en la medida misma en que la efectiva realización del principio de solidaridad, como hemos ya señalado en el capítulo primero de esta parte del trabajo, ‘exige que la asignación se produzca cuando resulte imprescindible para garantizar el nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales’.

Por lo menos no se puede deducir cosa distinta de lo que establecen algunos Estatutos de Autonomía (Artículo 54 del Estatuto de Autonomía de Canarias;

³²⁴IDEM, IBIDEM.

³²⁵LASARTE ALVAREZ, Javier: “La financiación de las Comunidades Autónomas” en **Documentación Administrativa**, número 181 (enero-marzo de 1979), Madrid, páginas 413/444, igualmente recogido en el volumen I (extraordinario), del año 1979, de la **Revista de Estudios Regionales (RER)**, páginas 475 y ss.

³²⁶CAZORLA PRIETO, Luis María: “El esquema constitucional de las Haciendas de las Administraciones públicas españolas”, en **Hacienda Pública Española**, número 59 (1979), páginas 25 y ss.

³²⁷FALCÓN Y TELLA, Ramón: “La compensación...” cit., páginas 214-221.

³²⁸Vid., por todos, GARRORENA MORALES, Angel: “El Estado español como Estado social y democrático de Derecho”, Tecnos Edit., 4ª reimpresión, Madrid, 1991.

Disposiciones Adicionales segunda, respectivamente, de los EA de Andalucía y de Extremadura, etc).³²⁹ Y, además, como ha puesto de manifiesto **Quintana Ferrer**³³⁰ de acuerdo con el artículo 15 de la LOFCA el establecimiento de una asignación complementaria a favor de las CCAA, a través de los PGE, para garantizar el nivel mínimo en la prestación de los servicios fundamentales, definido como el nivel medio en el territorio nacional, se concretará cuando este nivel no se pueda asegurar mediante los tributos cedidos y el porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

Es una lástima que las asignaciones de nivelación mecanismo de compensación horizontal indirecto, igualmente a servicio de la efectividad del principio de solidaridad como el FCI –, aún carezca de operatividad, pues como reconoce **Lampreave Perez**,³³¹ desafortunadamente, estas asignaciones de nivelación no han sido aún aplicadas al faltar la ley específica correspondiente. Por su turno, **Cortecero Montijano**³³² concluye que esta falta de operatividad o de aplicación del mecanismo dispuesto en artículo 158.1 de la Constitución española (Las Asignaciones de Nivelación) implica en que se está impedido de la emisión de consideraciones definitivas de cuál es la verdadera posición que ocupa el principio de solidaridad interterritorial en el Sistema de Financiación de las CCAA.

A nuestro juicio, resulta fácil concluir que, tras un examen de los instrumentos de financiación autonómica, sobre todo los establecidos en el artículo 158 CE, forzoso es afirmar que el FCI (añadido al FEDER, aunque en la hipótesis mecanismo de

³²⁹ Artículo 54 del Estatuto de Canarias: “El Estado **otorgará a la Hacienda Canaria**, con cargo a los Presupuestos Generales, las adecuadas asignaciones complementarias, **siempre que se dé supuesto previsto en el artículo 15.2 de la LOFCA**”; Disposición adicional segunda del EA de Andalucía: “Dadas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado **consignarán**, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, **unas asignaciones complementarias...**”; y, Disposición adicional segunda del EA de Extremadura: “Mientras las circunstancias del EA de Extremadura impidan la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado **consignarán... unas consignaciones complementarias...**”, etc. Acerca de este tema de las transferencias de nivelación, cfr., por todos, las aportaciones de los Expertos Independientes en el “Informe” del Libro Blanco citado, en especial en virtud de los diversos escenarios y gráficos de la situación concreta de cada Comunidad Autónoma, y asimismo de las sugerencias allí aportadas en lo que se refiere al patrón distributivo y cálculo de las mismas.

³³⁰ QUINTANA FERRER, Esteban: Reforma de la Hacienda Autonómica...” cit., página 55.

³³¹ LAMPREAVE PEREZ, José Luís: Op. cit. pag. 568.

³³² CORTECERO MONTIJANO, Juan A.: “El principio de solidaridad en la financiación de las Comunidades Autónomas”, cit., pag.119

financiación de origen supranacional) es actualmente el único mecanismo responsable por la redistribución y el reequilibrio interterritorial español, es decir, el único instrumento interno destinado a garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad.

En definitiva, alguna posible vulneración del principio de solidaridad derivaría posiblemente, a nuestro juicio, de algún enfoque reformista eventual de la Hacienda del Estado de las Autonomías y del sistema de financiación de las CCAA que no llevase en consideración los efectivos criterios compensadores del modelo español como un todo. Solamente en ésta hipótesis, podríamos imaginar correr el FCI algún riesgo de desvirtuarse, en el futuro, como ha ocurrido en los principios del período de financiación autonómica provisional.

En ese sentido, diríamos poder concordar con la advertencia de **Añoveros**³³³ según la cual “el Fondo de Compensación no servirá absolutamente para nada si no se enfoca toda la Hacienda del Estado con criterio compensador (...) se trata de que el conjunto de la Hacienda esté pensado de tal manera que los criterios compensadores sean operativos y corregidos en función de las modificaciones de la situación económica de las distintas regiones”.

E/ La reforma de la financiación autonómica de 2002 : apuntes para el diseño de un modelo estable de financiación autonómica, en la España de las Autonomías, así como el trabajo parlamentario brasileño de reforma tributaria y previdenciaria hacia un nuevo sistema de financiación: retos.

Con la victoria y instalación del gobierno del Presidente Lula, el parlamiento brasileño há recibido, en el mes de abril de 2003, dos propuestas de reforma constitucional, la

³³³ GARCÍA AÑOVEROS, Jaime: “La reforma fiscal en marcha y las Haciendas regionales” en la obra colectiva **La financiación de las autonomías**, Valencia, 1979, página 130. Cfr., también, del mismo autor, en la sección **Debates**, del Diario El País, edición del 7 de noviembre de 1996, página 16, bajo el título “**El equilibrio de la financiación autonómica**”, donde el autor conclama a la nación española y a los políticos al diálogo permanente respecto al polémico tema de la financiación autonómica con frases brillantes como las siguientes: “El sistema financiero autonómico, incluidas las peculiaridades forales, es un sistema en equilibrio inestable”... “Dos intereses han confluido, sin embargo, para modificar, aunque no radicalmente, el sistema: el del Estado, interesado en que las Comunidades den la cara, fiscalmente, ante los ciudadanos, pues al no hacerlo así son alegres en el gasto (ausencia de corresponsabilidad fiscal se llama esta figura) y el de algunas comunidades, las que tienen economías más prósperas, que prefieren vivir de lo que se recaude sobre su propio territorio, con lo que esperan salir, a la media o a la larga, y con más alto sentido de autoestima territorial, pues van a vivir de lo suyo. Las CCAA de zonas menos afortunadas no están tan contentas con el sistema, salvo que se les asegure la **compensación**, que en el sistema hasta ahora vigente era automática;... “Compensación...para poder prestar los servicios públicos al mismo nivel (económico) que las Comunidades de territorios ricos”... “Sé que no se trata más que de una aspiración quizá ilusoria; o quizá falsa. Pero cuando hicimos la Constitución sabíamos que no habíamos hecho la solución definitiva; sino que nos **obligábamos al pacto permanente**” (negritas nuestras).

previdenciaria y la tributaria, ambas a despertar un gran debate en la sociedad nacional acerca de un nuevo sistema de financiación de las regiones.

En España, como es sabido, en el año 2001 ha expirado el plazo de vigencia del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, acordado en 1996 por Estado y estas comunidades, con la excepción de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, y se ha editado la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial

De hecho, los imperativos de la disciplina presupuestaria derivados de la pertenencia de España a la Unión Monetaria Europea han, de alguna manera, espoleado el debate acerca de las propuestas de reforma de un sistema de financiación que en los años 2000 han canalizado casi 2 de cada 10 euros gastados por las Administraciones Públicas.

Después de más de dos décadas de experiencia autonómica, la financiación de las Comunidades Autónomas se enfrenta hoy con varios retos, que por simplificar pueden ser reducidos a tres:

- “Garantizar los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad.” Autonomía para decidir sobre los niveles de prestación de los servicios públicos y sobre la forma de financiarlos. Suficiencia para asegurar que los recursos de cada comunidad permiten financiar un nivel mínimo de prestación en todo el territorio. Y solidaridad, de forma que las Comunidades más prósperas contribuyan, a través del sistema de transferencias del Estado, a cubrir la escasez relativa de bases tributarias en las regiones con un grado de desarrollo inferior a la media.

- “Incorporar las restricciones del nuevo marco europeo sobre estabilidad presupuestaria y armonización fiscal.” Si la armonización fiscal europea limita de hecho las posibilidades de la autonomía en materia tributaria, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento obligará a modificar las normas y procedimientos presupuestarios de las Comunidades Autónomas, al objeto de asegurar el equilibrio o el superávit presupuestario como norma.

- “Dotar al llamado “sistema” de financiación de la estabilidad necesaria.”

Si, por un lado, se puede decir que las raíces de la inestabilidad del esquema federativo brasileño son de naturaleza política y presupuestaria, teniéndose en cuenta que la repartición constitucional de competencias tributarias conduce a una especie de “guerra fiscal” entre los estados-miembros de la federación, por otro lado, la manera más directa de plantear los problemas de inestabilidad del esquema de financiación autonómica español puede expresarse mediante un interrogante: ¿Tiene

sentido que cada cinco años (cuatro en el caso de la sanidad transferida a los gobiernos autonómicos) haya que debatir los fundamentos del modelo de financiación autonómica? Aunque esto es lo que ha venido ocurriendo desde 1986, no parece razonable que la estructura básica de una de las piezas del bloque de la Constitución deba ser puesta en cuestión con una frecuencia que, de hecho, es mayor que la quinquenal. Desde 1990 puede contarse casi una modificación importante por año. Ningún marco financiero con esta propensión al cambio permanente puede ofrecer incentivos adecuados a una gestión eficiente de los recursos públicos. La inestabilidad incentiva el diseño de estrategias por parte de algunas Comunidades en la expectativa de que el Estado, antes o después, se haga cargo del coste derivado de las decisiones de aquéllas. Se trata de un ejemplo paradigmático de lo que los economistas llamamos “restricción presupuestaria blanda”.

Estoy seguro que, en el caso brasileño, la inestabilidad es, todavía, peor. Todos los gobiernos, desde la promulgación de la Constitución de 1988, han intentado, permanentemente, la reforma tributaria, tornándola permanente, lo que es un ejemplo emblemático de lo que los juristas denominamos de “inseguridad jurídica”.

¿Cuáles serían las raíces de la inestabilidad de las normas reguladoras de la financiación autonómica española? Entre las posibles explicaciones pueden señalarse, com Francisco Pérez,³³⁴ las cinco siguientes:

- “Primero, el “sistema” no es un sistema de financiación, sino la yuxtaposición de diferentes mecanismos imperfectamente coordinados entre sí. La existencia de caminos o vías diferentes hacia el mismo techo competencial (artículos 143 y 151 de la Constitución Española), la financiación separada de la sanidad, el caso singular de las Comunidades uniprovinciales y la permanente referencia del régimen foral, cuyo efecto financiero diferencial es un factor permanente de desequilibrio, han establecido en la práctica un esquema de financiación a medida. Tan a medida que, en virtud de una sorprendente tradición pactista, una Comunidad puede rechazar el modelo de financiación aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, manteniendo el esquema de financiación anterior, como es el referido caso de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha.

- Segundo, el “sistema” se ha construido sobre acuerdos alcanzados en un marco de bilateralismo y opacidad, rasgos que tienen su origen en la cultura de los traspasos autonómicos de principios de los 80. La escasa transparencia de la financiación

³³⁴ PÉREZ, Francisco. “Apuntes para el diseño de un modelo estable de financiación autonómica”, 14 de diciembre de 2000, mecanografiado, en concreto, pag. 3.

autonómica y el bilateralismo no sólo permiten “descuelgues” del sistema aprobado para la mayoría de las Comunidades, sino que pueden dar origen a privilegios o discriminaciones inadvertidos para el conjunto.

- Tercero, el “sistema” no está basado en unas reglas, porque así no pueden denominarse unos criterios que se modifican tan frecuentemente como se aprecia la necesidad de generar nuevos resultados financieros finales. La propia expectativa de cambio en los criterios de distribución de los fondos incentiva que las Comunidades Autónomas adopten estrategias orientadas a maximizar el volumen de recursos obtenido tras cada ronda negociadora, por más arbitrario que pueda ser el procedimiento, con frecuencia viciado por coyunturas políticas concretas. No parece justificado que la estructura básica del esquema de financiación deba modificarse casi automáticamente por el mero turno de partidos en el gobierno de la Nación y en función de los posibles pactos de legislatura que cada opción de gobierno pueda necesitar.

- Cuarto, el “sistema” no responde a un consenso explícito sobre el papel de la Administración Central como garante de la equidad y la suficiencia en el reparto de los fondos públicos entre regiones. Esta es la causa última de la ausencia de reglas claras y estables en el tiempo. ¿Qué y cuánto debe el Estado garantizar financieramente —mediante la asignación de capacidad tributaria propia o a través de transferencias de nivelación— a cualquier ciudadano español, resida donde resida? Una posición que suscita amplio consenso es que el Estado debería garantizar una financiación per cápita igual en todas las Comunidades. El criterio capitativo podría quizás modularse en función de factores diferenciales que influyen sobre el coste de prestación de los servicios públicos. Hasta ahora, así se han considerado variables como la superficie, insularidad, número de unidades administrativas, índices de costes en las distintas regiones, etcétera. En la práctica, sin embargo, no existe un acuerdo amplio y explícito sobre este particular, dado que la financiación ha evolucionado haciendo referencia a esos criterios pero desvirtuándolos mediante modulaciones y consolidando las diferencias iniciales en la dotación de servicios públicos y en el coste efectivo de prestación de estos servicios, determinado en la negociación entre el Estado y cada Comunidad Autónoma al realizarse los traspasos de competencias.

- Y quinto, el “sistema” no hace a las Comunidades Autónomas corresponsables en la obtención de recursos tributarios. Aunque en 1996 se cedió una parte del IRPF y se asignaron a las Comunidades Autónomas competencias normativas sobre otros tributos cedidos, las cláusulas de garantía financiera anularon de hecho la corresponsabilidad consagrada en la norma, que afectaba en lo fundamental a los impuestos directos. Con todas las dificultades apuntadas, un mayor grado de

corresponsabilidad parece un rasgo indiscutible de un sistema de financiación que aspire a ser mínimamente estable. Porque sin autonomía para obtener recursos no será posible exigir de las Comunidades Autónomas – pronto plenamente responsables de servicios de la importancia de la educación o el dinamismo de la sanidad- que contribuyan a los objetivos de estabilidad presupuestaria pactados por España con los restantes países miembros de la Unión Monetaria Europea.”

Por otro lado, es menester conocer los objetivos de la revisión del modelo de financiación del 2002. De hecho, esa revisión del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas se enfrenta simultáneamente con la conveniencia de atender a una pluralidad de objetivos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- La aspiración de elevar los porcentajes de los ingresos fiscales en la financiación de los gobiernos autonómicos, con el fin de que se desarrolle en la vertiente de los ingresos la autonomía financiera y se aumente su responsabilidad fiscal frente a los ciudadanos.

- El deseo de alcanzar un mayor consenso sobre los criterios de equidad subyacentes al reparto de los recursos totales asignados a las distintas CC.AA. y, con ello, mejorar la valoración compartida sobre la solidaridad interterritorial existente en España.

- La necesidad de que el objetivo de disciplina financiera y estabilidad presupuestaria asumido por el Gobierno de España en sus compromisos como miembro de la Unión Monetaria Europea sea compartido por las CC.AA.

- La necesidad de que el modelo de financiación sea más estable que hasta ahora, ampliándose la vigencia de su esquema básico y evitando que se consolide la tendencia a considerar inevitables las revisiones quinquenales.

Revisar el modelo existente teniendo en cuenta todos los objetivos mencionados no es sencillo. Sólo si se considera el “sistema” en su globalidad y se está dispuesto a asumir el coste de corregir algunas de las situaciones menos explicables, existe margen para mejorar simultáneamente sus tres principales carencias: la corresponsabilidad, la equidad y la estabilidad del modelo.

En cambio, el margen de maniobra es muy estrecho si sólo se está dispuesto a contemplar reformas parciales. En otras palabras: todavía se está a tiempo de realizar una reforma que dé respuesta a los varios objetivos planteados y supere la mayoría de los obstáculos, pero habrá de ser amplia y requerirá un esfuerzo político importante.

Cuando el Libro Blanco se ocupó de este problema, hace ya ocho años, según comentado en el ítem anterior de esta tesis, se indicaba que la prueba de las diferencias

de coste y de las diferencias de necesidad relativa debería corresponder a los proponentes, y estar técnicamente bien documentada. El argumento utilizado era que, si hay diferencias de coste que requieren un esfuerzo extra de solidaridad para mejorar la nivelación, la prueba de su necesidad debe ser aportada por las Comunidades beneficiarias, en forma de documentación estadística adecuada, contabilidad de costes y auditorías externas que garanticen la calidad de las informaciones en las que se basa la petición y su objetividad.

A la vista de lo poco que se ha avanzado en este sentido, parece oportuno concretar más las propuestas para hacer operativos los criterios y los elementos que pueden articular los instrumentos de la solidaridad en un nuevo modelo. Los fondos de solidaridad para la nivelación de servicios deberían tener dos tramos:

a) un primer tramo básico incondicionado y basado en la variable más simple: la población.

b) un segundo tramo complementario condicionado, en el que se reconocieran todas aquellas particularidades que, por un procedimiento que debfa ser explícito, se acordara incluir como factores de gasto. Esas transferencias deberían estar acotadas superiormente mediante un determinado porcentaje adicional de la financiación per capita promedia y condicionadas a que se documentara su necesidad y su destino.

La experiencia en muchos países federales- entre ellos, Brasil-, y también en la España de las autonomías es que muchas transferencias condicionadas funcionan razonablemente, resultan un mecanismo efectivo para el desarrollo de la solidaridad y son más transparentes en su funcionamiento. En particular, la asociación explícita entre necesidades diferenciales y recursos adicionales facilita el consenso.

En esto deberíamos aprender de la experiencia de las transferencias condicionadas de la Comunidad Europea. Una de los aspectos positivos que la pertenencia a la UE ha introducido en el modo de funcionar algunas políticas públicas es que, para la gestión de fondos estructurales, se ha definido un método de elaboración de las políticas-programación, acuerdo sobre los objetivos y evaluación de los resultados-, que sería deseable extender al resto de las políticas, y en particular a las que implican financieramente a más de un nivel de gobierno.

En el caso de los fondos estructurales y de los programas de desarrollo regional se ha aceptado partir de un diagnóstico de los problemas y definir unos criterios para acceder a los fondos, para instrumentar a partir de ahí un marco de apoyo comunitario y un programa operativo de cada Comunidad, y seguir sus resultados mediante un

procedimiento de evaluación de los mismos. La cultura que se ha ido creando mediante la puesta en práctica de este modo de entender las políticas de solidaridad debería ahora aprovecharse en el terreno de la financiación autonómica. Si consideramos que hay situaciones que justifican una financiación adicional de solidaridad, que va más allá del criterio de la igualdad per capita, también resulta razonable un planteamiento similar. Es decir, puesto que son fondos que se van a aportar realizando un esfuerzo complementario del conjunto de la sociedad, debe existir un compromiso de rendición de cuentas. Aunque inicialmente es posible que por algunos se entendiera que este planteamiento pone en cuestión algunos gramos de autonomía, a medio plazo, por este procedimiento se reforzaría sustancialmente la confianza en que los criterios de solidaridad son razonables.

Consideremos cuál debe ser el origen de ambos fondos de nivelación o solidaridad, básico y complementario. Si se opta por esquemas de descentralización en los que no hay excedentes de financiación para ninguna Comunidad, es evidente que los fondos se nutren sólo de aportaciones de la Hacienda Central. En cambio, si la descentralización fiscal es más profunda, entonces los excesos de financiación de las CC.AA. con mayor capacidad fiscal constituirían otra fuente de recursos para dichos fondos. Para determinar la cuantía en la que cada Comunidad con excedentes debe contribuir habría que establecer la regla correspondiente. Una regla sencilla consistiría en aportar las cantidades en las que la recaudación supere un umbral de recursos per capita por encima de la media (por ejemplo, el 5%). Estos recursos superiores a la media que quedan en manos de una Comunidad podrían ser computables a los efectos de financiar las necesidades particulares de dichas regiones o considerarse sólo una prima por su mayor riesgo recaudatorio. Si se optara por lo primero, mientras que en las regiones con escasa capacidad fiscal estas necesidades serían atendidas mediante las transferencias condicionadas del tramo complementario, en las que tienen excedentes de financiación se financiarían con su propia recaudación –sin condiciones–, siempre que no fuera necesario superar el umbral de recursos extra que retienen, en cuyo caso deberían regirse por la regla general.

Podríamos, aún, nos preguntar si la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de compensación interterritorial, ha incorporado tales sugerencias, y por supuesto que sí, teniéndose en cuenta los términos de la exposición de motivos de la dicha norma reguladora y asimismo, la división del antiguo FCI en dos fondos, respeto al importe mínimo del 30% de la inversión pública que se recogía en la Ley anterior, distribuyendo dicho importe entre los dos Fondos creados, en los porcentajes establecidos en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001.

El hecho de la nueva normativa del FCI (Ley 22/2201, de 27 de diciembre, cuyo texto completo se halla en el apéndice legislativo de este trabajo) haber aribuído al fondo de compensación un 75% del importe total que antes correspondía al antiguo Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), y al nuevo Fondo complementario el 25% restante, há representado, de alguna manera, una adaptación de la normativa hacia las sugerencias doctrinales esposadas por nosotros intelectuales y economistas.

En otras palabras: sería analizar la nivelación y solidaridad, contenidas el dos diferentes fondos.

El papel de la solidaridad en este nuevo sistema es la mejora de los recursos de las CC.AA. con menor capacidad fiscal. Con esa finalidad explícita se definen dos fondos.

- El primero de ellos es una especie de Fondo de Nivelación de Servicios (FNS), que compensa a las CC.AA. con baja capacidad fiscal, asegurándoles la financiación per capita media inicial de manera automática e incondicionada.

- El segundo es una especie de Fondo de Solidaridad Interterritorial (FSI) que tiene en cuenta la necesidad de atender a los problemas particulares de cada Comunidad Autónoma (de pobreza relativa, como a otras circunstancias derivadas de las particularidades de la prestación de servicios en cada región y que influyen en sus necesidades o en el coste de la prestación). Se concibe como una financiación condicionada y para un horizonte temporal determinado, estableciéndose un volumen máximo de recursos alcanzables por cada Comunidad por esta vía.

Otra manera de apurar la financiación de la solidaridad y recursos del nuevo sistema sería verificar los efectos macroeconómicos de los dos distintos fondos compensatorios.

Sumando el efecto de los dos fondos de solidaridad, las CC.AA. logran unos niveles de financiación per capita muy similares, incluso si se respeta el statu quo en la forma señalada.

Ahora se advierte con nitidez que para alcanzar esa situación las CC.AA. con baja capacidad fiscal, que perciben el FNS y el FSI, dependen sustancialmente de la solidaridad. El punto siguiente es clarificar cómo se aportan los recursos para lograr esos dos resultados: mayor igualdad per capita y recursos para la solidaridad.

Aos recursos son aportados por varias vías. La primera es la descentralización fiscal, que opera de la forma ya señalada: si las CC.AA. con una elevada capacidad fiscal, logran en este nuevo modelo un exceso de financiación muy importante deben aportarlo para hacer viable la solidaridad interterritorial. La segunda fuente de recursos

para la solidaridad podría ser la financiación que en el antiguo modelo se dedicaba a transferencias condicionadas en forma de convenios, contratos-programa, etc.

Sería razonable considerar que el FSI, aquí propuesto, tiene finalidades similares a las del FCI antiguo, una especie de integración del Fondo de Compensación Interterritorial. En efecto, ambos se podrían integrar en un solo fondo. En este sentido, se puede suponer que los recursos totales per capita que recibirían las CC.AA. serían mayores cuanto menor fuera su nivel de renta; también que ese resultado se alcanza gracias al intenso flujo de solidaridad existente. En efecto, son las CC.AA. que mayores recursos fiscales recaudan en su propio territorio las que en conjunto tienen menor volumen de recursos.

Una vez descrito el esquema general del sistema y a la vista de los datos resultantes de las distintas simulaciones, se pueden destacar las siguientes implicaciones de unas u otras hipótesis:

- La reducción de las disparidades de financiación per capita que se logran en todos los casos son muy notables. Los resultados son, en este sentido, mucho más razonables que los anteriores a la reforma autonómica del 2001.

- Si se considera la posibilidad de que existan cupos se logra elevar la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. con menor capacidad fiscal a niveles mayores.

- El mayor peso de la imposición indirecta en las cestas de tributos equilibra los niveles de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., reduciendo la dispersión entre ellas en este sentido.

- La solidaridad interterritorial aparece de manera nítida y se muestra con la intensidad que realmente tiene.

- El coste neto de la reforma depende de:

1. El margen de sobrefinanciación reconocido a las CC.AA. con mayor capacidad fiscal (5% o 10%). Este efecto se refuerza si la sanidad está dentro del modelo.

2. Considerar o no como un recurso los actuales contratos programa y convenios.

3. El coste político que se esté dispuesto a asumir si algunas CC.AA. no tienen garantizada su ventajosa situación actual en términos de financiación per cápita.

Solamente el futuro nos podrá mejor decir si la solidaridad se efectivará, tras la reforma de la financiación autonómica propuesta y/o efectivada, en el año 2001.

En tanto en cuanto a la reforma tributaria que se debate en Brasil, desde el mes de abril del año actual, cuando el gobierno Lula remitió al Congreso Nacional la Propuesta de Enmienda Constitucional – PEC 40, hasta la presente fecha (octubre de 2003),

nada há sido, todavía, aprobado. Sin embargo, hay debates en el seno del parlamiento brasileño, acerca de por lo menos, tres propuestas de reformas tributarias: la del gobierno, la de oposición (sobretudo de los partidos políticos PFL y PSDB, que intentan imponer la sustitución de una gran y compleja carga tributaria actual, por un único impuesto, es decir, por el impuesto sobre el valor agregado - IVA) y, la propuesta que ya há sido objeto de aprobación por la Camera Federal, en un primer momento, pero que será, igualmente, seguramente objeto de revisión y reforma por el Senado Federal.

Pasamos a continuación a las primeras conclusiones preliminares respecto al Fondo de Compensación interterritorial.

F/ Conclusiones preliminares

De cuanto hemos expuesto, hasta ahora, acerca del Fondo de Compensación interterritorial podemos acercarnos a algunas conclusiones: a) que el F.C.I. es una dotación presupuestaria a cargo de los PGE, a través del cual el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad(art.138.1 CE); b) que el ordenamiento jurídico español establece un sistema de compensación horizontal indirecta, que se materializa a través de transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas beneficiarias de los recursos del Fondo; c) que la finalidad del Fondo es corregir los desequilibrios económicos interterritoriales(art.158.2CE); d) que el Fondo se constituye en mecanismo de compensación financiera ordinario una vez que la consignación del F.C.I. para gastos de inversión se dota siempre anualmente(art.16.1 de la LOFCA); e) que los recursos del Fondo son distribuidos por las Cortes Generales entre las CCAA partícipes, y asimismo tal distribución 'no debe contenerse en una Ley de Presupuestos, sino que ha de ser objeto de un tratamiento procedimental distinto del presupuestario, acorde con lo que exige el artículo 74.2 de la Constitución'(STC 250/1988, de 20 de diciembre); f) que dicho procedimiento (art.74.2 CE) es relatado detalladamente por el Tribunal Constitucional (STC 63/1986, de 21 de mayo), el cual, en su jurisprudencia mantiene una postura fundamentalmente legalista acerca del Fondo(SSTC 63/86, 183/1988, de 13 de octubre, y 250/88); g) que el F.C.I., tras la reforma del año 1990, adopta un sistema próximo al del Fondo Europeo de Desarrollo Regional(FEDER); h) Respecto a si el Fondo de Compensación viene cumpliendo su misión compensatoria puede decirse que, en términos generales, sí que el F.C.I. ha cumplido 'su papel de instrumento compensatorio', como pone de relieve el hecho de que para el conjunto del período 1983/1989, las siete Comunidades Autónomas menos desarrolladas hayan absorbido prácticamente el 70 por ciento de las dotaciones del mismo; Además, tras la reforma introducida por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre,

el mero hecho de que el número de las CCAA partícipes de los recursos del Fondo hayan disminuido para casi la mitad del total (nueve de entre diecisiete) de regiones integrantes del Estado de las Autonomías constituye una prueba de la instrumentalización del nuevo F.C.I. en esta dirección; i) que desde un punto de vista historico-evolutivo, el Fondo ha venido cumpliendo un doble papel, hasta su reforma comentada: el de ayudar a corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y, en segundo lugar, el de financiar los gastos de inversión nueva en las competencias asumidas por las CCAA, resultando, por lo tanto, como efectos más trascendentes el que, hasta la reforma anterior al último quinquenio conocido como de la “corresponsabilidad fiscal”(1992/1996) fueran perceptoras o beneficiarias del FCI la totalidad de Comunidades Autónomas y, no solamente “las comparativamente menos desarrolladas”, como previera el artículo 16.1 de la LOFCA; j) No cabe dudas, sin embargo, que la reforma del Fondo llevada a cabo dos años anteriores a la última reforma del Sistema de Financiación Autonómico en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera(1992)- posteriormente homologada por las Cortes Generales a través de la aprobación de las Leyes 29/1990, de 26 de diciembre, del nuevo F.C.I. y 31/1994, de 24 de noviembre, de modificación del artículo 9.1 de la misma-, ha mejorado significativamente la adecuación de este mecanismo financiero interterritorial de compensación horizontal indirecta a las necesidades manifestadas a través de los índices utilizados, aunque tal mejora se limita si se incluye en el análisis los efectos de la compensación transitoria, ésta última ya no más a tratarse de compensación ordinaria como el FCI, sino enteramente extraordinaria, según la doctrina; l) La reforma de la financiación autonómica de 2002, ya sea a través de las normas generales de las haciendas autonómicas (de que son ejemplos la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial y la Ley 21/2001, de la misma fecha, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía), ya sea a través de las normas centrales (ejemplo: la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) resultantes de este proceso de reforma más reciente, ha mejorado significativamente la adecuación de este mecanismo financiero interterritorial de compensación horizontal indirecta a las necesidades manifestadas a través de los índices utilizados, con las implicaciones de atribuirse al Fondo de Compensación un 75% del importe total que correspondería al antiguo FCI y al Fondo Complementario el 25% restante.

No se puede decir, contudo, que los principios de solidaridad, autonomía y suficiencia estarán, ya definitivamente, garantizados.

En definitiva, cualquier cambio que el Fondo de Compensación venga a sufrir, en futuro próximo o más distante, de cara a la adaptación a nuevas reformas de la Hacienda autonómica, incluso aquellas recomendadas por los expertos independientes contenidas en el Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, el F.C.I. sólo siempre se justificará a partir de sus bases establecidas en la Constitución Española de 1978 (art. 138.1 y 158.2 CE), es decir, para hacer efectivo el principio de solidaridad o, en otros términos, para garantizar la realización efectiva del principio constitucional de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la vigente Constitución.

En el próximo capítulo, a continuación, tenemos un análisis del FNE – Fondo Constitucional de Financiación de las Regiones sub-desarrolladas brasileñas, a partir de sus bases establecidas en la Constitución Federal de 1988 (art. 159, I, “c”), con la intención de investigar los avances de la normativa reguladora de esos fondos compensatorios, y asimismo hacer apuntes definitivos para el diseño de un modelo estable de financiación de desarrollo nacional equilibrado, con el objetivo de combatir la pobreza, reducir las desigualdades regionales y sociales en el país, construir una sociedad libre, justa y solidaria.

Capítulo Cuarto
**ANÁLISIS JURÍDICO-CONSTITUCIONAL
DEL FONDO CONSTITUCIONAL DE
FINANCIACIÓN DEL
NORDESTE (FNE) BRASILEÑO**

I/ El marco constitucional del FNE.

El presente capítulo de esta tesis tiene por objeto analizar algunos aspectos de la problemática que presenta el art. 159, I, letra “C”, de la Constitución de la República de Brasil:

La Unión entregará:

I - del producto de la recaudación de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados, un cuarenta y siete por ciento en la siguiente forma:

c) “tres por ciento, para aplicación en programas de financiación al sector productivo de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, a través de sus instituciones financieras de carácter regional, de acuerdo con los planes regionales de desarrollo, quedando garantizada al semi-árido del Nordeste la mitad de los recursos destinados a la Región, en la forma que la ley establezca”.

Ahora bien, la norma constitucional transcrita no constituye un precepto aislado a los efectos del presente estudio. Es necesario, pues, retener otros que se relacionan con el mismo:

“Art. 3: Constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil:

I - construir una sociedad libre, justa y solidaria;

II - garantizar el desarrollo nacional;

III - erradicar la pobreza y la marginalización y reducir las desigualdades sociales y regionales;

IV - Omissis.....

“Art. 21. Compete a la Unión:

I a VIII - Omissis.....

IX - elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de desarrollo económico y social;"

Art. 43. A efectos administrativos la Unión podrá articular su acción en un mismo complejo geoeconómico y social, tendiendo a su desarrollo y a **la reducción de los desigualdades regionales**.

Como podemos percibir, el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste de Brasil (en adelante FNE) - a ejemplo de los dos otros Fondos Constitucionales de financiación de las regiones Norte y Centro-Oeste, subdesarrolladas del país -, tuvo prevista su institución por el artículo 159, inciso I, letra "c", de la Norma Constitucional republicana, en vigor, en Brasil, desde 5 de octubre de 1988, bajo una nueva y compleja conceptualización del desarrollo socio-económico equilibrado de que necesita la Federación.

En efecto, la Constitución de la República Federal de aquel país (en adelante CRFB), de 1988, ha re-implantado la democracia, en Brasil, además de haber introducido toda una serie de medidas nuevas para el desarrollo socio-económico nacional equilibrado, entre las cuáles se sitúan la institución de los mencionados Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste - conocidos respectivamente por las siglas FNO, FNE y FCO.

En verdad, a nuestro juicio, estos Fondos se constituyen en ejemplo significativo de la nueva postura, aunque nuestra intención es estudiar, en más profundidad, solamente a uno de ellos, el FNE, por razones de naturaleza académica-metodológica, antes expuestas.

1/ El artículo 159, I, "c": su diseño en el iter constituyente.

El artículo 159, I, letras de la Constitución Federal establece literalmente acerca del reparto de los ingresos tributarios de la Unión que fundamenta la institución de los Fondos de Participación y de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste. El objetivo de los Fondos _ muy especialmente del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) al cual reserva el Constituyente de 1988 una participación superior a la suma de los dos otros Fondos de Financiación restantes (1,8 por ciento de los 3 por ciento totales destinados a las Regiones) _, como instrumentos niveladores de los desequilibrios económicos interterritoriales a través de la utilización o aplicación en programas de financiación al sector productivo de éstas regiones menos desarrolladas del país, de acuerdo con los planes regionales de desarrollo, a través de sus instituciones financieras de carácter regional.

El marco constitucional de la instrumentación financiera brasileña de carácter solidario, es decir, del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) se halla diseñada, por tanto, en el art. 159, I, letra "c", de la Lex Suprema, en una sección (la de número VI) denominada por el Constituyente de 1988 de "reparto de los ingresos tributarios".

Como ha puesto de manifiesto **Antonio Carrazza**¹ normalmente, la persona política queda con el producto de la recaudación de sus tributos, con lo que obtiene los medios económicos necesarios a la realización de los objetivos que la Carta Magna y las leyes le ordenan. Frecuentes veces, no obstante, la Constitución determina que una persona política debe repartir del producto de la recaudación de determinados tributos de otra.

Claro está que dicha circunstancia no altera ni influye en la exclusividad de las competencias tributarias de la persona política tributante o competente.

El sistema tributario brasileño se basa en la técnica del reparto de los ingresos tributarios entre los entes territoriales autónomos de la Federación.

Por supuesto, como ha afirmado la doctrina² la distribución de los ingresos tributarios constituye uno de los aspectos fundamentales de la disciplina jurídica-constitucional del Estado Federal brasileño. No se confunden, sin embargo, los conceptos de distribución de los ingresos tributarios y de sistema tributario: mientras éste se compone del conjunto de los tributos existentes en un Estado cualquier, el otro se constituye de elemento de la división territorial del poder político y se integra, por lo tanto, en la técnica constitucional de reparto de competencias.

¹ ANTONIO CARRAZZA, Roque: "Curso de Direito Constitucional Tributário", Edit. RT, S. Paulo, 1991, pág. 335. **Vid.**, en ese sentido, RIBEIRO BASTOS, Celso: "Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário", Edit. Saraiva, S. Paulo, 1991, y "Comentários à Constituição Brasileira" (en co-autoría con SILVA MARTINS, Ives Gandra), Edit. Saraiva, 7 vols., S. Paulo, 1995; ROBERTO GRAU, Eros: A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)", Edit. RT, S. Paulo, 1990; BONAVIDES, Paulo: "Curso de Direito Constitucional", cit.; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves: "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", Edit. Saraiva, 1989; CRETELLA JUNIOR, José: "Comentários à Constituição de 1988", Vol. 7, 2ª ed., Forense Universitaria, Rio de Janeiro, 1993.

² Sobre éste tema, **Vid.**, entre otros, BALEEIRO, Aliomar: "Discriminação de Rendas", Edit. Financeira, Rio de Janeiro, 1953; BONAVIDES, Paulo: Op. cit., en especial capítulo XI; MANSO CABRAL, Pedro: "Alguns Problemas da Discriminação de Rendas no Brasil", Progresso Edit., Salvador de Bahia, 1960; SAMPAIO DÓRIA, Antonio Roberto: "Direito Constitucional Tributário e 'Due process of Law' (Ensaio sobre o controle judicial da razoabilidade das leis)", Edit. Forense, Rio de Janeiro, 1986; AFONSO DA SILVA, José: Op. cit. páginas 597 y ss.; MACHADO HORTA, Raul: Op. cit. págs. 399 y ss., en especial el capítulo 4 (Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988); MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo: "Constituição e Revisão (Temas de Direito Político e Constitucional)", Edit. Forense, Rio de Janeiro, 1991.

Claro está que el reparto de competencias no agota la compleja organización federal; aunque sea la cuestión fundamental, pues la decisión adoptada en la forma de distribuir competencias a la Unión, Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios, condicionará el funcionamiento del Estado Federal a envolver la preferencia del Constituyente por uno de estos tipos concretos de federalismo: federalismo centrípeto, federalismo centrífugo, federalismo cooperativo (como el alemán, por ejemplo), federalismo de equilibrio.

Como ha señalado **Horta**³ una vez elegido el reparto de competencias que ordenará el comportamiento de la Federación y de los Estados, la organización concreta del Estado Federal deflagra otras decisiones que van implementar el federalismo constitucional.

Por otro lado, hay que añadir que en el Federalismo concreto brasileño diseñado por la Constitución Federal, la técnica constitucional de distribución de ingresos tributarios se diferencia del sistema de reparto de poderes, teniendo en cuenta que el Constituyente de 1988 ha contemplado, de manera integral y exhaustiva, aquella distribución, o sea, ha adoptado una distribución rígida para los tres entes territoriales autónomos.

Estableció la exclusividad tributaria para la Unión o Federación, de una parte, y de otra, los Estados (inclusive el Distrito Federal) y los Municipios, al atribuir a cada uno de estos niveles de Gobierno o de Hacienda una capacidad o potestad normativa para instituir tributos, es decir: impuestos, tasas y contribuciones especiales, como consecuencia de obras públicas.

Además, la Constitución Federal ha tornado exclusivo de cada esfera de poder el tributo que le ha sido destinado, no pudiendo tal atribución ser modificada, sin embargo, ya sea por ley ordinaria, ya sea por ley complementaria, salvo la excepción del artículo 154 CRFB.⁴

El sistema brasileño ha evolucionado para una distribución de ingresos tributarios rígida y exhaustiva. En otras palabras: combina el otorgamiento de competencia tributaria exclusiva, por fuente, designando expresamente los tributos de cada nivel

³ MACHADO HORTA, Raul: "Estudos de Direito Constitucional", cit. página 360.

⁴ El artículo 154 de la Constitución Federal admite excepcionalmente la competencia residual y la de necesidad, que reserva a la Unión el poder de establecer (*in litteris*): "I - mediante ley complementaria, los impuestos no previstos en el artículo anterior, siempre que no sean cumulativos ni tengan hechos impositivos o bases impositivas semejantes a los señalados en esta Constitución; II - impuestos extraordinarios comprendidos o no en su competencia tributaria, ante la inminencia o en el caso de guerra externa, los cuales se suprimirán, gradualmente, una vez cesadas las causas de su creación."

de Hacienda (Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios) con el sistema de participación en el producto de los ingresos tributarios de entidad de nivel superior.

Como muy bien señala **Silva**⁵ tenemos los dos aspectos de la distribución de los ingresos: la distribución por la fuente, por la cual la Constitución indica el tributo que a cada ente territorial compete instituir (arts. 153, 154 y 155 CRFB), y la distribución por el producto, por la cual unas entidades reparten sus ingresos con otras (arts. 157 hasta 162 CRFB).

La vigente Constitución Federal utiliza el criterio de reparto de los ingresos tributarios en favor de entidad partícipe al establecer tres clases o modalidades siguientes de participación: a) la participación de impuestos de establecimiento o institución de una entidad y percepción por otras (arts. 157, I y 158, I); b) la participación en impuestos de ingresos compartidos según la capacidad de la entidad beneficiada, caso en que esta participación se efectúa o realiza mediante un porcentaje en el producto de la recaudación, recaudado por la entidad titular del poder tributante, y devuelto el “**quantum**” respectivo a las entidades beneficiadas, teniendo en cuenta que a ellas pertenece de derecho, y puede ser exigido incluso judicialmente; y, c) participación en Fondos, hipótesis en que la entidad beneficiada tiene una expectativa de recibir cierta cuantía del Fondo, en conformidad con un criterio de redistribución geográfico de ingresos que tales fondos visan realizar.

A seguir desarrollamos las tres hipótesis antes anunciadas de reparto de los ingresos tributarios por el producto a los entes territoriales, en Brasil: en primero lugar, la participación en el producto de impuestos de institución de la Unión y percepción de los Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios, caso en que el poder tributante o la potestad normativa tributante cabe a la Unión, pero el producto de la recaudación percibido por los otros entes territoriales a ellos pertenece, a tenor de las formas de participación previstas en los artículos 157, I y 158, I CRFB,⁶ según los cuales pertenece

⁵ AFONSO DA SILVA, José: Op. cit. página 609 y ss. Cfr., igualmente, ANTONIO CARRAZZA, Roque: “Curso de Direito Constitucional Tributario”, Edit. Revista dos Tribunais, S.Paulo, 1991, págs. 69 y ss.

⁶ Los artículos 157 y 158 de la Constitución Federal principian la sección VI (Del reparto de los ingresos tributarios), del capítulo I (Del sistema tributario nacional), del título VI (De la Tributación y del Presupuesto), estableciendo, literalmente, que:

“Art. 157. Pertenecen a los Estados y al Distrito Federal: I - el producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre renta y ganancias de cualquier naturaleza, que incida en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen;

II - Omissis.....

“Art. 158. Pertenecen a los Municipios: I - el producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza, que incidan en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen.”

a los Estados, Distrito Federal y Municipios el producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza, que incida en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen.

En la segunda hipótesis de reparto por el producto es representada por la participación en el producto de impuestos de ingresos compartidos según la capacidad de la entidad beneficiada, caso en que la Constitución Federal reparte la suma del impuesto en porcentajes entre las entidades tributante y beneficiada, de manera que ésta recibirá su porcentaje en virtud y circunstancia a sí vinculada. Hay cuatro modos de recibimiento, que son los siguientes, según la Constitución: 1) cincuenta por ciento del producto de la recaudación del impuesto de la Unión, sobre la propiedad territorial rural, relativos a los inmuebles situados en ellos (art. 158, II, CRFB);⁷ 2) cincuenta por ciento del producto de la recaudación del impuesto del Estado sobre la propiedad de vehículos automotores licenciados en sus territorios (art. 158, III CRFB); 3) veinticinco por ciento del producto de la recaudación del impuesto del Estado sobre operaciones relativas a la circulación de mercancías y sobre prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación (art. 158, IV CRFB).

Ahora bien: en el último caso, las cuotas pertenecientes a los Municipios serán acreditadas en conformidad con los siguientes criterios: a) tres cuartos, como mínimo, en la proporción del valor añadido en las operaciones relativas a la circulación de mercancías y en las prestaciones de servicios, realizadas en sus territorios (art. 158, párrafo único, ítem I); y, b) hasta un cuarto, de acuerdo con lo que dispusiese la ley estatal o, en el caso de los Territorios, la ley federal (idem, ítem II).

Aplicado estos mismos criterios, caben también a los Municipios brasileños un veinticinco por ciento de los recursos que recibiesen en los términos del inciso II, del

⁷ Nótese que mientras en la España de las Autonomías no existe, todavía, una norma que fije a nivel legal los criterios de participación de las CCAA en los ingresos del Estado, en los Estados federales los criterios de participación de los Estados miembros en los ingresos de la Federación suelen establecerse en normas de rango legal, cuando no en la propia Norma Suprema, como en el caso de Alemania (art. 106 LFB), en cuya redacción de 1969, establece un 50% para la Federación y un 50% para los **Länder**, como hemos señalado en el capítulo de Derecho comparado. En el caso brasileño, igualmente, la Constitución Federal establece unos porcentajes de participación en los ingresos de la Unión a ser divididos entre Estados, Distrito Federal, Municipios y Regiones pobres.

párrafo 3, del artículo 159 CRFB⁸ en la conformidad siguiente: pertenecen a los Estados-miembros y al Distrito Federal diez por ciento del impuesto sobre productos industrializados, en proporción al valor de las respectivas exportaciones de productos industrializados.

Por tercero y último, la distribución constitucional por el producto se produce mediante participación en Fondos de la forma como prevista en el artículo 159 de la Constitución Federal.

Hemos de destacar a respecto de este tipo de reparto de los ingresos tributarios de la Unión, de acuerdo con la previsión del citado artículo 159 CRFB se instituyen los Fondos de Participación de los Estados y de los Municipios (FPE y FPM), además de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste (FNO, FNE y FCO), de cuyo desarrollo legislativo y de cuya concretización y operatividad nos estaremos ocupando más adelante.

No obstante, como hemos señalado anteriormente, el hecho de la Constitución haber establecido que una determinada persona política participará del producto de la recaudación de los tributos o de los ingresos tributarios de otra, no autoriza que la entidad beneficiada tenga el derecho de exigir la creación y la cobranza de estos tributos.

En verdad, dicha participación hace nacer una relación jurídica de derecho público bastante diversa de la relación jurídica tributaria, incluso porque a ella ulterior.

⁸ Nótese la redacción del inciso II, del art. 159 de la Constitución Federal de 1988, cuando afirma que la Unión entregará, literalmente: "del producto de la recaudación del impuesto sobre productos industrializados, diez por ciento a los Estados y al Distrito Federal, en proporción al valor de las respectivas exportaciones de productos industrializados. Párrafo 1. A efectos de calcular la entrega a efectuar de acuerdo con lo previsto en el inciso I, se excluirá la parte de la recaudación del impuesto de renta y ganancias de cualquier naturaleza perteneciente a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, en los términos de lo dispuesto en los arts. 157, I y 158, I. Párrafo 2. No podrá destinarse a ninguna unidad federada una parte superior al veinte por ciento del montante al que se refiere el inciso II, debiendo ser distribuido al eventual excedente entre los demás participantes, manteniendo, en relación a estos, el criterio de distribución en el establecido. Párrafo 3. Los Estados entregarán a los respectivos municipios el veinticinco por ciento de los recursos que recibiesen en los términos del inciso II, observándose los criterios establecidos en el art. 158, párrafo único, I y II."

Como ha puesto de manifiesto **Antonio Carrazza**⁹ solamente es posible hablarse en participación en el producto de la recaudación del tributo, tras haber sido él instituido por la persona política competente y haber nacido, con la ocurrencia del hecho imponible. Sin la creación, *in abstracto*, del tributo y su real nacimiento, no puede existir el derecho subjetivo a la participación en los ingresos tributarios.

A juicio de **Araujo Falcão**¹⁰ la participación en la recaudación es cuestión a ser considerada solamente cuando ya creado, decretado por la unidad competente el *shared tax*. Si esta unidad competente no ha decretado el tributo, no hay participación: claro está que, por ello mismo, no se comunicará a la unidad participante la competencia para tributar la hipótesis excluida de su área impositiva.

El diseño en el iter constituyente del artículo 159, I, "C" de la Constitución Federal de 1988 - el cual establece el reparto y la entrega de los ingresos tributarios de la Unión a los Fondos Regionales (de entre ellos, el FNE) - ha llevado en consideración la creación anterior de los tributos relativos a dicho reparto: el impuesto sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza (en lo sucesivo, igualmente, IRPF, cuyo establecimiento es de competencia de la Unión a tenor de lo dispuesto en el art. 153 II, de la Constitución de la República Federal de Brasil) y el impuesto sobre productos industrializados (en lo sucesivo, IPI, cuya creación es también de exclusiva competencia de la Unión a tenor de lo dispuesto en el artículo 153, III, de la CRFB).

Así que, adoptando la distinción entre sistemas de unión y sistemas de separación para la financiación de entes subcentrales, la Constitución de 1988 adopta un sistema de separación, teniendo en cuenta que los distintos entes territoriales, se distribuyen, a través de la creación y exigencia de sus propios tributos, la materia imponible.

Cuando nace el tributo, nace igualmente, para la persona política beneficiada - ya sea Estado-miembro y Distrito Federal (letra "a", del apartado I, del art. 159 de la CRFB), ya sea Municipio o Fondo Constitucional Regional (letras "b" y "c", del mismo

⁹ ANTONIO CARRAZZA, Roque: "Curso de Direito Constitucional..." cit., pág. 336. El autor aclara que después de creado el tributo que la Norma Constitucional quiere repartir, 'su eventual no recaudación no hace desaparecer el derecho de la persona política beneficiada. Como la recaudación del tributo es estrictamente vinculada a la Ley, no parece jurídico que la inercia del Fisco pueda perjudicar el derecho a la participación.' Y, como es lógico, la persona jurídica participante no adquiere el derecho de tributar, en nombre y por cuenta de la persona política competente, si ésta ha permanecido inerte, sin crear el impuesto o tributo. Es decir: la expectativa de derecho a la participación sólo se transforma en efectivo derecho, tras la creación del tributo sujeto a reparto (por la persona política competente, en la hipótesis concreta, por la Unión, a tenor de lo dispuesto en el artículo 159, I, "c" de la CRFB) y después de la ocurrencia del hecho imponible.

¹⁰ ARAUJO FALCÃO, Amílcar: "Sistema Tributario Brasileiro". I @ de.. Edit. Financeiras, Rio de Janeiro, 1965, pág. 40

apartado mencionado, del art.159, de la CRFB),¹¹ por supuesto, nace el derecho subjetivo a la participación en el producto recaudado.

En definitiva, si no hay el nacimiento de la relación jurídica tributaria (**prius**), no podrá surgir la relación jurídica financiera (**posterius**).

Los Fondos constitucionales de financiación de las regiones subdesarrolladas (especialmente el FNE) y sus objetivos de reducción de las desigualdades regionales son reconducibles a materia financiera. O en otras palabras: el reparto de los ingresos tributarios no es un tema tributario, es un tema financiero, en la medida que el Derecho Tributario solamente se ocupa con la tributación, no con el destino a ser dado al dinero recaudado por medio de la tributación.¹²

Antes de analizar el perfil constitucional del FNE, en el próximo apartado, es menester destacarse la configuración constitucional de la financiación de los Fondos regionales - los cuales, añadidos a la financiación de la Seguridad Social - en tanto en cuanto contenido mínimo de la solidaridad y de la compensación interterritoriales, en el Brasil.

Todo ello porque el artículo 195, de la Constitución Federal menciona, la financiación de la Seguridad Social por toda la sociedad, de forma directa e indirecta, mediante recursos provenientes de los Presupuestos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, además de aportaciones o contribuciones sociales de los empleadores- incidiendo sobre la nómina, la facturación y los beneficios -, de los trabajadores y sobre los ingresos de apuestas, con la finalidad de tornar efectivo el deber del Estado de garantizar la salud a través de políticas sociales y económicas que tiendan a la reducción del riesgo de enfermedad y al acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para la promoción, protección y recuperación de la salud (art.196 CRFB).

Por lo tanto, el Constituyente de 1988 buscó configurar como contenido mínimo de la solidaridad nacional dos instrumentos implicados con la reducción de las desigualdades sociales y regionales: de un lado, la Seguridad Social solidaria puesto

¹¹ No ha de olvidarse que el diseño de este supuesto concreto (letra "c", del artículo 159, I, CRFB) en el iter constituyente vino estrechamente relacionado con la temática del federalismo regional - antes desarrollada en el primer capítulo -, es decir, con el tema de la autonomía política de las regiones o el poder regional en el Brasil contemporáneo. Cfr., BONAVIDES, Paulo: "Curso de Direito Constitucional", cit., págs. 286 y ss.

¹² Cfr., ANTONIO CARRAZZA, Roque: "Curso de Direito Constitucional..." cit., pág. 337, donde el autor afirma que el tema del reparto de los ingresos tributarios interesa al Derecho Financiero puesto que este tiene por objeto el estudio jurídico de la denominada **actividad financiera del Estado**.

que financiada por toda la sociedad, directa o indirectamente, a efectos de solución de las desigualdades sociales; de otro, los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste (FNO, FCO y FNE), considerando que el reparto de ingresos de la Unión que les nutre regular, anual y cumulativamente lo hace con la finalidad de atender a la necesidad del reconocimiento de una cierta solidaridad interterritorial dibujada por el Constituyente Federal, como ya hemos señalado, a través del establecimiento de los porcentajes - fijados a nivel constitucional¹³ de participación entre Federación y Estados, en relación a los impuestos estatales.

2/ El perfil constitucional del FNE: el desarrollo regional y el desarrollo socio-económico nacional equilibrado.

El proceso de dibujo del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) obedece a la lógica del equilibrio. Su perfil constitucional se integra en el nuevo orden que el Constituyente federal de 1988 ha intentado enmarcar con preocupaciones sociales.

En el iter constituyente de la Lex Magna vigente, sin embargo, se ha percibido los elevados grados de desequilibrios intra e interterritoriales hallados en el país, como ya hemos tenido ocasión de señalar en el pasado capítulo primero.

Fue pensando en este contexto de tan elevadas desigualdades regionales y sociales, en Brasil, que los Constituyentes de 1988 introdujeron el principio constitucional de reducción de las mismas, en tanto en cuanto objetivo fundamental de la República Federal, como venimos subrayando. De este modo, han introducido, igualmente, el instituto de las exenciones fiscales en el texto constitucional vigente, en una demostración del deseo de superación del estadio de subdesarrollo de algunas regiones beneficiarias, como la Amazónica, cuya Zona Franca de Manaus, a tenor de lo dispuesto en el artículo 40, del ADCT,¹⁴ es mantenida con sus características de área de libre

¹³ Nótese que el tema de los criterios de participación de los Estados en los ingresos de la Federación puede decir respecto - a partir de una posible "lectura federal" del ordenamiento jurídico autonómico, como lo hace GARCÍA NOVOA (Cfr.: "La financiación de las CCAA en España. Una interpretación en clave federal", en *Estudios en homenaje a Carlos G.Otero*, (Coord.P.Puy), Santiago de Compostela, 1991).

¹⁴ El artículo 40, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT), dispone textualmente: "Se mantiene la Zona Franca de Manaus con sus características de área de libre comercio, de exportación y importación y de incentivos fiscales por el plazo de veinticinco años, a partir de la promulgación de la Constitución.

Párrafo único: Solamente por ley federal pueden ser modificados los criterios que disciplinen o vengán a disciplinar la aprobación de los proyectos en la Zona Franca de Manaus."

comercio, de exportación e importación y de **exenciones fiscales** por el plazo de veinticinco años.

La verdad es que la introducción de las exenciones fiscales por el nuevo orden constitucional (art. 151, I, CRFB) representa una ruptura histórica en la tradición nacional de manutención del principio tributario de la uniformidad del impuesto.

Como ha puesto de relieve **Cretella Jr.**¹⁵ se rompe aquí, por primera vez, en el Derecho Constitucional brasileño, el **principio de la uniformidad del impuesto** en todo en territorio nacional, teniendo el legislador constituyente de 1988 invocado, por tanto, al otorgamiento de **exenciones fiscales**, destinadas a promover el equilibrio del desarrollo socio-económico entre las diferentes regiones del país.

Solamente el reconocimiento por parte del constituyente de la existencia de un real desequilibrio económico interregional motivó la ‘admisión de concesión de exenciones fiscales, en Brasil, destinadas a promover un desarrollo socio-económico equilibrado entre las diferentes regiones del país’ (art. 151, I, CRFB), por supuesto, por la trascendencia o relevancia de la materia.

Y entendiéndose por exención fiscal la medida, pues, impuesta por el Poder Ejecutivo, basado en Norma Constitucional, que excluye total o parcialmente el crédito tributario de que es detentador el poder central en favor del desarrollo del sector de la actividad económica o de la región del contribuyente, su admisión por el vigente texto constitucional representa una excepción a la regla general de uniformidad del impuesto.

Tal regla general puede definirse, igualmente, como la prohibición a la Unión de ‘establecer tributos que no sean uniformes en todo el territorio nacional o que impliquen distinción o preferencia en relación a un Estado, a un Distrito Federal o a un Municipio, en detrimento de otro’.

Ya se puede comprender que la exención fiscal o exención tributaria al romper, por un lado, el principio de la uniformidad del impuesto (art.150, I, CRFB), a consecuencia de la actividad intervencionista del Estado¹⁶ suspende la incidencia del impuesto, dispensando al contribuyente de pagarlo, y por otro lado, va propiciar la expansión económica de cierta región o de cierta actividad productiva ejercida por el contribuyente privado.

¹⁵ CRETELLA JR. José: “Comentarios à Constituição de 1988” , cit., pág. 3584

¹⁶ Vid., por todos, E. STIGLITZ, Joseph y otros: “The Economic Role of the State”, Arnold Heertje, Oxford, 1989, con versión al castellano por Bienvenido Pascual Encuentra, Ministerio de Economía y Hacienda, IEF, Madrid, 1993.

Así que la región Norte de Brasil, por ejemplo, al beneficiarse con las exenciones fiscales de la Zona Franca de Manaus, resulta dispensar del pago de algunos impuestos a los contribuyentes a la hora de la compra de las mercancías vendidas en aquella ciudad, obteniendo con ello, la región deprimida una expansión económica que, de otra manera, no conocería sin la intervención estatal.

El tema de las exenciones fiscales¹⁷ es objeto de polémica, en Brasil, ya sea en el terreno de la Ciencia Constitucional, ya en el territorio del Derecho Tributario.

Está clarísimo, sin embargo, que la adopción o la concesión de la exención tributaria por medio de incentivos fiscales, en Brasil, como se constituyen ejemplos los ofrecidos por la Unión a través del impuesto sobre la renta para el desarrollo de la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonia (SUDAM), en la región Norte y, de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE),¹⁸ en la región Nordeste, tales medidas extrafiscales adoptadas solamente producen resultados positivos cuando acompañados de otras providencias globales, igualmente adoptadas por la Hacienda Central, como los Fondos Constitucionales de Financiación del Norte y del Nordeste (FNO y FNE).

Además, a tenor de lo establecido por el título VI, de la Constitución Federal (de la tributación y del presupuesto), desde donde prevé, en el capítulo II, (acerca de las finanzas públicas), normas generales a las cuales atribuye a una ley complementaria el ejercicio de regulación de la "compatibilización de las funciones de las instituciones oficiales de crédito de la Unión, salvaguardando las características y condiciones operacionales plenas de las orientadas al **desarrollo regional**" (art. 163, VII, de la CRFB), la política regional a medio y largo plazo implantada a través, ya sea mediante los incentivos fiscales, ya sea mediante las aplicaciones financieras en programas de financiación al sector productivo de las regiones subdesarrolladas, a través de sus instituciones financieras de carácter regional como el Banco do Nordeste do Brasil

¹⁷BALEEIRO, Aliomar: "Direito tributario brasileiro" 8ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1976; BARBOSA NOGUEIRA, Rui: "Curso de direito tributario", 10ª ed., Edit. Saraiva, 1990, páginas 190 y ss.; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves: "Comentarios à Constituição de 1988", 5ª ed., São Paulo, Edit. Saraiva, 1984, páginas 184 y ss. y 6ª ed., misma editora, 1986, páginas 56 y ss.; MIRANDA, Pontes de: "Comentarios à Constituição brasileira", 3ª ed., Edit. Forense, Rio de Janeiro, 1987, vol. II, páginas 438/444; RIBEIRO BASTOS, Celso y otro: "Comentarios à Constituição de 1988", cit., VI volumen, tomo I, páginas 219-223; SILVA MARTINS, Ives Gandra da: "Sistema tributario na Constituição de 1988", São Paulo, 1989, páginas 132-135.

¹⁸ Vid., por todos, "Legislação Básica", Ministério do Interior/SUDENE, Recife, 1979, donde consta el texto integral de las principales leyes, decretos y decretos-leyes acerca de la actuación de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE), entre los cuales figura el texto de la Ley número 3.692/1959, de 15 de diciembre, que instituyó la misma.

(BNB) y Banco de Amazonia S.A. (BASA) se volverán de cara al desarrollo regional de manera que reduzca las desigualdades regionales y sociales.

Por otra parte, como hemos dicho anteriormente, tenemos intención de reflexionar sobre el Fondo Constitucional de Financiación de Nordeste (FNE), a partir de sus bases constitucionales y legales, buscando el contenido normativo de su previsión y reglamentación, sin perjuicio de aportaciones teóricas y comparativas, observadas, ya sea en el territorio de la Ciencia Económica, ya sea en el terreno de las Finanzas y Hacienda Públicas, Derecho Constitucional y Administrativo, que lo posicionan en una postura general de instrumento de compensación interterritorial, a ejemplo del F.C.I., en España de las Autonomías.

El principio de la reducción de las desigualdades regionales y sociales, además de exceder todo el sistema constitucional brasileño, se fija muy especialmente en el Título VI - De la Tributación y del Presupuesto -, cuando por diversas veces (arts. 151, I, y 159, I, “c”; 161, II; 165, párrafo 2 CRFB, etc.) el citado principio se hace presente, a través de referencias directas o indirectas.

Es el párrafo 7, del artículo 165, de la Constitución, sin embargo, el que expresamente afirma tener los presupuestos fiscales referente a los fondos de la administración directa como el FNE, entre sus funciones las de “reducir desigualdades interregionales, según criterios de población”. Es decir, los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones subdesarrolladas se constituyen mecanismo de compensación financiera interterritorial basados en los “**principios de integración**”, según expresión de **Afonso da Silva**¹⁹ en la medida que están todos ‘direccionados a solventar los problemas de la marginalización regional o social’.

La preocupación constitucional con la solución de las desigualdades regionales contenida en el disciplinamiento del artículo 165 citado, explica la institución por el Constituyente de estos instrumentos tributarios de compensación (**péréquation**, según la doctrina francófona-suiza²⁰, o **Finanzausgleich**, según la doctrina alemana²¹) en una actitud de reconocimiento expreso de huellas que caracterizan la realidad nacional brasileña: la pobreza, la marginación, las desigualdades, sociales y regionales.

¹⁹AFONSO DA SILVA, José: Op. cit. página 675.

²⁰ Vid., por todos, JEANRENAUD, Claude: “Federalismo et équilibre économique régional: rôle de la péréquation financière intercantonale”, en “Cuadernos de Desarrollo Regional” cit., págs. 409-419; Igualmente, GALLEY, P.: “La correction des disparités régionales en Suisse par la péréquation financière”, Thèse, Fribourg, 1975 y “Finances publiques en Suisse”, Bureau Fédéral de Statistiques, Berne, 1979.

²¹Vid., por todos, PAGENKOPF, H.: “Der Finanzausgleich im Bundesstaat”, Kohlhammer, Stuttgart, 1981.

Además, el tema de los desequilibrios interregionales que el Fondo FNE persigue modificar por determinación constitucional se relaciona estrechamente con el tema de la regionalización, recogido y articulado por el artículo 43, de la Constitución de la República Federal de Brasil, según ya hemos tenido ocasión de subrayar en el capítulo primero.

Como ha puesto de relieve **Bonavides**²² el proceso de constitucionalización regional ya fue iniciado o desencadenado, ganando dimensión jurídica con la Carta de 1988.

En la base de la crisis federativa nacional permanente, en la opinión del ilustre constitucionalista que compartimos - cuya situación, desafortunadamente, el nuevo texto constitucional no fue enteramente capaz de solventar en virtud, sobre todo, del constante juego de fuerzas centrípetas y 'de las corrientes más centralizadoras generadas por un presidencialismo absoluto' -, se halla la debilidad política de las regiones en Brasil.

Claro está que, de la misma manera como el texto constitucional de 1988 dió *status* autonómico a los municipios - semejante a la autonomía política y económica de que es detentador el Estado-miembro en la Federación -, hay siempre la posibilidad de, a través de una enmienda constitucional introducirse una verdadera autonomía política a la región, de manera que se caracterize o configure más un nivel de gobierno, más un grado distinto y diferente esfera armónica de competencia peculiar e inconfundible en el marco de la estructura federal brasileña.

Podría decirse, de ese modo, que así como los municipios son más fuertes con su aglutinación en el Estado-miembro, de igual manera los Estados-miembros serían menos debilitados, o sea, 'tendrían más fuerza y expresión si su vínculo se hiciera mediante la unión regional, poseedora ésta también de autonomía'. Lejos de debilitar la autonomía de los Estados federales, la autonomía regional sólo contribuiría para aglutinar los intereses comunes de cada región, transformandose pues, en la entidad más capacitada a pactar con la Hacienda central. Se contaría, pues, con otro nivel intermedio de hacienda - la hacienda regional brasileña.

El centralismo, sin embargo, continua representando una amenaza a la convivencia pacífica y al pacto federal, el cual sólo conocerá solución respecto a los desequilibrios interregionales, a nuestro juicio, cuando sea reconocida, por enmienda constitucional, la plena autonomía regional de modo que se constituya en otro nivel más de hacienda.

²² BONAVIDES, Paulo: "Curso de Direito Constitucional" 4^a ed., Malheiros Edit., São Paulo, 1993, pág.286

II/ El diseño jurídico del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE)

1/ El FNE: concepto y naturaleza

El Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste previsto en el artículo 159, I, letra “c”, de la Constitución Federal, integra el sistema de compensación ordinario – juntamente con el Presupuesto de la Seguridad Social, de un lado, y los dos otros Fondos de Financiación de las Regiones Norte y Centro-Oeste, de otro –, se constituye en el instrumento más prestigiado de concretización del principio constitucional de reducción de las desigualdades sociales y regionales, de la República Federal brasileña.

Desde el punto de vista jurídico, el concepto del FNE hace referencia a una realidad positiva que se caracteriza por las siguientes notas:

- Es un Fondo cuya participación es cumulativa,²³ nutrida mensualmente por el reparto de los ingresos tributarios de la Unión, debiendo ésta entregar al FNE un entero y ocho décimas por ciento del producto de la recaudación de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados, lo que nos lleva a calificar el FNE como un mecanismo de compensación horizontal indirecta;
- Es una participación para aplicación en programas de financiación al sector productivo de la Región Nordeste, a través del Banco del Nordeste de Brasil S/A;
- Es una participación que se distribuye y aplica en el sector productivo de todos los Estados-miembros de la Región Nordeste para hacer efectivo el principio de

²³ Cabe destacarse que la participación impositiva que dota o nutre el FNE (el porcentaje de 1,8 por ciento del IRPF e IPI recaudado y después, entregado por la Unión, al Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste), no se trata de una asignación o subvención como la que nutre el Fondo de Inversiones del Nordeste (en lo sucesivo, FINOR), puesto que mientras aquella, por su propia naturaleza, es un ingreso variable resultado de la aplicación aritmética de un porcentaje, ésta es establecida por el Gobierno Federal o por el poder legislativo utilizando las leyes de presupuestos generales del Estado en una cuantía fija anual o periódica. En el caso del ordenamiento jurídico español la distinción entre participación impositiva, por una parte y, subvención o asignación, por otra parte, se encuentra perfectamente matizada en la Constitución en el artículo 157.1 cuando habla de participaciones en los Ingresos del Estado, y en Art. 158.1 cuando se refiere a una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido las CCAA y la garantía del nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. MOLDES TEO (“La participación en los ingresos del Estado” en **La financiación de las Comunidades Autónomas**, Minerva Ediciones, Madrid, 1996, cit., págs. 107 y ss.) ha señalado como el PPI que se aplicó perdió en gran medida ese carácter básico de aplicación automática del porcentaje sobre los ingresos al establecerse criterios de evolución dinámica elaborados al margen de la LOFCA.

solidaridad interregional, de acuerdo con los planes regionales de desarrollo, quedando garantizada al semi-árido del Nordeste la mitad de los recursos destinados a la Región;

– Es un Fondo Especial y Público, informado por el principio de la especialidad y afectado a un fin público, con personalidad judicial, aunque sin personalidad jurídica;

Teniendo en consideración que el FNE ofrece un perfil mucho más complejo que exige analizarlo, como ya hemos anteriormente hecho con relación al Fondo de Compensación Interterritorial español, desde distintos aspectos, tales como la propia participación impositiva o el valor contratado, el análisis material de la Ley del Fondo, el porcentaje de participación de los sectores productivos de los Estados-miembros de la Región Nordeste en el valor contratado, a cada año, por el FNE y los proyectos para aplicación en programas de financiación al sector productivo de la Región Nordeste.

A ellos dedicamos algunos epígrafes ulteriores²⁴, en el apartado de reflexión sobre la realidad fáctica del FNE, para hacer luego una valoración final del FNE desde el punto de vista del principio de la reducción de las desigualdades sociales y regionales y, asimismo de la contribución que el Fondo puede ofrecer al crecimiento de la economía regional, es decir, al desarrollo nacional equilibrado.

Antes, no obstante, hemos de hacer a continuación un análisis del contenido material de la Ley del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste, como manera de establecer el diseño jurídico del mismo.

2/ Análisis de la Ley del FNE

A/ Introducción

La Ley 7.827, de 27 septiembre de 1989, que reglamenta los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste de Brasil, entre los cuales nos interesa en concreto y en particular estudiar al FNE,²⁵ significó efectivamente un desarrollo de la norma constitucional de 1988, es decir, representó la puesta en marcha de la previsión constitucional, cuya promulgación antes del 31 de diciembre de 1989, confirmó la determinación dispuesta en el párrafo 10, del artículo

²⁴ Seguimos en este punto a la metodología ya empleada en el análisis del F.C.I. español, al cual a su vez, hemos seguido a la orientación contenida en los trabajos de Ramón Falcón y Tella y Maria Teresa Soler Roch citados, como hemos señalado anteriormente. A pesar de las enormes diferencias entre los dos Fondos de Compensación - el español y el brasileño -, el análisis del primero mucho nos ha auxiliado en la comprensión, en profundidad, del segundo.

²⁵ Vide el texto completo de la Ley 7.827/89 en el Apéndice.

34, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitórias (ADCT), del mismo texto magno.

Así que la referida Ley ha establecido que los recursos del Fondo están exentos de coyunturales restricciones monetarias, lo que posibilita estabilidad en la oferta de crédito de largo plazo para la promoción del desarrollo regional, teniendo en cuenta que la Región Nordeste, por sus históricas características climáticas adversas, exige una planificación en su acción de desarrollo.²⁶

B/ Las consideraciones jurídico-normativas aportadas por la LEY 7.827/1989, de 27 de septiembre, del FNE, FNO y FCO.

La vigente Ley Número 7.827/1989, de 27 de septiembre, del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), es decir, que reglamenta el artículo 159, inciso I, “c”, de la Constitución Federal, instituye el Fondo Constitucional de Financiación del Norte - FNO, el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste - FNE y el Fondo Constitucional de Financiación del Centro-Oeste - FCO y da otras providencias, a pesar de tratarse de ley breve (solamente 23 artículos, siendo 3 referente a las disposiciones generales y transitorias), y aunque complejo en su contenido, se presenta como un desarrollo del artículo 159, inciso I, letra C, de la Constitución Federal de 1988 - como el propio enunciado (**caput**) de la ley refleja o indica -, y regula la creación de los Fondos FNO, FCO y FNE, los cuales se organizan y funcionan conforme esta propia Ley 7.827/1989, o sea “en los términos de esta ley (art.1).

En otros términos: la Ley núm. 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos FNO, FNE y FCO (juntamente con la ley complementaria núm. 62/1989) disciplina el reparto del Impuesto sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y, asimismo el reparto del Impuesto sobre productos industrializados, de la Unión a los Fondos regionales, según los porcentajes establecidos por el artículo 159, I, “c”, de la Constitución Federal.

En efecto, tal disciplina ha sido determinada por el artículo 161 apartado III, de la Constitución Federal el cual encomienda a la ley complementaria establecer normas sobre la entrega de los recursos de que trata el supuesto concreto anteriormente analizado (art.159,I, “c”CRFB), teniendo como objetivo promover el equilibrio

²⁶ Obsérvese que sí cabe al Banco de Nordeste de Brasil S/A (BNB) la gestión de los recursos del FNE (art. 34, párrafo 10, II, del ADCT), la administración de tal Fondo se dará siempre en acuerdo con el Plan Regional de Desarrollo del Nordeste de la SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste).

socioeconómico y regular la participación de los beneficiarios, en el cálculo de las cuotas y en la dotación de las participaciones previstas en el mencionado art. 159.

Como puede verse, si no hubiera sido aprobada hasta el 31 de diciembre de 1989 la Ley de los Fondos Regionales, la Unión tendría quedado imposibilitada de proceder al reparto de los correspondientes recursos, en virtud de la falta de reglamentación de la materia. Pero, tras un esfuerzo legislativo concentrado de la representación nordestina en el Parlamento brasileño, la Ley fue aprobada antes del último trimestre de aquel mismo año, siendo sancionada por el presidente de la Cámara Federal, entonces en el ejercicio de la Presidencia de la República, el Diputado Paes de Andrade, en el 27 de septiembre de 1989.

La comentada Ley complementaria comprende, pues, las siete secciones siguientes: I) De las Finalidades y Directrices Generales; II) De los Beneficiarios; III) De los recursos y aplicaciones; IV) De los encargos financieros; V) De la administración; VI) Del control y de la prestación de cuentas; y, por último, VII) De las disposiciones Generales y Transitorias.

Por lo tanto, la Ley núm. 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos Regionales regula la participación de los regiones beneficiarias (Norte, Nordeste y Centroeste), en el cálculo de las cuotas y en la dotación de las participaciones previstas en el artículo 159, I, "c", de la Constitución Federal.

Pero lo que nos interesa aquí hacer es un análisis material de la norma.

De una norma reglamentadora que, por ejemplo, trata de las finalidades de los Fondos regionales y establece que dichos Fondos tienen por finalidad contribuir para el desarrollo económico y social de las regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste brasileños, a través de las instituciones financieras federales de carácter regional, mediante la ejecución de programas de financiación a los sectores productivos, en consonancia con los respectivos planes regionales de desarrollo, o sea, tornar efectivo el principio constitucional de solidaridad y de garantía del desarrollo nacional, previsto en el art. 3 CRFB.

Hemos de destacar que la norma reglamentadora señala como segunda finalidad del Fondo un reto general que consiste en salvaguardar los Fondos regionales, de las restricciones de control monetario de naturaleza conyuntural, debiendo los mismos destinar crédito diferenciado (art. 2, párr. 1) de los usualmente adoptados por las instituciones financieras, en función de las reales necesidades de las tres regiones beneficiarias.

Cabe recordarse, como ha puesto de relieve **Maia Gomes**²⁷ que si no hay diferenciación en las condiciones de crédito, el proyecto con rentabilidad privada relativamente baja, pero, sin embargo, de elevado interés para el desarrollo, no será competitivo en relación al proyecto con rentabilidad privada y social inversa. Lo que nos lleva a afirmar que si el crédito no es diferenciado, varios proyectos de alto interés para el desarrollo probablemente no serán implementados.

El legislador ha previsto, por lo tanto, el crédito diferenciado, ya sea en tanto en cuanto a tasas de intereses, ya respecto a la carencia, etcétera, de manera que se creen incentivos tales que incrementen la probabilidad de que proyectos de elevado interés para el desarrollo (base de solidaridad a que los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste están destinados a instrumentar), sean concretados con el soporte financiero de éstos Fondos en cuanto mecanismos de compensación financiera.

Un otro reto o finalidad de los Fondos Regionales establecido por la norma reglamentadora (este ya específico), en el caso del FNE, que nos interesa en particular estudiar, se trata de la inclusión entre las finalidades concretas de este Fondo, de la finalidad específica de financiación de las actividades económicas del semi-árido, a las cuales destinará la mitad de los recursos destinados a la Región Nordeste (párr.2, art.2), es decir, el porcentaje de participación del semi-árido nordestino en los ingresos de la Unión se fija a nivel constitucional y asimismo, legal.

El propio legislador define el semi-árido como 'la región integrada en el área de actuación de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), con precipitación pluviométrica média anual igual o inferior a 800 mm (ochocientos milímetros), definida en disposición normativa de aquella autarquía', según lo dispuesto en lo art. 5, inciso IV, de la Ley.

En verdad, esta finalidad específica de destinación de la mitad de los recursos del FNE al semi-árido - constante de la ley del desarrollo de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste -, en el caso concreto, del FNE, se trata de obediencia a previsión constitucional dispuesta en el artículo 159, inciso I, letra 'c' de la Constitución Federal de 1988, la cual la norma legal que ahora comentamos ha tratado de concretar.

Historicamente caracterizado por la escasez de agua y otros recursos, la zona del semi-árido nordestino arrastra ya, desde hace más de un siglo, problemas y

²⁷ MAIA GOMES, Gustavo: "Diretrizes para um plano de Ação do BNB (1991-95) Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste" en **Revista Econômica do Nordeste**, Vol. 24, núm. 1/4, enero/diciembre 1993, Edit. BNB/ETENE, Fortaleza, 1994, pág. 139.

preocupaciones climáticas y económicas todavía no solventadas por los recursos internos regionales, a exigir, por lo tanto, una intervención diferenciada por parte de la Unión, sobre todo respecto al tema de la solidaridad y compensación interterritoriales. Es menester referirse que en noviembre de 1996, se ha realizado en el ámbito de la Universidad Estatal de Feira de Santana (Bahia) una reunión especial de la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciência (adelante, también SBPC), bajo el tema: "Semi-árido: de cara al nuevo siglo: un desafío", donde fueron debatidos los problemas fundamentales del semi-árido, por cientistas del mundo entero, y sacadas diversas conclusiones más adelante comentadas por nosotros, lo que refleja el creciente interés científico del tema.²⁸

La Ley 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste (FNO, FCO y FNE) establece (art.3) diez directrices generales en la formulación de los programas de financiación de cada uno de los Fondos, respectadas las disposiciones de los Planes Regionales de Desarrollo²⁹.

Desde la concesión de financiación **exclusivamente** a los sectores productivos de las regiones beneficiadas o mencionadas (inciso I, art.3) por la cual puede percebirse pues, desde luego, que los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones subdesarrolladas de Brasil procuran establecer la compensación o **péréquation** financiera a través de los sectores productivos, es decir, mediante incentivos públicos

²⁸ La cuarta Reunión Especial de la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC), realizada del 24 hasta 28 de noviembre pasado, en la Universidad "Estadual" de Feira de Santana (Bahia), ha movilizado centenas de investigadores que han debatido los siguientes principales problemas del Semi-Árido Nordeste: a) la creciente desertificación de la Región Nordeste, en virtud de su semi-árido; b) Las posibilidades de transposición de las aguas del Rio San Francisco a la Región; c) la cuestión de la eficiencia agrícola en tierras secas; d) Las posibilidades de la microirrigación viabilizar la región del semi-árido; e) la cuestión de las frutas en el semi-árido y la globalización de la economía, etcétera, etcétera. **Cfr.**, por todos, "Jornal da Ciencia Hoje" publicación de la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciência, sobre todo, número 358, Rio de Janeiro, 13 de diciembre de 1996.

²⁹ Los planes regionales de desarrollo constituyen instrumento fundamental al desarrollo de la región Nordeste brasileña, estrechamente relacionados con el Fondo compensatorio interterritorial de ésta región, en el caso, el FNE, objeto de nuestro estudio en éste capítulo. Respecto a los primeros, es menester recordar que la Constitución Federal de 1988 creó una serie de mecanismos de acción solidaria, con objetivo de reducir las disparidades sociales y interterritoriales (regionalización de los presupuestos - art. 165, incisos 1 y 7; fortalecimiento de las instituciones regionales de credito - art. 192, párrafo 2; Planes regionales de Desarrollo - art. 21, inciso IX; F.N.E - art. 159, Inciso I, letra "c", CRFB, etcétera). El artículo 21, inciso IX dispone literalmente que compete a la Unión: "elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de desarrollo económico y social". **Vid.**, por todos, MACHADO HORTA, Raul: "Estudos de Direito Constitucional", Del Rey Edit., Belo Horizonte, 1994, sobre todo el capítulo 4 "Repartição de competencias na Constituição Federal de 1988", págs. 399/422.

a las actividades privadas, a la iniciativa productiva privada, y no a través de inversiones públicas a cargo del FCI como en España.

La norma específica establece que la acción integrada de los Fondos con instituciones federales ubicadas en las regiones (inciso II, art.3) es fundamental puesto que puede afirmarse claramente que la necesidad de coordinación de las acciones de la Unión, en su política de intervención en la Economía Regional, en atención al principio constitucional de garantía del desarrollo nacional (inciso II, del artículo 3 CRFB), está presente entre las directrices de los Fondos Constitucionales en cuanto instrumentos de financiación y compensación. Su acción deberá integrarse con las acciones desarrolladas por las instituciones federales ubicadas en las respectivas regiones más pobres, de cara a conseguirse una coordinación de tales acciones maximizándoles la eficiencia y eficacia.³⁰

Por otra parte, la norma reglamentadora establece asimismo que el tratamiento preferencial a las actividades productivas de pequeños y miniproduktores rurales y pequeñas y microempresas, a las de uso intensivo de materias primas y mano de obra locales y a las que produzcan alimentos básicos para consumo de la población, bien así a los proyectos de irrigación, cuando pertenecientes a los citados productores, sus asociaciones y cooperativas.

La tercera directriz de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste dice respecto, por supuesto, a la vocación esencial de los mismos hacia al tratamiento preferencial a las actividades productivas de pequeños y miniproduktores rurales y pequeñas y microempresas.

Esta vocación delimitada por la ley de desarrollo en cuanto directriz instrumental de los fondos de compensación brasileños se fundamenta en la necesidad teóricamente defensible por la doctrina nacional³¹ en la medida en que los órganos gestores de los mismos - en el caso el BASA, BNB y BB -, deben incorporar en sus planes de acción unas políticas favorables a las micro y pequeñas empresas. Puede argumentarse que

³⁰ Cfr., por todos, ROCHA MAGALHAES, Antonio: "Texto preliminar sobre política de desenvolvimento regional", BNB/ETENE, (Mecanografiado), Fortaleza, 1990.

³¹ Vid, entre vasta literatura al respecto, BARBEIRO, A. y PISTONESI, M.: "Instrumentos de promoção industrial e desenvolvimento regional: discussão de algumas linhas de política para o Nordeste", en **Seminário sobre industrialização e desenvolvimento do nordeste**, IPEA, Brasília, 1985; MAIA GOMES, Gustavo: Op. cit.; ANDRADE DA SILVA: Luis Mauricio de: "Importância das Micro e Pequenas Empresas no Brasil", en **I Foro de Economía: Galicia-America Latina**, Luis Caramés Vieitez Editor., Santiago de Compostela, 1996, págs. 33/40 y, idem op. cit. igualmente, de FROTA ARAUJO, Francisco Regis: "Aproximaciones de las políticas económicas de la Unión Europea y de Mercosur en el ámbito del sector agroindustrial y del sector público brasileño", págs. 83/108, etcétera.

los favores de los recursos de los Fondos Constitucionales hacia el tratamiento preferencial a las actividades productivas de pequeños y miniproductores rurales y pequeñas y microempresas deben de existir, no en virtud del hecho de ser pequeñas, sino que en una estructura industrial desarrollada, las pequeñas empresas modernas, típicamente, desempeñan un papel importante teniendo en cuenta que ellas cubren los pequeños puntos de la estructura o de la red industrial, complementando las grandes empresas y actuando en estos segmentos más eficientemente do que éstas.

El Banco de Nordeste de Brasil S/A (adelante, solamente BNB) utiliza su condición de gestor de los recursos del FNE para aplicar preferentemente en las actividades productivas de pequeños y miniproductores rurales, diseminando las inversiones por la mayor cantidad de beneficiarios.

Otra preocupación de los Fondos es con la preservación del medio ambiente (inciso IV, art.3, de la Ley): su presencia en la en la formulación de los programas de financiación de los Fondos Constitucionales, de igual modo como se constituye en el principio constitucional del Orden Económico (art.170, inciso VI, CRFB), es decir, la defensa del medio ambiente es uno de los principios generales de la actividad económica. El legislador ordinario cuando consagra la directriz de preservación del medio ambiente está adoptando principio constitucional que no puede ser olvidado por la programación de los instrumentos de compensación de las diferencias regionales.

Por ello, la adopción de plazos y carencia, límites de financiación, intereses y otros encargos diferenciados o favorecidos, en función de los aspectos sociales, económicos, tecnológicos y espaciales de los emprendimientos constituye (inciso V, art. 3, de la Ley del FNE) una otra directriz que igualmente atiende recomendaciones de naturaleza teorica y doctrinal.³²

Según la orientación doctrinal, teniendo en cuenta los aspectos sociales, económicos, tecnológicos y espaciales de los proyectos empresariales o productivos financiados con los recursos de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste deben éstos ser diferenciados o favorecidos mediante la adopción de plazos y carencia, intereses, etc., para satisfacción de las condiciones siguientes: a) 'el proyecto debe tener elevados puntos en la evaluación de su contribución al desarrollo regional' y, b) 'su rentabilidad privada debe ser basa, comparada con su contribución total para el desarrollo'.

³² Cfr., por todos, BNB: "Novos rumos para a economia do Nordeste", BNB/ETENE, Fortaleza, 1990.

En otras palabras, según **Maia Gomes**³³ diferenciar las condiciones en que el crédito es ofrecido equivale, en primer lugar, a definir fajas de prioridad para las financiaciones, asegurando qué proyectos considerados especialmente valiosos sean beneficiados con tasas de intereses, plazos de carencia y garantías colaterales favorecidas.

La directriz recogida por la Ley de los Fondos constituye, por lo tanto, una recomendación para que los recursos de los mismos sean aplicados según orientaciones que favorezcan o diferencien - en virtud de los aspectos sociales, económicos, tecnológicos y espaciales de los proyectos -, plazos y carencia, límites de financiación, intereses y otros encargos.

Cabe destacarse que la Ley de los Fondos regionales-la cual regula el reparto de los principales tributos recaudados por la Unión (IR y IPI) distribuidos, en parte, a estos Fondos, podrá necesitar una reforma, hasta el 1 de enero de 1998, en la hipótesis de ser aprobada por el Congreso Nacional, en la actual legislatura, una enmienda constitucional (Propuesta de enmienda constitucional núm.175, de 1995, analizada más adelante, en profundidad en el próximo capítulo)³⁴, teniendo en cuenta que la reforma tributaria propuesta por el Poder Ejecutivo Federal preve la sustitución del IPI por un Impuesto sobre Circulación de Mercancías (ICMs), de competencia de la Unión.

Por otro lado, por ahora, la conjugación del crédito con la asistencia técnica, en el caso de sectores tecnológicamente carentes (inciso VI, art 3, de la Ley del FNE) debe de ser observada.

La mera concesión del crédito diferenciado o favorecido, sin embargo, no es todo que se debe hacer con los recursos de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones subdesarrolladas, sino que se debe conjugar este crédito con la

³³ MAIA GOMES, Gustavo: Op. cit. pag. 139; Cfr., igualmente, ARAUJO FILHO, Acúrcio Alencar y otro: "Subsidios a uma política de financiamento rural para os cerrados nordestinos", en **Rev. Econômica do Nordeste (REN)**, vol.23, núms.1/4, enero/diciembre (1992), Fortaleza, Edit.BNB, págs. 69 y ss.

³⁴ Nótese que la Propuesta de Enmienda Constitucional (en lo sucesivo, PEC) núm.175, de 1995, presentado por el relator Diputado Mussa Demes, de iniciativa del Poder Ejecutivo objetiva modificar el capítulo del sistema tributario nacional, donde sería sustituido el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) por un Impuesto sobre Circulación de Mercancías (ICMs), de la competencia de la Unión. Ello configura que la materia, en la actualidad prevista en el artículo 159, de la Constitución Federal pasaría a constar del artículo 160, de la misma Lex Magna de 1988. Entre tantas consecuencias para los Fondos Regionales, en la hipótesis de ser aprobada dicha Propuesta de Enmienda Constitucional resulta que la reglamentación vigente (Ley 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos FNO, FNE y FCO) iba necesitar de la aprobación , ya a partir de 01/01/98, de nueva ley complementaria para disciplinar la materia, como exige el artículo 161. apartado II, de la Constitución Federal.

asistencia técnica que deberá ser dada por las instituciones financieras federales de carácter regional, sobre todo en el caso de sectores tecnológicamente carentes.

En el caso de sectores tecnológicamente carentes, la asistencia técnica que deberá ser dada a los créditos abiertos por los Fondos de Financiación es fundamental como forma de dotar los mismos de sustentabilidad, eficiencia y eficacia.

Además, la presupuestación anual de las aplicaciones de los recursos del FNE ha venido siendo otra directriz, por supuesto, observada por el gestor de los mismos.

En efecto, la presupuestación anual de las aplicaciones de los recursos en tanto en cuanto directriz en la formulación de los programas de financiación de cada uno de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste lleva a mejor control contable y del ejercicio financiero de los mismos.

La participación impositiva regional conoce, pues, el control de la Hacienda Central vía análisis de la presupuestación anual de las aplicaciones.

El uso riguroso de los recursos y la adecuada política de garantías, con limitación de las responsabilidades de crédito por cliente o grupo económico, para atender a un universo mayor de beneficiarios y asegurar racionalidad, eficiencia, eficacia y retorno a las aplicaciones de los recursos es otra de las directrices del FNE.

El legislador que desarrolló la previsión constitucional del art.159, I, "c" de la Constitución Federal tenía plena conciencia, por supuesto, de la escasez de los recursos de los Fondos ante la extremada e imperiosa necesidad de racionalidad, eficiencia, eficacia y retorno de las aplicaciones de los mismos.

Por ello, ha establecido esta directriz del uso riguroso de los recursos y de la adecuada política de garantías. Desde el punto de vista jurídico-procesal se justifica en la medida que es el patrimonio del deudor quien garantice el cumplimiento de sus obligaciones, en el Derecho brasileño (art. 157. del Código de Proceso Civil).

Así que una adecuada política de garantías, es decir, la vinculación de la aplicación de los recursos de los Fondos Constitucionales a garantías reales y no solamente fiduciaria, se constituye la única fórmula capaz de asegurar el retorno de la mencionada aplicación, a tenor de la recomendación de la teoría y de la práctica judicial nacionales.³⁵

Por otro lado, una limitación de las responsabilidades de crédito por persona física o jurídica - beneficiarios de los recursos de los Fondos Constitucionales -, de forma a

³⁵ Cfr., por todos, AMARAL DOS SANTOS, Moacir: "Noções preliminares de Direito Processual Civil", Saraiva, São Paulo, 1983.

atender a un mayor número de los mismos, se constituye otra directriz a atender, en la formulación de los programas de financiación.

La pretensión del legislador de atingir un mayor número de beneficiarios de los escasos recursos de los mencionados Fondos determina o conduce a una limitación en la concesión de los mismos, es decir, universalizar el crédito implica limitar las responsabilidades del mismo por cliente o grupo económico.

El legislador intenta orientar los Fondos Constitucionales hacia la instrumentación del objetivo solidario de reducción de las disparidades intraregionales de renta.

Por ello puede decirse que el apoyo a la creación de nuevos centros, actividades y polos dinámicos, sobre todo en áreas del interior, que estimulen la reducción de las disparidades intraregionales de renta (Inciso IX, art. 3, de la Ley del FNE) se constituye en una directriz de fuerte inspiración solidaria.

El estímulo a la solución de este problema, es decir, a esta reducción de las desigualdades intra, y no solamente interregionales, conoce, pues, la concretización a través del apoyo que deberá ser dado por los recursos de los Fondos Compensatorios Regionales a la creación de nuevos centros, actividades y polos dinámicos.

Así que las instituciones financieras oficiales o federales de carácter regional (BASA, BB y BNB), encargadas de administrar o gestionar los recursos de dichos Fondos (FNO, FCO y FNE) tendrán que estar atentos a la hora de proponer sus principios de acción de modo a compatibilizarlos con las directrices de la Ley num. 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos Constitucionales.

La prohibición de aplicación de recursos 'a fondo perdido' configura el reflejo de que el legislador se preocupó en establecer explícita directriz prohibiendo la aplicación de recursos sin posibilidad de retorno, con dinero de los Fondos Compensatorios, como forma de diferenciar el mismo de los recursos anteriormente aplicados en estas regiones brasileñas subdesarrolladas, ya sea por el Banco Mundial, ya por otra institución de carácter internacional, a título de ayuda a región pobre.

Considerando que los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste deberán crecer cumulativamente, aún así no sería posible imaginarse una eventual aplicación de sus recursos "a fondo perdido", la cual se halla enteramente prohibida por esta directriz establecida en la Ley num. 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos FNO, FNE y FCO.

Por otro lado, la segunda sección (arts. 4 y 5) de la Ley de desarrollo que reglamenta los Fondos compensatorios interterritoriales brasileños define los beneficiarios de sus recursos.

Aquí la Ley 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste establece quienes pueden ser los beneficiarios de los recursos de estos Fondos Compensatorios: mientras en el caso del Fondo de Compensación español, como ya hemos visto en el capítulo anterior, son beneficiarios de sus recursos las Comunidades Autónomas menos desarrolladas - aunque en una primera fase del período provisional de financiación hayan sido todas las CCAA -, en el caso del FNO, FNE y FCO brasileños son beneficiarios no directamente los entes territoriales, sino los productores y empresas, personas físicas y jurídicas, además de las cooperativas de producción que desarrollan actividades productivas en los sectores agropecuario, mineral, industrial y agroindustrial de las regiones subdesarrolladas mencionadas en la Ley reglamentadora.

Los recursos se concentran en el marco geográfico de las regiones menos desarrolladas del país, pero distribuidos por las actividades privadas productivas, de los diversos sectores de operatividad económica de estas mismas regiones. Por lo tanto, los criterios de distribución de los recursos de estos Fondos Constitucionales se fundamentan en el principio constitucional de la reducción de las desigualdades sociales y regionales.

La participación de los Estados-Miembros integrantes de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, sin embargo, en los recursos de los Fondos Constitucionales de éstas regiones se da por vía indirecta,³⁶ en la medida en que los verdaderos beneficiarios de éstos recursos - personas físicas y jurídicas que desarrollan directamente actividad productiva en dichas regiones- deberán desarrollar sus actividades productivas en el ámbito geográfico y legal de las regiones Norte, Nordeste, Semi-árido del Nordeste y Región Centro-Oeste.

Como hemos comentado anteriormente, los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste se constituyen Fondos Públicos y Especiales, con carácter acumulativo.

Según el artículo 6. de la Ley 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos FNO, FCO y FNE, se nutren los mismos, respectivamente, de los siguientes recursos:

a) 3% (tres por ciento) del producto de la recaudación del impuesto sobre la Renta y Ganancias de cualquier naturaleza y del impuesto sobre Productos

³⁶ Nótese que la participación impositiva que nutre los Fondos brasileños es una participación en la recaudación nacional o de toda la Federación, y no la recaudación de un territorio particular. De esta forma, la Constitución federal cierra la posibilidad de cualquier intento de apropiación por los Estados pertenecientes a las regiones ricas o desarrolladas (Regiones Sur y Sudeste) de las recaudaciones generadas en sus territorios por los IRPF e IPI.

Industrializados entregados por la Unión, en la forma del artículo 159, I, "c", de la Constitución Federal, observada la siguiente distribución: I - 0,6% (cero coma seis por ciento) para el Fondo Constitucional de Financiación del Norte (FNO); II - 1,8% (Uno coma ocho por ciento) para el Fondo Constitucional de Financiación de Financiación del Nordeste (FNE); y, III- 0,6% (cero coma seis por ciento) para el Fondo Constitucional de Financiación del Centro-Oeste; b) Los retornos y los resultados de sus aplicaciones; c) El resultado de la remuneración de los recursos momentaneamente no aplicados, calculado con base en indicador oficial; d) Contribuciones, donaciones, financiamientos y recursos de otras orígenes, concedidos por entidades de Derecho público o privado, nacionales o extranjeros; y, e) Dotaciones presupuestarias o otros recursos previstos en Ley.

Nótese que desde el 1 de julio de 1995, las financiaciones concedidas con recursos de los Fondos FNO, FCO y FNE, de que trata la Ley 7.827/1989, de 27 de septiembre de los Fondos Constitucionales de las Regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste, tienen como costes básicos la Tasa de Intereses de Largo Plazo (adelante, igualmente TJLP), en virtud de determinación legal de la Ley número 9.126/1995, de 10 de noviembre, que alteró disposiciones de la misma.

El potencial acumulador de los recursos del FNE fue así incrementado.

El mínimo análisis de las fuentes de recursos que constituyen los Fondos Constitucionales de Financiación del Norte, Nordeste y Centro-Oeste ya nos dan una idea del potencial del método acumulativo de estos Fondos Especiales, mientras que el FCI español se halla, en cambio, pequeño y congelado, como veremos en profundidad, en el próximo capítulo.

Disponen sobre materia de naturaleza procesal en algunos articulados de la Ley del FNE: en el primero (art.7) establece el legislador que las liberaciones, por el Tesoro Nacional, de los valores destinados a cada uno de los Fondos Constitucionales de las Regiones Subdesarrolladas serán hechas directamente en favor de las instituciones financieras de carácter regional, es decir, de los respectivos Bancos gestores de éstos recursos- BASA, BNB y BB, hasta que no entre en operación el recién creado Banco de Desarrollo del Centro-Oeste (conforme con el párrafo 11, del art.34, del ADCT, de la Constitución Federal).

Dichas liberaciones han de efectuarse según la misma sistemática adoptada en la transferencia, por la Unión, de los ingresos tributarios y recursos de los Fondos de Participación de los Estados-miembros, del Distrito Federal y de los Municipios (FPE y FPM), incluso en las mismas fechas mensuales.

Es decir, la Secretaría de los Ingresos Federales mensualmente informará a los Bancos BASA, BNB y BB la suma de las recaudaciones de los impuestos que originan los repartos a los Fondos (IRPF y IPI) y el valor de las liberaciones efectuadas para cada uno de ellos, así como la previsión de fechas y valores de las tres liberaciones inmediatamente subsiguientes.

Otra razón por la cual puede afirmarse que los recursos de los Fondos Constitucionales tienen carácter acumulativo se refiere a la previsión contenida en el artículo 8, de la Ley 7.827/1989, de 27.09.89, según la cual estos Fondos gozán de exención tributaria.

Los resultados, beneficios y operaciones de financiación de los Fondos brasileños de compensación financiera interterritorial están, además, libres de cualquier tributo o aportación, incluso el impuesto sobre operaciones de crédito, impuesto sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y las contribuciones del Programa de Integración Social (PIS), PASEP y FINSOCIAL.³⁷

Considerando, sin embargo, que los Fondos Constitucionales constituyen mecanismos de solidaridad, juntamente con los Derechos Sociales y la Seguridad Social - con su financiación asegurada por aportaciones de toda la sociedad conforme con la previsión de la Constitución Federal -, como ya hemos comentado anteriormente, parece natural y justificable la previsión del artículo 8, de la Ley 7.827/1989, de 27.09.89, en la medida que los recursos del PIS/PASEP y FINSOCIAL están, en último análisis, estrechamente relacionados con el principio constitucional de solidaridad, el cual fundamenta los objetivos de dichos Fondos FNO, FCO y FNE.

Hemos de destacar que los Bancos BASA, BNB y BB - en tanto en cuanto instituciones financieras gestoras de los recursos de los Fondos Constitucionales de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste -, están autorizados a repasar dichos recursos a bancos estatales con capacidad técnica comprobada y con estructura operacional y administrativa aptas para realizar programas de crédito específicamente creados con esta finalidad.

En definitiva, la posibilidad legal de repaso a bancos estatales de desarrollo de los recursos de los Fondos Regionales ha proporcionado, sin embargo, una

³⁷ Nótese que los recursos del PASEP (Programa de Asistencia Social al Empleo Público) y del FINSOCIAL se refieren a políticas públicas de cara a la financiación de la seguridad social y de la Integración Social de los funcionarios públicos pero, sin embargo, no tributan los Fondos Constitucionales compensatorios puesto que sería contradictorio y contraproducente desde la perspectiva de la finalidad análoga de todos estos mecanismos de solidaridad interpersonal (los primeros) e interterritorial (los últimos).

operacionalización más dinámica y inmediata de los programas de aplicación diseminada de los recursos de dichos Fondos por las regiones subdesarrolladas del país.

Maia Gomes³⁸ admitió que el BNB, por ejemplo, ya desde el año 1992 ha puesto en marcha este tipo de repase a los bancos estatales de desarrollo, logrando superar, de ésta manera, dificultades operacionales asociadas con la exigencia de evaluación de proyectos, sobre todo, en el sector industrial del FNE.

Se ha sugerido que debe el BNB adoptar relaciones con dichos bancos estatales semejantes a las adoptadas por el BNDES,³⁹ y con la operacionalización del repaso a dichas instituciones financieras estatales de los recursos del FNE, a ser aplicados en el sector industrial se estaría logrando mejores éxitos.

Así que los recursos del Fondo FNE serían repasados para los bancos estatales desde que dichas instituciones financieras se comprometiesen a aplicar dichos recursos en proyectos hasta una cierta dimensión máxima y obedeciendo a los criterios definidos por el gestor del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste y aprobados por el Consejo Deliberativo de la SUDENE.

Con ello, el BNB induciría su tarea de evaluar un gran número de pequeños proyectos industriales, tornando más ágil su aprobación. Por lo tanto, el Banco gestor de los recursos del FNE ni estaría huindo a sus principios, ni tampoco dejando de financiar proyectos de pequeñas empresas, importantes para el desarrollo regional.

Teniendo en cuenta que el FNE se constituye en instrumento de compensación financiera interterritorial con objetivo fundamental de garantizar el desarrollo nacional (art.3, II, CRFB), al seguir el Banco del Nordeste la mencionada sugerencia - en cuanto agente financiero del Fondo -, del técnico coordinador de las "Directrices para un Plan de Acción del BNB (1991/1995)"⁴⁰ estaría, además, se involucrando en el proceso de desarrollo regional.

Otro tema abordado por la Ley del FNE se refiere a los encargos financieros.

La Ley núm.7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste trata, sin embargo, de

³⁸ MAIA GOMES, Gustavo: Op. cit. pág. 141

³⁹ El BNDES es el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y se constituye en el principal banco nacional brasileño de desarrollo. Nótese que el BNB es repasador de los recursos del BNDES en la región Nordeste, con quién ha mantenido, a lo largo de su historia, un estrecho relacionamiento técnico-financiero.

⁴⁰ Vid., por oportuno, estudio especial de un cierto autor mencionado (GOMES) publicado en **Revista Económica de Nordeste**, números 1/4, vol. 24, enero/diciembre 1993, citado, páginas 9 y ss. Cfr., también, en la misma Revista, volumen 23, números 1/4, enero/diciembre 1992, AAVV. "Novos Rumos para a Economia do Nordeste (O Pensamento do BNB)", Fortaleza, Edit. BNB/ETENE, 1993, págs. 7/44.

los encargos financieros a los cuales están sujetos las financiaciones concedidas con recursos de estos Fondos.

Presentada en el Congreso Nacional, debatida y aprobada esta Ley de desarrollo que regula dichos Fondos, en una época de la vida nacional caracterizada por la presencia ya casi secular del fenómeno de la inflación, es comprensible la preocupación del legislador ordinario con el establecimiento de un mecanismo de corrección monetaria para evitar la erosión del poder de inversión de los recursos de dichos Fondos.

Tal preocupación fue corregida tras la implantación del “Plan Real”⁴¹ a través de las determinaciones de la Ley número 9.126/1995, de 10 de noviembre, que dispuso sobre la aplicación de la Tasa de Intereses de Largo Plazo - TJLP sobre préstamos concedidos con recursos de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste y, que alteró la redacción de algunos artículos de la Ley del FNE, además de dar otras providencias,⁴² más adelante, igualmente, comentadas.

Así que, mientras la redacción original del artículo 11, de la Ley de los Fondos Regionales, establecía la reducción de los encargos financieros referentes a intereses y a la actualización monetaria a las actividades prioritarias y de relevante interés para el desarrollo económico y social de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, su actual redacción dada por la citada Ley número 9.126/1995, de 10 de noviembre {que dispuso sobre la aplicación de una Tasa de Intereses de Largo Plazo (adelante, solamente TJLP), sobre los préstamos concedidos con recursos de los Fondos Regionales}, establece para éstos mismos tipos de actividades prioritarias una reducción en dichos encargos financieros, pero ahora correspondientes a la citada TJLP y a la comisión bancaria o “**del credere**”.⁴³

⁴¹Se denomina de “Plan Real” al conjunto de medidas legales y económicas que resultaron en el estancamiento del proceso inflacionario, en Brasil, desde finales del año 1994. *Vid.*, por todos, KANDIR, Antonio: “Brasil Real: a Construção da Cidadania, da Moeda e do Desenvolvimento”, Klick Editora, Brasília/São Paulo, 1994.

⁴²*Cfr.*, el texto de la Ley número 9.126/1995, de 10 de noviembre de 1995, en el apéndice de esta Tesis, aunque incorporada en la actual redacción de la Ley número 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos Regionales.

⁴³Nótese que la Ley número 9.126/1995, de 10 de noviembre, que dispuso sobre la aplicación de la Tasa de Intereses de Largo Plazo - TJLP sobre préstamos concedidos con recursos de los Fondos FNO, FNE y FCO, estableció, igualmente, que los bancos administradores de dichos Fondos (BASA, BNB y BB), en las operaciones contratadas a partir de 1 de julio de 1995, podrán cobrar “**del credere**” compatible con los riesgos asumidos por las financiaciones concedidas y adecuadas a la función social de cada tipo de operación, de hasta 6% (un seis por ciento) al año, adicionalmente a los costes de la mencionada TJLP definidos como coste básico de la operación bancaria con recursos de los Fondos Regionales. (párrafo 1, del art.1).

Otra modificación introducida por la reciente Ley que dispuso sobre la aplicación de la TJLP sobre los préstamos concedidos con recursos de los Fondos Regionales dice respecto al nuevo párrafo segundo, del artículo 11, de la Ley número 7.827/1989.

La nueva redacción establece, sin embargo, que en las operaciones con mini y pequeños productores rurales, sus asociaciones y cooperativas, con recursos de los Fondos compensatorios interterritoriales brasileños, los encargos totales incidentes sobre los contratos de crédito rural, en ellos incluso tasas y comisiones de cualesquiera naturaleza, serán inferiores a los vigentes, para estas categorías, en el crédito rural nacional.

Como puede verse la redacción del párrafo segundo, del art.11, de la Ley del FNO, FNE y FCO fue totalmente modificada o alterada.

De todas las maneras, hay que añadir que, a efectos del beneficio de la reducción en los encargos financieros correspondientes a la TJLP y al “del credere” deberán ser establecidas para las actividades prioritarias y de relevante interés para el desarrollo económico y social de las regiones brasileñas menos desarrolladas una fajas diferenciadas de prioridades y de encargos financieros, en conformidad con la naturaleza y con la localización del emprendimiento, la finalidad de las financiaciones y el porte del mutuuario, según lo dispuesto en el párrafo 1, del art. 11, dada la redacción por la nueva Ley núm. 9.126/1995, de 10 de noviembre, que dispuso sobre la aplicación de la TJLP.

En conformidad con la redacción original de la Ley de los Fondos Constitucionales, los beneficios previstos en el artículo 11 eran concedidos sola y ‘exclusivamente a productores individuales y a las empresas brasileñas de capital nacional’, restricción ésta ya retirada de la legislación que ahora comentamos, en virtud de la nueva redacción introducida.

El carácter xenófobo de la anterior previsión legal (antiguo párrafo 2, del art. 11, de la Ley de los Fondos, por ahora, afortunadamente sustituido), fue objeto de muchas críticas por parte de la doctrina constitucionalista nacional,⁴⁴ la cual desde siempre abogó por reformas en éste espíritu xenófobo de la Constitución Federal que contaminó parte de la legislación ordinaria infraconstitucional brasileña.

A nuestro juicio, merece toda crítica la presencia, entre los principios generales de la actividad económica, de lo principio constitucional que determina tratamiento

⁴⁴ Cfr., por todos, FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves: “Curso de Direito Constitucional”, 17ª edición, Saraiva, São Paulo, 1989.

favorable para las empresas brasileñas de capital nacional (inciso IX, del art. 170 y inciso II, del art. 171, CRFB⁴⁵), en la medida en que, no busca ni estimula la eficiencia y eficacia de las empresas brasileñas, sino que las valora por el tan sólo hecho de que se caracterizan como empresas brasileñas de capital nacional, ya sea de pequeño o gran porte.

Desde una perspectiva desarrollista moderna lo importante, a nuestro juicio, debería de ser la eficiencia y eficacia de las empresas, en tanto en cuanto entidades capaces de recibir incentivos económicos y financieros de los órganos públicos como el BNB (vía FINOR o FNE) y, de consecuencia, poder contribuir para el desarrollo regional solidario - finalidad de estos instrumentos de compensación interterritorial. Por lo tanto, si la empresa brasileña beneficiaria de los recursos del FNE es considerada de capital nacional o no, a tenor de lo dispuesto en los incisos I y II, del artículo 171 de la Constitución Federal, poco más nos da, a efectos de medir su eficiencia y contribución para el desarrollo de la Región Nordeste.

Así que consideramos afortunada la alteración de la redacción del párrafo segundo, del art. 11, de la Ley del FNO, FNE y FCO. Los beneficios previstos en este artículo serán concedidos ahora - no más con exclusividad a productores individuales y empresas brasileñas de capital nacional, por supuesto -, sino que en operaciones contratadas con mini y pequeños productores rurales, sus asociaciones y cooperativas.

En tales operaciones, será concedida una reducción adicional de encargos financieros de hasta 5% (un cinco por ciento), como compensación de los costes decurrentes de la asistencia técnica, a tenor de lo dispuesto en el párrafo 3, del art. 11, de la Ley mencionada de los Fondos Regionales.

⁴⁵ El artículo 171, de la Constitución Federal, estableció una diferencia entre empresas brasileñas y empresas brasileñas de capital nacional, en una posición, a nuestro juicio, de clara xenofobia de la parte del Constituyente de 1988, teniéndose en cuenta que éstas últimas merecen tratamiento favorable, en una actitud discriminatoria innadmisibile en un texto constitucional moderno, como pretende ser la Carta Magna brasileña. Así que según el artículo mencionado será considerada: I - empresa brasileña la constituida bajo las leyes brasileñas y que tenga su sede y administración en el País; II - empresa brasileña de capital nacional aquella cuyo control efectivo se encuentre con carácter permanente bajo titularidad directa o indirecta de personas físicas domiciliadas y residentes en el país o de entidades de derecho público interno, entendiéndose por control efectivo de la empresa la titularidad de la mayoría de su capital con votante y el ejercicio, de hecho y de derecho, del poder decisorio para regir sus actividades. (art. 171 CRFB).

A nuestro juicio, en una economía global, como se presenta la tendencia occidental contemporánea, discriminar las empresas de un país entre las de capital nacional, y no nacional, parece xenofobia injustificable, que resulta perjuicios serios para las inversiones del capital internacional en una región como la del Nordeste. Sabemos de la reacción razonable de parte de los empresarios nipónicos, según los cuales, mientras perviva en la Constitución Federal, tal discriminación, pues, no habrá estímulo entre ellos para hacer inversiones con su precioso capital en la economía brasileña.

Como es obvio, todos estos beneficios previstos por la Ley de los Fondos FNO, FNE y FCO pervivirán solamente para los casos de buena aplicación de los créditos con recursos de dichos Fondos; La hipótesis de eventual desviación en la aplicación de los recursos implica en la pérdida de todo y cualquier beneficio financiero, además de la adopción de medidas judiciales adecuadas y pertinentes a la recuperación del crédito, incluso de naturaleza ejecutoria.

Por otro lado, nos parece oportuno añadir que, a tenor del artículo 6, de la Ley 9.126/1995, de 10.11.95, las operaciones contratadas hasta 30 de junio de 1995, con recursos de los Fondos FNO, FNE y FCO, tendrán los saldos deudores apurados en esta fecha, renegociados mediante aplazamiento por más tres años para los mini y pequeños productores rurales, sus asociaciones y cooperativas, y por más dos años para los demás productores rurales y emprendimientos agropecuarios a contar desde el término del plazo previsto en el contrato en vigor, con reprogramación del esquema de cobro, quedando los valores renegociados sujetos a los costes financieros de la TJLP.

Cabe destacarse respecto a la redacción original del artículo 12, de la Ley 7.827/1989, de los Fondos FNO, FNE y FCO, donde se observaba la determinación legal - compatible con previsión constitucional (art. 192, párrafo 3 CRFB⁴⁶) -, de que los tipos de interés, en ésta incluidas comisiones y cualesquiera otras remuneraciones, directa o indirectamente referidas a la concesión de créditos con recursos de los Fondos, no podían ser superiores al ocho por ciento anual, fue la misma derogada por determinación expresa del artículo 19, de la Ley n.9.126/1995, de 10.11.95, mediante el cual quedaron derogados los artículos 10 y 12, de la Ley de los Fondos Regionales.

Además, fueron introducidas por la mencionada Ley 9.126/1995, de 10.11.95, otras modificaciones en las disposiciones legales de los Fondos Regionales, sobre todo en lo que se refiere a los encargos financieros posibles de ser cobrados por los administradores de sus recursos. Por ejemplo: fue abierta a los bancos administradores de los recursos de los Fondos FNO, FNE y FCO la posibilidad de aplicar hasta el veinte por ciento de estos recursos para la financiación de inversiones en proyectos del sector productivo, para la producción de bienes manufacturados y semimanufacturados destinados exclusivamente a la exportación.

Se trata claramente de una manera de incentivar las exportaciones brasileñas, o más especialmente, de intentar incrementar la participación de las regiones Norte,

⁴⁶ La previsión constitucional se refiere a que las tasas de interés real no podrán ser superiores al doce por ciento anual, mientras que la Ley de los Fondos Constitucionales limitaba tales tasas de interés al ocho por ciento anual, porcentaje bien por abajo de aquel límite constitucional, por lo tanto.

Nordeste y Centro-Oeste en la pauta exportadora nacional, a través de incentivos de los recursos de sus Fondos Constitucionales de Financiación.

Este es el verdadero sentido de la nueva orientación legal establecida por el legislador, respecto al nuevo porcentaje de admisibilidad de aplicación en proyectos del sector productivo destinados exclusivamente a la exportación.

Lógicamente que tales recursos aplicados en proyectos del sector productivo destinados exclusivamente a la exportación, no tendrán derecho a la reducción de los encargos financieros a que se refiere la Ley num.7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos FNO, FNE y FCO, a tenor de lo dispuesto en el art. 8, párrafo 3, de la Ley n. 9.126/1995, de 10 de noviembre, que alteró disposiciones de la aquella Ley.

En cambio, respecto a la administración y a la gestión de los Fondos cabe señalarse que estamos ante normas de naturaleza administrativa. Por tanto, se hallan normas de administración⁴⁷ de los respectivos Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, a través de las cuales se conocerá el papel, ya sea de los Consejos Deliberativos de las Superintendencias de Desarrollo Regional respectivo, ya sea de las respectivas instituciones financieras de carácter regional, en el ejercicio administrativo, autónomo y diferenciado, de cada uno de estos Fondos.

Al Consejo Deliberativo de las Superintendencias de Desarrollo de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste cabe las tres siguientes tareas: 'I - Aprobar los programas de financiación de cada Fondo, armonizándolos con los planes regionales de desarrollo, a la vista de propuesta de la respectiva institución financiera federal de carácter regional; II) Indicar providencias para compatibilización de las respectivas aplicaciones con las acciones de las demás instituciones de desarrollo regional; y, III) - Evaluar los resultados obtenidos.'

Creadas por el Gobierno Central, desde la década de los sesenta, fundamentalmente con la misión de planear el desarrollo regional sustentado y equilibrado, éstas Superintendencias de Desarrollo del Nordeste, Norte y Centro-Oeste (SUDENE, SUDAM Y SUDECO), además de su reto desarrollista, han venido cumpliendo, a lo largo de éste período, las siguientes funciones: a) planeación regional; b) promoción de programas y proyectos complementarios; c) coordinación de programas regionales en las áreas rural y social; d) administración de incentivos fiscales y financieros; y, por último, e) Coordinación de programas de emergencia.⁴⁸

⁴⁷ Vid., por todos, la quinta sección (artículos 13 a 17, de la Ley numero 7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos Constitucionales).

⁴⁸ Vid., por todos, SUDENE: Relatório Anual de 1982, Recife, 1983, pág. 13.

Por otro lado, el legislador ha determinado un tal papel para las instituciones financieras de carácter regional respecto a la administración de los recursos de los Fondos Regionales compensatorios que les ha resultado una dimensión novedosa en sus responsabilidades legales explícitas: la de igualmente planear el desarrollo regional.

Dicha responsabilidad va más allá de la mera operación o administración de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones respectivas, llegando hasta la participación activa de los Bancos administradores en la evaluación económica, social, institucional y de definición y administración de los programas de crédito financiados con recursos de dichos Fondos.

Considerando que 'hasta el día 30 de octubre de cada año, las instituciones financieras federales de carácter regional deberán encaminar, a la apreciación del Consejo Deliberativo de la respectiva Superintendencia de Desarrollo Regional, la propuesta de aplicación de los recursos relativa a los programas de financiación para el ejercicio siguiente, la cual será aprobada hasta el 15 de diciembre', puede identificarse una estrecha cooperación entre los Bancos administradores de los Fondos y aquellas Superintendencias de Desarrollo Regional.

De modo más explícito señalamos a continuación las principales atribuciones de los Bancos administradores respecto a los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones menos desarrolladas del país, que son las siguientes: a) gestionar los recursos; b) definir normas, procedimientos y condiciones operacionales; c) encuadrar las propuestas en las fajas de encargos, fijar los intereses y deferir los créditos; d) formalizar contratos de repase de recursos para otras instituciones credenciadas como agentes financieros del Fondo; y, e) prestar cuentas sobre los resultados alcanzados, desempeño y estado de los recursos y aplicaciones.

A través de todo éste abanico de atribuciones afectadas a las instituciones financieras federales de carácter regional respecto a la gestión y a la administración de los recursos de los Fondos compensatorios interterritoriales, definidos por el legislador, puede concluirse que hubo un incremento avultado de las responsabilidades de estos Bancos administradores, en la presente década, en lo que se refiere a la política regional de desarrollo.⁴⁹

Teniendo en cuenta que nuestro estudio comparado entre los artículos 158.2 de la Constitución española y el art. 159, I, "c", de la Constitución Federal, se centra muy

⁴⁹ Cfr., por todos, BNB/ETENE: "Estudo Especial - Novos rumos para a economia do Nordeste (O Pensamento do BNB)", en *Revista Econômica do Nordeste (REN)*, vol. 23, números 1/4, Fortaleza, Enero/diciembre 1992, págs. 7/44.

especialmente en el análisis comparado del FCI español y del FNE brasileño en tanto en cuanto instrumentos financieros de compensación horizontal indirecta, al margen de los demás fondos brasileños-haremos más adelante, con más profundidad, un estudio sobre el papel específico del Banco del Nordeste de Brasil S/A (adelante, igualmente BNB), en su calidad de administrador de los recursos del FNE

En definitiva, la Ley número 7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos Regionales define expresamente el Banco del Nordeste de Brasil S/A (BNB) como administrador del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste - FNE, a tenor de lo dispuesto en su artículo 16.

Como ha puesto de manifiesto el BNB⁵⁰ la propuesta de maximizar la eficiencia económica y social con que los recursos públicos federales son utilizados en el Nordeste dice respecto, muy particularmente, a la esfera de actuación del propio Banco, no obstante la participación en éste esfuerzo de otros órganos regionales.

Así que no estraña que la penúltima sección de la Ley n.7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, antecedente a las disposiciones generales y transitorias, se concentra en la disposición legal de los controles y mecanismos de prestaciones de cuentas de dichos Fondos, como apurar el cumplimiento de las responsabilidades legalmente afectas a los gestores.

Mientras que el control a los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo de Compensación español se lleva a cabo por la Cortes Generales (art.9.1, de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI) a través de la Comisión General de las CCAA del Senado- como hemos comentado en el capítulo anterior -, el control brasileño a los balances de los proyectos de inversión financiados con cargo a los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, antes de se llevar a cabo por el Congreso Nacional (párrafo 4, del artículo 20, de la Ley n.7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos Regionales), conoce diversas auditorías.

La primera auditoría sufrida por estos Fondos Compensatorios, de naturaleza financiera-contable, es ejercida por los Consejos Deliberativos de las Superintendencias de Desarrollo de su respectiva región, las cuáles valoran semestralmente los relatorios circunstanciados, presentados por las instituciones financieras federales de carácter regional, sobre las actividades desarrolladas y los resultados obtenidos por los Fondos, por éstas administrados.

⁵⁰ IDEM. IBIDEM, página 19.

Una segunda auditoría, de naturaleza de cumplimiento jurídico de su regularidad, es ejercida por una entidad ajena a los Fondos y a sus administradores, o sea, 'deberá ser contratada auditoría externa, a expensas del Fondo, para certificación del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales establecidas, además del examen de las cuentas y otros procedimientos usuales de auditoría', según establece el párrafo 2, del art.20, de la Ley específica.

Así que, antes de ser encaminado el balance, debidamente auditado, al Congreso Nacional, a efectos de fiscalización y control, los bancos administradores deberán colocar a la disposición de los órganos de fiscalización competentes los demostrativos, con posiciones de final de mes, de los recursos, aplicaciones y resultados de los Fondos respectivos. (párr.3.,del art.20).

Observamos que el control parlamentario de los proyectos financiados con cargo al F.C.I. español, y la valoración de su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales, se lleva a cabo por las Cortes Generales, no más a través de la Comisión de Seguimiento, sino que a través de la Comisión General de las CCAA y por las Asambleas Legislativas de las respectivas CCAA, (llevándose a cabo en la primera hora, por lo tanto), mientras que los balances de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste brasileños solamente son encaminados a control parlamentario o congresual, tras su auditoría - interna y externa -, y tras su publicación semestral, pese al ejercicio financiero de cada Fondo coincidir con el año civil, a efectos de apuración de resultados y presentación de relatorios.⁵¹

Más adelante, trataremos con más profundidad de las relaciones entre los Fondos Compensatorios Regionales y el Tribunal de Cuentas de la Unión.

Respecto a la última sección de la Ley de los Fondos, cabe destacarse que en la misma se comprenden por las disposiciones generales y transitorias (artículos 21 a 23, de la Norma reglamentadora) las cuales se refieren, sobre todo, a la puesta en

⁵¹ Nótese que mientras en la España autonómica el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los tribunales de cuentas de las CCAA, presentarán ante los órganos legislativos citados, respectivamente, informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo al FCI (art. 9.2, de la Ley 29/1990, del FCI), contabilizándose analíticamente las CCAA los costes imputables a cada proyecto de inversión y las unidades físicas de realización del mismo (art.9.3, de la Ley del FCI). en el Brasil, 'cada Fondo tendrá contabilidad propia, registrando todos los actos y hechos a él referentes, valendose, para tal fin, del sistema contable de la respectiva institución financiera federal de carácter regional, en el cual deberán ser creados y mantenidos subtítulos específicos para esta finalidad, con apuración de resultados a la parte'(art.18, de la Ley n.7827/1989, de 27.09.89, de los Fondos Constitucionales de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste).

marcha de la aplicación de los recursos de los respectivos Fondos Constitucionales, por las instituciones financieras federales de carácter regional, en el tiempo, siempre obedecidas las directrices generales establecidas en el artículo 3, de la Ley n. 7.827/1989, de 27.09.89, de dichos Fondos.

Directrices estas a las cuales desputa como fundamental el carácter solidario de estos instrumentos de compensación financiera horizontal indirecta e interterritorial como son los Fondos FNO, FCO y muy especialmente, el FNE, a continuación estudiado en profundidad, sobre todo, en sus aspectos de operacionalización fáctica en cuanto mecanismo de garantía del principio constitucional de la solidaridad brasileña que se expresa a través del trabajo de reducción de las desigualdades sociales y regionales, así como de la garantía del desarrollo nacional (incisos II y III, del art. 3 CRFB).

III/- El marco legal-económico de la instrumentación financiera brasileña de carácter solidario.

Se trata de analizar los mecanismos de la Seguridad Social, los cuáles reciben - al lado de los Fondos Regionales - una configuración jurídica-constitucional reconducible a los principios constitucionales, consagrados por la Constitución Federal, de alcance similar al de solidaridad.

Hemos de destacar que la Constitución de 1988 configura una solidaridad que se instrumentaliza por estos dos mecanismos: los Fondos regionales y la Seguridad Social.

Mientras el primer alcanza basicamente la región o algunas regiones, el último alcanza todo el territorio nacional.

Son muchas las leyes instituidoras de contribuciones sociales para la financiación de la Seguridad Social, en Brasil, ya declaradas inconstitucionales, ya sea por los Jueces Federales - quienes tienen competencia para procesar y juzgar las causas en que los organismos de la Seguridad Social en cuanto organismo de la Unión tenga interés procesal,⁵² ya sea por los Tribunales Regionales Federales.⁵³

⁵² Cfr., en este sentido, la redacción del artículo 109, de la Constitución Federal de 1988, el cual establece la competencia de los Jueces Federales para procesar y juzgar: I - "Las causas en que la **Unión**, un **organismo autónomo** o una **empresa pública federal** tuviesen **interés** en condición de actores, demandados, coadyuvantes o terceros, excepto las de quiebra, las de accidentes de trabajo y los sujetos a la Justicia Electoral y a la Justicia del Trabajo; II - Omis- sis....."

⁵³ El artículo 108 de la Constitución Federal establece la competencia de los Tribunales Regionales Federales (TRF), cuyo inciso II. literalmente dispone: "Juzgar, en grado de recurso, las causas decididas por los Jueces estatales en el ejercicio de la competencia federal en el área de su jurisdicción".

Se constituyen ejemplos de estas declaraciones de inconstitucionalidad las Sentencias de los Tribunales y Jueces Federales relativas a Leyes diversas como las de números 7.689/1988, de 15.12.88; Ley num. 70/1991, de 30.12.91; Medida Provisoria num. 22/1988 reglamentada por la IN-SRF Núm. 198/1988 y ulteriormente, transformada en la Ley núm.7.689/1988, etcétera.

Además, incluso la propia Enmienda Constitucional num. 3/1993, de 17.03.93, la cual, aunque no haya sido declarada inconstitucional, sino todo al contrario, fue objeto de procesamiento y juzgamiento por la Suprema Corte brasileña de una Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIn. núm. 913)⁵⁴ que se ha transformado en el primer caso de actuación por parte del Tribunal Supremo Federal (STF) en la puesta en marcha de más este instrumento polémico de control directo o concentrado de la constitucionalidad de las leyes y de los actos normativos federales en Brasil.

Teniendo en cuenta que la Seguridad Social se constituye en mecanismo nacional de solidaridad, juntamente con los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, conducibles ambos instrumentos al principio constitucional de la reducción de las desigualdades sociales y regionales (arts. 3; 170, ítem VII y 195 CRFB), es menester que nosotros hagamos, antes, una reflexión más demorada sobre la doctrina de la compensación financiera interterritorial, a partir de la cual estos instrumentos, como el FNE y la Seguridad Social, se integran en nuestro objeto de estudio.

1/ La Autonomía del Presupuesto de la Seguridad Social (art.165. 5, III, CRFB)

Hemos dicho que la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades regionales y **sociales** se halla entre los principios constitucionales, constituyéndose en objetivo fundamental de la República Federal de Brasil, expresión de la solidaridad que el Estado democrático de Derecho consagrado por el sistema constitucional de 1988 quiere proteger.

Como ha puesto de relieve **Afonso da Silva**⁵⁵ el conjunto de derechos sociales, consagrados en el artículo 5 de la Constitución de 1988, y los mecanismos de la seguridad social son preordenados en el sentido de establecer la búsqueda de un

⁵⁴ Véase que los Autos de la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIn. num. 913) iniciada contra la Enmienda Constitucional num.3/1993, de 17.03.93, han sido anexados a los Autos de la Acción Declaratoria de Constitucionalidad (ADC Núm.1-1 Distrito Federal) en que fueron partes actores los Presidente de la República, la Mesa del Senado Federal y la Mesa de la Cámara de los Diputados.

⁵⁵ AFONSO DA SILVA, José: "Curso de Direito Constitucional Positivo" cit. página 675 y ss.

sistema que propicie mayor igualdad de las condiciones sociales. Éstos mecanismos de la seguridad social, sin embargo, constituyen o comprenden 'un conjunto integrado de acciones de iniciativa de los Poderes Públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar los derechos relativos a la salud, a la previsión y a la asistencia social' (art.194 CRFB similar al artículo 41 CE).⁵⁶

El tema de la seguridad social está dispuesto en el capítulo II, del Título VIII, de la Constitución (arts. 193 a 204), cuya Orden Social en la cual se inserta tiene como base primar el trabajo, y como objetivo el bienestar y la justicia social.

Por otro lado, el Constituyente de 1988 dibujó una Seguridad Social de tal manera que sus instrumentos y mecanismos son conducidos a ejercer un importante papel de reducción de las desigualdades **sociales**, así como les toca a los Fondos Constitucionales de Financiación Regionales como el FNE el encargo de la reducción de las desigualdades **regionales**. En otras palabras: a la Seguridad Social se le aseguró, igualmente, un papel de instrumentación de la solidaridad financiera en Brasil, en la medida que se responsabilizan por su financiación, a tenor del artículo 195 de la Constitución⁵⁷, toda la sociedad, de forma directa o indirecta, bien así será la misma

⁵⁶Cfr., por todos, AZNAR LÓPEZ, Manuel y CASADO, Demetrio: "Perspectivas de la Seguridad Social española", Acbo Editorial, Madrid, 1988. El artículo 41 de la Constitución española establece: "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres."

⁵⁷ El artículo 195 CRFB dispone textualmente: "La seguridad social será financiada por toda la sociedad, de forma directa e indirecta, en los términos de la ley, mediante recursos provenientes de los presupuestos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, y de las siguientes aportaciones sociales:

- I - de los empleadores, incidiendo sobre la nómina, la facturación y los beneficios;
- II - de los trabajadores;
- III - sobre los ingresos de apuestas.

Párrafo 1. Los ingresos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios destinados a la seguridad social formarán parte de los respectivos presupuestos, no integrando el presupuesto de la Unión.

2. El proyecto de presupuesto de la seguridad social será elaborado de forma integrada por los órganos responsables de la salud, previsión social y asistencia social, teniendo en cuenta las metas y prioridades establecidas en la ley de directrices presupuestarias, garantizando a cada área, la gestión de sus recursos.

3. La persona jurídica en deuda con el sistema de la seguridad social no podrá, en la forma en que la ley lo establezca, contratar con el Poder Público ni recibir de él beneficios o incentivos fiscales o crediticios.

4. La ley podrá establecer otras fuentes destinadas a garantizar el mantenimiento o expansión de la seguridad social, obedeciendo lo dispuesto en el art. 154, I.

5. Ningún beneficio o servicio de la seguridad social podrá crearse, mejorarse o extenderse sin la correspondiente fuente de ingresos totales.

financiada por contribuciones de los presupuestos públicos (Unión, Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios), de los trabajadores, de los empleadores y de los ingresos de apuestas.

Por supuesto, no es tarea que figure de fácil consecución la reducción de las desigualdades sociales, en un país gigante como Brasil, donde hay tantos pobres y tanta pobreza, y por ello hay que profundizar la comprensión del papel de la seguridad social respecto a este objetivo, a través de un esfuerzo doctrinal e interpretativo de las disposiciones constitucionales.

En el terreno doctrinal nos toca analizar hasta qué punto tiene la Contribución Social capacidad o no de ser sujeto activo de obligación tributaria.⁵⁸

Machado⁵⁹ mismo, a quien seguimos en este particular, reconoce que antes creía y afirmara en su manual, apoyado en lección de **Barbosa Nogueira**⁶⁰, que solamente las personas jurídicas de derecho público pueden ser titulares de la relación tributaria.

Hoy ya no podemos pensar así, en virtud de la mejor interpretación e inteligencia de las disposiciones constitucionales de 1988 respecto a la identificación del sujeto activo de la relación obligacional tributaria en el caso de la contribución de Seguridad Social, como veremos a continuación.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 165, párrafo 5, ítem III, de la Constitución de 1988, el Presupuesto de la Seguridad Social, en Brasil, ganó entera y novedosa

6. Las contribuciones sociales de que trata este artículo sólo podrán ser exigidas una vez transcurridos noventa días de la fecha de publicación de la ley que las hubiese establecido o modificado, no siéndoles aplicables lo dispuesto en el art. 150, III, "b".

7. Están exentas de contribución para la seguridad social las entidades benéficas de asistencia social que atiendan las exigencias establecidas en ley.

8. El productor, el aparcero, el mediero y el arrendatario rural, el buscador de metales preciosos y el pescador artesanal, así como los respectivos cónyuges, que ejercen sus actividades en régimen de economía familiar, sin empleados permanentes, contribuirán a la seguridad social mediante la aplicación de una alícuota sobre el resultado de la comercialización del producto, y adquirirán derecho a las prestaciones en los términos de la ley."

⁵⁸ Cfr. BARBOSA NOGUEIRA, Rui: "Curso de Direito Tributário", 10ª ed., Saraiva, São Paulo, 1990, página 148 y ss.; ATALIBA NOGUEIRA: "Hipótese de incidência tributária", 4ª ed., Edit. RT, São Paulo, 1991, pág. 81 y ss.; ANTONIO CARRAZZA, Roque: "Op. Cit. pag. 303 y ss.; BRITO MACHADO, Hugo de: "Curso de Direito Tributário", 4ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1987, pág. 63 y ss.

⁵⁹ BRITO MACHADO, Hugo de: "Sujeito Ativo de contribuição de Seguridade Social", en **Repertório IOB de Jurisprudência**, Julio (1991), Número 13, pags. 235 y ss.

⁶⁰ BARBOSA NOGUEIRA, Rui: Op. cit.; Vid., también, de éste mismo autor: "Contribuições sociais" en **Repertório de Jurisprudência**, Enero (1990), Número 1/90, págs. 13 y ss.

autonomía, ya no pudiendo confundirse con el Presupuesto del Tesoro Nacional, como cuando estuvo bajo los ordenamientos anteriores al actual sistema constitucional. Es decir: su ejecución, sin embargo, ya no constituye atribución del Poder Ejecutivo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 194, párrafo único, ítem VII, de la Constitución Federal, antes copiado.

Ahora bien: como ha puesto de manifiesto **Carrazza**⁶¹ no puede confundirse la competencia para legislar, con la capacidad de ser sujeto activo de obligaciones tributarias. Puede la Ley atribuir tal condición de sujeto activo de aquella obligación a otra persona jurídica de Derecho público, sin que esté siendo herida la disposición de lo artículo 119 del Código Tributario Nacional brasileño.

Además, en el caso de la Contribución de Seguridad Social, el Constituyente de 1988 ha determinado expresamente que el legislador ordinario así deba proceder.

Como ha advertido **Machado**⁶² al recordar lección de **Ataliba**⁶³ la designación del sujeto activo de la obligación tributaria, en Brasil, integra la respectiva hipótesis de incidència, y asimismo, su aspecto personal. Si no hay en la Ley designación expresa, se entiende que el sujeto activo es la propia persona jurídica de que ella, la Ley, es expresión. Designación expresa es indispensable, sin embargo, cuando el sujeto activo es persona jurídica diversa de aquella de la cual la Ley instituidora del tributo es expresión.

Por otro lado, existe clara diferencia entre las contribuciones responsables por la financiación de la solidaria Seguridad Social (art. 195, ítems I a III, de la Constitución Federal) - tengan éstas o no naturaleza tributaria-, y los tributos que constituyen ingresos del Tesoro Nacional.

La verdad es que la Seguridad Social será financiada por toda la sociedad, de forma directa e indirecta, a tenor del artículo 195 del actual texto constitucional. Por lo tanto, las contribuciones o aportaciones con las cuales los empleadores, nosotros trabajadores y los partícipes de ingresos en apuestas financian directamente a la Seguridad Social, no pueden constituir ingreso del Tesoro Nacional precisamente porque deben ingresar directamente en el Presupuesto de la Seguridad Social.

Como ha señalado **Brito Machado**⁶⁴ la ley que instituya contribución o aportación social, con fundamento en el art. 195, I, de la Constitución Federal, que silencia respecto

⁶¹ ANTONIO CARRAZZA, Roque: Op. cit. págs. 239 y ss.

⁶² BRITO MACHADO, Hugo de: Op. cit. pag. 235

⁶³ ATALIBA, Geraldo: "Hipótese de Incidência Tributária" cit. pág. 81.

⁶⁴ BRITO MACHADO, Hugo de: "Sujeito Ativo da Contribuição Social", cit. pag. 234.

a quien sea su sujeto activo, o indicando como tal persona diversa de la que administra la seguridad social, viola la Constitución. Efectivamente, la disposición constitucional está clarísima.

La forma **indirecta** de financiación de la seguridad social se produce cuando los entes públicos como la Unión, los Estados-miembros, el Distrito Federal o los Municipios destinan recursos suyos a ella (art. 195 CRFB), mientras que la forma **directa** de financiación de la misma ocurre por el pago de las aportaciones de seguridad.

Dichas aportaciones o contribuciones, sin embargo, se caracterizan exactamente por el hecho de ingresar directamente en el Presupuesto de la Seguridad Social, a tenor de lo mencionado artículo 165, párrafo 5, ítem III, de la Constitución de 1988.

Al fin y al cabo, la exacción que tenga como sujeto activo la Unión, el Estado-miembro, ya sea el Distrito Federal ya sea el Municipio, no es contribución o aportación de seguridad social.

Interpretación pacífica de la Constitución, en este particular: el legislador federal ordinario ha dado pruebas de este entendimiento cuando elaboró la Ley número 7.689/1988, de 15 de diciembre de 1988, según el cual la contribución creada y vinculada, a la sazón, a la Unión Federal, tuvo allí expresa vinculación en la medida en que la Ley atribuye a la Agencia Federal de Hacienda⁶⁵ la gestión, administración y fiscalización de esta nueva aportación.

A/ La Jurisprudencia de los Jueces Federales y de los Tribunales Superiores respecto a la Constitucionalidad de la Contribución Social para Financiación de la Seguridad Social

Respecto al aspecto interpretativo de la norma constitucional, merece la pena conocer el pensamiento de los Tribunales Superiores. Incluso en la medida en que solamente las aportaciones sociales cotizadas por los beneficios de las empresas, instituida por la Ley núm. 7.689/1988, de 15 de diciembre, juntamente con aquella destinada al FINSOCIAL, ya representan suma de recursos seguramente mayor que la totalidad de los ingresos actualmente recaudado por el INSS - Instituto Nacional de Seguridad Social.

⁶⁵ En Brasil la Agencia Central de Hacienda Tributaria se denomina o es conocida por "Secretaría del Ingreso Federal", siendo quien administra y gestiona igualmente el IRPF - Impuesto de Renta de las Personas Físicas, allí también conocido por el apodo popular de "León".

No es recomendable que tales contribuciones continuen a ser recaudadas por el Tesoro Nacional, como ha señalado **Hugo de Brito**⁶⁶, con consecuentes perjuicios a toda la población más necesitada (pobre e indigente), mientras los dispositivos constitucionales que las favorece continúan siendo “letra muerta”.

Además de la elevada programaticidad de la nueva Constitución de Brasil, sobre todo respecto a los Derechos Sociales (derechos de los trabajadores urbanos y rurales, la educación, la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad, la previsión social, la protección de la maternidad y de la infancia, y la asistencia a los desamparados, en la forma de los artículos 6 a 11 de la Constitución Federal) - ya sea por depender de reglamentación ordinaria ulterior de una legislación todavía no completamente aprobada, ya sea por la imposibilidad -confesada por el propio Gobierno - de cumplir la Constitución respecto a ciertos beneficios de pensiones en virtud de la ausencia de recursos financieros -, lo cierto es que hasta principios de los años noventa, miles de asegurados y beneficiarios de la Seguridad Social han ingresado en la Justicia.

Dos clases de problemas han surgido, por lo tanto: primero, el gran volumen de procesos judiciales acumulados en los Tribunales Superiores; y segundo, la elevada suma de dinero⁶⁷ embalsada a la disposición de la Justicia mientras se decidía respecto de la constitucionalidad o no, de la Enmienda Constitucional núm.3/1993, que instituyó la Acción Declaratoria de Constitucionalidad, nueva modalidad o clase de control concentrado de la Constitucionalidad por el sistema brasileño, cuya estimación por la Suprema Corte nacional posibilitó su liberación, al fin y al cabo.

El Pleno del Tribunal Regional Federal de la 5ª Región, por ejemplo, declaró la inconstitucionalidad de la Ley 7.689/1988, de 15 de diciembre, que instituyó la contribución social sobre los beneficios de las empresas (**Vid.**, AI en la AMS 976-AL, Revista del TRF -5ª R, núm 1, página 238), y asimismo de las leyes que, tras la promulgación de la Constitución de 1988, han elevado la contribución para el FINSOCIAL. (**Cfr.**, AI en la AMS 2.240-PE, DJ de 17.05.91, página 10.997 y 10.998.)

⁶⁶ BRITO MACHADO, Hugo de: Op. cit. loc. cit.

⁶⁷ En el año 1991, existía más de 6.000 millones de dólares norteamericanos - o el correspondiente a este valor en moneda nacional brasileña- a la disposición de la Justicia, en todo el territorio nacional, en cualidad de garantía de las acciones judiciales de los miles de asegurados de la Previdência Social que impugnaban la constitucionalidad del FINSOCIAL (Contribución para la Financiación de la Seguridad Social) instituida por la Ley complementaria número 70/1991, de 30 de diciembre de 1991, y cuyos artículos 1, 2, 9, 10 y 13 han motivado el enjuiciamiento de la primera ACCIÓN DECLARATORIA DE CONSTITUCIONALIDAD (adelante, solamente ADC) núm 1-1- Distrito Federal, enjuiciado por el Presidente de la República, la Mesa del Senado Federal y la Mesa de la Cámara de los Diputados ante la Suprema Corte Brasileña.

Por lo tanto, muchas leyes las cuales, tras la promulgación de la Constitución Federal, han elevado la contribución social para la Financiación de la Seguridad Social, en Brasil, - a ejemplo de lo que ha ocurrido con la ley concreta núm. 7.689/1988, de 15 de diciembre -, han obtenido estimación de inconstitucionalidad por la vía del control difuso ejercido, ya sea por los singulares Jueces Federales de todo el territorio nacional, ya sea por los Tribunales Regionales Federales.

El repertorio IOB de jurisprudencia del mes de abril de 1990, número 8, páginas 118 y ss. publica una serie de recursos y cuestiones de Inconstitucionalidad con Sentencias - algunas en la íntegra, como es el caso del “**Acórdão**”⁶⁸ o fallo de la Sentencia del Tribunal Regional Federal de la primera Región - que juzgan inconstitucional la Ley 7.689/1988, de 15 de diciembre que creó en su artículo primero una contribución social para financiación de la Seguridad Social, la cual, como dice la citada Sentencia “por falta de destinación específica del ingreso, de su vinculación con cualquier actividad en el campo de la seguridad social, el tributo creado por la Ley 7.689/88 no pasa de impuesto disfrazado, que adolece de vicio irreparable de inconstitucionalidad, puesto no haber sido observadas la reglas del artículo 154, I, de la Constitución Federal”.⁶⁹

La jurisprudencia de los tribunales superiores, bien así la labor de los Jueces Federales singulares han contribuido largamente para la dilucidación de este tema, en una demostración de ejercicio continuo y eficaz del control difuso de la constitucionalidad de las leyes en Brasil, según el sistema constitucional llevado a cabo tras la promulgación de la Constitución Federal de 1988.

⁶⁸ El “**Acórdão**” o fallo en la forma integral de la Sentencia de la Tercera Turma del TRF (Tribunal Regional Federal) de la Primera Región publicado en Diário de Justicia de la Unión (DJU) II, con fecha de 02 de abril de 1990, páginas 5742 y ss. contiene la siguiente “**Ementa**”: TRIBUTARIO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL CRIADA PELA LEI 7.689, DE 15.12.88. SUA CARACTERIZAÇÃO COMO IMPOSTO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. O que distingue a contribuição social do imposto é sua destinação específica às atividades próprias da seguridade social.

2. Não tendo a contribuição criada pela Ley 7.689, de 15.12.88, qualquer comprometimento com a seguridade social, revela-se autêntico imposto, inconstitucional vista não terem sido observadas as regras próprias estabelecidas na Constituição.

3. Sentença confirmada.

(En **Repertorio IOB de Jurisprudencia**, número 8/90, abril (1990), págs. 119.

⁶⁹ **Apud Verbete** “1/3053- CONTRIBUCIÓN SOCIAL - LEY NÚM. 7.689/88- NATURALEZA JURÍDICA -INCONSTITUCIONALIDAD”, Loc. cit. pág. 116, IDEM, IBIDEM. Cfr. sobre el tema de esta Sentencia también: BRITO MACHADO, Hugo de: “Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas”, en **Repertorio IOB de Jurisprudencia**, núm. 1/2514; JORGE COSTA; Alcides: “A contribuição social sobre os lucros das empresas”, en **Loc. cit.**, núm. 1/2051; y, BARBOSA CORREA, Walter: “Contribuição social sobre lucro das pessoas jurídicas- *vacatio legis*”, en **Loc. cit.**, núm.1/2006.

La contribución social creada por la Ley 7.689/1988, del 15 de diciembre de 1988, fue resultado de la aprobación, por el Congreso Nacional, de la Medida Provisoria número 22/1988- reglamentada por la Secretaría de la Hacienda Federal, antes de su transformación en la citada Ley-, que inserió tal aportación social en el terreno de la parafiscalidad.

Como ha puesto de manifiesto **Ataliba**⁷⁰ la parafiscalidad puede ser definida como la atribución, por ley, de la capacidad de ser sujetos activos de tributos, que recaudan en favor de sus propias finalidades, a personas diversas del Estado (Unión, Estados-miembros y Municipios).

Cuando el Estado Liberal se ha transformado en Estado Providencialista⁷¹, la parafiscalidad creció de importancia en el mundo de los tributos. Como ha puesto de relieve **Baleeiro**,⁷² desde ya hace decenas de años, entidades públicas o semipúblicas, a la sombra del poder tributario del Estado, exigían pagos de los individuos componentes de grupos profesionales, religiosos o de otra naturaleza, beneficiados o representados por aquellas instituciones.

Lo que significa afirmar la antigüedad de la parafiscalidad, de un lado, y de otro, tenemos que añadir: ésta fue incorporada al sistema brasileño providenciario a la primera hora, desde cuando en el año 1923, con la institución de la Caja de los Retirados Ferroviarios (Ley número 3.724/1923, del 15.01.23) tuvo inicio el sistema providenciario nacional en torno de las contribuciones o aportaciones llamadas parafiscales, a la sazón, y hoydía calificadas de contribuciones especiales o aportaciones sociales. Aunque adoptada en el país la nueva modalidad de exigencia financiera por el sistema providenciario, la normativa brasileña hasta la Enmienda Constitucional número 8/ 1977, a la Constitución Federal de 1967, no había definido con precisión y exactitud la naturaleza jurídica de esta clase de exacción parafiscal.

⁷⁰ ATALIBA, Geraldo: "Hipótese de incidência tributária", Edit. Revista dos Tribunais RT, São Paulo, 2ª ed., página 200.

⁷¹ **Vid.**, entre tantos, BONAVIDES, Paulo: "Do Estado Liberal ao Estado Social", Malheiros, São Paulo, 1993; MYINT, H. L.: "Teorías de la Economía del Bienestar", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1962; COTARELO, Román: "Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar", 2ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; y, CARAMÉS VIEITEZ, Luís y otros: "La crisis del Estado del Bienestar", AGEESP/ USC, Santiago de Compostela, 1993.

⁷² BALEEIRO, Aliomar: "Uma introdução à Ciência das Finanças", Editora Forense, 14ª ed., Rio de Janeiro, página 270.

Las mayores dudas quedaban con los análisis doctrinales de la cuestión: para unos, las contribuciones parafiscales no tenían naturaleza jurídica tributaria,⁷³ mientras para otros sí (Brito Machado, Antonio Carrazza, etc)⁷⁴, tras la Sentencia de la Corte Suprema del país basada en una interpretación constitucional de la EC núm.8/1977, la cual entendió que al introducir el ítem X en el artículo 43 de la Constitución de 1967, que atribuyó al Congreso Nacional competencia para la creación de contribuciones sociales, la citada Enmienda Constitucional las retiró del sistema tributario, donde estaban incluidas, les dando tenor, **status** y matriz constitucional propio y, por lo tanto, ajeno al régimen tributario.

Pese a las divisiones ocurridas entre la doctrina y la jurisprudencia nacionales respecto a la naturaleza jurídica de la exacción denominada contribución social, la verdad es que la Constitución Federal de 1988 incluyó dentro del Sistema Tributario Nacional, a tenor del artículo 149: ... las contribuciones sociales, de intervención en el dominio económico y de intereses de las categorías profesionales o económicas, como instrumento de su actuación en las respectivas áreas.”

Para éstas estableció aún: “Observándose el dispuesto en los arts. 146, III y 150, I y III”.⁷⁵

⁷³ BALEEIRO, Aliomar: Op. cit.; GOMES DE SOUZA, Rubens: “Interpretação no Direito Tributário”, EDUC/Saraiva, São Paulo, 1975, WASHINGTON COELHO, José: “Código Tributário Nacional interpretado”, Correio da Manhã, Rio de Janeiro, 1968; AUGUSTO BECKER, Alfredo: “Teoria Geral do Direito Tributário”, Saraiva, São Paulo, 1963.

⁷⁴ BRITO MACHADO, Hugo: O Conceito de Tributo no Direito Brasileiro “Forense Edit., Rio de Janeiro, 1987; BARBOSA NOGUEIRA, Rui: “Contribuições Sociais” en **Repertorio IOB de Jurisprudencia**, Número 1/90, Enero de 1990, página 13 y ss.

⁷⁵ El artículo 146 dispone, textualmente: La ley complementaria puede:

I - Omissis.....

II- Omissis

III- establecer normas generales en **materia de legislación tributaria**, especialmente sobre:

a) la definición de los **tributos y de sus especies**, así como, en relación a los impuestos relacionados en esta Constitución, la de sus respectivos hechos imponible, bases imponible y contribuyentes;

b) obligación y liquidación, crédito, prescripción y caducidad **tributarios**;

c) adecuado tratamiento **tributario** de la actuación cooperativa, realizada por las sociedades cooperativas.

Respecto al artículo 150 y sus apartados CRFB, su redacción es la siguiente: Sin perjuicio de otras garantías aseguradas al contribuyente, está prohibida a la Unión, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios:

I- exigir o aumentar **tributos** sin ley que los establezca;

II- Omissis.....

III- cobrar **tributos**:

a) en base a hechos imponible ocurridos antes del inicio de la vigencia de la ley que los hubiera establecido o ampliado;

b) en el mismo ejercicio financiero en que haya sido publicada la ley que les estableció o amplió.

Las disposiciones del artículo 150 CRFB no son idénticas a la disposición de la Constitución española (art.9.3 CE), por supuesto. Ésta establece, a su vez, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, no favorables o restrictivas de derechos individuales, habiendo entendido la mayoría de la doctrina⁷⁶ que dentro de la misma no incluiría la irretroactividad de las normas tributarias. No obstante, dicha irretroactividad de las normas tributarias puede defenderse desde el principio de que la capacidad contributiva debe ser actual.⁷⁷

Ahora bien: por la inteligencia que se puede hacer de las disposiciones citadas de la Constitución Federal de 1988, las contribuciones o aportaciones sociales instrumentales de intervención y de interés de las categorías profesionales, no solamente están las mismas ubicadas dentro del capítulo específico del Sistema Tributario, conforme ya hemos señalado, como están bajo el régimen constitucional de los tributos, pues, están calificadas en su género como tributos y en sus especies como impuesto o tributos no vinculados, aunque destinados y podrán ser utilizados no sólo como vehículos o instrumentos de recaudación (*tax power* - impuestos fiscales) como de regulación de las respectivas actividades (*police power* - impuestos ordinarios).

Como ha señalado Nogueira⁷⁸ la Constitución Federal, tras haber así dispuesto sobre las contribuciones sociales **instrumentales** de intervención en el dominio económico y de intereses de las categorías profesionales o económicas, exactamente para separar y diferenciar éstas de las contribuciones sociales destinadas a la financiación de la **Seguridad Social**, ha advertido en el mismo **caput** del artículo 149 CRFB sobre la existencia y sobre el distante régimen jurídico-constitucional de éstas últimas, disponiendo: "...y sin perjuicio de lo previsto en el art.195, párrafo 6, en relación a las contribuciones a que alude la disposición".

Efectivamente, por diversas razones que no cabe aquí debater, ni tampoco agotar el análisis puntual del tema, hay tantas y tan variadas contribuciones sociales destinadas

⁷⁶Cfr., acerca de éste tema: PÉREZ ROYO, Fernando: "Derecho Financiero y tributario" 2ª ed., Civitas, Madrid, 1992, en especial capítulo II, págs. 34-54; FERREIRO LAPATZA, José J.: "Curso de Derecho Financiero Español", 14ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1994, en especial capítulo XII, págs. 321-330; MARTIN QUERALT, J.: "Curso de Derecho Financiero y Tributario" 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1993 en especial, capítulo o lección 7, págs. 129-149; GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio: "El principio de legalidad tributaria en la Constitución española de 1978, en **Principios Tributarios Constitucionales**, Edit. Tribunal Fiscal de la Federación (Mexico), Universidad de Salamanca, España, 1992, págs. 397-443.

⁷⁷LEJEUNE VALCÁRCEL, Ernesto: "Aproximación al principio constitucional de igualdad tributaria", en **Principios Tributarios Constitucionales**, cit. págs. 159 a 240.

⁷⁸BARBOSA NOGUEIRA, Ruy: Op. cit. página 13

a financiación de la Seguridad Social en el ordenamiento jurídico brasileño, pero disfrazadas de impuesto, es decir, sin cualquier compromiso con este instrumento de reducción de las desigualdades sociales en aquel país - como lo ha concebido el Constituyente de 1988: con carácter solidario y con finalidad de contribuir a la reducción de las tantas desigualdades existentes en la sociedad nacional como un todo -, que hacemos nuestras las palabras del **Juez Osmar Tognolo**⁷⁹ cuando afirma que, en verdad, constituye solamente más una fuente de recursos normales del Tesoro Nacional.

Tenemos que añadir: en perjuicio para toda la sociedad brasileña y, asimismo de la autonomía del Presupuesto de la Seguridad Social, solamente “letra muerta” vez que el Gobierno Federal es el primero a desrespetar la Constitución y el espíritu constitucional de 1988, al apropiarse de contribuciones sociales para la financiación de la seguridad social desviándolas para financiación del Tesoro Nacional.

B/ Referencial teórico de la doctrina de la compensación financiera interterritorial respecto al FNE y a la Seguridad Social

El Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) constituye - junto con los mecanismos de la Seguridad Social (art. 194 y ss. CRFB⁸⁰) y los Derechos

⁷⁹ Cfr., Voto del Juez Señor Osmar Tognolo, de la Tercera Turma del TRF (Tribunal Regional Federal) de la primera Región, cuyo FJ 3 afirma: “Com efeito, admite a Constituição cinco espécies de tributo: imposto, taxa e contribuição de melhoria, que são de competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 145 CRFB), e ainda o empréstimo compulsório (art. 148) e as contribuições especiais ou parafiscais: sociais, de intervenção do domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas (art. 149), sendo que as duas últimas espécies tributárias são de competência exclusiva da União Federal. Não há mais, portanto, como escapar da realidade: as contribuições especiais são tributos e, como tal, sujeitas ao regime tributário normal e às regras específicas contidas na Constituição.” (Apud AMS núm. 89.01.11499-2-BA en que son partes: Autora - Tubos e Conexões Tigre do Nordeste S/A y otro; Requerido: Delegado de la Agencia Tributaria en Camaçari publicado en **Repertorio IOB de Jurisprudencia**, núm8/90 (abril 1990), página 118 y ss.)

⁸⁰ El artículo 194, de la Constitución de la República Federativa de Brasil dispone textualmente: “La seguridad social comprende un conjunto integrado de acciones de iniciativa de los Poderes Públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar los derechos relativos a la salud, a la previsión y a la asistencia social. Párrafo único. Corresponde al Poder Público, en los términos de la ley, organizar la seguridad social con base en los siguientes objetivos:

- I- universalidad de la cobertura y de la atención;
- II- uniformidad y equivalencia de los beneficios y servicios a las poblaciones urbanas y rurales;
- III-selectividad y distribución en la prestación de los beneficios y servicios;
- IV-irreductibilidad del valor de los beneficios;
- V- equidad en la forma de participación en el coste;
- VI- diversidad de la base de financiación;
- VII- carácter democrático y descentralizado de la gestión administrativa, con la participación de la Comunidad, en especial de los trabajadores, empresarios y pensionistas.”

Sociales (arts.6 a 11, de la Constitución de 1988) que están pre-ordenados en el marco de la búsqueda de un sistema que propicie mayor igualdad en las condiciones sociales- pues, el contenido mínimo de la compensación financiera interregional, exigencia a su vez del principio constitucional de la reducción de las desigualdades regionales y sociales.

El examen del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste debe encuadrarse en la teoría de la compensación financiera (**Finanzausgleich**, en la doctrina alemana) a fin de poner de manifiesto sus conexiones con otros instrumentos que persiguen una finalidad análoga. En la literatura brasileña, la teoría de la compensación financiera es enteramente novedosa, faltando, por lo tanto, un desarrollo más adecuado para nos acercar un mínimo del nivel de elaboración a que ha llegado la doctrina de algunos países europeos con una Hacienda de tipo federal como Alemania (con aportaciones teoricas de un Vogel,⁸¹ Hensel, Kruse,⁸² Strickrodt,⁸³ Gerloff, Nawiaski,⁸⁴ Bickel y Pagenkoff) o de España, con su Hacienda de tipo autonómico, de cuyas importantes aportaciones aún estamos, la doctrina brasileña, muy lejos (Soler Roch,⁸⁵ Falcón y Tella,⁸⁶ Ferreiro Lapatza,⁸⁷ Javier Lasarte,⁸⁸ etc.)

⁸¹ JOCHEN VOGEL, Hans y Otros: "Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland", de Gruyter, Berlin, 1994, con versión española de Antonio López Pina: "Manual de Derecho Constitucional", en especial capítulo quinto, págs. 809 y ss., en la versión original y páginas 614 y ss. en la versión castellana editada por Marcial Pons, Madrid, 1996.

⁸² WILHELM KRUSE, Heinrich: "Das Finanzwesen der Länder der Bundesrepublik Deutschland" en **Revista PALAU 14**, Número 11, mayo/agosto (1990), páginas 55/70, con versión al castellano publicada en el mismo número de la revista citada, páginas 71/80.

⁸³ STRICKRODT, G.: Die Finanzverfassung des Bundes als Politisches Problem, Tübingen, Mohr, 1951.

⁸⁴ NAWIASKI, Hans: "Cuestiones fundamentales de Derecho tributario, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982.

⁸⁵ SOLER ROCH, María Teresa: Los principios constitucionales relativos a la distribución de la carga tributaria y su actuación en los sistemas tributarios de las Comunidades Autónomas, en **Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)**, páginas 3027 y ss.

⁸⁶ FALCÓN Y TELLA, Ramón: "La compensación financiera interterritorial", Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.

⁸⁷ FERREIRO LAPATZA, José Juan: "Curso de Derecho Financiero Español", 13ª Ed., Marcial Pons, Madrid, 1991; y también: "La compensación interterritorial en la República Federal de Alemania", en **Presupuesto y Gasto Público**, número 3 (1979), páginas 109 y ss.; "La financiación de las autonomías. La España de las Autonomías", Espasa-Calpe, Madrid, 1981, vol. II, pág. 153 y ss.

⁸⁸ LASARTE ALVAREZ, Javier: "La financiación de las Comunidades Autónomas" en **Documentación Administrativa** número 181 (1979), pags. 413 y ss. (Recogido también en el vol. I (Extraordinario) de 1979 de la **Revista de Estudios Regionales (RER)**, págs. 475 y ss.

Sin perjuicio de algunas pocas aportaciones brasileñas recientes a la teoría financiera de la compensación (**Antonio Carazza**,⁸⁹ **Eros Grau**,⁹⁰ **Navarro Coelho**,⁹¹ etc.) el tema se halla, en Brasil, aún por desarrollarse en plenitud.

El profesor Sacha Calmon Navarro Coelho ha presentado, por ejemplo, al Pleno de la Comisión Especial de Revisión Constitucional⁹² un completo proyecto de reformulación del sistema tributario nacional donde sugería corrección de desequilibrios del reparto tributario de 1988, sin sacrificar la competencia de los Estados-miembros y de los Municipios, y en donde preveía igualmente la introducción de unos “impuestos sociales” para la financiación de la Seguridad Social.

El **Proyecto Sacha Calmon**⁹³ fue objeto de elogios varios⁹⁴, en la medida en que procura corregir excesos de la Constitución de 1988, en una concepción federativa que inspira reformulación en el reparto de los ingresos tributarios de la Unión, para beneficiar Estados y Municipios, logrando con ello un modelo de equilibrio federal, bien así estableciendo propuestas de introducción en la Seguridad Social del modelo de la complementación de los beneficios de la retirada.

⁸⁹ ANTONIO CARRAZZA, Roque: “Curso de Direito Constitucional Tributario”, 3ª Ed., Revista dos Tribunais Edit., Sao Paulo, 1991

⁹⁰ EROS GRAU, Roberto: “Planejamento Económico e Regra Jurídica”, Edit. Revista dos Tribunais, S.Paulo, 1978; También, “A Ordem Económica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)”, RT, S.Paulo, 1990.

⁹¹ NAVARRO COELHO, Sacha Calmon y otros: “O sistema tributario na revisão constitucional”, Atlas Edit., S.Paulo, 1993.

⁹² La Comisión Especial de Revisión Constitucional, prevista en el Decreto presidencial del 5 de agosto de 1993, publicado en el **Diario Oficial**, del 6 de Agosto de aquel año, comprendía los siguientes miembros, además del Profesor **Sacha Calmon Navarro Coelho**, en conformidad con el acto de designación del Señor Presidente de la República, reproducido en el **Diario Oficial**, del 31 de agosto de 1993: Alexandre de Paula Dupeyrat Martins - Coordinador; Raul Machado Horta - Sérgio de André Ferreira - Manoel de Oliveira Franco Sobrinho - Eros Roberto Grau - Washington Peluso Albino de Souza - Mauricio José Godinho Delgado- Inocêncio Mártires Coelho - Artur Pereira de Castilho Neto - y, Hugo Gueros Bernandes.

⁹³ Nótese que fueron presentados diversos proyectos de reformulación constitucional, en Brasil, antes de la realización de la Revisión Constitucional, ocurrida en el año 1993: **Vid.**, entre tantos, los siguientes: DEJALMA DE CAMPOS (Coordinador) y AAVV.: “O sistema tributario na revisão constitucional”, Edit. Atlas/Academia Brasileira de Direito Tributario, São Paulo, 1993; ANTONIO DE MEDEIROS, Luiz: “A reforma possível e a reforma sonhada”, en **Folha de S. Paulo**, edición de 08/09/1995; ANTONIO KANDIR: “Reforma Tributaria, Federalismo e Globalização”, en **Folha de S. Paulo**, edición 13.09.1995; BRITO MACHADO, Hugo de: “Constituinte e Reforma Tributaria” en **Revista de Finanças Públicas**, Ano XLVII - Num. 370, abril/junio 1987, páginas 5/32, Brasília, 1987.

⁹⁴ **Vid.**, por todos, MACHADO HORTA, Raul: “Estudos de Direito Constitucional”, Livr. Del Rey, Belo Horizonte, 1994, en especial capítulo 4 (Natureza, limitações e Tendências da Revisão Constitucional), páginas 89 y ss.

En realidad, el actual cuadro de insuficiencia de recursos para financiación de la Salud nacional y, de insatisfactoria prestación de los servicios de la Seguridad Social, en Brasil, obliga, por un lado, al Gobierno Central a hacer constantes incursiones legislativas (a través de, ya de Enmiendas Constitucionales⁹⁵ o leyes acusadas de inconstitucionalidad, ya sea de la adopción de “medidas provisionales”⁹⁶ igualmente polémicas, las cuales intentan obtener recursos adicionales a la siempre insuficiente financiación de la misma) y, por otro lado, obliga a los ciudadanos a ingresar con constantes y frecuentes acciones de inconstitucionalidad contra tales leyes, medidas provisionales y actos normativos que hieren la Norma Suprema.

Como ha puesto de manifiesto **Horta**⁹⁷ el sistema de financiación de la Salud, del Preveer y de la Asistencia Social no ha dado cierto; La previdencia tiene que pagar un 100 por ciento de los brasileños, pero se financia por solamente un 39 por ciento de los que reciben nóminas y tienen registro laboral.

⁹⁵ Cfr., igualmente el texto de la Enmienda Constitucional número 10, del 4 de marzo de 1996, que alteró los artículos 71 y 72 del ADCT (Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias), introducidos por la Enmienda Constitucional de Revisión núm. 1, de 1994, que instituyó el FSE (Fondo Social de Emergencia), en los ejercicios financieros de 1994 y 1995, bien así en el período del 1 de enero de 1996 a 30 de junio de 1997, con el “objetivo de saneamiento financiero de la Hacienda Pública Federal y de estabilización económica, cuyos recursos **serán aplicados prioritariamente en el costear de las acciones de los sistemas de salud y educación, beneficios previdenciarios y auxilios asistenciales de prestación continuada, inclusive liquidación de pasivo previdenciario, e despesas presupuestarias** asociadas a programas de relevante interés económico y social”.

⁹⁶ Estas “Medidas Provisionales” son denominadas por la Constitución Federal de “Medidas Provisorias” y vienen previstas o establecidas por el artículo 62 CRFB, el cual, literalmente, dispone: “En caso de relevancia y urgencia, el Presidente de la República podrá adoptar “medidas provisionales”, con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al Congreso Nacional, el cual estando de vacaciones será convocado extraordinariamente para reunirse en el plazo de cinco días. Párrafo Único: Las “medidas provisionales” perderán eficacia desde la adopción si no fueran convertidas en ley en el plazo de treinta días, a partir de su publicación, debiendo el Congreso Nacional regular las relaciones derivadas de ellas.”

En la actualidad, la doctrina constitucional brasileña (Bonavides, Afonso da Silva, Machado Horta, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Pinto Ferreira, etc) hace duras críticas al hecho del actual Presidente de la República, Señor Fernando Henrique Cardoso, gobernar con el uso excesivo e indiscriminado de “Medidas Provisionales o Provisorias”, muchas veces motivando el frecuente ejercicio de los controles difuso y concentrado de la Constitucionalidad, en Brasil, respecto a estas Medidas Provisionales que han sustituido a los Decretos-Leyes, igualmente tan criticados durante la Constitución anterior de 1967. El concepto de medidas provisionales, adoptado por el Constituyente de 1988, parece proceder del artículo 77 de la Constitución italiana, así como la Constitución española (art.86) adoptara el término “Decreto Ley”, procedente de la Constitución Francesa (art. 38). Cfr., por todos, MERLIN CLÉVE, Clémérson: “Medidas Provisorias” y “A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, Edit. Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1995.

⁹⁷ MACHADO HORTA, Raul: “Estudos de Direito Constitucional”, Livr. Del Rey, Belo Horizonte, 1994, pág. 103, citando el Ministro de la Previdencia Social, Antonio Brito, en la actualidad Gobernador del Estado-miembro Rio Grande del Sur.

Según declaraciones del entonces Ministro de la Previdencia Social, Señor Antonio Brito,⁹⁸ en el año de 1993, por ejemplo, mientras la Seguridad Social tuvo que pagar US\$ 5.000 millones con el sector rural, las cotizaciones del campo y pueblos no alcanzaron US\$ 800 millones.

Como puede verse, la realidad fáctica de la Seguridad Social, en Brasil, refleja una contradicción rotunda entre el deseo de los Constituyentes de dotarla de la condición instrumental y de contenido mínimo de mecanismo de solidaridad constitucional en atención al principio de reducción de las desigualdades sociales y regionales, a través de su financiación por toda la sociedad nacional (art. 195 CRFB), de esta manera dibujada, por la Constitución Federal, por un lado, y la siempre insuficiente financiación efectiva de la misma, de la “letra muerta” que parece ser la autonomía del Presupuesto de la Seguridad Social (art. 165, párrafo 5, ítem III CRFB), por otro lado.

Ahora bien: más adelante trataremos, con más profundidad, acerca de este tema de la financiación de la Seguridad Social, en relación con el FNE y la solidaridad, en Brasil, teniendo en cuenta que debemos, antes, profundizar la doctrina de la compensación financiera que fundamentará nuestras aportaciones respecto al estudio del FNE y de la Seguridad Social - en tanto en cuanto instrumentos compensatorios de las desigualdades sociales y regionales de aquel país -, lo que haremos a continuación.

Igual que hicimos cuando tratamos del Fondo de Compensación Interterritorial en el marco constitucional español, a nuestro juicio, es menester hacer respecto al Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) un referencial teórico mínimo de la doctrina de la compensación financiera, de la forma como la entendemos, y de modo a servir de base a nuestro estudio comparado.

En una primera aproximación, entendemos por compensación financiera - a ejemplo del concepto utilizado restringidamente por la Memoria del proyecto de la LOFCA-, el conjunto de mecanismos tendentes al logro de un equilibrio financiero entre los diferentes niveles de Hacienda, o lo que es lo mismo, a la igualación de la capacidad financiera de las Haciendas territoriales, de forma que puedan prestar un nivel mínimo de servicios públicos sin que el grado de presión fiscal en cada territorio autónomo exceda del existente en los demás.

Reproducimos a continuación la cita que Falcón y Tella⁹⁹ hace del concepto de compensación utilizado o ofrecido por la Comisión de las Comunidades Europeas, en

⁹⁸ Jornal O Globo, edición del 9 de octubre de 1993, página 3, citado por MACHADO HORTA, Raul: Op. cit. pag. 102.

⁹⁹ FALCÓN Y TELLA, Ramón: “La compensación financiera interterritorial”, cit., página 157.

comunicación que ésta hizo al Consejo y al Parlamento Europeos, de 4 de febrero de 1983 (Libro Verde-anexo II):

“La compensación financiera en sentido estricto es un proceso sistemático de transferencias financieras orientadas al equilibrio de la capacidad presupuestaria o de los resultados económicos de los diferentes niveles de gobierno en un sistema federal. El objetivo de este equilibrio es permitir a los Estados (o regiones) que proporcionen a sus ciudadanos una gama y una calidad uniforme de servicios públicos, ejerciendo una presión fiscal sensiblemente uniforme”.

En ese sentido, es que se reconoce el contenido de la compensación como presentándose de forma muy rica, en la medida que el mismo identifica diversas clases de compensación: la horizontal, directa o indirecta como es el caso del F.C.I. español, cuyas transferencias se hacen a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, exigencia del principio de solidaridad o en el caso del FNE brasileño, cuyos recursos son transferidos por la Unión en virtud del principio de reducción de las desigualdades regionales y sociales; la compensación vertical, exigencia del principio de suficiencia, en el caso igualmente, del Estado de las Autonomías, cuya Constitución consagra la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), de modo identico a los repartos brasileños de los ingresos tributarios a través de los denominados Fondo de participación de los Estados y del Distrito Federal y Fondo de participación de los Municipios.

- La compensación puede producirse en los ingresos (financiación incondicionada) o en los gastos (financiación condicionada) como ocurre en el F.N.E; dicha compensación puede constituir un mecanismo ordinario (como los Fondos Constitucionales de Financiación del Norte, Nordeste y Centro-Oeste (FNO, FNE y FCO) o extraordinario, o sea, cuando las dotaciones de la Unión no se dan regularmente, sino eventualmente, es decir, sólo se producen ante una insuficiencia del sistema ordinario.

Como ha puesto de relieve **Anastopoulos**¹⁰⁰ el planteamiento de la compensación financiera en los Estados federales - donde el autor analiza la experiencia del Derecho comparado -, sugiere como preferibles las transferencias de compensación que persiguen el equilibrio de las necesidades financieras, se teniendo en cuenta las diferencias de coste de los servicios públicos fundamentales, a aquellas que persiguen la igualación de los recursos.

En otras palabras, la doctrina de la compensación respecto a los Estados federales -como Brasil, por ejemplo -, sugiere como preferibles aquellas transferencias

¹⁰⁰ ANASTOPOULOS, Jean: “Les aspects financiers du Fédéralisme”, LGDJ, Paris, 1979, págs. 314/329.

financieras tendentes a garantizar un nivel mínimo de prestación en los servicios públicos esenciales a aquellas que tienden a igualar la capacidad financiera entre las diferentes Haciendas de los diversos niveles de gobierno.

En todo caso, la exigencia de equilibrio financiero debe llevar a un resultado similar a lo que **Anostopoulos**¹⁰¹, citando lección del especialista canadiense en Hacienda federal, J.H. Lynn, denomina de “compensación implícita”, tal como la practican los Estados unitarios, donde en virtud del principio constitucional de igualdad (art. 5 CRFB), la mayor parte de los servicios se prestan de forma homogénea, sin discriminación e independientemente de la contribución de los ciudadanos al sostenimiento de los gastos públicos.

En este sentido, la compensación financiera interterritorial conoce aún un carácter subsidiario, el cual se manifiesta - como en el caso del FNE-, en su función de simple correctivo financiero y económico de los desequilibrios regionales, cuya efectiva eliminación, además de exigir otras soluciones o otros mecanismos (como los dos otros Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte y Centro-Oeste de Brasil, que cae fuera del objeto de nuestro estudio), exige igualmente, una política regional a medio y a largo plazo, en virtud de la cuál quedan vinculadas las aplicaciones de los recursos del FNE en programas de financiación al sector productivo de la Región Nordeste de Brasil, al acuerdo con los planes regionales de desarrollo.

Por lo tanto, como veremos a continuación la norma constitucional vigente en Brasil prevé el desarrollo socio-económico equilibrado como un reto a perseguir por la política regional a medio y largo plazo, y asimismo utiliza el FNE- cuya dotación se conecta con los Planes Regionales de Desarrollo (en adelante, también, denominados sólo PDR) como instrumento de realización efectiva del principio constitucional de reducción de las desigualdades regionales y sociales.

2/ Características del sistema de compensación horizontal establecido en la Constitución de 1988

El sistema brasileño de compensación horizontal es fundamentalmente un sistema de compensación indirecta vía reparto en los ingresos tributarios de la Unión, que se

¹⁰¹ANASTOPOULOS, J.: Op. cit. pag. 314, donde el autor afirma, textualmente: “Un effort doit donc être pour obtenir un équivalent de ce que le spécialiste canadien des finances fédérales J.H. Lynn, nomme la “péréquation implicite” des services publics, telle que la pratiquent les Etats unitaires. L’on sait que dans ces derniers, la plupart des services sont, en vertu du principe constitutionnel d’égalité, dispensés de façon homogène, sans discrimination et indépendamment du lieu de résidence des citoyens et de la quotité de leur contribution”.

materializa en transferencias o entregas de ésta a los Estados-miembros, Municipios, Regiones Subdesarrolladas y distrito federal, estando prevista constitucionalmente la dotación de fondos de participación de cada un de los entes y niveles territoriales, y muy especialmente de un Fondo Constitucional de financiación de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, para aplicación en programas de financiación al sector productivo de las mismas, a través de sus instituciones financieras de carácter regional, de acuerdo con los planes regionales de desarrollo, quedando garantizada al semi-árido del Nordeste la mitad de los recursos destinado a la Región, para hacer efectiva la erradicación de la pobreza, la solidaridad interterritorial, y la reducción de las desigualdades regionales y sociales.

Como sabemos la entrega compensadora de recursos en la Federación, establecida por el sistema legal brasileño, viene prevista por la propia Norma Suprema vía participación impositiva que es, como ya hemos anteriormente señalado, por su propia naturaleza un ingreso variable resultado de aplicación aritmética de un porcentaje, establecido en concreto en el mencionado artículo 159 de la Constitución Federal.

A/ La participación en los ingresos tributarios a través de las transferencias de la Unión y sus criterios.

En el sistema brasileño de compensación horizontal indirecta el reparto de los ingresos de la Unión se hace obedeciendo a porcentajes de participación sobre el importe de la suma obtenida por el Estado de ciertos tributos, más concretamente porcentajes sobre el importe del producto de la recaudación hecha por la Unión de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados.

El reparto del importe de esa suma o de esa cantidad global puede hacerse, como afirma el profesor Falcón y Tella¹⁰² - a quien seguimos en ese particular respecto al esquema teórico de la doctrina de la compensación -, mediante atribución directa o indirecta: la primera, en función de las bases imponibles radicadas, y la segunda, en función de otros criterios diferentes, como el coeficiente de población, la superficie, etc, entre los que puede incluirse también el de localización. En los supuestos de atribución indirecta, la última hipótesis, por lo tanto, 'la participación en ingresos puede jugar como una técnica aplicativa del principio de solidaridad, en la medida en que se utilicen criterios redistributivos para fijar el porcentaje que corresponde a cada territorio autónomo, y no exclusivamente el criterio de la localización.

¹⁰² FALCÓN Y TELLA, Ramón: "La compensación Financiera Interterritorial", cit. página 169 y ss.

En el caso concreto brasileño las transferencias se dan a través de dos tipos de atribución: directa e indirecta.

Las transferencias constitucionales para Estados y Municipios - a través de los Fondos de Participación de los Estados (FPE) y de los Fondos de Participación de los Municipios (FPM) -, que el sistema tributario nacional brasileño ha conocido, tras la Constitución Federal de 1988, supone ya grandes mejoras en el panorama de distribución de renta y riqueza del país. Aunque estas transferencias se sitúen en el caso de reparto mediante atribución directa, esto es, en función de la recaudación obtenida en cada territorio autónomo, funcionando, por lo tanto, al margen de cualquier criterio de solidaridad, una vez que existe una absoluta localización de los rendimientos.

Puede decirse que el reparto de los ingresos de la Unión, de un lado, mediante atribución directa, no atiende al principio de solidaridad, y constituyen los Fondos de Participación de los Entes Políticos (Estados y Municipios - FPE y FPM -); y de otro lado, mediante atribución indirecta, este reparto de los ingresos tributarios de la Unión van a constituir los Fondos Constitucionales de Financiación Regionales cuya finalidad y vinculación se refieren auténticamente al principio de solidaridad de reducción de las desigualdades regionales y sociales.

No obstante, como ha puesto de manifiesto **Derzi**¹⁰³, por medio de los Fondos, se manifiesta el objetivo constitucionalmente consagrado de perseguir un desarrollo económico nacional global y armónico. En efecto, el reparto de los ingresos tributarios de la Unión ya estuvo establecido en la Constitución anterior de 1967, cuya Enmienda Constitucional número 1/1969, disponía en su artículo 25 tal reparto.

Puede afirmarse que el artículo 159, de la actual Constitución Federal sustituye hoy, sin embargo, el artículo 25 de la **Lex Suprema** anterior, de 1967.

En definitiva, el poder de los Estados y Municipios ha sido bastante incrementado por el Constituyente de 1988, el cual reemplazó los entes territoriales en el marco de una Federación más cooperativa, más solidaria. Aquel Constituyente creó el poder municipal.

El porcentaje del reparto de los ingresos tributarios de la Unión a estos diferentes niveles de Hacienda, sin embargo, se ha modificado para mayor: mientras la Constitución de 1967 repartía como un 14 por ciento al Fondo de Participación de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios (FPE) (Redacción dada por la EC número 23, del 1 de diciembre de 1983) y como un 14 por ciento al Fondo de

¹⁰³MACHADO DERZI, Misabel de Abreu: Op.Cit., São Paulo, 1990, pág. 365.

Participación de los Municipios (FPM), la Constitución de 1988 amplió tales porcentajes a los siguientes niveles: 21,5 por ciento para el Fondo FPE y 22,5 por ciento para el FPM.

La verdad es que esta corrección de rumbo en la Federación brasileña - donde se ven trasladando paulatinamente de un Estado federal concentrador de ingresos tributarios para una Federación más concertada-, ha venido hacia tal ampliación ya desde antes cuando, a través de la Enmienda Constitucional número 18, del 1 de diciembre de 1965, a la Constitución de 1946, estableció un reparto de los ingresos tributarios de la Unión según la siguiente proporción: Un 10 por ciento para la constitución del Fondo FPE y otro 10 por ciento para el Fondo FPM, a tenor de su artículo 21.

Los reflejos en el marco de la solidaridad nacional es evidente. La ampliación de las transferencias compensatorias de los ingresos tributarios de la Unión a los otros niveles de competencia gubernamental, ha resultado en la significativa evolución del capítulo tributario, en las últimas décadas, sobre todo a partir de 1988, con reflejos positivos para las regiones menos desarrolladas, como puede demostrarse en el cuadro número 1, adelante, acerca de la distribución de los ingresos Estatales Netos de Brasil.

CUADRO 1

PORCENTAJE DE DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS ESTATALES NETOS DE BRASIL, POR REGIONES

REGIONES	Años:1968	1988	1991
NO/NE y CENTRO-OESTE (*)	18,4	30,4	32,9
SUDESTE	67,0	54,4	53,2
SUR	14,6	15,2	13,9
SÃO PAULO	58,0	33,5	31,4
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Fuente: IBGE y Ministerio de Hacienda, con actualización por el deflactor implícito del P.I.B. donde Ingresos Netos = Ingreso Total - Operaciones de Crédito. (*) Regiones más pobres, es decir, Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste.

Como puede observarse por el cuadro anterior, las regiones menos desarrolladas (**Norte, Nordeste y Centro-Oeste**), han conseguido juntas una mejora trascendente en la participación en los ingresos estatales líquidos, alzando de 18,4 por ciento, en 1968, para más de un 32 por ciento, en el año de 1991.

La inclusión del Estado-miembro São Paulo en el cuadro - juntamente con las Regiones del país -, tuvo la intención de demostrar que ha sido este Estado-miembro más rico quien ha más disminuido su participación en el reparto de los ingresos de la Unión, con la Constitución de 1988: mientras participaba, en 1968, con un 58,3 por ciento del total, ya en el año 1988 había bajado para 33,5 por ciento, llegando a tan sólo 31,4 por ciento en el año 1991.

En consecuencia, en el mismo período, la región Sudeste registró un descenso relativo de un 67 por ciento para un 53,2 por ciento, mientras la región Sur disminuyó ligeramente su participación, de un 14,6 por ciento, en 1968, para un 13,9 por ciento, en 1991.

a/Las subvenciones como mecanismo de compensación: tipos y criterios de reparto

Las transferencias presupuestarias habituales en los Estados federales como Brasil o regionales y autonómicos como Italia y España-, consistentes o calculadas no en función de la recaudación efectivamente obtenida sino en función del gasto que se pretende cubrir, forman juntamente con la participación en ingresos comentada en el apartado anterior, otro tipo de transferencias que Brasil adopta con frecuencia, aunque diferenciadas las unas de las otras.¹⁰⁴

Son ejemplos de éste instrumento de compensación utilizados por el sistema constitucional tributario brasileño - que reciben la denominación, por otros ordenamientos, como el español (**subvenciones**); el alemán, las o asignaciones (**Zuweisung**); el norteamericano, las ayudas (**grant in aid**); el italiano, las contribuciones (**contributi**), etc.-, algunas transferencias de la recaudación de la Unión y las renuncias fiscales de la Unión.

En la práctica éstas subvenciones son modalidades de compensación financiera, las cuales en la mayoría de los Estados federales y regionales coinciden en atender a dos tipos de criterios: en el primero, son concedidas sólo para determinadas finalidades,

¹⁰⁴ Lógicamente, por sus propias naturalezas, las subvenciones se diferencian de las participaciones impositivas. Mientras éstas configuran un ingreso variable producto de la aplicación aritmética de un determinado porcentaje (en Alemania, por ejemplo, como hemos visto en el capítulo segundo, la Federación y Landers participarán al 50 por ciento en los impuestos sobre la Renta de las personas físicas y de las Sociedades), las subvenciones (**Zuweisung**) son establecidas por el Gobierno Central o por el poder legislativo utilizando las leyes de presupuestos generales del Estado en una cuantía fija anual o periódica. Nótese que, teniendo en cuenta que la Región Nordeste de Brasil cuenta con una representación parlamentaria de expresiva mayoría en relación a las demás regiones del país, las subvenciones o asignaciones establecidas en favor de aquella región por iniciativa del poder legislativo ni siempre son vistas con "buenos ojos" por los parlamentarios del Sur y Sudeste.

y en el segundo, pues su concesión no conocen cualquier restricción. Mientras las primeras son denominadas de subvenciones o transferencias condicionadas, las últimas se denominan transferencias incondicionadas o libres.

Además, mientras las primeras tienen siempre carácter de compensación de ingresos, como las transferencias de la Unión mediante renuncias fiscales en Brasil (exenciones fiscales en la Zona Franca de Manaus (en adelante, SUFRAMA), por ejemplo, comentadas, en profundidad, en apartado ulterior), las últimas, o sea, las subvenciones incondicionadas, como el Fondo de Inversiones del Nordeste (en adelante, solamente FINOR) pueden calcularse atendiendo no sólo al coste de los programas y servicios administrativos por las regiones, sino también a las necesidades financieras de éstas o a su capacidad para obtener ingresos propios.

Ya sean las transferencias o subvenciones, condicionadas (SUFRAMA) o incondicionadas (FINOR, Fondo de Inversiones de la Amazonia (en adelante, igualmente, FINAM, etc.), las primeras en cuanto instrumentos brasileños de compensación de ingresos, y las segundas, teniendo igualmente en cuenta criterios compensatorios, la regla general es que la introducción del esfuerzo fiscal incrementa siempre tal subvención, es decir, si el Estado aumenta su nivel de impuestos, la subvención que recibe se incrementa automáticamente.

Por lo tanto, como veremos a continuación, junto con las necesidades financieras y la capacidad de cada Hacienda descentralizada, el esfuerzo fiscal se constituye uno de los criterios para el reparto de las subvenciones, ya que, como ha puesto de manifiesto Tella¹⁰⁵ su toma en consideración es indispensable si se quiere evitar que las transferencias se destinen a reducir los impuestos en lugar de elevar el nivel de provisión de los servicios.

b/Presupuestos de la Unión e inversiones de las Empresas Estatales

Las políticas de desarrollo regional y los instrumentos de intervención de la Unión en las regiones menos desarrolladas han asumido carácter compensatorio y reparador de las desigualdades regionales y sociales, en Brasil.

No hay, sin embargo, una estrategia de integración de las regiones a un proyecto de desarrollo nacional.

Además de las políticas regionales explícitas, la presencia federal en las regiones se manifiesta implícitamente, en las políticas y programas sectoriales.

¹⁰⁵FALCÓN Y TELLA, Ramón: Op. cit. pag. 174

En conjunto, las acciones del Gobierno se producen a través de cuatro instrumentos: el presupuesto de la Unión y las inversiones de las empresas estatales, las transferencias de los ingresos tributarios de la Unión vía reparto entre Estados-miembros, Municipios, Distrito Federal y Regiones subdesarrolladas, las renuncias fiscales y las financiaciones del sistema bancario oficial. De éstos, solamente las transferencias de la Unión constituyen instrumento de política regional explícita.¹⁰⁶

En la distribución de los gastos a cargo de los Presupuestos de la Unión y de los dispendios de las empresas estatales, se verifica una gran concentración en la Región Sudeste (más de un 50 por ciento), mientras las regiones Nordeste y Norte participan con menos de un 10 por ciento. En parte, ello es compensado por las transferencias de la Unión para los Estados y Municipios mediante los Fondos Constitucionales de Financiación Regionales (FNO, FCO y FNE), creados para reducir las desigualdades regionales y sociales, y asimismo erradicar la pobreza y marginación (art.3, III combinado con los arts. 159, I, "C" y 170, VII de la Constitución de 1988).

No obstante, las financiaciones públicas, a través del Banco de Brasil S.A. (en adelante, BB) y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) también se concentran en las regiones Sur y Sudeste.

La renuncia fiscal a través de exenciones fiscales y financieras, a su vez, favorece el Sudeste (45 por ciento) y el Norte (38 por ciento), en este último caso en virtud de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), mientras que el Nordeste recibe en media, solamente, un 10 por ciento del total.

Los datos disponibles sobre la distribución regional de los gastos a cargo de los Presupuestos de la Unión (Hacienda Central y Empresas Estatales), relativas al período comprendido entre 1970-1985, también demuestran una gran concentración de las acciones públicas federales en la Región Sudeste; La información que, por ahora, utilizamos, del último año de la serie, refleja la situación fática inmediatamente anterior a la encontrada por los Constituyentes en las vísperas de la realización de la Asamblea Nacional Constituyente (Año de su convocatoria).

El cuadro número 2 demuestra a continuación el porcentaje de gastos del Gobierno Federal.

¹⁰⁶ Vid., por todos, BRESSER PEREIRA, Luis Carlos: "Desenvolvimento e crise no Brasil (1930-1967)", Zahar Edit., Rio de Janeiro, 1968.

CUADRO 2
GASTOS DE LA HACIENDA CENTRAL
(% DE 1985)

CONCEPTO Regiones	Gobierno	Empresas Estatales	Total	% del P.I.B.	% de la Población
Norte	2,4	3,4	2,9	4,35	6,2
Nordeste	9,3	7,7	8,5	13,65	27,6
Centro-Oeste	47,4	6,9	27,2(*)	6,24	6,9
Sur	7,0	8,6	7,8	17,68	14,5
Sudeste	33,9	73,4	53,6	58,18	44,8
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: IBGE/Fundación Getulio Vargas (FGV). (*) Distorción decurrente de los gastos en el Distrito Federal

Como puede verse reflejado en el anterior cuadro número 2, un 53,5 por ciento de los gastos presentados, en el año 1985, a cargo de los Presupuestos de la Unión fueron aplicados en la Región Sudeste, mientras solamente un 8,5 por ciento en la Región Nordeste y un 2,9 por ciento en la Región Norte. En otras palabras: mientras una sólo región industrializada como la Sudeste concentró más de la mitad de los gastos del Gobierno Federal en su circunscripción geográfica y administrativa, las dos otras regiones más pobres del país, Norte y Nordeste quedaron con tan sólo poco más de un 10 por ciento de éstos mismos gastos de inversiones a cargo de la Hacienda Central. Parece una paradoja que los Constituyentes hayan enfrentado tal contradicción: en el año de 1985 las regiones menos desarrolladas estaban casi olvidadas por el Gobierno Central que, por contra, aplicaba sus gastos de inversión prioritariamente en las áreas ya más desarrolladas del país, en una demostración de adopción de una política desconecedora de una estrategia de integración de las regiones a un proyecto que garantice el desarrollo nacional equilibrado, a tenor del objetivo fundamental de la República Federal de Brasil inserido en el apartado III, del artículo 3, de la Constitución de 1988.

Comparada con el peso relativo de las regiones en la totalidad de la población y del Producto Interior Bruto (P.I.B.) brasileños - dispuestos en el cuadro número 2, la distribución en porcentaje de los gastos de inversión a cargo de los Presupuestos Generales del Estado tiende a evidenciar una concentración aún mayor en los centros más desarrollados.

Así que, para una población de un 6,2 por ciento del país, la Región Norte solamente ha recibido un 2,9 por ciento de los gastos de inversión pública federal (gobierno central y empresas estatales), mientras el Sudeste ha recibido 53,6 por ciento de todo el dispendio gubernamental federal (Hacienda central y empresas estatales).

Por otro lado, cuando separamos los gastos de inversión a cargo de los PGE de manera a destacar la parcela correspondiente a las empresas estatales, distribuida espacialmente, la concentración en la Región Sudeste queda aún más evidente: alcanza más de un 73 por ciento de la totalidad de los gastos federales, en aquel año. En cambio, la posición relativa de la Región Nordeste desciende para poco más de un 8 por ciento y la participación de la región Norte se eleva ligeramente, muy posiblemente en virtud de las inversiones de la Compañía Vale del Rio Doce, en el programa Carajás.

Por último, es menester añadir que en el principio del período comentado, de 1970 hasta 1985, la concentración regional de los gastos de inversión a cargo del Presupuesto de la Unión fue aún más rotunda. No hemos expuesto los datos detallados, pero sabemos que, en el promedio de los 15 años alcanzados por el período, la región Sudeste ha consumido más de un 62 por ciento de la totalidad del gasto público federal brasileño, suma bien superior, por lo tanto, al 53 por ciento registrado en el año 1985.

B/ La admisión de concesión de exenciones fiscales destinados a promover un desarrollo socio-económico equilibrado entre las diferentes regiones del País

Hemos de destacar las exenciones fiscales y financieras halladas en el Brasil como mecanismo de compensación y evaluación de su práctica en cuanto instrumento de intervención de la Unión en las Regiones menos desarrolladas.

Las ciencias sociológica y económica desde hace mucho ha venido identificando diferencias regionales y sociales, en Brasil. Desde principios de la década de los años treinta, con la implantación por el Gobierno dictatorial de Getulio Vargas¹⁰⁷ de una acción gubernamental desarrollista, sobre todo en el marco de la política del café

¹⁰⁷ Vid., por todos, DINIZ, Ely: "Empresario, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930/1945", Edit. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978; También, de FAUSTO, Boris: "Brasil, de colonia a democracia", Alianza Editorial, Madrid, 1995.

producido en las regiones sudeste y sur del país, empezaron a aparecer trabajos y monografías identificando la existencia de, por lo menos, dos brasiles.¹⁰⁸

A ejemplo del trabajo de **Lambert**, 'Dos Brasiles', tuvo especial repercusión en los medios universitarios brasileños, de los años cincuenta, libro de **Viana Moog**,¹⁰⁹ el cual hace una investigación comparada entre las civilizaciones norte-americana y brasileña, a partir de distintos ángulos, desde las perspectivas de las diferentes colonizaciones inglesa y portuguesa de las colonias estadounidenses y brasileña, pasando por evaluaciones de los aspectos culturales, religiosos, económicos-sociales y históricos de las dos patrias, para al final, establecer una valoración comparativa de los distintos niveles de desarrollo entre una y otro país.

El autor constata, en resumen, que a pesar de que se tratara de países colonizados en una misma época, hay una diferencia de nivel de desarrollo entre los dos que, mientras Estados Unidos se halla entre las naciones más desarrolladas del mundo, Brasil aún consigue mantener contradicciones internas y elevadas desigualdades regionales y sociales, todavía no superadas.

Mientras ello no se efectúe, igualmente continua la esencia de las desigualdades regionales y sociales, cuyos cuadros números 3/5, adelante, lo demuestran. El primero cuadro se trata de una serie evolutiva - comprendiendo casi 30 años -, del Producto Interior Bruto (adelante, solamente PIB) del país por región, como se ve a continuación.

¹⁰⁸ Vid. por todos, LAMBERT, Jacques: "Os dois Brasis", Cia. Edit. Nacional, Rio de Janeiro, 1958, donde el autor presenta una serie de datos estadísticos intentando demostrar que hay un Brasil desarrollado de las regiones sur y sureste, de un lado, y un Brasil deprimido de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, de otro lado. El primer Brasil se caracterizaría por su condición de un desarrollo socio-económico, cultural, administrativo y equilibrado, comparable, quizá, a una Bélgica, a la sazón; En cambio, el otro Brasil, el subdesarrollado país de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, recuerda al autor más la situación experimentada por un país con largas dimensiones continentales como la India, sin embargo, enteramente subdesarrollada y culturalmente retrazada en términos de salud, educación, seguridad, etc; Así que, quedó famosa la expresión Belíndia, fruto de la junción de estas dos denominaciones - Bélgica e India -, para caracterizar las desigualdades regionales y sociales conocidas y existentes en Brasil .

¹⁰⁹ MOOG, Viana: "Bandeirantes e Pioneiros", Edit. Globo, Porto Alegre, 1952.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DEL P.I.B. BRASILEÑO POR REGIÓN

CONCEPTO Regiones	AÑOS 1959	1970	1975	1980	1985
Norte	2,0	2,2	2,2	3,2	4,35
Nordeste	14,1	12,0	11,5	12,2	13,65
C.-Oeste	2,4	3,8	4,3	5,1	6,24
Subtotal 1:	18,5	18,0	18,0	20,5	24,14
Sur	17,4	17,0	18,2	17,3	17,68
Sudeste	64,1	65,0	63,8	62,2	58,18
Subtotal 2:	81,5	82,0	82,0	79,5	75,86
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Fundación Getulio Vargas (FGV) y Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

La comparación de la participación en el Producto Interior Bruto (PIB) brasileño, por regiones, da una idea clara del problema de las desigualdades regionales y sociales con las cuales el Constituyente original se fija al elaborar el Anteproyecto de la Constitución, en el año de 1987.

Percibe, por ejemplo, que la economía nacional se distribuye regionalmente de forma muy desigual, concentrando gran parte del PIB en las regiones desarrolladas: Sur y Sudeste; ésta concentración económica se refleja en el terreno social, con grandes desigualdades intraregionales en el nivel y calidad de vida de la población.

Como se puede percibir por el cuadro anterior, mientras en las dos regiones ricas, Sur y Sudeste, son generados, en el año 1985, más de un 75 por ciento de la renta interna brasileña, en las tres restantes regiones, las subdesarrolladas Norte, Nordeste y Centro-Oeste son generados, en el mismo año 1985 menos de un 25 por ciento de la misma renta interna nacional.

El Nordeste - desde varias Constituciones históricas ya participe de exenciones fiscales y hoy, tras el nuevo orden constitucional de 1988 beneficiaria del F.N.E - es, antes de la instauración de la Asamblea Nacional Constituyente, la región más desfavorecida, participando con tan sólo un 14% de la renta per cápita entre las regiones.

Como proporción de la média brasileña esta renta per cápita corresponde al 46 por ciento en el Nordeste, al 55 por ciento en el Norte y al 140% en el Sudeste.

La pobreza absoluta alcanza pues 38 millones de personas, de las cuáles 55 por ciento están en el Nordeste - representando un 51 por ciento de su población - y un 38 por ciento están en el Sudeste.

Por último, merece profundizar en el análisis del cuadro número 2, él demuestra que en el período de 1959 a 1985, las regiones Norte y Centro-Oeste aumentaron sustancialmente su participación en la formación del Producto Interior Bruto (PIB) del país, en virtud de la acelerada expansión de la frontera económica de Brasil.

Por supuesto, la región Sur mantuvo prácticamente inalterada su participación - poco más de un 17 por ciento-, la región Nordeste tuvo pérdida de posición entre 1959¹¹⁰ y 1975 y ligera recuperación en la década siguiente comentada (1975/85), en virtud de las exenciones fiscales gestionadas por la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE), a través del Fondo de Inversiones del Nordeste (FINOR); Aún así su participación en el PIB nacional, en el año 1985 (un 13,6 por ciento) era inferior a la observada en el año de la creación de la SUDENE, en 1959 (un 14,1 por ciento).

Por otro, sumada a la participación de las dos otras regiones más pobres del país, Norte y Centro-Oeste, la totalidad de la participación de las regiones subdesarrolladas creció entre los años de 1959 a 1985 de un 18,5 por ciento para un 24,14 por ciento, incrementando, por lo tanto, en el período comentado, casi un 5 por ciento.

Aunque la región Sudeste, sin embargo, haya disminuido su participación en el mismo período (1959/85), aún así tenía ella sola, en el año 1985, más del 60 por ciento del PIB brasileño; Y la reunión de la participación de las dos regiones más desarrolladas del país, Sur y Sudeste, que llegaban a representar, en el año de 1959, más de un 81 por ciento del Producto Interior Bruto del país, aún detenía, sumadas, en el año de 1985, más de un 75 por ciento de la totalidad de la renta interna, como señalado anteriormente, lo que, en definitiva, demuestra el cuadro de desigualdades elevadas en el plan de los desequilibrios regionales del país.

Véamos a continuación el cuadro número 4 que nos dará una más clara idea del gigantismo de esta situación de desequilibrios interregionales.

¹¹⁰ El año de 1959 que inicia la serie histórica del cuadro número 2 es emblemático para la subdesarrollada región del Nordeste puesto que en éste año fue instituida la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE), a través de la Ley número 3.692/1959, de 15 de diciembre. **Vid.**, por todos, LEGISLAÇÃO BÁSICA cit., cuyas páginas 11 a 26 contiene el texto integral de la citada Ley, y asimismo del Decreto número 47.890/1960, de 9 de marzo, que aprobó el reglamento de la Ley num.3692/1959, que creó la SUDENE, en las páginas 27 a 50.

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN Y DEL
PRODUCTO INTERIOR BRUTO (P.I.B.) DE BRASIL EN 1985

REGIONES	Porcentaje de la población	Porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB)
Norte	6,2	4,35
Nordeste	27,6	13,65
Centro-Oeste	6,9	6,24
Sub-total núm 1:	40,7	24,24
Sur	14,5	17,68
Sudeste	44,8	58,18
Sub-total núm.2:	59,3	75,86
BRASIL	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia, con datos del IBGE y PRODASEN-Servicios de Datos del Senado Federal.

El cuadro inmediatamente anterior refleja que los fenómenos de las migraciones y de la urbanización, en Brasil, se tornaran hechos demográficos trascendentes, destacandose los flujos de emigrantes de la región Nordeste hacia los centros industriales y los de la región Sur, que se dirigen para las áreas de frontera agrícola de las dos regiones subdesarrolladas, Centro-Oeste y Norte.

La concentración regional de la economía brasileña se forma en este siglo con la propia constitución del Estado nacional y la integración económica del territorio, y persiste por toda la historia económica reciente, consolidando el liderazgo del Sudeste, región donde se ubican las industrias de São Paulo y Rio de Janeiro.

Es de observar, sin embargo, la ocurrencia de algunos cambios en el período comentado (1959/1985), es decir, durante las tres últimas décadas inmediatamente anteriores a la fecha de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente (en adelante, igualmente ANC)¹¹¹ (1985), y más especialmente en el período de

¹¹¹ Notese que la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue convocada por la Enmienda Constitucional número 26, de 27 de noviembre de 1985. Vid., por todos, BONAVIDES, Paulo y otro: "História Constitucional do Brasil", 3ª ed., Paz e Terra Edit., São Paulo, 1991, en especial páginas 812-813, con el texto integral de la referida Enmienda Constitucional.

crecimiento acelerado - conocido como del "milagro económico brasileño"¹¹² - hubo una desconcentración moderada y selectiva de la economía nacional, con la intensificación de la industrialización del Sur, ocupación de la frontera económica de las regiones Norte y Centro-Oeste y la reactivación de la economía del Nordeste.

Pese a la desconcentración citada de la economía brasileña todavía presenta una elevada densidad espacial; Sólomente la región Sudeste, por ejemplo, es responsable por un casi 60 por ciento del P.I.B. del país, porcentaje bien superior a la suma de todas las tres restantes regiones brasileñas más deprimidas (Norte, Nordeste y Centro-Oeste) que no alcanzan un cuarto de la totalidad de la renta interna del país, en el año de 1985, como lo demuestra el cuadro número 3.

Por otro lado, la Región Nordeste ofrece un panorama especial. Beneficiaria desde la promulgación de la Constitución de 1988 del mecanismo de compensación financiera interterritorial denominado FNE, ha conocido la instrumentación, a partir de la década de los 50, de una política explícita de desarrollo económico regional¹¹³, con especial énfasis en el proceso de industrialización que permitió una modesta elevación de sus índices de participación en la renta nacional.

A su vez, los datos de los cuadros números 3 y 4, muestran el ritmo y la dirección de esta concentración económica, en las décadas recientes, registrando especialmente, la expansión de la región Norte, doblando su participación en la economía nacional en menos de 30 años, y de la región Centro-Oeste, que alcanzó, en 1985, un porcentaje equivalente a tres veces el registrado en 1959.

En definitiva, como hemos señalado anteriormente, a pesar de la desconcentración comentada, la economía brasileña presenta una elevada densidad espacial, como lo

¹¹² Sobre el fenómeno denominado "Milagro Económico brasileño" se indica la lectura de la tesis doctoral presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra (Portugal) del Profesor AVELAS NUNES, Antonio José: "Industrialização e Desenvolvimento - a economia política do modelo brasileiro de desenvolvimento", Coimbra, 1983; Cfr., también, del mismo autor: "O Milagre Brasileiro ou o Capitalismo em questão", en *Boletim de Ciências Econômicas*, vol. XXII, XXIII y XXIV, Coimbra, 1981.

¹¹³ Vid., de entre la numerosísima literatura a respecto de éste tema, MANTEGA, Guido: "A Economia Política brasileira", 2ª ed., Polis/Vozes Edit., São Paulo/Petrópolis, 1984; HENRIQUE CARDOSO, Fernando: "Política e Desenvolvimento em sociedades dependentes" Zahar Edit., Rio de Janeiro, 1971; del mismo autor, "Associated-Dependent Development and Democratic Theory, en *Democratizing Brazil, problems of transition and consolidation*, Alfred Stepan (Editor), Oxford University Press, N.York, 1989, páginas 299/326; FURTADO, Celso: "Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico," Cia. Edit.Nacional, São Paulo, 1967; de éste mismo autor, que fue incluso el primer Superintendente de la SUDENE durante los primeros años de la década de los 60, "Subdesenvolvimento e Estagnação na America Latina", Civilização Brasileira Edit., Rio de Janeiro, 1966.

demuestra el cuadro número 4: mientras las tres regiones pobres (Norte, Nordeste y Centro-Oeste) juntas, presentan menos que un cuarto de la renta bruta interna, las economías de las dos otras regiones desarrolladas (Sur y Sudeste), juntas, participan con más de tres cuartas partes de la “tarta”; Con ello, nos causa sorpresa que un ex-Ministro de Hacienda y Economía de Brasil haya sugerido como solución para este problema de las desigualdades regionales del país, la siguiente receta: primero, dejar crecer la “tarta”, para solamente después, dividirla.¹¹⁴

El cuadro número 4, demuestra que la región Nordeste alcanza poco más del 13 por ciento del P.I.B. brasileño, mientras las regiones Norte y Centro-Oeste {actualmente, igualmente beneficiarias de los Fondos Constitucionales de Financiación del Norte (FNO) y del Centro-Oeste (FCO)} producen, en el año 1985, último de la serie demostrativa, solamente 10 por ciento de riqueza nacional; Las tres juntas producían, en aquel año, solamente 24, 24 % de ésta riqueza, y a propósito de nuestra parte, a estas alturas del presente estudio, nada nos indica aún que esta situación se haya modificado significativamente. Ya veremos en profundidad más adelante.

Por ahora, nos reservamos el derecho de solamente suministrar datos estadísticos anteriores a la realización de la Asamblea Nacional Constituyente, con la específica intención de justificar de alguna manera la introducción en la Carta Política de 1988, del solidario principio constitucional de reducción de las desigualdades regionales.

Las disparidades se vuelven más visibles cuando se compara la participación en el Producto Interior Bruto con las poblaciones regionales, criterio, además, utilizado por el artículo 165, párrafo 7, de la Constitución Federal, respecto a la compatibilización de los presupuestos fiscales de los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones pobres con el plan plurianual, teniendo entre sus funciones las de reducir desigualdades interregionales, como ya hemos señalado.

Referida comparación entre participación de PIB con la poblaciones regionales, objeto del cuadro número 4 evidencia flagrante diferencias de las rentas per cápita regionales. Así que, la región Nordeste, por ejemplo, con una población de casi un 28 por ciento del total nacional, contribuye, en el año de 1985 - año de la convocatoria de la ANC, cuyos trabajos resultarán en el texto final de la Carta Política de 1988 que introdujo los Fondos FNE, FNO y FCO en el sistema constitucional brasileño-, con solamente 13,65% del PIB nacional, mientras la región Sudeste, mayor concentración de la riqueza nacional, con 44,8% de la población brasileña, genera un casi 60% del

¹¹⁴ El comentario partió del actual Diputado Federal por el Estado de São Paulo y economista, Delfim Netto, ilustre defensor de la riqueza acumulada en las regiones Sur y Sudeste brasileñas.

producto nacional, aunque en una proporción bien menor que la presentada por el Nordeste. A su vez, la región Centro-Oeste tiene porcentajes prácticamente iguales de participación en el producto (6,24%) y en la población (6,9%) indicando que, desde el punto de vista relativo, se halla en la media nacional. En términos contrastados, sin embargo, de regiones ricas (Sur y Sudeste), de un lado, y regiones pobres (Norte, Nordeste y Centro-Oeste), de otro, la situación respecto a la participación en el producto y en la población nacional es la siguiente, conforme nos demuestra el cuadro número 3 citado: mientras las primeras, juntas, cuentan, en el año 1985, apenas con poco más de la mitad de la población nacional (59,3%), generan, en cambio, más de tres cuartas parte de la riqueza nacional (75,86 % del PIB), las últimas, igualmente, juntas, con una población de un 40,7 por ciento del total brasileño, generan tan sólo un 24,24 por ciento de su riqueza total. Véamos a continuación un último cuadro donde se refleja la elevada desigualdad regional existente en Brasil en el año 1990.

CUADRO 5
RENTA BRASILEÑA PER CÁPITA POR REGIÓN, EN 1990.

CONCEPTO: REGIONES	Renta per cápita en R\$/US\$ (*)	Proporción de la renta media nacional
Norte	1.398	55,5
Nordeste	1.173	46,4
Centro-Oeste	2.187	86,5
Sub-Regional núm.1:	1.586	62,8
Sur	3.546	140,3
Sudeste	2.722	107,7
Sub-regional núm 2:	3.134	124,0
BRASIL	2.527	100,00

Fuente: Elaboración propia, con datos fornecidos por IBGE y PRODASEN.

(*) Nótese la paridad cambial R\$ 1,00/US\$ 1,00, a precios corrientes de la actualidad: año 1997.

Como puede verse en el CUADRO 5 anterior, hay una gran desigualdad en la renta per cápita de las regiones brasileñas con una larga desventaja para el Nordeste y, en menor medida, para la región Norte. Es decir, la renta per cápita de la región Nordeste, en el año 1990 - primer año de actuación de los recursos del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) -, equivale a menos de la mitad de la media nacional (41% de la renta per cápita brasileña) y a menos del 30 por ciento de la renta per cápita de la renta per cápita del Sudeste.

En otras palabras, si comparamos los sub-totales 1 y 2 del cuadro citado, o sea, si comparamos regiones ricas con regiones pobres obtendremos los siguientes resultados: mientras la renta **per capitã** - calculada en dólares norteamericanos en el año 1990-, de las primeras (Sur y Sudeste) significa US\$ 3.134, lo referente a las segundas (Norte/Nordeste y Centro-Oeste) mal alcanza la mitad de aquella expresión, pocos US\$ 1.586.

Nos hemos referido anteriormente a algunos flujos migratorios internos que la historia brasileña reciente ha conocido. Las desigualdades interregionales existentes y apuntadas en los cuadros anteriores, sin embargo, persisten, pese a tales intensos flujos migratorios que fueron registrados en el país en las décadas de modernización y crecimiento económico, con desplazamientos de poblaciones para las regiones más industrializadas y para las regiones de frontera.

La verdad es que las regiones Nordeste y Sur han sido en las décadas de los sesenta y de los setenta (época denominada de período del “milagro brasileño”), grandes emisoras de emigrantes que se han desplazado para las metrópolis industriales del Sudeste y para el Norte y Centro-Oeste, tal y como se puede verificar en el cuadro número 6, adelante.

CUADRO .6
DENSIDAD DEMOGRÁFICA POR REGIÓN EN 1991

REGIONES BRASILEÑAS	DENSIDAD: POBLACIÓN POR KM2
Norte	2,5
Nordeste	27,0
Centro-Oeste	6,0
Sur	38,0
Sudeste	67,0

Fuente: Elaboración própria, con datos del Censo 1991/I.B.G.E.

Aún así, los datos relativos a la densidad demográfica en el país demuestran gran diversidad regional, con expresivo aumento de población en el Sudeste (más de tres veces mayor que la densidad media brasileña) y disminución relativa en las regiones subdesarrolladas del Centro-Oeste (seis habitantes por kilómetro cuadrado) y del Norte (dos habitantes y medio por kilómetro cuadrado), como he podido reflejar en el análisis del cuadro número 6 anterior.

Una dimensión importante de las concentraciones espaciales del país, tanto de las actividades económicas como de las poblaciones, urbanización y metropolización, ha sido el acelerado proceso de graves problemas de presión ambiental, **déficits** sociales y deseconomías de aglomeración.

Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en menos de treinta años {de 1960 - año de la inauguración de la nueva capital federal, Brasilia (art. 18, párrafo 1, CRFB) - a 1989} la tasa de urbanización brasileña se ha incrementado de un 44,6 por ciento a un 74,3 por ciento, en gran parte concentrada en núcleos metropolitanos; puede decirse que actualmente, más de un 60 por ciento de la población urbana brasileña vive solamente en nueve áreas metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza y Belém).

Dichas presiones de concentración económico y humano y los procesos migratorios para las áreas de frontera de recursos están provocando dos clases de problemas ambientales, ambos comprometedores de la sustentabilidad ambiental del país: la polución urbana producida por la industrialización y los **déficits** sanitarios, por un lado, y el desmantelamiento y la degradación de los recursos naturales renovables y recursos bióticos, por otro. La diversidad de ecosistemas está sufriendo los efectos de un proceso acelerado y desorganizado de la ocupación del espacio con técnicas y formas de organización económica homogénea e inadecuadas a las diversidades ambientales.

Pero, ya sean estos problemas causados por los flujos migratorios en virtud de las desigualdades regionales y sociales que el Constituyente de 1988, tras identificar, en profundidad, como existentes en Brasil, ya sean otros aspectos dramáticos de la compleja vida nacional -histórica y civilizatoriamente polémica respecto a las soluciones generalmente intentadas por el conjunto de las siete Constituciones que el Brasil ha conocido hasta la presente fecha¹¹⁵ - el objeto trascendental para nuestro estudio, ahora, es analizar, desde un punto de vista jurídico, la formulación normativa del FNE en la medida en que solamente así estaremos en condiciones de valorar sus posibilidades de contribución a las soluciones a tan innimaginables problemas regionales que el país conoce.

¹¹⁵ Las Constituciones Históricas Brasileñas fueran promulgadas o otorgadas, la primera aún en el imperio, y todas las demás, tras la proclamación de la República, en el año de 1889. Por lo tanto, la primera Constitución que el país ha conocido fue la Constitución del Imperio, otorgada por el Emperador Pedro I, en 1824, y que vigoró hasta el año de 1891; Tras la proclamación de la República, en el año de 1889, fue promulgada en 1891, la Constitución de los Estados Unidos de Brasil, que implantó las dos grandes novedades institucionales del país: la forma de Estado Federal y la forma o régimen de gobierno republicano, ambas a ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, modelo al cual el Constituyente Rui Barbosa tanto admiraba. Las Constituciones ulteriores fueran promulgadas, algunas, o otorgadas, otras, respectivamente en las fechas siguientes: 1934 (promulgada); 1937 (otorgada); 1946 (promulgada); 1967 y 1988 (ambas promulgadas). Cfr., en este sentido, BONAVIDES, Paulo y otro: "Historia Constitucional do Brasil", 3^{ra} ed., Paz e Terra Edit. São Paulo, 1991.

a/ La Utilización de fondos para la distribución de las transferencias

Como hemos visto y señalado en la parte de esta tesis que estudia el Derecho comparado, la práctica de los diferentes países para la distribución de las transferencias ha venido recurriendo a la constitución de fondos, según ha puesto de manifiesto **Tella**,¹¹⁶ que tienen la ventaja de que permiten conocer con mayor claridad qué recursos se destinan a medidas de compensación, su origen y procedencia, los criterios de distribución, y consecuentemente la cuantía en que participa cada Hacienda territorial.

Son ejemplos típicos de estos Fondos de Compensación el denominado Fondo Común y el Fondo para la Financiación de los programas regionales de desarrollo, ambos italianos; el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) español; el “Revenue Sharing” estadounidense; Los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones brasileñas del Norte, Nordeste y Centro-Oeste (FNO, FNE y FCO), etc.

Según **Rovira**¹¹⁷ los Fondos pueden ser clasificados conforme los siguientes criterios: a) “Fondos especiales y fondos generales según que las asignaciones que con cargo a ellos se distribuyan estén afectadas o no lo estén, a una finalidad específica; b) Fondos centralizados o descentralizados, según que la organización establecida para la administración de los recursos esté configurada con predominio de elementos de la administración central o de la Administración territorial; y, c) “Fondos de carácter estimulador y de carácter sancionador, según que se propongan fomentar, por una vía positiva o negativa, el cumplimiento de objetivos determinados.”

Constituyen ejemplos de Fondo especial, respectivamente, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) español y el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), pues las asignaciones y recursos con cargo al FCI y al FNE están ambas afectadas a las finalidades constitucionales específicas de hacer efectivo el principio de solidaridad, mientras que el “Fondo Común” italiano constituye ejemplo de Fondo general en la medida en que los recursos que con cargo a él se distribuyen no están afectados a cualquier finalidad específica. Su carácter es sancionador y centralizado, mientras que el FCI y FNE son ejemplos de Fondos de carácter estimulador y descentralizados: el fondo español se propone o se destina a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados (art. 16.1 LOFCA) y el Fondo del Nordeste (FNE) es obligado por determinación constitucional a aplicar

¹¹⁶ FALCÓN Y TELLÁ, Ramón: “La compensación Financiera Interterritorial” cit. , pág. 174 y ss.

¹¹⁷ ROVIRA MOLA, A. de: “Los Fondos Fiscales con finalidad redistributiva”, I.E.A.L., Madrid, 1976, pág. 369, cit. por Ramón F. y Tella, Op. cit. pág. 175.

mitad de sus recursos en el semi-árido¹¹⁸ de la Región y se propone a aplicarlos en programas de financiación al sector productivo del Nordeste brasileño, por lo tanto, ambos con carácter estimulador por sus inversiones transformadoras del estadio de subdesarrollo de los territorios beneficiarios de sus asignaciones.

Podemos igualmente señalarles el carácter descentralizado puesto que en el caso del FCI la organización establecida para la administración de sus recursos se halla configurada con predominio total de elementos de la administración autonómica, sobre todo, tras la última reforma, cuando las transferencias del Fondo de Compensación se producen integralmente a las CCAA partícipes (art. 6, de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI), y en el caso del FNE la organización o la gestión de sus recursos se produce descentralizadamente, a través de la institución financiera de carácter regional (art. 159, I, "c" CRFB), es decir, a través del Banco de Nordeste de Brasil S/A (BNB).

En el Derecho comparado, se plantea, igualmente, otra cuestión muy importante para los Fondos: su dotación. Tal dotación se efectúa, en verdad, ya sea, por veces, a través de aportaciones de las regiones (caso de Alemania, en que los Landers ricos transfieren directamente a los Landers más pobres recursos compensatorios, según criterios de capacidad financiera), ya sea a través de los Presupuestos de la Hacienda Central, cuya cuantía se determina en un porcentaje de la recaudación obtenida por ciertos conceptos tributarios (caso de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones subdesarrolladas brasileñas cuya dotación representa 3 por ciento del producto de la recaudación de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados, a tenor del párrafo I, del art. 159 de la Constitución Federal), o en un porcentaje de los gastos totales (caso del F.C.I. español cuya cuantía anual no puede ser inferior al 30 por ciento de la inversión civil, nueva y ponderada, del Estado, a tenor del art.2, de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación).

¹¹⁸ Nótese que en virtud de un elevado esfuerzo fiscal, una baja capacidad financiera y/o fiscal y una concomitante elevada necesidad financiera o fiscal de la zona del semi-árido de la región Nordeste, se hallan enteramente justificados, desde el punto de vista de la doctrina de la compensación de las diferencias fiscales entre las regiones brasileñas, la destinación constitucional de la mitad de los recursos del FNE a la misma. A nuestro juicio, esta decisión del Constituyente de 1988 no debe ser interpretada como una decisión discriminatoria de las regiones más ricas del país (Sur y Sudeste) o mismo aislada en la historia del constitucionalismo nacional, sino que resultado de un proceso de maduración del federalismo cooperativo al cual configura un carácter elevadamente solidario al Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE). Como tenemos oportunidad de señalar más adelante, esta no es la opinión de algún autor (Cretella Júnior), según el cual hay discriminación clara entre Municipios y Estados del Norte, en detrimento de los Municipios y Estados del Sur. En el último capítulo de la presente tesis, por supuesto, nos oponemos a esta su versión doctrinaria, enteramente equivocada.

Por último, resulta difícil determinar los criterios de distribución de los Fondos, los cuales por procedimientos diversos, son utilizados de manera igualmente diferente, de país a país. Los criterios de distribución del Fondo entre las regiones empleados por los diversos países suelen ser clasificados así: a) según las necesidades financieras;¹¹⁹ b) según la capacidad financiera; y, c) según la efectiva carga fiscal soportada por la población.¹²⁰

Notemos que en el caso de los Estados Unidos y de Canadá el criterio empleado de distribución de las transferencias estatales entre las regiones a veces obedecen a la primera hipótesis, o sea, al criterio de las necesidades financieras, en la medida que a pesar de la fuerte capacidad financiera de algunas regiones, ellas conocen problemas y serias dificultades, en virtud de su concreta situación verificada en las zonas urbanas.

Dicho criterio es susceptible de matizaciones y combinaciones, que puede llegar a constituir, como reconoce la doctrina (Bickel, Palao, Falcón y Tella, Brito Machado, etc.) un índice bastante rudimentario, con utilización de criterios tales como 'el número de habitantes o la superficie de cada región, pues normalmente al aumentar la población o la superficie aumentan las necesidades'.¹²¹

Respecto al segundo criterio de distribución de las transferencias de los Fondos de Compensación - el criterio de capacidad financiera -,¹²² este supone la posibilidad de obtención de ingresos tributarios propios por cada región.

¹¹⁹ MOLDES TEO, Enrique: "Los Fondos de Compensación de las diferencias fiscales entre regiones: primeras aproximaciones", página 107, dice que cuando se habla de necesidad fiscal se hace referencia fundamentalmente a los gastos públicos requeridos para la ejecución de ciertos niveles de servicios. De ahí que el concepto de necesidad fiscal se asocia siempre al de costes unitarios de los servicios. El autor añade igualmente que es importante destacar que las diferencias en los costes y, por lo tanto, en las **necesidades financieras** provienen a veces de la carencia de una estructura básica o capital fijo social mínimo que encarece automáticamente cualquier proyecto de provisión de servicios. A nuestro juicio, teniendo en cuenta la carencia de una estructura básica mínima en la **zona del semi-árido** de la región **Nordeste** brasileña - ya sea por circunstancias geográficas y climatológicas adversas, ya sea por factores demográficos que habremos de detallar, más adelante -, cualquier proyecto de provisión de servicios o mismo de adopción de actividad productiva privada conoce un automático encarecimiento de los precios, es decir, se justifican desde el punto de vista de la necesidad financiera y/o fiscal del área.

¹²⁰ PALAO TABOADA, C.: "La Hacienda regional y el proyecto de Constitución", cit. pág. 59.

¹²¹ FALCÓN Y TELLA, Ramón: "La compensación Financiera Interterritorial" cit. pág. 178.

¹²² **Cfr.**, MOLDES TEO, Enrique: "Los Fondos de Compensación de las diferencias fiscales entre regiones: primeras aproximaciones" en **Hacienda Pública Española**, IEF, núm. 57, Madrid, 1979, págs. 101/124, donde el autor define como 'la capacidad fiscal que refleja la posibilidad que tiene el gobierno regional de recabar ingresos dentro de su ámbito jurisdiccional para cubrir las necesidades públicas'. Ha de destacarse las aportaciones del autor en lo que se refiere al hecho que le parece obvio de que 'cuanto mayor sea el nivel de renta y riqueza de la zona más alta será la capacidad de cesión y las posibilidades de financiar servicios públicos descentralizados.' (en concreto, pág. 105).

El establecimiento del criterio de la capacidad financiera conoce dos fases: en la primera, a partir de la suma de los ingresos autonómicos (regionales, o municipales) obtenidos en cada región autónoma, por ciertos conceptos tributarios determinados por ley (IRPF, IPI, etc), se establece el índice de la capacidad financiera, para luego, en una segunda fase, ser establecida el índice de compensación a partir de la multiplicación de 'los ingresos medios por habitante en el conjunto del Estado por el número de habitantes de cada región'; La diferencia entre el primero y el segundo es la cantidad a compensar total o parcialmente.

Respecto al último criterio de distribución del Fondo entre las regiones, el de la efectiva carga fiscal soportada por la población, criterio igualmente conocido como 'esfuerzo fiscal',¹²³ es la aplicación de una exigencia política la cual revela las preferencias de los ciudadanos de mayores servicios públicos.

Dependiendo del objetivo concreto que cada Fondo de Compensación persigue se produce la elección de unos u otros criterios de distribución de sus recursos y transferencias de los ingresos tributarios, ya sea a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, como en el caso del FCI español, ya sea a cargo de la obligación de la Unión de repartir, bajo los porcentajes establecidos constitucionalmente, sus ingresos tributarios entre Estados-miembros, Municipios, Regiones y Distrito Federal, en el caso de los conocidos FPE, FPM, FNO, FNE Y FCO brasileños.¹²⁴

b/ El sistema brasileño de compensación horizontal y vertical.

La Constitución es un equilibrio de valores contradictorios. El propio constituyente federal de 1988, sin duda siendo conciente de la difultad de conjugar todos los principios,

¹²³ Nótese que Moldes Teo ("Los Fondos de Compensación ..." cit., pág. 106) define medida de esfuerzo fiscal, por lo que se viene denominando presión fiscal, y que refleja la renuncia de los ciudadanos al consumo de bienes privados (mejor, utilización de la renta con fines privados) en aras del consumo de bienes públicos. Como ha puesto de manifiesto el autor, parece razonable que únicamente se justifique una subvención exterior a las regiones más débiles financieramente cuando aplican parámetros de esfuerzo semejantes al de las regiones mejor dotadas desde el punto de vista económico. A nuestro juicio, las transferencias que se hacen en Brasil a través del reparto de los ingresos tributarios de la Unión a los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste (FNO, FNE y FCO) se justifican enteramente desde el punto de vista del esfuerzo fiscal que éstas regiones han venido haciendo, en las dos últimas décadas, en la medida tales regiones vienen ayudando a sí mismas de manera clara y demostrable por sus índices de crecimiento por encima de la media nacional.

¹²⁴ Por FPE se conoce el Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal, el cual es constituido por un 21,5 por ciento del producto de la recaudación hecha por la Unión de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados (art.-159, I, "a" CRFB); Por FPM se conoce el Fondo de Participación de los Municipios brasileños, el cual es constituido por un 22,5 por ciento del producto de la recaudación de la Unión de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados (art. 159, I, "b" CRFB), totalizando, por lo tanto, los dos

propuso una fórmula para intentar aplicarlos de modo equilibrado. De esta suerte, la Norma Constitucional trazó un modelo federal de unión y separación que incluía importantes instrumentos de compensación de los desequilibrios y desigualdades financieras interterritoriales, ubicando estos principios en alguna de las dos modalidades siguientes de compensación financiera: la vertical y la horizontal. Mientras que el principio de autonomía (de los Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios) se situó en la base de la compensación financiera vertical, el principio de solidaridad o los tantos principios constitucionales de alcance similar al de solidaridad (de reducción de las desigualdades regionales y sociales, de garantía del desarrollo nacional, de construcción de una sociedad solidaria, etcétera) inspiraría la compensación financiera horizontal.

El sistema brasileño de compensación, por lo tanto, concibe, por un lado, transferencias de la Unión a los otros entes políticos de la Federación por las cuáles efectúa la compensación vertical, es decir, la compensación financiera vertical, tarea que corresponde en el modelo federal brasileño a la Unión, está implícita en la participación de los Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios en los ingresos tributarios de la Unión (art.159, I, "a" y "b" CRFB).

Por otro lado, por lo que respecta a la compensación financiera horizontal, el brasileño es desde un punto de vista teórico primordialmente un sistema de compensación vía ingresos de las regiones menos desarrolladas (Norte, Nordeste y Centro-Oeste) procedentes de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones (FNO, FNE y FCO) y de la financiación de la Seguridad Social.

En definitiva, el sistema brasileño de compensación vertical y horizontal es fundamentalmente un sistema de compensación indirecta vía inversiones y gastos corrientes, que se materializa en transferencias de la Unión a los Estados-miembros, Distrito Federal, Municipios (la vertical) y de aquella a las Regiones subdesarrolladas

Fondos citados, juntos, un 44 por ciento de la recaudación de la Unión obtenido por los conceptos tributarios antes indicados; por último, un 3 por ciento restante es destinado a la constitución de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste (FNO, FNE y FCO), sumando los 47 por ciento que la Unión es obligada a entregar (art. 159, *caput* y I, CRFB).

Solamente hay que añadir aún que, a tenor del ítem II, del artículo 159 CRFB, "del producto de la recaudación del impuesto sobre productos industrializados, "la Unión entregará" diez por ciento a los Estados y al Distrito Federal, en proporción al valor de las respectivas exportaciones de productos industrializados". Claro está que este último porcentaje o, en otras palabras, esta última transferencia de la Unión no persigue la Solidaridad, sino a una política de incremento de las exportaciones. Cfr., por todos, PEDRO MALAN, S. y otro: "Brazil's Debt: From the Miracle to the Fund" en la obra colectiva *Democratizing Brazil-Problems of Transition and Consolidation*, cit., páginas 120-142.

(la horizontal indirecta, la cual en términos formales tienen carácter de vertical puesto que provenientes del Presupuesto estatal y cuya finalidad es el equilibrio interterritorial).

Está prevista constitucionalmente la dotación o constitución de varios Fondos (FPE, FPM, Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste (FNO, FNE y FCO)), los primeros - Fondos de Participación de los Estados, Distrito Federal y Municipios - con destino a gastos corrientes y los últimos - los regionales -, con destino a gastos de inversión en programas de financiación al sector productivo de las citadas regiones, para reducir las desigualdades regionales y sociales, como ya hemos señalado anteriormente.

a') Gastos corrientes y de inversión: naturaleza y personalidad jurídica de los Fondos de Participación y Fondos Regionales de Financiación

El sistema constitucional brasileño prevé la constitución de los Fondos de Participación de los Estados, Distrito Federal y Municipios (FPE y FPM), de un lado, cuya dotación con destino a gastos corrientes no es una aplicación del principio de reducción de las desigualdades regionales y sociales, sino de los principios de autonomía y suficiencia financieras, y asimismo prevé la constitución de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, cuya dotación con destino a gastos de inversión o aplicación en programas de financiación al sector productivo de las mismas, para hacer efectivo el principio de erradicación de la pobreza y de garantizar la realización del principio de solidaridad regional, de otro lado. Desde esta última perspectiva, se procuró instrumentar el principio de solidaridad, como hemos señalado anteriormente.

Desde el sistema constitucional anterior, la Unión tenía el derecho de instituir y recaudar el impuesto sobre la renta y sobre los productos industrializados, siendo el producto de esta recaudación distribuido o entregado a los Estados-miembros, Municipios y Distrito Federal, en conformidad con lo dispuesto expresamente en el artículo de la Constitución Federal (art. 25, itens I a III, de la Enmienda Constitucional número 1/69, de 1969). Por lo tanto, la distribución de los impuestos federales ya estaba establecida por el ordenamiento constitucional anterior, solamente bajo porcentajes diferentes de los actuales.

Como ha puesto de relieve **Cretella Jr.**¹²⁵: “el artículo 159 sustituye hoy el artículo 25 de la Carta Política anterior.”

¹²⁵ CRETELLA JR., José: “Comentários à Constituição de 1988” cit. pag. 3717.

En el régimen anterior, del impuesto recaudado por la Unión bajo los conceptos tributarios citados {IRPF y Impuestos sobre Productos Industrializados (adelante, igualmente IPI)}, un 68 por ciento integra los ingresos de la Unión y un 32 por ciento restante es distribuido a las otras entidades públicas. Estos porcentajes se han alterado o incrementado la participación de éstas otras entidades públicas, desde la promulgación de la actual Constitución Federal: mientras un 53 por ciento integra los ingresos de la Unión, un 47 por ciento restante es distribuido a los entes territoriales.

El modelo anterior al actual ordenamiento constitucional representó un ciclo histórico en el sistema tributario brasileño el cual ha empezado en el año 1964,¹²⁶ cuyo régimen político allí implantado ha correspondido, sin embargo, a la victoria sociopolítica de intereses ligados a la modernización autoritaria del capitalismo nacional.¹²⁷

Por supuesto, es ahí que el problema de la internacionalización de la economía brasileña aparece por vez primera, pero sin que hubiese ruptura profunda con el 'modelo de sustitución de importaciones'¹²⁸, donde las características del sistema tributario son todavía de una economía cerrada. Y solamente a partir de 1968, con el endurecimiento del régimen político, la reforma tributaria promovida tres años antes ha ganado características fundamentalmente centralizadoras.

La Constitución de 1988, a su vez, coincide con el inicio de un nuevo ciclo en la historia tributaria nacional, sin que, no obstante, se haya modificado el núcleo de las innovaciones de más éxitos del ciclo anterior. Las reformas fundamentales, como

¹²⁶ El ciclo histórico que va del año 1964 hasta 1988 representa el cuarto ciclo de la historia de la evolución tributaria brasileña, a que podemos añadir los anteriores: primer ciclo (1891/1930); segundo ciclo (1930/1945) y, tercer ciclo (1946/1964). Mientras el primer ciclo histórico específico de la evolución tributaria nacional se dió con la implantación de la República, tras la promulgación de la Constitución de 1891, la cual estableció un fuerte impulso descentralizador, cuyos efectos pervivieron por casi cuarenta años, en el marco de una economía agrario-exportadora, el ciclo siguiente (1930-1945) conoce un gran cambio en la estructura tributaria nacional caracterizado por la pérdida de autonomía de los Estados-miembros en materia tributaria, sobre todo a partir de 1937, tras la implantación del "Estado Nuevo", por Getulio Vargas, cuando el impulso centralizador llega al tope; Los gobernadores electos por las Asambleas estatales tras la Constitución de 1934 ceden el paso a los interventores; Los impuestos interestatales son extintos y la Unión centraliza las competencias tributarias; desde luego, la ruptura definitiva con el modelo de 1891 corresponde al impulso de industrialización que entonces emergía bajo el liderazgo de la Hacienda Central. En definitiva, con la Constitución otorgada en 1937 el modelo tributario brasileño retrocedió en el impulso de descentralización tributaria de la primera República, la cual sustituirá, a su vez, la sistemática concentración de un 80 por ciento del total de los ingresos tributarios en manos de la Hacienda Central, por ocasión del período del Imperio.

¹²⁷ Vid., por todos, AVELÃS NUNES, António: "O Milagre Brasileiro ou o Capitalismo em questão", cit., Coimbra, 1981, páginas 126 y ss.

¹²⁸ Cfr., a proposito, MANTEGA, Guido: "A economia política brasileira", cit., en especial, capítulo II "o modelo de substituição de importações", págs. 77-133.

hemos visto, promovidas por los Constituyentes de 1988 han consistido en ampliar las competencias tributarias de los Estados-miembros y de los Municipios y, principalmente, elevar el porcentaje de impuestos federales transferidos para éstos a través de los Fondos de Participación (FPE y FPM).

En el territorio tributario, como en otros, la Constitución de 1988 refleja dos características del movimiento de redemocratización del país: una elevada sensibilidad en relación con la cuestión federal, sobre todo en la descentralización de los ingresos tributarios vía reparto de los mismos entre los entes regionales, y una ténue percepción cuanto a las exigencias colocadas por el movimiento de globalización de la economía mundial.¹²⁹

No cabe duda que representó el más vigoroso impulso de descentralización de los ingresos tributarios de la Unión, de la historia nacional, tras la proclamación de la República.

Cretella Jr.¹³⁰ afirma que en el caso de los ingresos tributarios de la Unión, ésta instituye, establece, recauda y distribuye. El producto de la recaudación entra para las cajas de la Unión. Le pertenece desde el principio. Es bien público dominical. Se le incorpora a los ingresos.

Mientras los Fondos de Participación de los Estados y Municipios comprenden, pues, una técnica de compensación financiera vertical indirecta vía gasto incorporando, en la estructura de reparto de competencias de la Federación, es decir, un mecanismo automático y compulsorio de redistribución de los ingresos de la Unión, a través de transferencias constitucionales para otros niveles de Gobierno o a otras entidades

¹²⁹ Vid., por todos, KANDIR, Antonio: "Brasil Real: a construção da Cidadania, da Moeda e do Desenvolvimento", Klick Editora, São Paulo, 1994; Igualmente, del mismo autor: "Brasil Século 21: Tempo de Decidir", Edit. Atlas, São Paulo, 1994, donde el autor aboga dos objetivos fundamentales a ser perseguidos por la reforma tributaria que los Partidos Políticos nacionales actualmente discuten: primero, el desafío de reformar el sistema tributario de manera a favorecer la integración competitiva de Brasil en la economía mundial; y, segundo, el reto de reformar el sistema tributario sin producir retraso en el impulso descentralizador decurrente del final del régimen dicho autoritario. "De un lado, afirma Kandir (Op. cit., ibidem), porque la centralización es, en Brasil, incompatible con el régimen democrático. De otro, porque, en un país de realidades regionales heterogéneas, extensión continental y sociedad cada vez más compleja y reivindicante, la mejora de los servicios públicos está indisolublemente ligada a la descentralización."

A nuestro juicio, la heterogeneidad regional brasileña es total y enteramente incompatible con cualquier impulso centralizador tributario. Por ello, el principio constitucional de reducción de las desigualdades regionales y sociales (art. 3, III, combinado con el art. 170, VII, CRFB) . en tanto en cuanto fundamento de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones subdesarrolladas del Norte, Nordeste y Centro-Oeste (FNO, FNE y FCO) debe ser interpretado como de carácter descentralizado y descentralizador de la estructura tributaria nacional.

¹³⁰ CRETELLA JR., José: Op. cit. pag. 3718

públicas, los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste (FNO, FNE y FCO), éstos sí, constituyen verdaderamente Fondos de Compensación de las desigualdades regionales y sociales del país, y asimismo de las diferencias fiscales entre regiones, ya sea por finalidad específica, ya sea por el destino de su dotación con cargo a inversiones o aplicaciones en programas de financiación al sector productivo de estas regiones más subdesarrolladas.

Con todo, no cabe duda de que la Constitución Federal prevé la existencia de medidas de compensación no sólo, ni prioritariamente, respecto a los gastos de inversión, sino también en relación con los gastos corrientes, y ello tanto a través del reparto de los ingresos tributarios de la Unión previsto en el artículo 159, I, letras “a” y “b”, como a través del reparto de los ingresos tributarios de la Unión previsto en el artículo 159, I, letra “C”, a que más adelante haremos referencia.

A nuestro juicio, el sentido de la letra “c” del artículo 159, inciso I no es, por tanto reducir a los gastos de inversión el sistema brasileño de compensación, sino únicamente impedir el establecimiento de mecanismos que desconocieran este aspecto, basados sólo en gastos corrientes por los Estados-miembros y Municipios, los cuales generalmente utilizan los recursos de los FPE y FPM en pagos de estas clases de gastos corrientes, sólo raramente en gastos de inversiones, por lo tanto. Teniendo en cuenta, por lo tanto y sobre todo que, estos Fondos FPE y FPM son manifestación no del principio constitucional de solidaridad, sino de los principios de autonomía y suficiencia financiera de los entes autonómicos o federales.

En cambio, la compensación financiera interterritorial promovida por los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste (FNO, FNE y FCO), de la forma como prevista por el Constituyente de 1988, se efectúa o se produce con cargo a gastos de inversión, con finalidad expresamente indicada por la disposición del citado artículo 159, inciso I, letra “C”, de la Constitución Federal.

Nos preguntamos cuál puede ser la naturaleza jurídica de los Fondos Públicos brasileños. Desde el punto de vista jurídico, Fondo o Fondo público es la reserva en dinero o el patrimonio líquido constituido de dinero, acciones o ahorro en bienes materiales o patrimoniales, afectado por el Estado a determinado fin específico. Aunque no tenga personalidad jurídica pues no es ni Fundación ni corporación, según la doctrina¹³¹ uno Fondo posee personalidad judicial, a ejemplo de la herencia yacente, la

¹³¹ Vid., por todos, CRETELLA JR., José: Op. cit. pag. 3718

Cámara Municipal, la Comunidad en los Edificios, etc, pudiendo, por lo tanto, figurar en una relación jurídico-procesal, ya sea como parte autora, ya sea como parte **ex-adversa**; además, el Fondo o los Fondos (FPE, FPM, FCO, FNE y FNO, etc) pueden estar en juicio, demandando en nombre propio puesto que es titular de derecho subjetivo, merecedor de la protección jurisdiccional cuando contestado, negado o desconocido.

En la hipótesis de la Unión retrasar la entrega o no proceder al reparto de los ingresos tributarios previsto en la Constitución a los Fondos (FPE, FPM o Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste) cabe a éstos - por su calidad de titulares del derecho de acción y titulares de la pretensión procesal-, demandar en Juicio, o sea, reclamar de la Unión lo que les pertenece.

En otras palabras: si la Unión no distribuye los Fondos o no reparte a los porcentajes de los ingresos tributarios fijados en la disposición constitucional (art. 159, I, letras "a/c" CRFB), cabe a los mismos - utilizando su personalidad judicial o jurisdiccional -, pedir la protección de la Justicia para hacer cumplir la Constitución Federal, a que la Unión está sometida, igual como todos los poderes de la República, como todos los diversos niveles de gobierno descentralizado.

En definitiva, el Fondo de Participación (de los Estados-miembros o de los Municipios) o los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones subdesarrolladas (FNO, FCO y FNE) son Fondos públicos; y como tal son patrimonio público, sin personalidad jurídica pero con personalidad jurisdiccional, es decir, aunque sin personalidad jurídica, pero con capacidad judicial de demanda, siempre afectado a un fin público.

Al fin y al cabo, tales Fondos así caracterizados jurídicamente se prestan a la realización de la compensación horizontal indirecta, en el sistema constitucional brasileño, en la medida en que los mismos se nutren de recursos de los Presupuestos de la Unión o de la Hacienda Central, y poseen una finalidad cual sea el equilibrio interterritorial y el desarrollo nacional equilibrado como veremos a continuación.

b' / Compensación Vertical: Las transferencias a los Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios.

En el sistema constitucional actual la compensación vertical se pone en marcha indirectamente, a través del reparto de los ingresos tributarios de la Unión que resultan en la institución de los Fondos de Participación de Estados y Municipios (FPE y FPM), aunque debamos señalar que con ello se busca dotar las haciendas multiniveles brasileñas de la suficiencia y autonomía financiera de que se quejan no poseer.

Por lo tanto, las transferencias a los Fondos FPE y FPM no son manifestación del principio de solidaridad interterritorial - o de otros principios constitucionales con un alcance similar al de solidaridad -, sino exclusivamente de los principios de autonomía y suficiencia.

Situación distinta será la compensación horizontal proporcionada por las transferencias de la Unión a los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste (FNO, FNE y FCO), puesto que éstas guardan directa relación con el principio de reducción de las desigualdades regionales y sociales, es decir, estén estrechamente conectados con el objetivo fundamental de la República Federal de formar una sociedad solidaria, justa y libre, y asimismo, garantizar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales.

Por lo tanto, las transferencias de la Unión a los entes territoriales en Brasil, o sea, el reparto de los ingresos tributarios de la Unión que benefician a los Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios se constituye en una vía importante para articular la compensación vertical, como es, además, usual en el Derecho comparado, en la medida que son transferencias efectuadas por el Estado, ya sea en concepto de participación en ingresos o en concepto de subvención - aunque reparadora ésta de las desigualdades regionales y fiscales cuyas características de este tipo de transferencias constitucionales terminan por favorecer las regiones de menor desarrollo relativo, como hemos anteriormente señalado, al permitir que parte de la recaudación hecha en los Estados-miembros más ricos como São Paulo o Rio de Janeiro sea distribuida para integrar el ingreso “estadual”¹³² líquido de las unidades menos desarrolladas de la Federación.

Por otro lado, además de ampliar las transferencias “estaduales” y municipales, la Constitución de 1988 creó los Fondos Constitucionales de Financiación Regionales (FNO, FCO y FNE), que destinan un 3 por ciento de la recaudación del IPI y del Impuesto sobre la Renta para las regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste, a través de los cuales el actual sistema constitucional brasileño articula la compensación de carácter fundamental y prioritariamente solidario, es decir, con finalidad de reducción de las desigualdades sociales y regionales (letra “c”, del ítem I, del artículo 159, CRFB).

¹³² Véase que el término utilizado por nosotros en el original portugués “estadual” se refiere a los Estados-miembros en tanto en cuanto ente territorial autónomo dentro de la Federación brasileña, con autonomía y competencia propia en el terreno legislativo, tributario y administrativo, es decir, en cuanto entidad gubernamental detentadora de autonomía política e integrante de la estructura federal cuyo capítulo III, del Título III, de la Constitución de 1988 (arts. 25 hasta 28) les reserva las competencias que no les estén prohibidas por la *Lex Suprema* de Brasil.

No se puede tampoco dejar de reconocer que tales Fondos tienen características semejantes a las transferencias con cargo al Presupuesto del Estado, una vez que recaudan más de las regiones más ricas, aunque se destinen a la financiación de inversiones productivas y privadas en las citadas regiones más pobres.

El importe que les nutre es la “participación impositiva” establecida en la letra “c”, de lo dispuesto en el artículo 159, I, CRFB, como hemos ya señalado. Por ello, son, por lo que puede verse, instrumentos de compensación horizontal y no, vertical, y asimismo, son manifestación del principio de solidaridad y no, de los principios de suficiencia y autonomía, como en los casos de los FPE y FPM.

Diferentemente de los Fondos de Participación de los Estados y de los Municipios (FPE y FPM), los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones más pobres (FCO, FNO y FNE) no financian el sector público y tienen un alcance regional y no “estadualizado” (o municipalizado, como el Fondo de Participación de los Municipios - FPM).

No obstante, como son Fondos cumulativos, para préstamos financieros con retorno, los Fondos Constitucionales regionales tienden a componer un patrimonio financiero creciente, con gran peso en la financiación de la actividad productiva, lo que añadido a su carácter compensatorio solidario con el fenómeno regional en la Federación dibujada por la nueva Constitución implica la existencia de esperanzas de efectividad en su puesta en marcha hacia la reducción de las desigualdades sociales y regionales del país.¹³³

c'/ Fondos de compensación históricos brasileños

La compensación interterritorial se efectúa en Brasil parcialmente a través de fondos, como es frecuente, según ya hemos visto, en el Derecho comparado, muy especialmente en el Derecho español que cuenta con el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

Desde el punto de vista jurídico, los Fondos son públicos y especiales teniendo en cuenta que lo son en virtud de que son patrimonio público y que están afectados a un fin público; por otro lado, son “Fondos especiales” porque están informados por el principio de la especialidad, como el atributo especial indica.

¹³³ Cfr., por todos, **Revista Económica del Nordeste**, vol. 24, números 1/4, enero/diciembre 1993, Edit. BNB/ETENE, Fortaleza, 1994.

En la historia constitucional brasileña la presencia de los fondos especiales no es de hoydía. Como recuerda **Cretella Jr.**¹³⁴ el artículo 177, de la Constitución de 1934, aunque no utilice el término Fondo, determinaba que la ‘defensa contra los efectos de la sequía’ en los Estados del Nordeste debería obedecer a plan sistemático permanente, a cargo de los Presupuestos de la Unión, la cual con destino a gastos de inversión en obras y servicios de asistencia emplearía cuantía nunca inferior a un 4 por ciento de sus ingresos tributarios sin aplicación específica, es decir, incondicionada.

A su vez, la Constitución de 1946 (arts. 198 y 199) utiliza por vez primera el término “Fondo”¹³⁵

que se refiere a esta clase de ingreso tributario no más sencillo, sino vinculado a una finalidad específica, en el caso concreto porque parte del porcentaje recaudado por la Unión quedaba “bloqueado”, no más pudiendo ser utilizado por ella, teniendo en cuenta que estaba ahora vinculado a una finalidad constitucionalmente fijada: los planes regionales, estatales, distritales y municipales.

Durante la década de los años 70, la Hacienda Central estructuró una intervención regional con base en programas especiales de compensación extraordinaria, sobre todo, en las regiones menos desarrolladas, entre los cuales figuran: el “Polamazonia”, el Polonordeste,¹³⁶ el Programa Norte-Fluminense, el Programa de Integración Nacional (adelante, también PIN) y el Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a la AgroIndustria del Norte y Nordeste (adelante, igualmente, PROTERRA)¹³⁷ el Programa Especial de Apoyo al desarrollo de la Región semi-árida del Nordeste (adelante denominado PROYECTO SERTANEJO)¹³⁸ o el

¹³⁴ CRETILLA JUNIOR, José: Op. cit. pag. 3719

¹³⁵ La Constitución de la Redemocratización, como es conocida la Constitución promulgada, en 1946, por la Asamblea Nacional Constituyente que sustituyó el orden ditatorial del anterior “Estado Nuevo” de Getulio Vargas, en su artículo 171, párrafo único, estableció un tipo de ingreso tributario que, desvinculado de los ingresos de la Unión, pasa a ser vinculado a los planes regionales, “estaduales”, distritales y municipales, el cual, según el Constituyente “provenirá del respectivo Fondo Nacional”. Por lo tanto, puede afirmarse que por primera vez en la historia constitucional brasileña se utilizó el término “Fondo” con finalidad de efectivación o realización de una política compensatoria. Vid., por todos, BORIS FAUSTO: Brasil de colonia a democracia, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

¹³⁶ Cfr., Texto del Decreto número 74.794, de 30 de octubre de 1974 que dispone sobre la creación del Programa de Desarrollo de Áreas Integradas del Nordeste, igualmente conocido por la denominación de POLONORDESTE, en *Legislação Básica*, Ministerio de Interior/SUDENE, Recife, 4^o ed., 1979, págs. 215 y ss.

¹³⁷ Véase que generalmente se asocia los programas PIN/PROTERRA, en virtud de que los recursos de éste vienen de aquel. Cfr., por todos, el decreto número 77.105/1976 que dispone sobre el destino, en el ejercicio de 1976, de los recursos del Programa PROTERRA en *Legislação Básica*, Op. cit. ibidem.

¹³⁸ Cfr., Texto del Decreto número 78.299, de 23 de agosto de 1976, el cual dispone sobre la creación del Programa Especial de Apoyo al Desarrollo de la Región Semi-Árida del Nordeste (PROYECTO SERTANEJO), en *Legislação Básica*, Ministerio de Interior/SUDENE, Recife, 4 ed. 1979, págs. 251 y ss.

“Proyecto Nordeste”, del cual el “Programa de apoyo al pequeño productor”(PAPP)¹³⁹ se constituye el segmento más importante y reciente.

La ausencia de continuidad, sin embargo, de la política regional del Gobierno Central resultó en la desactivación de muchos de estos programas especiales, en la última década, lo que implicó la limitada eficacia en el desarrollo regional equilibrado.

Por otro lado, algunos Fondos ordinarios de Compensación fueron creados y activados con el objetivo de llevar a cabo una política de incentivos fiscales y financieros para las dos regiones menos desarrolladas del país: el Fondo de Inversiones del Nordeste (adelante, solamente FINOR) y el Fondo de Inversiones de Amazonia (adelante, igualmente FINAM),¹⁴⁰ hasta hoydía en funcionamiento, respectivamente administrados por las instituciones financieras oficiales de carácter regional como el Banco del Nordeste de Brasil S/A (adelante, solamente BNB) y el Banco de Amazonia S/A (BASA), en coordinación con los planes de desarrollo regional presentados por sus Superintendencias de Desarrollo del Nordeste y del Norte, igualmente conocidas por las siglas SUDENE¹⁴¹ y SUDAM.

Con carácter de compensación financiera por la vía de los incentivos fiscales y financieros a las dos regiones menos desarrolladas del país, las regiones Norte y Nordeste, estos Fondos concentraron una política de intervención de la Unión cuyos resultados, hasta la presente fecha, pueden ser evaluados como satisfactorios, desde el punto de vista de las políticas regionales explícitas.

Así que tales Fondos FINOR y FINAM se tratan, indudablemente, de una manifestación histórica de la solidaridad constitucional brasileña y producen una política compensatoria de los desequilibrios interregionales de la nación, ya sea por su naturaleza redistributiva de recursos - aunque bajo la fórmula de la subvención o asignación -

¹³⁹ Vid., por todos, “Programa de apoio ao pequeno produtor rural do Nordeste” - PAPP-, en **Relatorio de atividades triênio 1985/88**. Ministerio de Interior/SUDENE, Recife, 1989.

¹⁴⁰ Vid., “Legislação Básica” , editado por Superintendencia del Desarrollo del Nordeste/Ministério del Interior, Recife, 1979, donde se halla el texto, de entero tenor, de las leyes y decretos que se refieren a los incentivos fiscales y financieros administrados por la SUDENE, entre los cuales están el Decreto-Ley núm. 1.376, de 12 de diciembre de 1974, que dispone sobre la creación de Fondos de Inversiones, altera la legislación del Impuesto de Renta relativa a Incentivos fiscales, y el Decreto núm. 84.239, de 23 de noviembre de 1979 sobre el mismo tema, páginas 223/238 y 255 y ss.

¹⁴¹ Cfr., Texto de la Ley número 3.692/1959, de 15 de diciembre, que instituyó la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE), en **Legislação Básica** , citada, páginas 11 y ss.

destinados a la actividad productiva de estas regiones, ya sea por los resultados expresos en números de proyectos incentivados y generación de empleos directos e indirectos creados en las Regiones Nordeste y Norte, en conformidad con la demostración que haremos a continuación.¹⁴²

Hasta el año 1993, como resultado de los incentivos fiscales y financieros en el Nordeste fueron implantados en la Región en torno de 2.924 proyectos incentivados a través del Fondo de Inversiones del Nordeste (FINOR), como lo demuestra el CUADRO 7 a continuación.

CUADRO 7
INCENTIVOS FISCALES HASTA EL AÑO DE 1993

FONDOS REGIONES	Número de Proyectos aprobados	Número de Empleos Directos	Número de Empleos Indirectos
FINAM/NORTE	1.419	184.000	900.000
FINOR/NORDESTE	2.904	554.000	3.000.000

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SUDENE y SUDAM.

Como puede verse, los 2.924 proyectos de inversión aprobados, hasta el año 1993, en la región Nordeste, en el seno de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE) para recibir incentivos fiscales y financieros han generado 184.000 empleos directos, bien como promovido la generación de otros casi 3 millones de empleos indirectos en la Región, mientras en la Amazonia legal fueron aprobados 1.419 proyectos, beneficiados con los incentivos fiscales y financieros del Fondo de Inversiones de la Amazonia (FINAM), de los cuales ya fueron implantados efectivamente 814 proyectos empresariales o productivos, con previsión de creación de 184 mil empleos directos y más de 900 mil empleos totales, lo que representa un 6,3 por ciento de la totalidad de la mano de obra ocupada de la Región.

Por otro lado, las empresas incentivadas en el Nordeste son responsables por un 64 por ciento de la recaudación de Impuesto de Renta de las Personas Jurídicas en la

¹⁴² Los Fondos FINOR y FINAM han merecido, sin embargo, muchas críticas, en el pasado, sobre todo, de las regiones Sur y Sudeste, olvidadas tal vez que las subvenciones o asignaciones establecidas por el Gobierno Central o Federal, en cuantías fijas anuales, configuraron siempre un retorno más expresivo a las Cajas de este mismo nivel de Hacienda que los importes asignados o subvencionados, bajo la forma de recaudación del IRPF y de Sociedades, como demostramos más adelante.

Región y solamente 554 de estas empresas están recaudando en Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) e Impuestos sobre Circulación de Mercancías (ICMS) un volumen cuatro veces mayor que el Presupuesto anual del FINOR.

Al ingreso de US\$ 9.000 millones, transferidos vía FINOR, hasta la actualidad, la Región Nordeste correspondió con cerca de US\$ 42.000 millones, presentados por el sector productivo privado incentivado. O aún más: teniendo en cuenta solamente las cien mayores empresas incentivadas por los recursos de éste Fondo FINOR, se observa que ellas hoy representan un 23 por ciento de todo el ICMS y un 53 por ciento de todo el IPI recaudado en la Región, es decir, los impuestos recaudados por la Unión solamente en estos conceptos (sobre productos industrializados y circulación de mercancías) junto a estas cien mayores empresas incentivadas superan en mucho la totalidad de los recursos liberados por el Fondo de Inversiones del Nordeste, en una demostración de la vitalidad del sector productivo regional.¹⁴³

En la actualidad, las debentures suscritas con recursos de los Fondos de Inversiones del Nordeste (FINOR) y de la Amazonia (FINAM), bien así del Fondo de Recuperación Económica del Espíritu Santo (adelante, igualmente, FUNRES, otro tipo de Fondo de Compensación existente en Brasil, aunque con actuación restricta a un sólo Estado-miembro más deprimido e integrante de la desarrollada región Sudeste, denominado Espíritu Santo, de que trata la Ley número 8.167/1991, de 16 de enero), tendrán costes básicos equivalentes a la Tasa de Intereses de Largo Plazo (adelante, solamente TJLP),¹⁴⁴ por determinación legal establecida en la Ley número 9.126/1995, de 10 de noviembre, que dispone sobre la aplicación del nuevo índice TJLP de intereses sobre las aplicaciones con los recursos de aquellos Fondos y que altera algunas disposiciones de la Ley del FNE

Como hemos visto, en el Derecho brasileño existen diversos antecedentes del FNE, tal como ha sido configurado por las normativas citadas.

¹⁴³ Vid., por todos, SANCHES, Edmilson: "O BNB e o desenvolvimento nacional equilibrado" y "PRODESA: Novos rumos para o desenvolvimento do Nordeste" (Monografías Mecanografiadas), Brasília, 1997.

¹⁴⁴ Cfr., el texto de la Ley número 9.126/1995, de 10 de noviembre, que dispone sobre la aplicación de la Tasa de Intereses de Largo Plazo - TJLP, sobre préstamos concedidos con recursos de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste (FNO, FNE y FCO) y de los Fondos de Inversiones del Nordeste (FINOR) y de la Amazonia (FINAM) y del Fondo de Recuperación Económica del Espíritu Santo (FUNRES), altera disposiciones de la Ley número 7.827/1989, de 27 de septiembre de 1989, en el **apéndice** de esta tesis, a lo menos su redacción debidamente incorporada en la nueva redacción de la Ley del FNE.

C/ El valor contratado del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste.

El valor contratado por el FNE posibilita un análisis de las repercusiones económicas de las contrataciones en la Región Nordeste.

Véamos el cuadro número 8, adelante, donde se hace referencia a los efectos indirectos de interligación los cuales son medidos a través de la “matriz de relaciones interindustriales”, a la sazón, utilizados por el “Escritorio Técnico de Estudios Económico del Nordeste (ETENE) del BNB en la perspectiva de las aplicaciones de los recursos del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste - FNE

Es decir, por efectos indirectos económicos el Banco quiere significar aquellos efectos que la implantación del proyecto en concreto probablemente provocará sobre otros sectores de la economía regional. En otros términos, en una economía como la nordestina, cada sector de actividad productiva depende de los demás sectores para bien funcionar.

Claro está que algunos sectores son más fuertemente interrelacionados que otros, de manera que la cuantificación de estos grados de interrelacionamientos puede ser hecha a partir de la mencionada matriz de relaciones interindustriales de la economía nordestina, ya en utilización por el ETENE/BNB/FNE.

En otras palabras: nuestra intención con el análisis que hacemos a continuación es posibilitarse una primera valoración del grado de la economía, de la eficiencia y de la eficacia del instrumento financiero brasileño hacia la obtención de un desarrollo nacional equilibrado.

El FNE, por supuesto, objeto de nuestra aportación académica a nivel de visión comparada con el Fondo de Compensación Interterritorial de la España de las Autonomías, merecerá en el próximo capítulo una evaluación más detallada desde el punto de vista comparado con el FCI.

En definitiva, la aportación del cuadro que exponemos a continuación nos posibilita, sin embargo, una primera aproximación de sus resultados.

CUADRO 8
REPERCUSIONES ECONÓMICAS DE LAS CONTRATACIONES A
CARGO DEL FNE EN EL NORDESTE:1990/94.

VARIABLES/ RESULTADOS (1)	Sector Industrial	Sector Rural	Sector Agroindustrial (2)	TOTAL
Valor Contratado (I) (En R\$/US\$ millones corrientes)	989,9	1.461,0	274,3	2.725,2
(I) Valor Bruto de la Producción	1.819,3	2.056,4	360,3	4.236,0
(II) Valor agregado (Producto)	776,5	1.179,0	205,3	2.160,8
(III) Ganancias Pagadas	170,0	218,7	40,8	429,5
(IV) Generación de Empleos (3) (Directos e Indirectos)	155.248	424.737	101.692	681.677
(V) Efectos para tras (Compras de Insumos)	795,2	664,2	115,7	1.575,1
Efectos para frente {(VI)Ventas de insumos}	854,8	1.159,6	188,8	2.203,2
IMPORTACIONES				
7.1. Del restante del País	197.440,2	144.269,2	28.518,8	370.1128,2
7.2. Del restante del mundo				

Fuente: BNB-DESIN/ETENE y matriz de insumo-Producto del Nordeste, en 1980/1985.

Obs.: (1) Resultados a ser alcanzados a lo largo de lo ciclo de maduración de las inversiones y de sus respectivos impactos en toda la cadena productiva de la Región; (2) En 1990, los datos de la Industria incluyen la Agroindustria; (3) En número de empleados.

Por el CUADRO 8, anterior, puede tenerse una noción de la dimensión financiera de las repercusiones económicas de las contrataciones en la Región Nordeste, durante los años 1990/1994, con los recursos del FNE, uno de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones subdesarrolladas brasileñas, al cual elegimos para reflexión más aprofundada, en términos de estudio comparado con el FCI español.

Como hemos podido verificar en el cuadro mencionado, el valor contratado, hasta el año de 1994, con recursos del Fondo FNE sumaban los 2.725,2 millones de dólares, importancia ya bastante significativa como para generar 681.677 empleos - en número de empleados directos e indirectos, en la Región Nordeste brasileña -, así como para representar un valor bruto de la producción igual a 4.236,0 millones de dólares.

Desde luego, como los recursos del FNE son acumulativos (a tenor de lo dispuesto en el artículo 6, de la Ley 7.827/1989, de 27 de septiembre, de reglamentación de los

Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones subdesarrolladas), los valores de los recursos acumulados por el Fondo FNE, hasta la presente fecha - ya sean los recursos contratados, ya sean los momentáneamente no aplicados -, están definitivamente incrementados, en virtud de los retornos y resultados de sus aplicaciones, así como en función del incremento natural del producto de las recaudaciones de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualesquiera naturaleza y de los impuestos sobre productos industrializados, cuyo porcentaje de 1,8% (uno coma ocho por ciento), entregado a aquel Fondo, por la Unión, constituye la principal fuente de recursos del Fondo FNE

Aunque el cuadro núm. 8 atras se desarrolle por sectores de actividad productiva (sector industrial, rural y agroindustrial), cuyos comentarios al respecto haremos solamente más adelante, por la columna del total de cada una de las variables ya podemos tener una idea de la dimensión de las repercusiones económicas de las contrataciones en la Región Nordeste - que nos interesa en particular, en este estudio comparado-, como para valorar el valor bruto de la producción (US\$ 4.236,0 millones), así como al producto, o sea, valor agregado (US\$ 2.160,8 millones) y a los efectos - ya sea para delante, ya sea para tras, es decir, relativos respectivamente a las compras y a las ventas de insumos-, de las aplicaciones de recursos del FNE, en la región, en el primer lustro de su historia fáctica (1989/94): US\$ 1.575,1 millones y US\$ 2.203,2 millones.

Como ha puesto de relieve **Maia Gomes**¹⁴⁵ hay tres tipos de efectos indirectos que merecen ser investigados y cantificados en la evaluación de los proyectos industriales encamiñados al Banco del Nordeste, a cargo de los recursos del FNE: a) los efectos indirectos de interligación; b) los efectos indirectos de integración; y, c) los efectos indirectos de economías externas. Véamos cada uno en particular a continuación.

Como ya hemos visto en el cuadro num. 8 atras, allí son reflejados bajo la numeración de las variables 5 hasta 7, los ejemplos de las primeras clases de efectos indirectos, los denominados por la doctrina¹⁴⁶ efectos de producción totales “para atrás” (**Backward linkages**) y efectos “para adelante” (**forward linkages**).

Es ya clásica la teoría de desarrollo concebida, sin embargo, desde hace más de treinta años, por **Hirzchmann**¹⁴⁷, por la cual se podría establecer una estrategia de

¹⁴⁵ MAIA GOMES, Gustavo: “Directrices ...” citado, pags. 125 y ss.

¹⁴⁶ Cfr., por todos, HIRSCHMANN O., Albert: “Desenvolvimento por Efeitos em Cadeia. Uma abordagem generalizada”, en **Estudos CEBRAP** 18, Oct./Dic., São Paulo, 1976.

¹⁴⁷ HIRSCHMANN O., Albert: “La economía política del desarrollo latinoamericano” en **El trimestre económico**, vol. 54, núm.4, 1988.

desarrollo, casi con exclusividad, a partir del estudio de estos efectos indirectos. Los efectos 'para adelante' (**forward linkages**) son considerados como de menor interés en la evaluación de proyectos de desarrollo en la medida que cabe dudas se ellos desempeñan un papel indutor de nuevas inversiones.

En cambio, los efectos de expansión en la demanda por insumos, es decir, los efectos 'para tras' (**Backward linkages**), son plenamente utilizados por la matriz de relaciones interindustriales que viene siendo utilizada por el BNB/ETENE a la hora de elegir la aplicación de los recursos del FNE en el reto de su misión constitucional de garantizar el desarrollo regional (art. 3, II CRFB y art. 170, VII. de la Constitución Federal, igualmente recogido por el art. 3, de la Ley num.7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos Compensatorios Regionales - FNO, FCO y FNE).

Por otro lado, cabe añadir que aunque los efectos "**Forward linkages**" despierten menor interés en las evaluaciones de los proyectos industriales a cargo del FNE, ni por ello tales efectos deban no ser utilizados puesto que efectivamente lo son.

En verdad, mismo un proyecto que realiza pocas compras de insumos en la Región Nordeste y que se vuelva enteramente para la exportación, es decir, con gran relación con el restante del mundo, resulta que éste incrementa el empleo, la renta y la capacidad de importar del Nordeste y, por consiguiente, ha de ser considerado por el gestor de los recursos del FNE.

Así que dos etapas deben ser contempladas en la evaluación del proyecto presentado con finalidad de obtención de financiación por el FNE, según las "Directrices" mencionadas: la primera, utilizándose datos debidamente criticados fornecidos por el propio proyecto-documento; la otra, consiste en la especificación y cantificación de las compras y ventas regulares de insumos y de productos finales previstas con la entrada en funcionamiento del mismo.

Estas compras (y ventas, en conformidad con las variables números 5 y 6, del cuadro núm. 8 pasado) deben ser clasificadas según la ubicación de las fuentes supridoras (o compradoras) de recursos (Nordeste, restante del Brasil o Exterior).

En en caso concreto del cuadro pasado contemplamos la Región Nordeste, y en la hipótesis de la variable **importaciones**, se concluye o identifica la ubicación de las fuentes supridoras (o compradoras) de recursos por los números 7.1 (del restante del país) y 7.2 (del restante del Mundo o Exterior).

Son evidentes los reflejos, como hemos demostrado, a través del cuadro núm.8, sobre el movimiento del comercio internacional de las importaciones, a partir de la Región, que fueron, en el mismo período, los siguientes: US\$ 370,1 millones, del resto del país; y, US\$ 128,2 millones, del resto del mundo.

Como ha puesto de manifiesto el Relatorio "Relaciones intersectoriales y los sectores-clave de la economía nordestina"¹⁴⁸, elaborado dentro del Proyecto de investigaciones "Directrices", los sectores que más se destacan en la generación de efectos de interligación para atrás en el Nordeste son: fabricación de aceites vegetales y grasas, cueros y pieles, siderurgia, otras industrias textiles, fabricación de aceites vegetales brutos, fabricación de resinas y fibras, industria farmacéutica y petroquímica básica.

A juicio de **Maia Gomes**¹⁴⁹, los efectos de interligación, especialmente los efectos 'para tras' (expansión en la demanda por insumos) son muy importantes al FNE. La idea es que, al expandir la demanda por el producto de otros sectores, el nuevo proyecto terminará por inducir la realización de nuevas inversiones en aquellos sectores supridores.

Y el BNB tiene conciencia de esta posibilidad. Inspirado en los trabajos y aportaciones teóricas de **Chenery**,¹⁵⁰ **Hirschmann**¹⁵¹ y **Jones**¹⁵², los autores del relatorio integrante del Proyecto "Directrices"¹⁵³ contribuyen para la elaboración del Plan de Acción y el Plan Estratégico del Banco administrador de los recursos del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste con aportaciones de naturaleza científica y académica.

Ya no podemos intimidarnos con el juicio dudoso de autores como **Todaro**¹⁵⁴ según el cual la desilusión con respecto a la lucha sin treguas por el crecimiento como

¹⁴⁸ LAMOUNIER LOCATELLI, Ronaldo y otro: "Relações intersectoriais e os setores-chave da economia Nordeste", Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (CEDEPLAR), de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), versión Mecanografiada, págs. 14 y ss., Belo Horizonte, 1992.

¹⁴⁹ MAIA GOMES, Gustavo: Op. cit. pag. 128

¹⁵⁰ CHENERY, H. y Otro: "International comparisons of the Structure of production", *Econometría*, vol. 26, núm.4, págs. 487/521, 1958; Cfr., también, del mismo autor: "Redistribution with growth", Oxford University Press, Oxford, 1974. Nótese que **Chenery** es el autor que observó, en esta última obra, que 'está evidente, ahora, que más de una década de rápido crecimiento en los países subdesarrollados ha sido de poco o casi ningún beneficio para quizá un tercio de su población'; por ello ha concluido que 'paradójicamente, al mismo tiempo en que políticas de crecimiento lograron éxito más allá de las expectativas de la Primera Década de Desarrollo, la idea misma del crecimiento agregado como un reto social ha sido cada vez más puesta en cuestión'.

¹⁵¹ HIRSCHMANN O., Albert: *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958

¹⁵² JONES, L.: "The measurement of Hirschmanian Linkages", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, núm. 2, págs. 323/323, 1976.

¹⁵³ LAMOUNIER LOCATELLI, Ronaldo y BELTRÃO DA SILVA, José Afonso: "Relações intersectoriais e os setores-chave da economia Nordeste", cit. págs. 14 y ss. Los autores del CEDEPLAR de la Universidad Federal de Minas Gerais superan el debate que puso dudas cuanto al valor efectivo del crecimiento, a través de un modelo de utilización de la 'matriz de relaciones interindustriales' ya incorporada por el BNB/FNE, en su plenitud.

¹⁵⁴ TODARO, M.: *Economic development in the Third World*, 2nd. ed., Longman, New York, 1989, pág.115

principal objetivo económico de la sociedad es verdadera y procedente, en la medida en que muchos países del tercer mundo que habían experimentado tasas relativamente elevadas de crecimiento económico en los años sesenta empezaron a percibir que tal crecimiento había traído pocos beneficios significativos para sus pobres’.

Más adelante tendremos oportunidad de demostrar que el BNB rechaza tal opinión en sus “Directrices”, sobre todo en relación con los recursos del FNE por él administrado y cuya misión constitucional es contribuir para el desarrollo nacional (art.3, inciso II CRFB) y tiene como reto fundamental la reducción de las desigualdades regionales y sociales en cuanto objetivo solidario que el Fondo materializa.

Así que, si por ahora hemos comentado solamente los efectos indirectos de ligación, dejando para una otra oportunidad reflexiones más profundas sobre los efectos indirectos de integración y los efectos indirectos de economías externas - los cuales no están reflejados en el cuadro num. 8 pasado -, en el análisis de proyectos del BNB/FNE todos ellos son debidamente considerados y estudiados.

Después de analizar, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la norma de desarrollo de la previsión constitucional de constitución del FNE, así como de los demás Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte y Centro-Oeste, es menester adjuntar más un cuadro - el de número 9, adelante -, el cual posibilítanos una visión comparada del país como un todo, frente a la Región Nordeste, respecto a las tasas medias anuales de crecimiento del Producto Interior Bruto, en períodos seleccionados, desde la implantación en esta Región, de la política desarrollista regional a través de los incentivos fiscales por parte de la Unión, en principios de la década de los años sesenta, de modo a hacerse una reflexión sobre la economía regional.

CUADRO 9 BRASIL Y REGIÓN NORDESTE

Tasas medias anuales de Crecimiento del P.I.B., en períodos seleccionados

PERÍODOS	Tasas medias anuales de:	Crecimiento del PIB (%)
Ajustamiento económico 1960/1967	4,4	5,2
Milagro Económico: 1968/1973	11,3	7,7
Choque del Petróleo: 1974/1980	7,5	9,8
Crisis Económica: 1981/1983	-0,8	5,5
Falsa recuperación: 1984/1986	7,9	10,2
Post-Plan Cruzado: 1987/1988	-.03	1,7
Período global: 1960/1988	6,2	6,6

Fuente: Apud “Novos Rumos para a economia do Nordeste (o pensamento do BNB), (REN - pp. 12/IBGE/SUDENE/BNB-ETENE.

Como podemos verificar en el CUADRO 9, el desempeño de la economía de la región Nordeste, relativamente al crecimiento de la economía brasileña como un todo, en el período analizado (1960/88), siempre ha sido mejor que ésta.

En los veintiocho años reflejados por el cuadro, se verifica que el producto interior bruto del país creció 432,3 por ciento, en el conjunto del período, mientras el PIB de la región Nordeste creció 494,8 por ciento, por lo tanto, en ritmo bien más ventajoso, por lo que se concluye que la Región es dinámica y reacciona positivamente a los incentivos fiscales en ella introducidos a través de las políticas regionales y de los órganos de desarrollo regional como SUDENE y BNB.

En los distintos subperíodos, establecidos por el cuadro núm.9, solamente en la fase denominada de 'milagro económico'¹⁵⁵ (1968/73), el crecimiento de la economía nacional como un todo se dió de forma más dinámica que el crecimiento de la economía de la Región Nordeste: mientras ésta crecía a una tasa media anual de un 7,7 por ciento, aquella creció a una tasa media anual de un 11,3 por ciento (aunque debemos recordar que el PIB brasileño incluye o incorpora el nordestino, por supuesto); Desde luego, durante el subperíodo ulterior, denominado de "choque del petróleo" (1974/80),¹⁵⁶ el más rápido crecimiento económico del Nordeste ya se vio re-emplazado. Todo ello hizo con que el producto interior bruto de la Región pasase de un 13,8 por ciento del PIB brasileño, en 1960, para un 15,9 por ciento en 1989, según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

¹⁵⁵ AVELÂS NUNES, António: "O milagre brasileiro ou o capitalismo em questão", Coimbra, 1981.

¹⁵⁶ Denominamos éste período comprendido entre los años de 1974/80 de "choque del petróleo" por el hecho de que la crisis vivenciada, en el período, con el precio del barril de petróleo, en el mercado internacional, haber afectado, muy seriamente, la salud de la economía de la Región Nordeste, así como a la economía brasileña como un todo. Dependente ésta, sin embargo, de la importación de más de la mitad de sus necesidades de energía petrolífera, el país se vió envuelto en una crisis económica sin precedentes, responsable por las bajas tasas de crecimiento que caracterizaba el subperíodo anterior. Además, denominamos de "crisis económica" al subperíodo ulterior al "choque del petróleo", cuyas tasas medias anuales de crecimiento del PIB brasileño quedaron por abajo de cero, o sea, fueron negativas. Aunque, la tasa de crecimiento de la Región Nordeste haya sido, en éstos peores años (1981/83), de un 5,5 por ciento positivo.

La renta "per capita" de los nordestinos, que en 1960 correspondía a un 43,5 por ciento de la renta media nacional, se ha elevado a un 55,2 por ciento de esta misma renta, en 1988.¹⁵⁷

Para dar una idea comparada más rotunda del dinamismo del crecimiento de la región Nordeste como reflejo de las inversiones estatales bajo la forma de incentivos fiscales, basta que se diga que, entre los años de 1965 a 1985, el Producto Interno Bruto del Nordeste creció a una tasa anual de un 6,2 por ciento, mientras el PIB del Japón, por ejemplo, se incrementaba, en el mismo período, a una tasa de un 4.7 por ciento anual, según datos del Banco Mundial.¹⁵⁸

Según el pensamiento del propio Banco administrador de los recursos del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste, el Banco del Nordeste de Brasil S/A (BNB),¹⁵⁹ todos estos datos demuestran que el Nordeste tiene reflejado elevado dinamismo en los últimos treinta años, hecho más relevante cuanto más se recuerda de que el desarrollo de la economía regional en los decénios anteriores a 1960 apuntaba exactamente en dirección contraria, o sea, en la dirección de la estagnación, de la pérdida de posición relativa delante de las demás regiones del país, en dirección del empobrecimiento de sus habitantes relativamente a los brasileños en general.

¹⁵⁷ Datos del IBGE/SUDENE/FGV posibilitan un nuevo cuadro que bien refleja el PIB de la región Nordeste en relación al Brasil. Véase el Cuadro núm. X a continuación:

**PRODUCTO INTERIOR BRUTO DEL NORDESTE
EN RELACIÓN AL DE BRASIL EN AÑOS SELECCIONADOS, SEGÚN DIFERENTES FUENTES**

PRODUCTO INTERIOR BRUTO (NE/BR EN %)			PRODUCTO 'PER CAPITA' (NE/BR EN %)	
AÑOS	SUDENE	FGV/IBGE	FVG/IBGE (cuentas nacionales)	IBGE (Censos y PNDAs)(*)

1960	13,8	-----	-----	57,3
1970	-----	11,7	38,8	55,6
1975	-----	11,3	38,1	-----
1980	-----	12,0	40,9	56,7
1988	-----	-----	-----	61,4
1989	15,9	-----	-----	-----

Fuente: SUDENE, FGV, IBGE. (*) investigaciones nacionales por muestras de domicilios-PNDAs

¹⁵⁸ Vid., por todos, WORLD BANK, "World development report- various issues.", Washington, DC.

¹⁵⁹ **Revista Económica do Nordeste:** "Estudo Especial: Novos Rumos para a Economia do Nordeste (o pensamento do BNB)", cit. pág. 131.

El Banco acredita, sin embargo, que hay un amplio consenso de que esta reversión de tendencia está fuertemente relacionada con la implementación de la política de desarrollo regional, y de la cual el administrador del FNE viene siendo uno de los ejecutores.

Y así que, según el pensamiento o el juicio del este Banco, la imagen de un Nordeste estagnado, absorvedor de recursos federales que simplemente desaparecerían en la región, ya no pasa, por lo tanto, de un mito, de un equívoco en la medida que el Nordeste - como en los dos cuadros anteriores hemos podido demostrar-, ha crecido económicamente más que el Brasil y las disparidades de renta entre esta región y el resto del País han disminuido, aunque se reconozca que la distancia continua todavía muy elevada.

En definitiva, nos parece importante registrar el esfuerzo de desempeño de la economía regional nordestina que ha actuado hacia el mejoramiento de las tasas de crecimiento brasileñas como un todo, y, de consecuencia, ha contribuido para reducir las fluctuaciones del producto al nivel nacional.

Es decir, ha contribuido el valor contratado por el FNE, en tanto en cuanto instrumento financiero de compensación interterritorial, para el desarrollo equilibrado regional y nacional - principio constitucional de solidaridad en aquel país, según la realidad fáctica que hemos de analizar, más adelante en profundidad.

IV/ Realidad fáctica del F.N.E

A/ Antecedentes históricos del FNE: la economía del sector público brasileño.

Considerando que el FNE fue introducido por la Constitución Federal como una decisión de naturaleza constituyente originaria, no podemos afastarla de su carácter histórico nacional.

La **Lex Magna** de 1988 fue un producto de la evolución histórica del país, cuyas raíces y cauces fundamentales reposan aún en la década de los años treinta, fecha de inicio del proceso de industrialización brasileña, experiencia histórica ésta debidamente reflexionada a continuación por nosotros.

Cualquier aportación, sin embargo, sobre la economía del sector público brasileño, es decir, sobre las políticas económicas del sector público en Brasil, se relaciona con la historia reciente de aquel país, empezando con su historia moderna, a partir de 1930, con Getúlio Vargas, cuando apoyado por los militares y un movimiento de masas, tomó el poder, y gobernó dictatorialmente hasta 1945.

Haremos un **approach** mínimo de la situación histórica como una forma de comprender la realidad actual y sus opciones sectoriales.

Getulio Vargas puede considerarse, sin embargo, como uno de los primeros dictadores revolucionarios de Latinoamérica. Llevó a cabo una política de bienestar social dirigida a las masas obreras, e intentó integrar en un estado moderno las distintas fuerzas regionales y locales. Fundó dos partidos, que debían asegurar su herencia política: El Partido Social Democrático (PSD), de derecha, con el que **Getulio Vargas** pretendía controlar a los terratenientes y a la derecha política, y un partido obrero brasileño, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de izquierda, mediante el que pretendía aislar al partido comunista. Tras 15 años de gobierno, **Vargas** fue derrocado en octubre de 1945, por el ejército. Las elecciones celebradas a continuación dieron el poder a “su” candidato, el general Dutra.¹⁶⁰

Ya en 1950, **Vargas** toma de nuevo el poder, elegido esta vez democráticamente. Hay que subrayar que contrariamente a su primer período de gobierno, en el que con su concepto de **Estado Novo**, alcanzó grandes éxitos económicos en el desarrollo del país, este segundo período se caracteriza por creciente incapacidad, la corrupción y las intrigas políticas. La revelación de tales intrigas, que llegaban hasta el asesinato de sus enemigos políticos, condujo finalmente a **Vargas** en 1954, a un dramático suicidio.¹⁶¹

En las elecciones de 1955, triunfa Juscelino Kubitschek, un “hombre de Vargas”. Durante su mandato se inicia la construcción de la nueva capital, Brasília, símbolo de la irrupción del país en una región del interior todavía muy atrasada. Sus planes de

¹⁶⁰ “A finales de enero de 1946, Dutra tomó posesión y se iniciaron los trabajos de la Constituyente. En septiembre se promulgó la nueva Constitución brasileña, que se apartaba de la de 1937 y optaba por el modelo liberal-democrático. En algunos puntos, sin embargo, daba paso a la continuidad del modelo corporativista”. (Apud Boris Fausto, op. cit. pag.222).

¹⁶¹ A pesar de las consideraciones de naturaleza de análisis política del segundo período Varguista, no podemos olvidar, con Avelãs Nunes (1981), que el Gobierno Vargas, el cual carecía del apoyo político de las masas urbanas, ha protegido las ganancias reales de los trabajadores industriales, que aumentó de un 13 por ciento entre 1949 y 1954 (pág. 7) Él inició el proceso de sustitución de importaciones y un cierto espíritu nacionalista ha afastado, de principio, la participación del capital extranjero y ha llevado al refuerzo de la presencia dinamizadora del Estado en la economía (el BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social- fue fundado en 1952 y la Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS fue creada en 1954; la parte de las despesas públicas en el Producto Nacional Bruto pasó de un 17 por ciento en 1950 para un 20,2 por ciento en 1954).

industrialización¹⁶² tuvieron como resultado un alto índice de inflación, y una situación financiera desesperada. Amplió el Sector Público y su economía. Hizo un tipo de intervencionismo económico, actuó sobre la actividad productiva, de forma significativa.

La elección, en 1960, de Janio Quadros¹⁶³, parece señalar el comienzo de las tantas veces diferida política de reformas sociales. **Quadros**, que había prometido acabar con la corrupción y restaurar las finanzas, renuncia en 1961, ante los "Poderes de las Tinieblas" como llamaba a los representantes del capital interior, y sobre todo extranjero, en cuyas manos estaba la rápida ascensión económica de Brasil. Sus amenazas de moralizar el Sector Público brasileño fueron motivo de broma nacional, como la prohibición de pelea de gallos, etc. Su retirada lleva al poder al líder del partido obrero fundado por Vargas, PTB, **Joao Goulart**.

Este rico terrateniente intenta una política demagógica inspirada en la izquierda, y muy influenciada por el partido comunista (PCB), oficialmente prohibido desde 1947.

¹⁶² Durante el Gobierno de Juscelino Kubitschek la política económica se definió en el Programa de Metas, el cual abarcaba treinta y un objetivos distribuidos en seis grandes grupos: energía, transportes, alimentación, industrias de base, educación y la construcción de Brasília, considerada como una 'metasíntesis'. Creó la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE), destinada a promover el planteamiento de la expansión industrial del Nordeste. Vid., por todos, FAUSTO, Boris: Brasil, de colonia a democracia, Alianza Edit., Madrid, 1996, pág. 236.

¹⁶³ Obsérvese, además, que el Gobierno de Kubitschek no fue muy bien comprendido por sus contemporáneos habiendo sido forzado a enfrentarse con una oposición que englobaba de los sectores urbanos - los cuáles presionaban por un distributivismo precoz -, a las clases medias - que se quejaban de la corrupción exagerada -, así bien a las clases dominantes ligadas al capital extranjero que reivindicaba mayor participación del capital internacional en el comando de la economía brasileña. Dentro de este cuadro y en virtud de las elecciones presidenciales que se aproximaban (1960) las fuerzas políticas fueron se aglutinando. Los aliados de Juscelino Kubitschek hicieron una elección infeliz: el mariscal Lott, viejo militar legalista y nacionalista, con el cual se pretendía garantizar al capital brasileño la hegemonía del comando económico. Las clases medias moralistas y las fuerzas ligadas al capitalismo extranjero se unieron en torno de la confusa figura de Janio Quadros, político populista de derecha y que tenía ambiciones dictatoriales basadas en los modelos de Tito, Nehru, Nasser y Sukarno. En las elecciones se comprobaron los desgastes de la política de Juscelino Kubitschek y Janio Quadros logró fácilmente vencer las elecciones. Una vez en el Gobierno de la República, el señor Quadros, sin embargo, al tentar conciliar su perfil dictatorial populista con una política favorable al gran capital, ha terminado por renunciar con la esperanza de "volver en los brazos del pueblo" (25/08/61), esperanza ésta, afortunadamente, no concretizada. Cfr., por todos, NOGUEIRA CARNEIRO, Raimundo Augusto Sérgio: "A abertura da economia brasileira. Uma análise global. Causas e Consequências", en **I Foro de Economía: Galicia - America Latina**. Luís Caramés Vieitez Ed., Santiago de Compostela, 1996, pags. 161/170, en concreto, pág. 164.

Desde el principio, **Goulart**¹⁶⁴ se ve enfrentado a la oposición de militares y reacción política. Ya en cuanto a la economía del sector público ha concurrido para su disminución, pero nada ha conseguido en este ámbito dado las reacciones sindicales más organizadas. Se ve obligado, mediante un cambio en la Constitución de 1946, al establecimiento de un sistema parlamentario.

Poco después, gracias a una consulta popular, sin embargo, restaura el régimen presidencial, recuperando con ello sus poderes personales. Pese a todo, se demostró una victoria pírrica. La corrupción de su gobierno y sus coqueteos con la extrema izquierda, provocaron el 1 de abril de 1964 la intervención del ejército, con la bendición de los Estados Unidos. El gobierno Johnson había reconocido al régimen militar, aún antes de que Goulart abandonara el país y a pesar de los protestos de su cuñado, el gobernador de Rio Grande de Sur, el socialista Leonel Brizola.

Goulart llevó a cabo reformas concretas en el sistema agrario, la construcción de viviendas, la banca, el derecho electoral, el sistema administrativo y la educación, iniciando además una política exterior autónoma y la ampliación de relaciones comerciales exteriores. Objetivamente, éstas eran unas metas importantes en cuanto a la reforma social, y a la política económica. Para la realización de estas reformas, Goulart pactó con las organizaciones obreras, y temporalmente también con los comunistas. Intentó sobre todo buscar un apoyo en la capas medias y bajas del ejército, y colocar en los puestos militares decisivos a oficiales de su confianza.

Pero esta infiltración no fue tolerada por la élite rectora militar reaccionaria. La toma del poder por los militares,¹⁶⁵ en 1964 y su permanencia por largos veinte años,

¹⁶⁴ Boris Fausto añade que la toma de posesión de la presidencia por parte de João Goulart significó el regreso del proyecto populista, en un contexto histórico de movilizaciones y presiones sociales mucho mayores que las que se habían producido durante el período Vargas. Los ideólogos del gobierno y los dirigentes sindicales trataron de fortalecer el proyecto. Debería basarse en la colaboración entre el Estado, donde se incluían los oficiales nacionalistas de las fuerzas armadas y los intelectuales de la política, la clase obrera organizada y la burguesía nacional. El Estado sería el eje articulador de esa alianza cuya ideología básica era el nacionalismo y las reformas sociopolíticas, denominadas reformas de base. (Op. cit. pag. 247).

¹⁶⁵ Según el Profesor Raimundo Sérgio el régimen militar inaugurado en 1964 significó un revigoramiento del estatismo y una peor distribución de la renta. A nuestro juicio, pese a las características detentorias del régimen militar y el crecimiento económico registrado en la década de los sesenta, hubo un elevado agravamiento de las desigualdades en la distribución de la renta del país. Éste modelo brasileño de desarrollo basó incluso la publicación de los datos apurados en el Censo de 1970, a cuyo debate que se refirió - escribió Fernando Henrique Cardoso en el **prefácio** del libro de TOLIPAN, Ricardo y CARLOS TINELLI, Arthur: "A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento", Zahar Edit., Rio de Janeiro, 2ª ed., 1978, págs. 9/10: "O debate que se referiu mostrou tanto a seriedade, e, ao mesmo tempo, o comprometimento social dos economistas críticos como a pouca credibilidade que tem a posição dos justificados tecnocráticos do **status quo** que persistem em tentar fazer crer à opinião pública que a "ciência", com o esoterismo da sua linguagem e das suas técnicas de base matemática, aponta sempre em favor dos ricos e dos que tudo transformam em justificação de governos eventuais e da ordem dominante".

hasta 1985, caracteriza una fase dura y dictatorial para el país, sin perjuicio de algunas conquistas en el ámbito de la economía del sector público brasileño.

El orden económico y social establecido en la Constitución de 1967 y en su Enmienda Constitucional número 1, de 1969, además de asegurar monopolios de actividades vitales de la producción (como petróleo, gas, etc) en manos del Estado, basada en la filosofía de la seguridad nacional, consagró la intervención estatal en la economía pública, tornando el régimen militar brasileño fuertemente concentrador, estatista, modificando profundamente el escenario político brasileño.

Los presidentes Castelo Branco y General Costa y Silva, este último caído el primero de septiembre de 1969 en verdadero golpe de estado, han establecido las bases de la dictadura militar con las ediciones de los actos institucionales, sobre todo, el del número 5, de 13 de diciembre de 1968. La Junta militar que sustituyó Costa y Silva,¹⁶⁶ tomó el poder, nombrando presidente, el 30 de octubre de 1969, al hasta entonces jefe militar del servicio secreto, General Emilio Garrastazú Médici, lo cual se caracterizó por un gobierno de dos fases: la de la represión y del “milagro económico brasileiro”.

El denominado “milagro o modelo brasileño”,¹⁶⁷ no ha conseguido, todavía, una mejoría de las condiciones de todos los habitantes, sino que ha servido para aumentar el poder económico de ciertos grupos privilegiados. Asimismo, el poder del Estado o su creciente dominio económico, lo cual en aquellos días ha llegado alrededor de una tercera parte de toda la producción industrial, entonces controlada por el Estado, por el Sector Público, especialmente las industrias de materia prima, mientras que el resto estaba en manos del sector privado, nacional y/o internacional.

El General Ernesto Geisel, elegido por sus compañeros generales, llega al poder el 15 de marzo de 1974 e intenta unas reformas sociales, todavía, sin suceso. Ni por eso, ha disminuido la presencia del Estado en la Economía, sino que todo lo contrario. La crisis del petróleo ha hecho comprender con gran rapidez al nuevo presidente Geisel la dependencia exterior de la economía brasileña, dependiente de recursos financieros

¹⁶⁶ La falta de inversiones extranjeras dividió la base militar del régimen, lo que tornó victoriosa la “elección” del candidato a presidencia del Mariscal Arthur da Costa e Silva ligado a sectores desarrollistas de las fuerzas armadas. Por ello fue resucitado, entonces, el modelo juscelinista de desarrollo, con grandes proyectos y plantas, grandes obras públicas, sobre todo, hidroeléctricas y carreteras. (Apud NOGUEIRA CARNEIRO, R.A.Sergio: Op. cit. pag. 165)

¹⁶⁷ Vid., por todos, AVELÁS NUNES, Antonio José: *Industrialização e Desenvolvimento - A economia política do “modelo brasileiro de desenvolvimento”*, Edit. Universidad Coimbra, 1983, sobre todo, capítulo 6: “Crescimento económico e distribuição do rendimento”, págs. 819/963.

externos, en el ámbito económico, y dependiente del mantenimiento del **milagre brasileiro**, en el ámbito político, como para justificar la permanencia de los militares en el poder.

El último gobierno militar, del General Batista Figueiredo,¹⁶⁸ a partir de 1979, dejaba percibir el agotamiento del modelo. No era una casualidad el que los militares brasileños hayan elegido la divisa “Seguridad y Desarrollo”, como resumen y caracterización de su política, dejando muy claro que con ello han entendido principalmente la seguridad interior. La abierta declaración hecha por los militares brasileños de que el espectacular crecimiento económico del país fue consecuencia directa del sistema de gobierno represivo, ha influenciado notablemente en otros países latinoamericanos y sus regímenes. Pero nadie ha caracterizado mejor la quintaesencia del “Modelo brasileño” del período militar que el ex-presidente Médici, al decir: “La economía va bien, pero el pueblo, mal”.

El 15 de marzo de 1985, empieza otra etapa de la reciente vida política brasileña y de su sector público, con los gobiernos civiles de José Sarney (hasta 1990), Collor de Mello (de marzo de 1985 hasta septiembre de 1992), Itamar Franco (de septiembre de 1992 hasta diciembre de 1994) y el actual, Fernando Henrique Cardoso, desde principio de 1995.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Figueiredo asumió con muchos compromisos políticos y muchos problemas económicos. Al mismo tiempo en que patrocinaba la vuelta de las “elecciones directas” y el retorno de los exilados políticos - con la amnistía-, Figueiredo asistía impasible a la deterioración económica con la vuelta de la inflación galopante, al tiempo que luchaba para contener los últimos reductos del militarismo. Según profesor Raimundo Sérgio (Op. cit. pp.167 y ss.). “os governos militares chegavam ao fim com a triste impressão do fracasso. Apesar de terem construído um Brasil forte industrialmente com uma infra-estrutura de dar inveja aos países do primeiro mundo e, acima de tudo, terem consolidado uma unidade federativa nacional e territorial nunca vista, o crescimento desproporcional das populações de baixo rendimento - em parte fruto dos próprios governos militares que estenderam aos rincões mais distantes a assistência médica e sanitária antes restritas às camadas altas da população- e, principalmente a adoção do Funrural, que aumentou de maneira expressiva a expectativa de vida no interior do Brasil. Tudo isso piorou em muito a distribuição de renda no país. E os miseráveis que antes morriam como moscas, agora, aos milhões, deixava perplexa todas as elites brasileiras. Irónicamente elas responsabilizavam os militares pelo engrossamento brutal da base piramidal de renda e o aumento visível da miséria. Apesar de terem participado de todos os governos.”

¹⁶⁹ El mínimo que podemos decir al respecto de éstos gobiernos civiles de la reciente etapa histórica de la vida nacional brasileña es que la misma puede ser caracterizada por la hiperinflación - tras continuos choques heterodoxos de la economía como un todo -, y por la destrucción del servicio público federal. Electo a finales del año de 1994, el actual presidente FHC ha heredado una economía casi enteramente desestructurada por diez años de incompetencia e ineptia de los gobiernos civiles y representa, efectivamente, la retomada de un pacto conservador, cuya previsión más elemental, en su desarrollo, indica, a nuestro juicio, que resultará en una elevada desconstitucionalización del país.

Efectivamente, esos diez años de gobiernos civiles se han caracterizado por constantes tentativas de superación de los graves problemas de inflación a través de sucesivos programas heterodoxos como los planes denominados **Cruzado I y II**, (en el gobierno Sarney), **el Plan Collor I y II** y, por último, el **Plan Real** en sus diversas fases, empezando por la utilización de la URV (la Unidad de Valor de Referencia) hasta el cambio completo del patrón monetario, basado en una ancora cambial, que viene sustentando la inflación en niveles soportables hasta el presente.

al El caso del sector público brasileño en la actualidad.

Hoy por hoy, Brasil vuelve al escenario mundial, desde este punto de vista analítico, vuelve a integrar la economía globalizada del mundo. El profesor Stephen Kanitz, de la Universidad de Sao Paulo, master por la Universidad de Harvard, llega a afirmar que la recesión en Brasil se ha terminado, y añade: "se nadie hace ningún gran error, el ciclo de desarrollo deberá perdurar hasta al menos el año 2.005". Será un ciclo prolongado y más sólido que el milagro brasileño de la década de los setenta"¹⁷⁰.

Excluido el teor exagerado de la afirmación - casi penetrando el Profesor Kanitz en el territorio de la profecía-, indudable es que el actual escenario de la economía brasileña se reserva un conjunto de problemas y perspectivas positivas, ya sea en el ámbito del sector agroindustrial que se desarrolla de manera versátil, ya sea en el ámbito del sector público, especialmente el de la Región Nordeste, cuya experiencia con su Fondo Constitucional de Financiación de Nordeste (FNE) va ser objeto de reflexiones, a seguir.

Pero, sin embargo, busco saber cuales serian estos problemas y perspectivas, en cuáles escenarios político-económicos se presentan tales horizontes, en la actualidad brasileña.

Preliminarmente, conviene subrayar que el país se encuentra en un momento de caracterizada estabilidad política, desde la posesión del presidente **Fernando Henrique Cardoso**, a principios del año de 1995, electo mayoritariamente, aún en el primer turno, factor que concurre para una cierta estabilidad en la Economía como un todo.

Si no olvidamos que el Presidente **Cardoso** fue respectivamente Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores y de Hacienda y Economía, durante el gobierno anterior de **Itamar Franco**, cuando su equipo elaboró y puso en ejecución el Plan de Estabilización conocido por el nombre de **Plan Real**, veremos, sin embargo, que el actual Presidente, además de poseer excelente tránsito internacional - reflejado en

¹⁷⁰ En Revista **Veja**, edición de 12. de octubre de 1994, entrevista en páginas amarillas.

los encuentros y diálogos con Clinton y John Major, de que son ejemplos las citas de 21 de abril y 8 de mayo y asimismo con otros líderes mundiales de la actualidad - ,cuando han demostrado identidad de aportaciones e ideas acerca de la necesidad del establecimiento de un control mundial sobre el flujo internacional de capitales y democratización de la Organización de las Naciones Unidas -ONU -, tiene, pues, plenas condiciones de dar continuidad al ciclo de retomada del crecimiento de la economía nacional brasileña, la cual, mismo antes de las elecciones de 1994 y del éxito del Plan Real, ya venía dando señales de su retomada, teniéndose en cuenta que creció 5% (cinco por ciento) en el año de 1994.

En cuanto al Plan Real, cuyos índices de aprobación, por la población brasileña, tiene continuidad elevada - véase, por ejemplo, encuesta del Instituto **Vox Populi**, publicada en el **Jornal de Brasil**,¹⁷¹ según la cual la confianza y aprobación del **Real**, es de 61% (sesenta y un por ciento), en la fecha de la encuesta, con 76% de expectativas positiva de cara al gobierno de **Cardoso, del PSDB**, el Partido de la social democracia brasileña, cuya popularidad, en el primer mes de gobierno, llegaba a los 72%, con 86% en la valoración optimista de sus electores y 53% entre los electores de su adversario político, **Lula da Silva**.

Es decir, el Plan Real se ha diferenciado de los otros planes económicos heterodoxos, que la sufrida economía brasileña ha conocido a lo largo de los últimos diez años (en febrero de 1986, el **Plan Cruzado**, se caracterizó por el congelamiento total de los precios y sueldos y ganancias de la economía entre los meses de febrero y noviembre de aquel año, lo que permitió una bajada de la inflación del 78% al mes, para niveles iguales o poco superiores a 1% (uno por ciento) al mes, pero sin embargo, tiende provocar gran desabastecimiento en los activos reales y concurrente especulación y cobro de ágio por los agentes económicos empresariales, además de elevado deficit fiscal; En febrero de 1987, ya se conocería una segunda edición de aquel plan: el **cruzado dos**; En 1989, se aplicó el denominado **Plan Verano**, siempre para la lucha contra la inflación que siempre volvía, amenazadora y persistente; motivación, pues, responsable por la implantación de los Planes **Collor I y II**, respectivamente en enero de 1990 y febrero de 1991, los cuales, además del congelamiento de sueldos y ganancias, vinieron acompañados de retención de los ahorros populares y Fondos de Inversión (M 1), hasta el límite aleatorio de cincuenta unidades monetarias de la época, y lo que es peor, sin cualesquier resultados económicos positivos de larga duración, además de la desagradable sorpresa impuesta

¹⁷¹ JORNAL DO BRASIL, Edición de 12 de fevereiro de 1995.

a la población nacional proporcionada por desentrañar paquetes de medidas financiera-económicas ineficientes.

En cambio, en 1994, el entonces ministro de Economía **Henrique Cardoso** implantó, tras largos debates y discusiones con la sociedad civil y el Congreso Nacional, la URV (Unidad de Valor de Referencia), primer paso de la desindexación de la economía brasileña- históricamente inflacionaria y superindexada.

A través del mecanismo de la URV, en vigor desde febrero hasta julio de 1994, se buscó eliminar la memoria inflacionaria de la economía nacional brasileña, desindexando las inflaciones pasadas de los reajustes de precios de los bienes y servicios en el presente, al tiempo en que se preparó la tierra para la introducción del nuevo patrón monetario, el **real**, lo cual, sostenido por áncora cambial del dolar americano, inició su trayectoria con la paridad US\$ 1,00/R\$ 1,00, equivalente a 01 UVR(Una unidad de valor de referencia),cotizada el 1 de julio de 1994 a Cr\$ 2.750,00(dos mil, setecientos cincuenta cruzeiros reales - el anterior padron monetario, poco a poco sustituido por la nueva moneda corriente del país, el **Real**).

Es menester subrayar, aqui y ahora, ciertas diferencias entre el Real brasileño y el **peso** argentino: mientras éste se caracterizó por la fijación del cambio en la paridad de 1 para 1, colocando el medio circulante argentino basado o lastreado unicamente en las pocas reservas del país, tiende generar, por eso, una enorme crisis de liquidez, situación por demás agravada con la crisis mejicana, el **Real** respetó las reglas del mercado libre al permitir que la paridad inicial pretendida de 1 para 1, de la nueva moneda con el dolar americano, fuese desarticulada, a efectos del libre flujo de capitales - inevitable con la llegada de alguna credibilidad del nuevo patrón monetario.

Efectivamente, el Estado brasileño hizo intervención solamente para establecer unas bandas - la máxima y la mínima - en la cotización interna del Real en relación con el dolar americano, evitando, por supuesto, el artificialismo de la fijación cambial paritaria, insostenible a lo largo del tiempo, en economías periféricas.

Las autoridades económicas brasileñas, disponían de una reserva internacional de US\$ 45.000 millones, además de un equipo de técnicos expertos en los errores y aciertos de planes anteriores, bien así con la observación del Plan Cavallo argentino, con años exitosos. Con la misión primordial de estabilizar los precios en la economía, el Plan **Real** incentivó la producción industrial y la retomada del crecimiento, consiguió bajar la inflación de los 50% mensuales para los 16% anuales.

De ese modo, la estabilidad política y económica actual brasileña concurre para la apertura y integración de su economía a los mercados globalizados del Occidente: desde el principio del año pasado de 1995, entró en vigor el Mercado común del Cono

Sur (MERCOSUR), lo cual cuenta con US\$ 700.000 millones, atribuyéndose US\$500.000 millones al Brasil, y los restantes US\$ 200.000 millones a los tres otros países integrantes.¹⁷²

Por otro lado, la reciente crisis que atingió la economía mejicana ha alertado a las autoridades económicas brasileñas en el sentido de prevenir más razonablemente para una eventual huída de capitales, sobre todo de los **fondos de pensión americanos**, los cuales especulan y circulan libremente en busca de mejores intereses.

Hay que añadir algunas diferencias entre los programas mejicano y brasileño: mientras aquel lleva ya nueve años, el Plan Real brasileño no cuenta aún con tres, sujeto, por lo tanto, a correcciones de dirección; mientras las reservas mejicanas totalizaban solamente 6.500 millones de dólares, las brasileñas estuvieron cerca de los US\$ 40.000 millones, siete veces mayores, por lo tanto; Las platas especulativas aplicados por extranjeros en Méjico era de US\$ 75.000 millones, mientras en el Brasil no pasaba de los US\$ 13.000 millones.

Por otro lado, el balance comercial brasileño es positivo en US\$ 11.000 millones, mientras el mejicano érase, por ocasión de la reciente crisis, negativa en US\$ 18.000 millones. Con 75% (setenta y cinco por ciento) de sus exportaciones vueltas a los Estados Unidos de América, los mejicanos exajeran en la unidependencia, mientras solamente 25% de las exportaciones brasileñas son devueltas al mercado americano, disponiendo la economía brasileira de un mercado y una pauta exportadora más diversificada, por lo tanto.

Por éste conjunto de razones, el Plan **Real** no ha sufrido hasta el momento grandes cambios en virtud del terremoto mejicano.

El Presidente **Cardoso** aporta y desarrolla la idea, en el ámbito internacional, de reordenación del sistema financiero mundial, sin embargo, como forma de encontrar mecanismos más adecuados para prevenir crisis financieras como la que vivió Mejico. En el plan interno, el Gobierno brasileño continúa la lucha por la aprobación en el Congreso Nacional de un conjunto de reformas constitucionales, para los siguientes

¹⁷² Brasil, en realidad, tiende a configurarse como una verdadera "puerta de entrada" o de acceso europeo al MERCOSUR. Según MICELLI ZOULDINE, Renata ("El Brasil en el contexto del Mercosur" en **Jornadas Brasil-Mercosur-Unibero**, São Paulo, 1997 (Mecanografiado) son cuatro los factores principales responsables por reconocimiento de esta novedad: 1) Se subraya el gigantismo en comparación con sus socios del MERCOSUR, con reservas casi inagotables para ocupar; 2) el Brasil es el gran mercado de la región, en expansión y evolución constantes, siempre voraz a la adopción de la modernidad; 3) Es, sin duda alguna, el país con mayor potencial económico productivo de Iberoamérica, por su dotación de recursos naturales y humanos, además de la respectable stock de capital ya acumulado; y, 4) Es poseedor de reconocida capacidad empresarial, así como de dinamismo emprendedor y de gerencia".

temas: a) **flexibilización de los monopolios, en concreto, los monopolios del petróleo y gas canalizado**; b) **Reforma del Preveer**; c) **Reforma del Capítulo del Orden Económico** (título VII, de la Constitución Federal de 1988) muy en especial, las diferencias entre empresa brasileña y empresa brasileña de capital nacional, que tantas inversiones extranjeras, sobretudo, japonesas, vienen afastando del país; d) **Reforma fiscal y tributaria**: objetivo de cortar las dispesas y aumentar las recetas; sobre todo, hay que solventar la elevada divida mobiliária de los Estados Miembros, que ya totaliza US\$ 31.000 millones, observándose que en el caso de Sao Paulo, por ejemplo, su gobernador, Mario Covas, se queja que su dívida de US\$ 14.000 millones crece mensualmente en unos US\$ 500 millones en virtud de los elevados intereses, mantenidos elevados durante el Plan Real como forma de contener el consumo y hacer política económica que, sin embargo, casi inviabiliza o perjudica sensiblemente las deudas de los Estados Miembros para con la Unión; e) **Reforma Administrativa**, a través de la cual el Estado brasileño va adaptar su sector público a la necesidad de modernización de sus estructuras, eliminando la **estabilidad constitucional** de los funcionarios públicos, bien así conocerá las privatizaciones de muchas empresas públicas¹⁷³ como forma de ampliar los activos disponibles al gobierno para posibilitar

¹⁷³ Dentro de las privatizaciones recientes la más polémica ha sido aquella de la Compañía Valle de la Ria Dulce (en lo sucesivo CVRD). Hubo diversas manifestaciones - públicas y privadas, de la parte de los científicos e intelectuales, de los partidos políticos a los sindicatos, la iglesia, etcétera -, contra el proceso de privatización de la misma, sobre todo con base en relato producido por el Grupo de Asesoría Técnica (GAT) de la Comisión Externa de la Cámara de los Diputados, el cual apuntó irregularidades - subavaliación del patrimonio de la empresa, amenaza de pérdida del control nacional sobre la misma, etcétera -, en el proceso de privatización de la CVRD. Tras reunión realizada el 31 de marzo de 1997 en la Coordinación de Programas de Posgrado en Ingeniería (Coope/UFRJ), fue encaminada carta al presidente Cardoso firmada por el presidente de la Asociación Brasileña de la Prensa (ABI), señor Barbosa Lima Sobrinho; por el presidente de la SBPC, señor Sergio Ferreira; por el presidente de la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), señor Ernando Uchoa; por Dom Luciano Mendes de Almeida, o bispo representante de la Provincia Eclesiástica de Mariana, etcétera, donde pedían al Presidente de la República la suspensión del mencionado proceso de privatización 'para que la sociedad brasileña pueda hacer una reavaliación madura y equilibrada sobre tema tan grave.' A nuestro juicio, aunque no haya sido retirado el control nacional sobre el sistema CVRD tras su efectivo proceso de privatización recién concluido, sin embargo, la subasta de la venta de esta empresa representó para el país la pérdida de uno de sus 'instrumentos más poderosos de participación soberana en el sistema internacional altamente competitivo'. Cabe destacarse que el sistema CVRD es un conglomerado lucrativo, que no depende de recursos del Tesoro Nacional, formado por 54 empresas - propias, controladas o coligadas-, que ha recibido de la Unión, por tiempo indeterminado, las concesiones que importan hoy unos 16 millones de hectáreas, en áreas seleccionadas por su potencial mineral; además, el sistema CVRD es quien mejor conoce el subsuelo brasileño y trabaja basicamente con recursos no renovables; "Tiene derechos minerais sobre reservas comprobadas de 41 billones/toneladas de minerio de cobre, 678 millones/ton de bauxita, 67 millones/ton de manganés, 70 millones/ton de níquel, 122 millones/ton de potasio, 9 millones/ton de zinc, un 1,8 millones/ton de uranio, 1 millón/ton

la administración de los servicios públicos fundamentales; y, por última, f) la **Reforma Financiera** mediante la cual se supone habrá incorporaciones y fusiones a través del PROER (Programa de estímulo a la re-estructuración y al fortalecimiento del sistema financiero) de entidades bancarias.

El ajuste de la banca nacional merece alguna consideración: lo que ha ocurrido con el Unibanco en relación al Banco Nacional es ejemplo de lo que puede decirse ocurrirá necesariamente en el Brasil, de los próximos cuatro años, aunque la cuestión planteada por la intervención sobre el Banco Económico merezca críticas.

Siempre visando la acomodación de la nueva estructura bancaria nacional o, también, la reducción de las superposiciones de actividades y despesas o dispendios estatales con sus bancas públicas habrá inevitablemente fusiones e incorporaciones con inmediatos reflejos en el nivel de empleo en el sector bancario.

En efecto, el actual numero de 240 bancos de Brasil podrá ser reducido a la mitad, según previsión de la corretora americana, Salomon Brothers¹⁷⁴, teniéndose en cuenta que el sistema financiero brasileño aún no se ha ajustado completamente al régimen de baja inflación. Es suficiente no olvidar que los diecisiete mayores bancos brasileños tenían el **floating** girando en torno de 58,35% (cincoenta y ocho coma treinta y cinco por ciento), es decir, US\$ 7.200 millones que han sido rebajados para solo US\$ 361 millones anuales de **floating**, o sea, solamente 2,87% (dos por ciento coma ochenta y siete).

La actual situación de la banca brasileña está a exigir un completo y radical cambio hacia el nacimiento de instituciones más fuertes, con el doble del patrimonio y la mitad de las despesas, sobre todo, administrativas, es decir, de los actuales 311.566 funcionários bancarios del Brasil de hoy, trabajando en 9.273 oficinas de todo el país¹⁷⁵, habrá que hacerse las referidas fusiones. Durante los años de 1996 y 1997

de titanio, 510 miles/ton de tungstenio, 60 miles/ton de niobio y 563 toneladas de oro, según el documento/carta enviado al Presidente de la República. Otra información interesante contenida en dicha carta se refiere al hecho de que el sistema CVRD dispone de un presupuesto bruto anual en torno de US\$ 5.500 millones y aplica un 8 por ciento de su lucro neto en programas de elevada relevancia social para un centenar de municipios brasileños (ubicados en los Estados de Maranhão, Minas Gerais y Espírito Santo), como salud pública, saneamiento básico, preservación del patrimonio histórico, creación de distritos industriales, formación profesional de niños y jóvenes, además de otras actividades correlatas. Cfr., **Jornal da Ciencia**, Rio de Janeiro, ediciones de 31.1.97 y 04.04.97, págs. 1 y ss.

¹⁷⁴ Cfr. Jornal O GLOBO, edición 5 de noviembre de 1995, pp. 50

¹⁷⁵ Idem, ibidem.

este número de bancarios disminuyó sensiblemente en el país en virtud de las muchas retiradas forzadas, de los despidos frecuentes y de los estímulos financieros presentados por la Banca privada y pública a las autodimisiones en el sector.

Inseridas en los denominados PECs (Planes de Enmiendas Constitucionales) remitidas por el Ejecutivo al Congreso Nacional deberán tales reformas mencionadas, según análisis de los expertos, desarrollarse aún a lo largo de toda la actual legislatura, pues, aunque el Gobierno cuente con apoyo parlamentario, su tramitación suele venir tras largos plazos de debates y discusiones hasta la final obtención de la mayoría constitucional y regimentaria exigidas (3/5 de los votos de los respectivos miembros de ambas las casas del Congreso, según establece el artículo 60, párrafo segundo, de la Constitución de la República Federal de Brasil).¹⁷⁶

Teniéndose en cuenta que la revisión constitucional del gobierno anterior fue malograda, revisión facilitada y prevista para ocurrir pasados cinco años de la promulgación de la **Lex Suprema** de 1988, yo creo que el actual Gobierno, iniciado el año de 1995, conoce mejores condiciones que el anterior para hacer pasar en el Congreso Nacional¹⁷⁷ estas reformas constitucionales pretendidas, de las cuales, según alega, depende para gobernar el país hacia una abertura democrática que una economía globalizada exige.

En el ámbito de las actuaciones concretas, el equipo económico que supervisa el Plan Real de estabilización de los precios, observa que se depara con los siguientes problemas que busca solventar, de manera a asegurar las principales metas divulgadas:

1) Asegurar que la tasa de crecimiento de la demanda global no incremente

¹⁷⁶ A nuestro juicio, en que pese las dificultades naturales de introducción de Enmiendas Constitucionales en un texto constitucional de tipo rígido como el brasileño, el actual Gobierno Civil de FHC - sobre todo, tras la aprobación, a principios del año de 1997, de la EC que posibilitará la presentación de la candidatura del Señor Henrique Cardoso a nuevo mandato presidencial, a finales de 1988 -, concentra tanto poder como para desconstitucionalizar el país, en cumplimiento del objetivo del pacto conservador que lle ha llevado al Planalto Central.

¹⁷⁷ Sobre todo ahora (febrero de 1997) que ha logrado aprobar Enmienda Constitucional que posibilita la reelección en cargos del Poder Ejecutivo, lo que ciertamente llevará a cabo una re-elección del actual Presidente de la República, el sociólogo FHC; En éste mismo inicio de febrero, el Ejecutivo en Brasil ha logrado elegir su candidato a Presidente del Congreso Nacional, el senador Antonio Carlos Magalhães (ACM), del PFL, con una vitória de 52 votos contra solamente 28 del candidato opositor, el senador Iris Rezende, del PMDB goiano; además de consagrar Presidente de la Cámara Federal al diputado Federal Michel Temer, del PMDB paulista, los cuáles dos líderes comandarán el Congreso Nacional durante los dos proximos años, hasta 1988, cuando, estarán en pleno ejercicio de sus cargos tan relevantes, durante la elección presidencial en la cual el actual Presidente de la República estará intentando re-elegirse, en 1988, bajo normas electorales a ser definidas por un Parlamento o Congreso Nacional a la sazón diridido por los actuales presidentes electos. Vid., por todos, artículo de **Revista Veja**, edición de 12 de febrero de 1997, "Barba, cabelo e bigode", págs. 24 y ss.

por encima de la capacidad de la oferta global - esta sería la justificación de la decisión de aumento del impuesto de importación de 30% para 70% (setenta por ciento) sobre cualquier coche importado, lo que generó descontento de parte de la clase empresarial y de países vecinos, como Argentina, por ejemplo; **2) Política de cambio y interés consistentes:** yo creo en el acierto de la decisión gubernamental de repasar parte del sacrificio estabilizador al sector bancario, sector éste ya demasiado beneficiado en las décadas pasadas, con las políticas inconsistentes de intereses elevados y fuerte indexación de la economía;

3) Evitar la eventual vuelta de la indexación de la economía: pero parece, sin embargo, poco aceptable el tipo de Acuerdo hecho entre Gobierno y diputados del sector rural, terratenientes de la UDR-Unión Democrática Ruralista, el mes de marzo de 1995, exonerándoles de pagar la TR (tasa de referencia) en antiguos contratos, lo que resultó perjuicios exagerados para las instituciones financieras oficiales federales, sobre todo al Banco del Brasil;

Nos preguntamos hasta cuándo los gobiernos brasileños recibirán y aceptarán las presiones de los grupos ruralistas. Aunque no lo sepamos, lo que sí sabemos es que la aceptación de este tipo de presión representa una irresponsabilidad política, tal vez digna hasta de motivar la petición del **impeachment** por corrupción y atentado contra la probidad en la Administración, a nuestro juicio, según previsión en el art. 85, apartado V, de la Constitución Federal de 1988, y, por último,

4) La cuestión fiscal, en especial en la tentativa de ampliación de la base de incidencia de los impuestos, los cuales, idealmente, debiesen hasta disminuir en número, desde que reducida la alícuota marginal sin perjuicio de la recaudación global, bien así ampliada su base de incidencia que, acompañada de mejora en el sistema de recaudación, obtendría resultados para **el sector público**; e, incremento de la eficacia y eficiencia en la gestión de la cosa pública, a través de políticas de control de los gastos, lo que elimina el déficit.

Por otro lado, las medidas de contención del crédito, a través del incremento del compulsorio de las bancas, han sido tomadas en los meses de mayo y junio de 1995, con gran acierto, desde el punto de vista económico: el aumento del compulsório bancario sobre los CDB (certificados de depósitos bancarios), por determinación de Circular del Banco Central de Brasil (en lo sucesivo, BACEN), buscando disminuir el crédito bancario y, consiguientemente, no incentivar el consumo y desacelerar el crecimiento de la economía.

Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (en lo sucesivo, IBGE), en el primer semestre de 1995, el país creció a un ritmo de 9% al año. Hemos

de reconocer que se trata de un crecimiento a una velocidad exagerada, en la medida en que el consumo crecería a niveles todavía más frenético que la producción local/nacional, conduciendo a una elevación de los precios y perjudicando el comercio exterior. Por otra parte, la cuestión más crucial que impone solución efectiva y esperada de la economía brasileña actual, en especial de su sector público, se relaciona con la **política cambial**.

Es decir, nos preguntamos cómo solventar la crisis del balance de pagos, en la época del **Real**. Existen, sin embargo, dos aportaciones teóricas en el análisis fundamental del tema planteado: una primera posición que agrada a los exportadores, defendida por el diputado federal y ex-Ministro de Hacienda, Señor Delfim Neto, sería el “ajuste cambial directo”, es decir, la defensa de un libre flujo de capitales especulativos, que abomina medidas recesivas por representar elevado coste político y desorganizar, según él, el empleo y la actividad productiva.

Esta posición parte del hecho de que ha ocurrido en los dos últimos años pasados algunos déficits en el balance comercial de Brasil.

Una segunda posición, ésta de defensa de un ajuste cambial por la vía recesiva en una visión financiera es asumida por el actual equipo económica del Gobierno, sobre todo, por el Ministro de Economía y Hacienda, señor Pedro Malan (y Gustavo Franco, de la directoría del BACEN), los cuales luchan y han venido luchando por un “descalientar” de la economía a través de la reducción del ímpetu importador que viene caracterizando el país desde el año 1995, lo que resultaría en liberar productos para la exportación, según ellos.

Sería esta última una posición que agrada, sin embargo, a las grandes bancas de negocios y inversiones, a evitar la huida de los capitales del mercado financiero brasileño, motivada por la crisis mejicana de 1994/95.

Indispensable es considerar que más pronto o más tarde, el ajuste cambial tendrá que travesarse en el Brasil, pareciendo a la gran parte de los analistas financieros del país que la postura de las autoridades monetarias de pretender salvar el Plan Real y el Balance de Pagos brasileños por la vía de la contención del consumo, del crédito y por el “descalientar” de la economía como un todo, va funcionar en el momento, pero sólo como mero paliativo y no como verdadera solución de los problemas reales y efectivos que están en la base de todo.

Tampoco creemos que sea posible acabar la inflación por decreto o declaración gubernamental. Pero, sin embargo, yo creo firmemente que la economía brasileña, a pesar de su debilidad histórica, inicia en estos años, una etapa de relativa estabilidad y crecimiento económico sustentado, fundamentalmente por la presencia del clima

de estabilidad política acompañado de la inegable decisión de apertura y integración del país a las economías globalizadas del mundo, ya sea mediante el MERCOSUR, ya sea a través del Acuerdo Marco recién firmado con la Unión Europea, en la cumbre europea de Madrid.

Podemos afirmar, sin embargo, que los antecedentes del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste son toda una política del sector público nacional, es decir, un conjunto de medidas intervencionistas de la Unión hacia una superación por las regiones menos desarrolladas de sus debilidades y desigualdades sociales y regionales, a través de los incentivos fiscales, renuncias fiscales, al fin y al cabo, una política regional ni siempre la más coherente o adecuada, pero de alguna forma, voluntarista.

El FNE, por lo tanto, en términos fácticos, se materializa como más un instrumento de financiación de una región históricamente sacrificada por dificultades climatológicas - en función de la presencia de su semi-árido seco y extenso-, económicas, sociales, políticas, etcétera.

Merece preguntarse cuáles efectos positivos tales Fondos Constitucionales español y brasileño, de compensación de las desigualdades fiscales entre sus regiones y nacionalidades internas, tienen, de hecho, resultado. Pues, si aquí como allí, por veces, parecen pocas las esperanzas de resultar necesariamente compensatorias tales intervenciones estatales, desde el punto de vista financiero y hacendario, lo tan sólo atendimento de los principios constitucionales de la equidad y de la solidaridad. además del hecho de efectivizarlos o garantizarlos, continúa a justificar y valorar positivamente las actuaciones del FCI, en España, e del FNE, en Brasil.

Conviene, quizás, una mínima demostración numérica de estas constataciones. Es decir: lo que se debería poder saberse es si con las cuantías con que cuentan los Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y el Fondo Constitucional de Financiación de Nordeste (FNE) es posible enfrentar la efectividad de la solidaridad interterritorial y la tentativa de reducción de las desigualdades regionales y sociales, en los respectivos países. Por ello, hemos de destacar, más adelante, los datos estadísticos referentes a la realidad fáctica del FNE, a ejemplo de lo que ya hemos hecho en relación a la realidad fáctica del FCI.

Al fin y al cabo, además del estudio comparado específico que haremos con el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), instituido por el artículo 159.2, de la Constitución Española de 1978, no podemos olvidar la oportunidad histórica, en esta tesis doctoral, de traer datos y elementos presupuestarios y concretos sobre los escenarios de la economía mundial y regional, en general, y sobre el Fondo

Constitucional brasileño, en particular, los cuales han compuesto las “**Directrices para un plan de acción del BNB (1991/1995)**”.

En definitiva, el estudio de los orígenes del FNE, ya sea en torno de los orígenes legales, ya sea de los orígenes fácticos, ha de tener en cuenta, siempre, la cuestión regional y la opción por una misión de desarrollo de la Región Nordeste, de la institución oficial de crédito de la Unión,¹⁷⁸ encargada de gestionar los recursos del Fondo, en la hipótesis concreta, el BNB, muy especialmente, los estudios y publicaciones de su Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste-ETENE.¹⁷⁹

b/ El Fondo de las Sequías y el Fondo de Inversiones del Nordeste (FINOR) en cuanto antecedentes directos del FNE

Si por un lado, las intervenciones históricas de la Hacienda Central o del Gobierno de la Unión en las regiones subdesarrolladas del país, muy especialmente en la región Nordeste, pueden ser consideradas como antecedentes indirectos más distantes de la actual realidad fáctica del FNE, por otro lado, va a ser el Fondo de las Sequías, previsto en la Constitución de 1946 y retirado del orden constitucional federal en el año de 1967- además, del Fondo de Inversiones del Nordeste (adelante, solamente

¹⁷⁸ Referencia hecha al Banco de Nordeste de Brasil S/A (BNB), creado por la Ley número 1.649, de 19 de julio de 1952. Vid. tb., art. 34, párrafo 10, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitórias (ADCT), lo cual dispone: “Entre tanto no entra en vigor la ley prevista en el art.159,I, “C”, cuya promulgación se hará antes de 31 de diciembre de 1989, se garantiza la aplicación de los recursos previstos en aquella disposición de la siguiente manera:

I- seis décimas por ciento en la Región Norte, a través del Banco de la Amazonia S.A.;

II- un entero y ocho décimas por ciento en la Región Nordeste a través del Banco del Nordeste de Brasil S.A.;

III- seis décimas por ciento, en la Región Centro Oeste a través del Banco de Brasil S.A.”

¹⁷⁹ La Ley núm. 1649/1952, de 19.07.52, del BNB, fue precedida por la mensagem núm.363, remitida al Congreso Nacional por el, a la sazón, Presidente de la República, señor Getúlio Vargas, en octubre de 1951, por la cual Vargas colocaba la creación del Banco del Nordeste del Brasil en el marco de un plan de reformulación de la política de la Unión en relación a los problemas de la Región Nordeste. Mencionada Mensagem preveía que al BNB asistiría la misión de “asumir el liderazgo en la realización de un programa de emprendimientos rentables, complementarios de las obras y servicios públicos regulares, estimulando y ayudando la iniciativa y los capitales privados, asociándose, cuando necesario, al capital público, y de ésta forma fijando y atrayendo capitales y ampliando las perspectivas del empleo en el Nordeste” (sic) Hay que añadir que en la misma Mensagem Presidencial la cual suponía caber al BNB aplicar los “Fondos Rotativos de Asistencia y Fomento”, igualmente preveía la creación de un órgano hasta la presente fecha diferenciador del mayor Banco de desarrollo regional de América Latina, el BNB, en relación a las demás instituciones financieras, es decir, un órgano generador de una de las relevantes, respetadas y valoradas bases de datos acerca de la economía y de otros aspectos de la realidad de la región Nordeste brasileña, el ETENE - (Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste).

FINOR)-, los dos antecedentes, a nuestro juicio, más directos que el Fondo FNE ha conocido.

A través de la creación del BNB en el año de 1952, vía edición de la Ley núm. 1.649, de 19.07.52, sancionada por Getulio Vargas, la nueva entidad financiera fue caracterizada como 'instrumento de aplicación de parte de los recursos constitucionales destinados al Polígono de las Sequías,' el cuál podría ejecutar la Ley núm. 1.004/1949, de 24 de diciembre, del Fondo de las Sequías, cuya determinación legal establecía, entre otras cosas, la obligatoriedad de aplicación por el Tesoro Nacional, de un porcentaje de los ingresos tributarios de la Unión en la asistencia a las víctimas de las sequías de la región Nordeste.

En verdad, la Constitución de 1946 establecía la previsión de aplicación, por el Tesoro Nacional, de 1% (un por ciento) de los ingresos tributarios de la Unión en socorro a las víctimas del "polígono de las sequías".

El artículo 29, de las Disposiciones Transitorias de la Constitución de 1946 establecía que el Gobierno Federal quedaba obligado "dentro del plazo de veinte años, a contar desde la fecha de la promulgación de esta Constitución, a diseñar y ejecutar un plan de aprovechamiento total de las posibilidades económicas del Rio São Francisco y sus afluentes" en el cual aplicaría, anualmente "cuantía no inferior a 1% (un por ciento) de sus ingresos tributarios".

Como podemos ver a través de la disposición literal del artículo mencionado, los Constituyentes de la redemocratización (1946), inspirados por la política económica del Presidente Estadounidense Roosevelt que resultó en el proyecto del Valle del Tennessee intentaron establecer un plan de acción regional equivalente.

La competencia de la Unión en lo que se refiere a la defensa permanente, no solamente contra los efectos negativos de las sequías y de las endemias rurales, sino también de las inundaciones, fue reactivada con la Constitución de 18 de septiembre de 1946,¹⁸⁰ al producir una técnica nueva en el ámbito constitucional, es decir, al vincular unos porcentajes de los ingresos tributarios de la Unión a la ayuda financiera que ésta se proponía a repartir obligatoriamente al Nordeste, para ejecutar allí medidas de defensa contra los efectos devastadores de las sequías.

¹⁸⁰ Nótese que la re-activación o acentuación de la Competencia de la Unión en lo que se refiere a la defensa permanente contra los efectos de las sequías del Nordeste, por la **Lex Magna** de 1946, continuaba la tradición de la Constitución de 1934, desafortunadamente, destrizada por el golpe de Estado de 1937, con la implantación del "Estado Nuevo" de Getulio Vargas. La Constitución de 1946 añadió la expresión "rurales" a las especies de endemias que la Unión debería mantener permanente cuidado, previsión existente ya en el texto constitucional de 1934. Cfr., por todos, PAES DE ANDRADE y Otro: "Historia Constitucional do Brasil", Edit. Paz e Terra, 3 @ edición, São Paulo, 1991, págs. 407 y ss.

Éstas, pues, son los orígenes del Fondo de las Sequías.¹⁸¹ La Constitución de 1946, por lo tanto, ha dado carácter constitucional al Fondo de las sequías, además de haber introducido otras novedades tales como la expresión “Plan” resultando en conscientizar al legislador constituyente de la importancia de la planeación dentro de las nuevas condiciones de la sociedad contemporánea; con ello, identificamos igualmente, los orígenes de la “Constitución Económica”, en el marco del constitucionalismo brasileño, con sus preocupaciones con la planeación regional.

La acción regional de la Unión desarrollada en la Constitución de 1946, en efecto, no se limitaba a la Región Nordeste, sino que preveía igualmente otras regiones del país, como la Amazonia, cuya atención del Constituyente jamás se tenía referido antes; Así que la Región Norte (Amazónica) figuró, al lado de la región Nordeste, entre las regiones brasileñas a ser recuperadas económica y financieramente por la Unión a través de mecanismos de compensación financiera ordinaria (**Finanzausgleich**), como el Fondo de la Sequías, aplicable a ésta última región, mientras se establecía una clase de compensación extraordinaria para la región de la Amazonía.

El Fondo de la Sequías, establecido por la Constitución de 1946 - antecedente directo, a nuestro juicio, del FNE actual -, fue un instrumento ordinario de compensación horizontal indirecta, a través del cual, la Unión se proponía repartir como uno por ciento de sus ingresos tributarios con la Región Nordeste, de manera regular, anual y continúa, por lo que se diferenciaba de la clase extraordinaria de compensación financiera prestada a la región Norte, en virtud de su carácter temporario o extraordinario, es decir, con la duración de solamente veinte años, según la previsión constitucional dispuesta en el artículo 199, de la Constitución de 1946.¹⁸²

¹⁸¹ Es bien verdad, por otro lado, que el Presidente Epitácio Pessoa ya tuviera semejante preocupación con los efectos negativos de las sequías frecuentes, en la Región del Semi-árido Nordestino, en la medida que antes determinara, aunque por vía legislativa ordinaria, es decir una norma de rango legal, y no constitucional, en el afastado año de 1919, ayudas financieras a las Sequías. El fenómeno de las sequías del Nordeste es fenómeno grave y complejo, en cuyos marcos edafológico y climatológico ya se han hecho investigaciones científicas diversas. **Vid.**, por todos, DE SOUZA BRASIL, Tomaz Pompeu: “História das Secas”, Fortaleza, 1983.

¹⁸² Nótese que el art. 199, de la Constitución Federal de 1946, no obstante, preveía un reparto de los ingresos de la Unión a la región Amazónica a través de un “Plan” de valoración económica de aquella región Norte, en la cual serían aplicados, durante, por lo menos, veinte años consecutivos, cuantías no inferiores a un tres por ciento de éstos ingresos; Como ha puesto de relieve BONAVIDES (op. cit. pag. 413), ‘el artículo 199 de la Constitución de 1946 ministraba a la Amazonia tratamiento casi tan privilegiado cuanto aquel que se ha concedido al Nordeste’. Y añade el autor, en el mismo sentido: “O Nordeste ficava, pois, altamente aquinhoado pela Constituição de 1946, como área de convergência de recursos federais, num montante de quatro por cento da renda tributaria da União e que deveriam ser aplicados, planejadamente, já através de obras e serviços de assistência econômica e social - para fazer face aos calamitosos efeitos das secas- já mediante uma ação de envergadura, tendente ao aproveitamento do potencial econômico da bacia do São Francisco.”

El Fondo de la Sequías, sin embargo, se ha constituido en un mecanismo de compensación financiera interterritorial horizontal indirecta cuya inspiración fundamental se halla, precisamente, en los problemas económicos y sociales advenidos y, historicamente, surgidos con el fenómeno de las frecuentes sequías en la Región Nordeste brasileño, es decir, en el semi-árido del Polígono de las Sequías, como es denominado por cierta legislación ordinaria.¹⁸³

Una de las soluciones que se ha intentado, a lo largo del presente siglo, para los problemas frecuentes de sequías en la Región Nordeste es la transposición de las aguas del Río São Francisco. Concebido hace más de medio siglo, y recordado a cada sequía que ocurre en la Región - como está a ocurrir precisamente en éste año de 1997-, el polémico proyecto fue retomado en el anterior Gobierno Federal del Presidente Itamar Franco, por su entonces Ministro de la Integración Regional, señor Aloisio Alves, ex-diretor del BNB, según el cuál 'para irrigar 600 mil hectáreas de tierras, vamos sacar del Río San Francisco menos que un 3 por ciento de los casi

A nuestro juicio, el aprovechamiento del potencial económico y hidrológico estratégico de la bacía y de las aguas del Río San Francisco continua una asignatura pendiente del Gobierno Central hacia la Región Nordeste, pese a las opiniones técnicas contrarias, como la aportada a la Reunión Especial de la SBPC (Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia), realizada en Feira de Santana, en los días 24 y 28 de noviembre de 1996, por el geólogo Aldo Rebouças, del Instituto de Estudios Adelantados de la Universidad São Paulo (IEA/ USP), según el cual el proyecto de trasladar las aguas del Río San Francisco para la irrigación del Nordeste es inoportuno. A nuestro juicio, lo que hace falta es voluntad política de solventar el problema, afrontando, por lo tanto, el desafío tan antiguo cuanto pendiente y urgente.

¹⁸³ La primera Ley Ordinaria que se ha referido al Polígono de las Sequías fue la Ley núm. 175/1936, de 07 de enero, del Polígono de las Sequías, publicada en el Diário Oficial de la Unión (DOU), en 13.01.1936, cuyo artículo 2, literalmente dice: "A área dos Estados do Norte a considerar no plano referido no art. 1 (Plano de sistemático de defesa contra os efeitos da seca nos Estado do Norte, previsto no art. 177, da Constituição Federal de 1934) é limitada pela poligonal cujos vértices são os seguintes: cidades de Aracati, Acaraú e Camocim no Ceará; intersecção do meridiano de 44 graus WG, com o paralelo de nove graus; intersecção do mesmo meridiano, com o paralelo 11 graus e cidade de Amargosa, no Estado da Bahia; cidade de Traipu, no Estado de Alagoas; cidade de Caruaru, no Estado de Pernambuco; cidade de Campina Grande, no Estado da Paraíba; e cidade de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte". Vid., también, la Ley 1.348/1951, de 10.03.51, del Polígono de las Sequías.

Por otro lado, son importantes los diplomas legales siguientes respecto al tema: Decreto-Ley núm. 9.857, de 13 de septiembre de 1946, publicado por el DOU (Diário Oficial de la Unión), en 16.09.46, cuyo artículo 1 afirma *ex-litteris*: "O artigo 1 do Decreto-Lei número 8.486, de 28 de dezembro de 1945, passa a ter a seguinte redação: A Inspeção Federal de Obras contra as Secas(IFOCS), órgão integrante do Ministério da Viação e Obras Públicas, diretamente subordinado ao Ministro de Estado, passa a denominar-se Departamento Nacional de Obras contra as Secas(DNOCs), com sede na Capital Federal, e tem por finalidade a realização de todas as obras, destinadas a prevenir e atenuar os efeitos das secas na região a que se refere o art. 2 da Lei num. 175, de 7 de janeiro de 1936, na área compreendida entre a margem direita do rio São Francisco desde Barra, no Estado da Bahia, até Pirapora, no Estado de Minas Gerais, a linha Pirapora-Montes Claros e a linha Montes Claros-Amargosa, no Estado da Bahia, e em outras zonas do país, a que a lei venha a estender o seu campo de atuação" (negritas de nuestra iniciativa).

100.000 millones de metros cúbicos de agua que él lanza o despeja en la mar anualmente”, en declaraciones aportadas a la reciente cuarta Reunión Especial de la SBPC (Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia), día 24 de noviembre de 1996, en Feira de Santana.

Las declaraciones del ex-Ministro fueron apoyadas por Fernando Rodrigues, de la División de Recursos Hídricos del Ministerio del Medio Ambiente¹⁸⁴ para quién la prórroga continua del proyecto de transposición de las aguas del Rio San Francisco como solución de los problemas de Sequías del Nordeste podrá condenar la población de la región a la estagnación de su desarrollo económico y social.

A nuestro juicio, se trata de declaraciones exageradas, pese a la vitalidad del debate en torno de este tema.

El tema concreto es polémico, reconocemos. Además, sólo no cae fuera del objeto del presente apartado, en la medida en que tal transposición de aguas del Rio San Francisco - el mayor de la Región¹⁸⁵ -, a otras áreas o Estados-miembros del Nordeste (Ceará, Pernambuco, Paraíba y Rio Grande del Norte) podría o no - éste el núcleo del debate- significar la redención del problema de la escasez de agua del semi-árido Nordestino.

A nuestro juicio, la transposición de las aguas del Rio São Francisco para irrigación del Nordeste no debe ser vista como instrumento de reducción del nivel de pobreza de la Región - frente a las demás regiones desarrolladas del país, como ya hemos demostrado anteriormente -, ni como efectivo enfrentamiento de la sequía característica del semi-árido nordestino (para tanto mucho más eficiente y eficaz nos parecen la transposición de capitales e industrias que un instrumento solidario como

¹⁸⁴ Cfr. “**Jornal da Ciência**”, edición núm.358, Publicación de la SBPC, Rio de Janeiro, 13 de diciembre de 1996, pags. 6 y ss.

¹⁸⁵ Nótese que con 2.780 kilómetros de extensión y con área de drenaje de 634 mil kilómetros cuadrados, el Rio São Francisco nasce en la Sierra de la Canastra, en el Estado-miembro de Minas Gerais, y recorre los Estados de Bahia, Pernambuco, Sergipe y Alagoas. El proyecto de transposición demandaría, desde el punto de vista técnico de ingeniería, que el agua fuese elevada a más de 160 metros de altitud para promover la captación de 280 metros cúbicos por segundo, a lo largo de dos mil kilómetros, lo que implicaría en unos costes energéticos de 1300 MW anual, según los técnicos, por lo tanto, más que toda la energía consumida en la actualidad por el Estado-miembro de Bahia. Quizás por ello, el geólogo Aldo Rebouças, de la Universidad de São Paulo, tiende a creer que, antes de utilizar una solución tan extremada, mejor sería agotar todas las posibilidades de gestión y gerenciamiento de los recursos hídricos de la Región Nordeste. Él ha afirmado en la Reunión Especial de la SBPC, en la Universidad de Feira de Santana (Bahia): ‘Hay soluciones locales más adecuadas y más baratas de combate a la sequía, como el pleno funcionamiento de los embalses nordestinos, los cuáles tienen reserva estimada en más de 30.000 millones de metros cúbicos de agua’. (*Apud* Jornal de Ciência, edición cit. idem, ibidem.)

el FNE posibilita o materializa), sino que debe de ser debatida la cuestión a nivel del Congreso Nacional, antes de la toma de decisión al respecto.¹⁸⁶

Claro está que el Fondo de las Sequías, creado por disposición constitucional de la Carta Magna de 1946, no ha pervivido más allá de la mitad de los años sesenta, desaforadamente para la Región Nordeste, la cuál perdió recursos tributarios de la Unión, tras la otorga de la Constitución de 1967 y sobre todo, tras la introducción de la Enmienda Constitucional núm. 1, de 1969, que retirará de la previsión constitucional el anterior porcentaje de los ingresos tributarios de la Unión, antes destinados a la Región Nordeste.

Por ello, puede afirmarse que el FNE ha resgatado para el Banco de Nordeste su identidad de banca de fomento, progresivamente perdida en los años ulteriores a la extinción del Fondo de las Sequías y de la eliminación de la participación en el antiguo Impuesto sobre Operaciones Financieras (adelante, solamente IOF), recursos que fueron esencialmente relevantes, en el pasado, para la financiación regional de largo plazo.

Por otro lado, respecto al Fondo de Inversiones del Nordeste (FINOR) puede decirse que se trata de una especie de antecedente directo del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), en la medida en que se encuentran ambos bajo el mismo concepto de compensación financiera horizontal indirecta: aunque el primer de ellos, a diferencia del otro, no posee origen constitucional.

Bueno, el FINOR es gestionado por la SUDENE y operado por el BNB conjuntamente, es decir, tras la aprobación de los proyectos a cargo del Fondo de Inversiones del Nordeste, los recursos son aplicados o repasados por el Banco del Nordeste a las empresas beneficiarias, tras el análisis jurídico-formal de la documentación por la Superintendencia Jurídica de aquella institución financiera federal de carácter regional.

¹⁸⁶ Sabemos que allí también, en el seno del Congreso Nacional, las opiniones sobre la cuestión de la conveniencia, o no, de la transposición de las aguas del Rio São Francisco a otros Estados del Nordeste, son contradictorias y polémicas. Por ejemplo, el actual Senador Waldeck Ornellas declaró, en la Reunión Especial de la SBPC, día 25 de noviembre de 1996, en Feira de Santana, que él cree que tal proyecto de transposición, además de económicamente inviable, es inadecuado desde el punto de vista técnico, pues demandaría un muy elevado consumo de energético para el bombeamiento del água, equivalente a la generación de una usina hidrelétrica del porte de la actual "Sobradinho". El Senador añadió, entonces: 'Não podemos sacrificar a capacidade regional instalada de geração de energia em nome de um empreendimento equivocado, além de danoso ao meio ambiente, pelo impacto que exerceria na fauna ictiológica do rio' (Apud "Jornal de Ciência" cit. página 6 y ss.)

El decreto núm. 64.214/1969, de 18 de marzo, que reglamenta dispositivos de las Leyes números 4.239, de 17 de junio de 1963, 4.869, de 1 de diciembre de 1965 y 5.508, de 11 de octubre de 1968 referentes a los incentivos fiscales y financieros administrados por la SUDENE, establece en su artículo 1, la fuente de los recursos (reducción y exención del Impuesto sobre la Renta) del FINOR, hasta el año de 1978.¹⁸⁷

La exención fiscal quedaba clara por la redacción del artículo 2, del Decreto-Ley mencionado, cuando afirmaba: 'Las personas jurídicas o firmas individuales que instalar nuevos emprendimientos industriales o agrícolas en el área de actuación de la SUDENE hasta 31 de diciembre de 1971, quedarán exentas del impuesto sobre la renta y adicionales no restituibles, en relación a los referidos emprendimientos'.¹⁸⁸

Desde el punto de vista histórico, el proceso de industrialización del Nordeste tuvo como cauce esencial los incentivos fiscales del Sistema conocido por el 34/18-FINOR¹⁸⁹, los cuáles han contribuido de forma que no deja lugar a dudas para el crecimiento y las transformaciones ocurridas en el ámbito de la industria regional.

Sencilla prueba: un 33,9 por ciento de la inversión en la industria de transformación de la Región Nordeste es financiado por los incentivos fiscales.

A pesar de la existencia de críticas al sistema del FINOR, sobre todo - advenidas, ya sea de la parte de algunos políticos, ya de la parte de empresarios de otras regiones -, a juicio de los agentes operadores del sistema como BNB y SUDENE¹⁹⁰, los cuáles

¹⁸⁷ El texto del art.1, del Decreto núm. 64.214/1969, de 18 de marzo, afirma literalmente: "As pessoas jurídicas ou firmas individuais que mantenham empreendimentos industriais ou agrícolas em operação na área de atuação da Superintendencia de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em relação aos referidos empreendimentos, pagarão, com a redução de 50% (cinquenta por cento), o imposto de renda e os adicionais não restituíveis, até o exercício de 1978, inclusive". Hay que añadir que éste plazo fue extendido hasta 31 de diciembre de 1982, por el artículo 1, del Decreto-Ley núm. 1.624/1978, de 03 de mayo, publicado en *Diário Oficial de la União (DOU)*, en 04.05.78, además de otras prórrogas establecidas, **a posteriori**, por otros diplomas legales.

¹⁸⁸ **Vid.**, por todos, SUDENE, *Legislação Básica*, cit. página 173.

¹⁸⁹ El sistema conocido o denominado de 34/18, se refiere al articulado que posibilitó a la SUDENE direccionar el desarrollo industrial de la Región Nordeste a través de "participación acionária en el capital de sociedades, siempre que eso se hizo necesario a la ejecución de los servicios y obras por ella consideradas de interés para el desarrollo del Nordeste" (art. 34, de la Ley núm. 4869/1965, de 1 de diciembre, que aprobó el Plan Director del Desarrollo para los años de 1966/68, el cuál hacía referencia a la facultad concedida aquella Superintendencia por el art. 6, de la Ley núm. 3.995/1961, de 14 de diciembre). Éste sistema 34/18 se constituyó la columna vertebral de la política de incentivos fiscales para la Región Nordeste en éstas tres últimas décadas. **Cfr.**, por todos, SUDENE: "*Legislação Básica*", Recife, 1979.

¹⁹⁰ **Vid.**, SUDENE: "Plano trienal de Desenvolvimento do Nordeste, 1988", Recife, 1988.

presentaron a la Comisión de Incentivos Fiscales (COMIF), una serie de sugerencias de cara a mejorar la operatividad del FINOR, éstas críticas relacionadas al sistema parecen haber perdido gran parte de su peso.

A continuación hacemos referencia a un ejemplo concreto de la clase de crítica, de la parte de los políticos, normalmente direccionado contra el sistema FINOR, recogida en la prensa nacional.¹⁹¹

Como ha puesto de manifiesto **Ciro Gomes**: “Ello nos remite a la necesidad de hacer una dura autocrítica al comportamiento de nuestras élites políticas, salvadas pocas excepciones. Mientras los políticos de otras regiones más desarrolladas cuidan de las cuestiones pertinentes a la política industrial, de las cuestiones del cambio, de la política monetaria, nuestra representación se revela gravemente despreparada para cuidar de éstas que son las cuestiones definidoras del ambiente de desarrollo, y se tiran, ya sea a repetir variaciones del discurso de los ‘humillados’, ya sea a cuidar de tonterías y de irrelevancias tales como el presupuesto del Finor¹⁹² cambiado con que hace años se enrolla el Nordeste ocupando las mejores energías de nuestro mundo empresarial y político.”

En lo que se refiere a la no absorción del estoque de trabajadores subempleados o en el paro, en la región Nordeste, por el FINOR, se constituye en más una crítica que no procede, a juicio del BNB¹⁹³ - al cuál seguimos y con el cuál concordamos -, una vez que éste parece más un problema de la industria en si misma, que de la industria nordestina, en particular.

Por otro lado, se acusa que la expansión de la industria nordestina se ha concentrado en las regiones metropolitanas de Salvador, Recife y Fortaleza, al absorber cantidades

¹⁹¹ GOMES, Ciro: “Nordeste, Ficción Política”, en **Jornal do Brasil**, edición de 28 de abril de 1996, pág. 11. El autor de la monografía es ex-Gobernador del Estado-Miembro Ceará y ex- Ministro de la Economía y Hacienda de Brasil. Aunque presentada como auto-crítica, a nuestro juicio, nos parece exagerada la afirmación que los políticos no se deban preocupar con el Presupuesto del FINOR, teniendo en cuenta que al Congreso Nacional compete fiscalizar y controlar la aplicación de éstos recursos públicos (art. 49, inciso X. CRFB). Por otro lado, nos parece que el Presupuesto del FINOR no es una ‘tontería o irrelevancia’, sino factor o recursos incentivado responsable por gran parte de la expansión de la industria nordestina.

¹⁹² Se refiere el ex-gobernador Ciro Gomes al Fondo de Inversiones del Nordeste (adelante, FINOR), cuyos recursos son, igualmente, gestionados por Banco de Nordeste de Brasil S.A (BNB) en conjunto con Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE), Fondo este, además, antecedente directo del FNE, como hemos ya señalado anteriormente, en tanto en cuanto ambos ejercen la función compensatoria solidaria de instrumento de materialización de la **finanzausgleich** nacional.

¹⁹³ BNB: “Novos Rumos para a economia do Nordeste (O Pensamento do BNB)”, cit. pág. 27 y ss.

desproporcionales de los recursos del FINOR, y una vez más se trata de una crítica que no procede.

Inexiste, sin embargo, ejemplo histórico de un país o región de país que se haya desarrollado de forma absolutamente homogénea, en términos espaciales. Hay que añadir que las estadísticas absolutas del número de industrias o de valor de la transformación industrial han de ser cualificadas por indicadores relativos que las compare con la población de cada estado, con su nivel de productividad, con la existencia de infra-estructuras físicas y sociales locales, etcétera.

Por lo tanto, a los órganos que gestionan el FINOR parece normal que los objetivos de la política de desarrollo del Nordeste necesitan admitir como naturales las diferenciaciones intra-regionales en los ritmos de crecimiento. Y todo ello por que estas diferenciaciones deberán ser atenuadas en la medida en que la política agrícola contribuye para maximizar las oportunidades de elevación de renta en áreas como aquellas centradas en los pólos de irrigación, donde todavía no existe la concentración industrial.

Igualmente, la progresiva interiorización de la industria, tornada posible por un programa bien estructurado de estímulos a la agroindustria, deberá también constituir un antídoto adecuado a la concentración de las inversiones del Fondo de Inversiones del Nordeste - FINOR.

En lo que aquí interesa, debemos añadir que el Fondo de las Sequías y el FINOR han desarrollado un papel importante de instrumentación o materialización de una cierta compensación financiera del Estado Federal brasileño de cara a la Región Nordeste y, como tal, el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) no podrá ni deberá olvidar las lecciones acumuladas, a lo largo de varias décadas, pese a las posibles críticas que se hagan o se puedan hacer de la actuación de éstos Fondos respecto al verdadero cumplimiento de sus misiones constitucionales.

En definitiva, ya sea en el ámbito de la SUDENE, ya sea en el seno del BNB - gestor de los recursos del FINOR y, desde luego, del FNE-, son valoradas por sus técnicos la experiencia de los antecedentes mecanismos de análoga finalidad del actual Fondo Regional para hacer efectivo el principio solidario de reducción de las desigualdades sociales y regionales y garantizar el desarrollo económico nacional (art. 3, II y III CRFB).

Como veremos a continuación merece la pena hacer una evaluación mínima de ésta política regional de la Unión, durante los últimos treinta años, desde que el documento que ha dado origen a la SUDENE y al sistema de planeación regional del

cual hace parte integrante el BNB definía, en su introducción, las principales dificultades relacionadas con la economía de la Región Nordeste.¹⁹⁴

c/ Nuevos rumbos para la economía del Nordeste (el pensamiento del BNB)

Pasadas tres décadas del establecimiento del sistema de planeación regional del cuál hace parte integrante el BNB - actual administrador de los recursos del FNE -, las cuentas nacionales de Brasil y regionales del Nordeste comprueban - como hemos demostrado a través de los cuadros números 7 y 8 pasados -, que el 'ritmo de crecimiento de la economía del Nordeste, en las últimas décadas, ha sido sustancialmente superior al de la economía de todo el restante del País.

De consecuencia, teniendo en consideración que la población del Nordeste ha venido creciendo menos rápidamente que la de Brasil, la 'disparidad de niveles de renta' existente entre la región Nordeste y el restante del país también ha disminuido significativamente, según reconoce el propio Banco del Nordeste.¹⁹⁵

En refuerzo de las aportaciones anteriores, por lo tanto, sólo hay que añadir que en conformidad con datos de las cuentas nacionales, hasta muy recientemente elaborados por la Fundación Getulio Vargas (adelante, igualmente FGV), el Producto Interior Bruto, a coste de los factores 'per capita' de la región Nordeste, correspondía, en el año de 1960, a un 40,1 por ciento del PIB 'per capita' de Brasil como un todo. En 1985 este mismo porcentaje se había elevado para 53,2 por ciento.

Si utilizadas as estimativas de la SUDENE - con su metodología de cálculo diferenciado de la FGV -, éstas proporcionalidades eran de un 49,2 por ciento, en 1960, y de 60,5 por ciento, en 1985. Todo ello constituye un hecho importante y positivo, que no puede ignorarse, una vez que configura una reversión en las tendencias antes detectadas por el GTDN (Grupo de Trabajo de Desarrollo del Nordeste), antes referidos por nosotros.

Por otro lado, el mejor desempeño de la economía nordestina, en verdad, en el juicio del gestor o administrador del FNE¹⁹⁶ relativamente a la economía brasileña

¹⁹⁴ Este documento conocido por GTDN (Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste) identificaba como las dos primeras dificultades a enfrentar en la Región con las siguientes palabras: 1) "la disparidad de niveles de renta existente entre el Nordeste y el Centro-Sur del país constituye, sin lugar a dudas, el más grave problema a enfrentar en la etapa presente del desarrollo económico nacional" ; y 2) El ritmo de crecimiento de la economía nordestina, en las últimas décadas, ha sido sustancialmente inferior al de la economía del Centro-Sur".

¹⁹⁵ Cfr., por todos, BNB/ETENE "Estudo Especial: Novos rumos para a economia do Nordeste (o pensamento do BNB), en *Revista Econômica do Nordeste (REN)*, números 1/4, vol.23, enero/diciembre 1992, págs. 7 y ss.

como un todo, se ha verificado de forma persistente, desde 1960. Si los veinte y ocho años (1960-1988) para los cuáles se dispone de datos sobre el PIB nacional y regional fuesen considerados en conjunto, se nota que el PIB nordestino creció 494,8 por ciento, mientras el PIB brasileño (que incluye el nordestino, vale referir) aumentó solamente 432,3 por ciento.

Con la divulgación frecuente de éstos datos, a través de sus publicaciones,¹⁹⁷ el BNB procura analizar los índices de crecimiento de la economía del Nordeste en el período comprendido desde 1959 - cuando empezó la planificación regional integrada en la Región, podemos decir -, hasta la década de los ochenta - cuando, en los finales de este decenio (1988, con la nueva Constitución Federal y 1989, con la Ley del FNE) - para concluir que el Nordeste respondió de forma eficiente a los incentivos fiscales recibidos.

Al aportar su pensamiento sobre los nuevos rumbos para la economía del Nordeste, el Banco administrador del FNE pone de manifiesto, sin embargo, la gran disparidad social y económica aún existente entre el Nordeste y el restante del país, que justifica la continuidad de la política de fomento regional, sobre todo, teniendo en cuenta la escasez de recursos de la Unión, y asimismo propone el incremento todavía mayor de la eficiencia de los recursos federales aplicados en el Nordeste.

Con ello, el BNB se concientiza de sus responsabilidades dentro del proceso de desarrollo regional y afirma el empeño de su departamento de estudios (ETENE) en la elaboración de amplio proyecto para el administrador del Fondo solidario de compensación, de cara al próximo quinquenio.

Es mediante el ejercicio de su función en el desarrollo regional de la Región Nordeste cómo el gestor del FNE realiza plenamente su función: impulsar el desarrollo constante del Nordeste a través de la disponibilidad de recursos financieros y del apoyo a la capacitación técnica para los proyectos de la Región. Así que los nuevos enfoques que el Banco gestor de los recursos del FNE aporta para los diferentes sectores de actividades

¹⁹⁶ BNB/ETENE: Estudio Especial citado, pag. 11

¹⁹⁷ Además, de las **Revistas Económicas de Nordeste (REN)** - publicación trimestral del BNB, destinada a la divulgación de trabajos de marco técnico-científico resultantes de estudios y investigaciones que contribuyen para la formación y cualificación de los recursos humanos del Nordeste y concurren para la constitución de una base de información sobre la Región, y de otras obras relacionadas en la Bibliografía, al final de ésta Tesis, **vid.**, por todas, la série "Estudios Económicos y Sociales, en 7 volúmenes, que contienen las Directrices para un plan de acción del BNB (1991-1995), publicados por el Banco del Nordeste de Brasil y ETENE (Escritorio Técnico de Estudos Económicos do Nordeste), desde 1995, en Fortaleza - Ceará.

productivas financiadas en la Región - del primario al terciario -, se caracterizan por perseguir el reto de posibilitar al nuestro Fondo compensatorio de los desequilibrios interregionales una garantía de desarrollo nacional - expresión de la solidaridad y compensación interterritoriales prevista por el Constituyente de 1988.

B/ El FNE de los años 1989 y 1990 y el trabajo de su gestión financiera.

De posesión de los primeros recursos del FNE, repartidos por la Unión el correspondiente al uno como ocho por ciento del impuesto sobre la renta y sobre el producto industrializado recaudado por ésta, en el año 1990 (art. 34, párrafo 10, del ADCT),¹⁹⁸ asistió al Banco del Nordeste de Brasil (BNB) identificar, desde luego, cuáles actividades serían las más productivas para aplicación en programas de financiación de la Región, de los recursos del FNE.

En efecto, el trabajo de gestión financiera de los recursos del FNE, por parte de la institución financiera de carácter regional (inciso II, del art.34, del ADCT/CRFB), durante los primeros años de realidad fáctica de este Fondo regional, dependió, sin embargo, por un lado, de mucha intuición, y por otro, de la inolvidable experiencia acumulada por el BNB en la anterior gestión o operación con los recursos del FINOR.

Respecto a la crítica que se hizo a la política regional industrial de la Región con recursos del FINOR, mediante incentivos fiscales y financieros los cuáles resultaron - según tales críticas -, en la constitución de una estructura de un parque industrial poco integrado en el Nordeste, se contesta con dos argumentos: primero, el ejemplo venido de las economías industrializadas - como la Unión Europea -, opta por una integración continental y no, nacional -; por último, teniendo en cuenta que la industria nordestina aún se constituye en un proceso en marcha, no hay por que exigírsela tal nivel de integración interna, la cual se obtendrá con el paso del tiempo.

Es decir, en cuanto a la acusación de que la Región cuenta con una red de relaciones interindustriales muy inconsistente, con baja articulación con los demás sectores de la economía regional y reconocidamente complementario al parque industrial de otras

¹⁹⁸ El artículo 34, párrafo 10 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT), de la Constitución Federal de 1988, establece que: "Entre tanto no entra en vigor la Ley prevista en el art.159, I, "c" (es decir, la Ley de los Fondos Regionales FNO, FCO y FNE), cuya promulgación se hará antes de 31 de diciembre de 1989 (de hecho, tal promulgación se hizo en fecha de 27 de septiembre de 1989), se garantiza la aplicación de los recursos previstos en aquella disposición de la siguiente manera: I - seis décimas por ciento en la Región Norte, a través del Banco de la Amazonia S/A; II - un entero y ocho décimas por ciento en la Región Nordeste a través del Banco del Nordeste de Brasil S/A; III - Omissis.....".

áreas del País, el Banco del Nordeste responde¹⁹⁹ afirmando que si la política regional no lo impedir, las oportunidades de beneficios abiertas a inversiones complementarias a las ya realizadas, terminarán llevando la industria local a se integrar más entre si, hasta el punto en que eso sea deseable, es decir, hasta al punto en que esta integración aumente la eficiencia general del sistema económico regional.

Una otra cuestión polémica que ha sido levantada dice respecto al perfil tecnológico de la industria que se ha instalado en el Nordeste, intensiva de mano de obra, en la década de 60 y intensiva de capital, a partir de los años 70. Esta última tendencia de privilegiar el uso de capital, dentro de una región - como la Nordeste -, con reconocida abundancia de mano-de-obra, es defendida por los operadores del FINOR - SUDENE y BNB -, de la siguiente forma: dada la inexistencia de barreras arancelarias internas que protejan la industria nascente regional - a ejemplo del ocurrido con la industria de la región Sudeste de Brasil, en los años 50-, el Nordeste, para poder producir competitivamente con las regiones más ricas, deberá reproducir aquí una estructura industrial con el mismo perfil observado sobre todo en el Sudeste, que es precisamente capital intensivo.

Al fin y al cabo, fue el desarrollo capitalista de São Paulo y de la Región Sudeste que creó el subdesarrollo capitalista del Nordeste, de igual modo como puede decirse que el subdesarrollo de América Latina fue creación del capitalismo, pues fue el capitalismo Europeo que creó el subdesarrollo capitalista de América iberoamericana.

La teoría económica creada y divulgada por la Comisión Económica para la América Latina (adelante, igualmente CEPAL), estableció un modelo de desarrollo que se basaba en el principio de que las estructuras sociales y económicas son diferentes, al revés de la teoría económica clásica la cual adoptaba los mismos supuestos para cualquier parte del mundo; por ello, se suele dar crédito, en el seno de América Latina, a la teoría cepalina, cuyo estructuralismo defendía el intervencionismo estatal, la industrialización como eje del crecimiento económico y la planificación en cuanto instrumento en manos de la Hacienda Central para promover la industrialización capitalista.

En este escenario de industrialización del Nordeste, fue bien recogida por la Región la teoría de la CEPAL, la cuál, por ejemplo, sugería la adopción de la reforma agraria - a que se han opuesto los neoclásicos -, argumentando que en el mundo latinoamericano el comportamiento, por veces, no era el beneficio, en una demostración clara de comportamiento pré-capitalista.

¹⁹⁹ BNB: "Novos rumos para" cit. pág. 28

La tese central de la teoría cepalina, sin embargo, se constituyó en la defensa de la industrialización como fundamental para el desarrollo vuelvido para el mercado interno. Como resultado de este modelo de economía defendido por CEPAL,²⁰⁰ Brasil buscó consolidar su economía dentro de una estructura capitalista - sobre todo, en la región Sudeste con las concentraciones de los parques industriales de São Paulo y Rio de Janeiro, durante las décadas de 50 y 60 -, y en la región Nordeste tras la década de los años sesenta.

Ya hemos señalado que en el Gobierno de Getulio Vargas el modelo de capitalismo brasileño tuvo inicio promisor; por ejemplo, fue construido estructuras tipo Companhia de Siderurgia Nacional, en Volta Redonda y la Empresa Brasileira de Petróleo (Petrobras). Luego, con Juscelino Kubitschek, en el apogeo del desarrollo de ésta teoría cepalina en el país,²⁰¹ se ha implantado un sector considerable de bienes de capital, se ha creado infra-estructura de transporte, de energía, de siderurgia e se ha proporcionado mayor integración de la economía.

Por todo ello, los operadores del Fondo de Inversiones del Nordeste (FINOR), así como de otros recursos de la Unión aportados a la región intentan década tras década perfeccionar estos instrumentos compensatorios interterritoriales, estableciendo racionalizaciones en la operatividad de los mismos de manera a encontrar fórmulas para maximizar la eficiencia de sus aplicaciones.

La experiencia del BNB, por ejemplo, ha demostrado que una parte de estas fórmulas deberá ser hallada en la profundización del modelo actual. Es decir: la tendencia básica de la política de industrialización del Nordeste, de privilegiar la implantación de medianos y grandes emprendimientos, incluso de grandes complejos industriales, deberá ser mantenida, pues las empresas incentivadas con los recursos del FINOR y FNE han respondido eficientemente a los beneficios fiscales que les son concedidos.

En un sentido importante, esta orientación deberá, incluso, ser profundizada, se intentando aumentar la integración intra-regional de la industria, donde ella se justifique,

²⁰⁰ Vid., por todos, AVELÃS NUNES, Antonio José: "Industrialização e desenvolvimento - A economia política do 'modelo brasileiro de desenvolvimento', Universidad de Coimbra, 1983.

²⁰¹ MANTEGA, Guido: "A economia política brasileira", Polis/Vozes, Rio de Janeiro, 1984, sobre todo el capítulo I - O nacional desenvolvimentismo, págs. 23/76, donde el autor afirma: "No campo teórico a CEPAL inaugurou uma interpretação original das relações entre os países capitalistas avançados e os da chamada periferia latino-americana. No campo da política econômica e do planejamento inspirou a atuação de vários governos periféricos, fornecendo, desta maneira, os principais ingredientes da ideologia desenvolvimentista dos anos 50." (Op. cit., en concreto, pág. 23)

como por ejemplo, complejos industriales en formación, de segmentos de alta tecnología y de industrias dinámicas. Así que, otras lecciones de la reciente experiencia del BNB con la operación del FINOR, a reflejar la existencia de segmentos de la industria regional que, constituidos por pequeñas empresas, han demostrado ser eficientes y dinámicos - como prueba, entre otros, se halla la rama de textil y confecciones-, pese a absorber una muy reducida parcela de los recursos de la política oficial de industrialización.

El potencial ya demostrado por estos segmentos indica que ellos responderán de forma altamente positiva a programas más ambiciosos patrocinados por las agencias regionales de desarrollo. Esta es, por lo tanto, una segunda área hacia la cual se deberá movilizar la política de incentivos a la industria, en la región Nordeste, según el BNB.²⁰²

Basado, por lo tanto, en su experiencia de gestión y operación del FINOR en tanto en cuanto antecedente directo del FNE, el BNB desarrolló la labor de gestión financiera del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste, en los primeros años de su existencia fáctica - años 1989 y 1990 - aunque de una manera empírica, capaz y eficientemente dotada de las posibilidades de preparación para su gestión definitiva en el quinquenio ulterior, basada, ahora, en un plan de acción para el quinquenio 1991/1995, que analizaremos a continuación.

C/ El FNE en el lustro 1991/95 bajo los planes estratégico y de acción de su gestor financiero, el BNB, y el Plan de Desarrollo Regional Integrado (PDRI-1991/95), de la SUDENE.

Como hemos señalado en el apartado anterior, el Banco operador de los recursos del FNE, a cada año, se preparaba más y más intensamente para la mejor gestión de éste Fondo, identificando su misión de Banco de Desarrollo Regional con las posibilidades de utilización de estos recursos públicos y especiales para garantizar el desarrollo nacional (inciso II, del art. 3 CRFB), en el marco de la región Nordeste, misión ésta antes abalada con la pérdida o extinción del Fondo de las Sequías y con la eliminación de la participación en el antiguo IOF, recursos aquellos que fueron extremadamente importantes, en el pasado, para la financiación de largo plazo regional.

Con la llegada de los recursos del FNE, la región Nordeste en general vio posibilidades de tener sus propios programas de financiación a los sectores productivos, adaptados a las peculiaridades y potencialidades regionales. Tal cambio es significativo

²⁰² Cfr., por todos, *Revista Económica de Nordeste (REN)*, sobre todo, volúmenes 23 hasta 26, citados.

en la medida que el Banco del Nordeste, en la cualidad de agente financiero del FNE, había se transformado, hasta finales de la década de 80, en mero repasador de recursos oriundos de otras instituciones financieras, al aplicar recursos de programas cuya concepción, en la mayoría de las veces, estaba distante de la realidad regional.

Así que el BNB - tras la aprobación de la Ley núm. 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste-, además de elaborar la programación anual del FNE para el año 1990 (en cumplimiento de su competencia constitucional y legal - art. 20, de la mencionada Ley del FNE- de elaboración de programas para aplicación anual de sus recursos, debendo los mismos estar de conformidad con los Planes de Desarrollo Regional de la SUDENE,²⁰³ cuyo Consejo Deliberativo aprueba tal programación), ha determinado también la elaboración de un Plan de Acción para el Banco, de cara al quinquenio 1991/1995, comentado por nosotros a continuación.

al Acerca de las “DIRETRICES PARA UN PLAN DE ACCIÓN DEL BNB(1991-1995)”.

Ya desde 1991, cuando el Fondo Constitucional de Financiación de Nordeste (FNE) estaba en período de implantación, el Banco del Nordeste de Brasil S/A(BNB), el gestor del Fondo, ha decidido asumir el conjunto de recomendaciones técnicas desarrolladas en una investigación, coordinada por el Profesor Dr. Gustavo Maia Gomes,²⁰⁴ a fin de incorporar en la programación del FNE para aquel año.

Dicha investigación realizada por el **Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste** (adelante solamente ETENE) - cuyo relato final ha sido firmado por el referido profesor - tiene importancia en la medida en que han sido involucradas diversas instituciones conveniadas que han podido contribuir para elevar el nivel nacional de la investigación. Sin embargo, el ETENE realizó la investigación a través de convenios firmados con el Programa de Maestría y Doctorado en Economía de la Universidad Federal de Pernambuco(adelante PIMES); la Fundación Joaquim Nabuco, del Ministerio de la Educación; el Centro de Planificación y Desarrollo Regional de la

²⁰³ Cfr.en ese sentido, Presidencia de la República/Secretaría del Desarrollo Regional/SUDENE: “Plano de Desenvolvimento Regional Integrado do Nordeste - PDRI (1991/1995)”, Brasília, Agosto 1991, cuya página 37 y ss. hace referencia al FNE “como uno de los instrumentos importantes de la política de desarrollo del Nordeste, se caracteriza por asegurar recursos estables para la financiación del sector productivo de la Región”. (Op. cit. pp.37, idem, ibidem).

²⁰⁴ MAIA GOMES, Gustavo:Diretrizes para um plano de ação do BNB (1991-1995) Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do nordeste”, en **Revista Econômica do Nordeste** (adelante REN), vol. 24, num. 1/4, enero/diciembre 1993, pags. 9/149

Universidade Federal de Minas Gerais (adelante, CEDEPLAR), sin olvidar que de la misma han participado técnicos del Instituto de Planificación Económica y Social (adelante IPEA), del Ministerio de Economía; del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y de la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (FIBGE).

No ha sido una investigación solamente del pasado, pero un análisis del futuro posible, con escenarios diseñados, de manera realista y prospectiva, de la economía de la región Nordeste, que intentó descubrir sectores dinámicos en la sociedad y identificar una nueva forma de promocionar el desarrollo regional, en virtud de las cuáles el gestor del Fondo decidió asumir sus directrices al incorporarlas en la programación del FNE, desde 1991.

Teniendo en cuenta que los recursos del Fondo han de ser empleados con el fin de contribuir para el desarrollo económico y social de la región Nordeste, a través de la ejecución de programas de financiación a los sectores productivos, nada más justo que identificarlos, en un primer momento.

La banca gestora de los recursos del Fondo parece que agió correctamente al determinar la realización de la referida investigación y al asumir sus conclusiones a la hora de decidir cuáles programas, proyectos y industrias debieron ser financiadas.

En definitiva, las directrices del “Plan” se han basado en estudios publicados por BNB²⁰⁵, los cuáles han fundamentado la propuesta contenida en el relato de autoría del profesor **Maia Gomes**.²⁰⁶

La idea central del estudio discute el subdesarrollo de la región Nordeste de Brasil al proponer nuevo modelo para orientar el desarrollo, es decir, al hacer una completa

²⁰⁵ Cfr. “Diretrizes para um plano de ação do BNB (1991-1995)- ROBERTO SILVA, Paulo y CHAVES CORREA, Éverton: Vol. 1: Cenários para a economia do Nordeste, BNB/ETENE, Fortaleza, 1995; SINDEAUX DE OLIVEIRA, Clonilo Moreira: Características gerais do setor terciário, en Volume 4, pags. 9/24, BNB/ETENE, Fortaleza, 1995; BRITO DE M.BASTOS, Maria Salete: Comércio inter e intra-regional, en Volume 4, pags. 25/90, BNB/ETENE, Fortaleza, 1995; CASTRO Q. SERRA, Antônio: Comércio Exterior Nordestino: Diagnóstico e Perspectivas, en Volume 4, pags. 91/176, BNB/ETENE, Fortaleza, 1995; RAMOS FREIRE, Laura Lúcia: Turismo e sua Importância para a Economia do Nordeste, en Volume 4, pags. 177/240, BNB/ETENE, Fortaleza, 1995. El plan de la obra colectiva que BNB se propone publicar - bajo el título ‘Diretrizes para un plan de acción del BNB (1991-1995)’-, prevé aún los siguientes volúmenes: Volume 2: Sector Primario; Vol. 3: Sector Secundario; Vol. 5: Sector Público; Vol. 6: Infra-Estructura Económica y Social; y, Volume 7: Desarrollo Científico y Tecnológico. De hecho, todos esos trabajos de investigación ya se hallan mecanografiados o en proceso de revisión de su redacción definitiva, para muy pronta publicación.

²⁰⁶ El profesor GUSTAVO MAIA GOMES es Doctor en Economía (Ph.D.) por la Universidad de Illinois (EUA), ejerce la enseñanza en la Universidad Federal de Pernambuco, en el Programa de Maestría y Doctorado en Economía de esta Universidad, en Recife, Capital del Estado miembro que sedía la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste- SUDENE, órgano encargado de hacer el “Plan de Desarrollo Regional”

‘opción por el crecimiento económico en tanto en cuanto principio orientador de la política regional’. A partir de pragmáticas y empíricas constataciones, el relato dice que a lo largo y en el corto plazo el crecimiento reduce la pobreza, mientras la falta de crecimiento la incrementa.’

A continuación haremos referencia a algunas ideas que han fundamentado la propuesta asumida por el BNB para la programación del FNE, consultados por nosotros y contenidos en los estudios realizados en el marco del proyecto “Directrices”, de los cuales cabe resaltar:

a) **‘Necesidades de Infra-Estructura Económica del Nordeste**, relato que contiene las conclusiones sobre la situación actual y las necesidades futuras de infra-estructura económica de la región brasileña;

b) **‘Estudios sobre la Infra-Estructura Social del Nordeste’**, que han desarrollado seis estudios o relatos acerca de las perspectivas de crecimiento de la población de la región Nordeste de Brasil hasta el año 2000; las condiciones de salud en esta región; la situación educacional allí; los programas de nutrición de la región y el saneamiento y habitación en el Nordeste.

c) **Diagnóstico de la Agricultura de la Región Nordeste de Brasil** comprendiendo los siguientes estudios: la estructura del producto agrícola regional; la agricultura de la región en las dos últimas décadas; el desempeño actual y las perspectivas de la pecuaria bovina en el Nordeste;²⁰⁷ comercialización de los productos agrícolas; asistencia técnica e extensión rural en el Nordeste; desarrollo tecnológico y agricultura de esta región; recursos naturales de allí; la acción del Gobierno via programas especiales y la agricultura irrigada en el nordeste: situación actual y perspectivas.

d) **Diagnóstico del sector industrial** que contiene los siguientes estudios: análisis diferencial-estructural de la industria de la región Nordeste de Brasil; complejos industriales y sectores-clave de la economía regional; diagnóstico de la industria extrativa mineral de la región y investigación tecnológica y desarrollo industrial en el Nordeste: propuesta de acción para BNB;

e) **Estudios sobre el sector terciario**, compuesto por los siguientes estudios: el sector terciario en el Nordeste; comercio inter y intra-regional; comercio exterior: diagnóstico y perspectivas; el turismo y su importancia para la economía del nordeste;

²⁰⁷ Vid. Revista Económica de Nordeste, Vol. 24, num.1/4, BNB/ETENE, Fortaleza, 1993, pags.6/7

el sector público en en el Nordeste y el endeudamiento de los Estados miembros y Municipios;

f) **Estudios en el marco del desarrollo científico y tecnológico**, comprendiendo los siguientes estudios: consideraciones sobre el desarrollo científico y tecnológico en la región; sector industrial; identificación de tecnologías promisoras (semi-árido); inovaciones tecnológicas: zona de la ‘mata’; y, desarrollo científico y tecnologico de la agricultura de Nordeste.

Es menester observar que la decisión incorporada por el BNB de adopción de las ‘directrices’ investigadas, en la programación de aplicación de los recursos del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), tuvo como consecuencia primera el hecho de que la Banca gestora se propuso la tarea de fomento del desarrollo de la región Nordeste, con planificación. Como ha puesto de relieve **Maia Gomes**²⁰⁸ ‘la más grande contribución que la Banca puede dar al pueblo del Nordeste es colocar sus recursos, de la forma más eficiente posible, al servicio de la aceleración del crecimiento económico regional. Lo que se busca subrayar es que el crecimiento económico constituye el único camino a través del cual podrán ser alcanzadas mejoras permanentes y sustanciales en las condiciones de vida de la población del Nordeste.

En otras palabras: La defensa de que la actuación del BNB sea guiada por criterios explícitos y coherentes resulta en la definición de una filosofía de acción centrada en una tesis bastante simples: **la aceleración sostenida del crecimiento regional, en una perspectiva de largo plazo, debe constituir el objetivo básico a nortear todas las intervenciones del BNB en la realidad regional del Nordeste.**” (Negritas de iniciativa del propio autor).

El profesor **Maia** reconoce que la tesis es ‘polemica’ en la medida en que contraría lo que viene de ser repetido, hace años, respecto a los objetivos óptimos que deberían guiar la acción no solamente de la banca, pero de todos los órganos involucrados con la política de desarrollo regional, es decir, que deban orientar sus acciones prioritariamente según el principio de ‘distribuir sus recursos equitativamente entre los Estados, en la proporción inversa de la respectiva renta y directa de la población’; o de ‘dar prioridad al semi-árido’; o aún de ‘volver su acción para el beneficio directo del pequeño productor rural o urbano.’

Por otra parte, se reconoce, igualmente, el carácter **polémico** de la tesis basado en que en los últimos años han surgido muchas resalvas a la palabra **crecimiento**

²⁰⁸ MAIA GOMES, Gustavo: Op.cit. pag. 11

que hoy día casi nada resta de ilusiones y entusiasmo de algunos años pasados en la lucha por la elevación de los niveles de renta **per capita** en los países o regiones pobres o subdesarrolladas.²⁰⁹

Claro está que a nivel político, hay diversas aportaciones contrarias a la tesis sugerida por el Profesor **Maia**. Ejemplos de ello, toda una serie de artículos en la prensa nacional, al cual me refiero a una en concreto, por todos, para el exacto momento.

Se tratan de comentarios a la situación en que está inserida la región Nordeste de Brasil y sus políticas o planes de desarrollo o crecimiento, en las últimas décadas, aportados con frecuencia por **Ciro Gomes**, ex-Ministro de Economía y Hacienda y ex-Gobernador del Estado de Ceará.²¹⁰

Podríamos nos preguntar si acaso no parece demasiada optimista la interpretación del ex-gobernador cearense, en cuya capital se ubica la sede o la presidencia de la banca gestora de los recursos del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), sobre todo cuando afirma: "En verdad el Nordeste existe hoy solamente como una profunda identidad cultural en medio del pueblo".

Sería como suponer que políticamente nosotros hemos retornado a la situación que llevó Juscelino Kubitschek a institucionalizar la Sudene²¹¹ movido por intención política solidamente verdadera de enfrentar el problema y por la genialidad del paraibano

²⁰⁹ Nos da la prueba de ese tipo de resalva a la concepción entusiástica del crecimiento en tanto en cuanto elemento responsable por óptimos resultados en la lucha por la elevación de los niveles de renta **per capita** de los países y regiones subdesarrollados, el pensamiento y aportaciones teóricas de dos economistas (TODARO, M. *Economic development in the third world*, 2nd. ed., New York: Longman, 1989, pag. 115 y CHENERY, H. et. al. "Redistribution with growth", Oxford: Oxford University Press, 1974) de relieve, según los cuales ha aumentado 'la desilusión respecto a la lucha sin treguas por el crecimiento como principal objetivo económico de la sociedad, así que muchos países del tercer mundo que habían experimentado elevadas tasas de crecimiento económico, han percibido, en los años sesenta, que tal crecimiento trajo pocos beneficios significativos para sus pobres' (Todaro, id. ibidem) o, según expresiones de Chenery y otro: "Está claro, ahora, que más de una década de rápido crecimiento en los países subdesarrollados ha sido de poco o ningún beneficio para tal vez un tercio de su población (. . .) Paradójicamente, al mismo tiempo en que políticas de crecimiento tuvieron éxito más allá de las expectativas de la Primera Década de Desarrollo, la idea misma del crecimiento agregado como un objetivo social tiene sido cada vez más puesta en cuestión".

²¹⁰ Cfr., entre otros, sus comentarios publicados en 'Jornal de Brasil', ediciones de 28 de abril de 1996, página 11, bajo el título: "Nordeste, Ficção Política", antes citado.

²¹¹ Se refiere al órgano encargado constitucionalmente (art. 159, I, letra 'c') de elaborar los planes regionales de desarrollos, para la región Nordeste, en la hipótesis concreta a la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), la cual controla y aprueba los programas de financiación con los recursos del Fondo FNE a los sectores productivos de la Región Nordeste, presentados y gestionados por Banco de Nordeste de Brasil S.A. (BNB).

Celso Furtado que ha percibido como pionero la necesidad de la **planeación estratégica** y de la organicidad política para que la región tuviese consecuencia en sus aspiraciones de progreso.”²¹²

Respecto al reconocimiento del papel y importancia de la SUDENE y su planeación estratégica establecida conjuntamente con el BNB, para la región Nordeste, acreditamos, sin embargo, no esté demasiado optimista el ex-Ministro de Economía de Brasil, sino todo al contrario, **Ciro** dice la verdad en la medida que tales órganos tienen importancia capital para el desarrollo regional.

Nos ha parecido, por otro lado, excesivamente pesimista, sin embargo, cuando analiza la cuestión nordestina con los términos siguientes: hablo sobre la cuestión del Nordeste brasileño de tantas potencialidades y de tantas carencias y problemas estructurales terribles. De riquezas actuales o potenciales expresivas y de miseria de grupos chocantes de nuestra conciencia humanista o cristiana. Nordeste que ya ha practicado hace algunos años tasas de crecimiento económico superiores a la media nacional, pero que debería estar viendo que la participación de inversiones federales entre nosotros es decadente año tras año. Nordeste que tiene largas bancadas en las Casas Legislativas de la Unión, pero que no percibe resultado de tanto poder político formal se traducir en poder real a la hora de la conformación de la voluntad dominante del país.

Para radicalizar la argumentación supone el ex-Ministro de Economía y Hacienda brasileño que es mejor producir en Campinas²¹³ o en Toronto, Canada, que en Sobral, nuestra tierra o en la bella Parnaíba o en Imperatriz o Caruaru.²¹⁴ Eso agrava enteramente nuestro problema pero es también una oportunidad para revisar nuestra actitud regional y el discurso político de la región.

A partir de ahí el ex-ministro se torna más crítico, al comentar que ‘la primera comprensión es de que el viejo discurso regionalista de los pobres miserables

²¹² GOMES, **Ciro Ferreira**: *Nordeste: Ficção Política*, cit. pag. 11 El ex-Ministro de Hacienda brasileño continúa pesimista cuando afirma: ‘Ya no más existe hoy, evidentemente, y eso fue obra del período autoritario, un Nordeste políticamente orgánico. No hay nada efectivamente regional a sistematizar la lucha de nuestras poblaciones por vencer el creciente **gap** que nos aparta del estagio de progreso experimentado por otras áreas del territorio brasileño; Esa constatación es esencial para los verdaderos militantes de la causa regional. Solamente que en este período de nuestra historia el paradigma ha cambiado radicalmente.’

²¹³ Campinas es una ciudad ubicada en el interior del Estado de São Paulo, con famosas universidades (UNICAMP, por ejemplo) y muy desarrolladas industrias y fábricas en el sector eletrotécnico y textil.

²¹⁴ Se tratan todas de ciudades ubicadas en la región Nordeste de Brasil, aunque también progresistas.

maltratados por los insensibles hermanos del Sur ya a nadie más ilusiona o encanta', excepción hecha a algunos ignorantes hermanos nuestros víctimas de la demagogia y de la exploración electoral y económica de trozos apodrecidos y egoístas de nuestras élites locales.

Él reconoce que antiguamente la miseria de la región Nordeste aún comovía a los bien intencionados del Sur y Sureste, pero hoy ya no detenemos el monopolio de la miseria. La pobreza urbana en los grandes centros urbanos brasileños es bastante más chocante y amenazadora porque desde luego se explicita en violencia a asustar a los ricos poderosos y a la bien intencionada clase mediana.

La contrapartida de la súplica humillosa por atención paternalista al problema de la miseria se efectiva en política de cortísimo alcance en el área del asistencialismo que recrudece de tiempos en tiempos en la eterna abordaje del fenómeno de la sequía. A cada deplorable situación, la misma actitud de las indignas **frentes de servicio**²¹⁵ en que se finge pagar a las hordas de hambrientos maltrapillos mientras estes fingen trabajar para no exaurir de todo la vergüenza de la 'limosna que, o humilla o vicia el ciudadano'²¹⁶, como decía el poeta de la región.²¹⁷

²¹⁵ En Brasil se denominan "frentes de servicios" a los grupos de trabajadores contratados por el sector público o por el Gobierno, en carácter transitorio, muy comunes en el Nordeste del país, por ocasión de las sequías que retiran el hombre del campo, formando largos contingentes de desempleados en las ciudades, más especialmente en las capitales de la región. Obsérvese que estos **frentes de servicios** tienen sido criticadas en la medida en que han servido, también, para oportunidad de conquistar muchos votos a algunos políticos personales los cuales, se pasan por benevolentes y empleadores, como si el presupuesto público fuera de su propiedad y decisión.

²¹⁶ Se refiere a una famosa canción popular brasileña que describe la situación de sequía de la región Nordeste en la cual un trabajador rural abandona su campo y trabajo, en virtud de muerte de su ganado y agricultura y se ve forzado a pedir limosna en la ciudad. Afirma, entonces, la canción que la limosna humilla el ciudadano o, alternativamente, lo vicia en pervivir sin tanta fuerza.

²¹⁷ GOMES, Ciro Ferreira: Op.cit. id.ibidem. Nótese que el ex-ministro de Economía y Hacienda de Brasil no es solamente pesimismo en sus observaciones; desde luego abandona la crítica a otras regiones y al centralismo del sur para poner la responsabilidad del desarrollo económico del Nordeste en las espaldas de los propios líderes de la región. Él llega a afirmar: 'En tiempos de transformaciones radicales en el mundo económico en escala global, el Nordeste brasileño precisa con urgencia adaptar su postura política cara al desafío del desarrollo y del combate a la miseria. Y la cosa necesariamente ha de empezar aquí. No será en Brasilia, mucho menos en el poder central que nosotros veremos tratados con seriedad y compromiso nuestras cuestiones. Es inadiable que nuestro liderazgo político se apropie del lenguaje consecuente con que se enfrentan las cuestiones del desarrollo mundo afuera y entre nosotros'.

‘La primera tarea es entender y practicar, como ha puesto de relieve **Ciro**,²¹⁸ que la cuestión del Nordeste no es una cuestión regional. Todo al contrario, ella es una expresión geográficamente concentrada del problema de la distribución de la renta en nuestro país. Es una consecuencia del exaurimiento de un modelo económico el cual deliberadamente optó por **hacer crecer la tarta para solo después dividirla**²¹⁹ como con cínica sinceridad uno día dice el czar de nuestra economía, Delfim Neto.

Lo que se percibe, desde luego, es que la dura autocritica aportada por el ex-Ministro de Economía y Hacienda de Brasil, Profesor **Ciro**, no es desconocida de las investigaciones del ETENE, en el plan de acción del BNB 1991/1995, en la medida en que se hace una opción por la planeación estratégica. Como se puede verificar a continuación el ex-Ministro sugiere como segunda actitud necesaria a la conciencia regional el plan de desarrollo que será reto definitivo del plan.

La sugerencia desarrollista de **Ciro** - que hemos comentado hasta ahora -, aboga, por lo tanto, como segunda actitud necesaria y adecuada para integrar la economía regional en el ámbito de la competitividad global, una reflexión acerca de la realidad nordestina, pero sin embargo, equipado con un plan de desarrollo que comprenda, con el lenguaje pertinente, las potencialidades de la región.

Así que, a su vez, el coordinador de la investigación que ha resultado en el **Plan de acción del BNB (1991/1995)**, es decir, al contestar las críticas existentes a la tesis de opción por el crecimiento económico regional como reto de las programaciones del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), asumidas por la banca gestora, el BNB, **Maia Gomes**²²⁰ se refiere al hecho de no se tratar de una reedición de la opción: ‘primero crecer, para luego distribuir’. Que se trata de expresar en términos prácticos el reconocimiento de que solamente a través de la expansión rápida

²¹⁸ IDEM, IBIDEM. Nótese que el Profesor **Ciro Gomes** se refiere a decisiones políticas, las cuales deberían respetar las indicaciones técnicas. Como en la situación en que se hallan algunos Estados del Nordeste en la actualidad a luchar o a practicar la idea de un puerto multimodal: hay que reconocer que ningún país del mundo puede darse al lujo de tener un puerto a cada 400 kilómetros, por ejemplo. A nuestro juicio, los pactos políticos no deberían, sin embargo, interferir en las decisiones de naturaleza técnica, aunque reconozcamos que, en la realidad fáctica del día a día, aquellas sobrepasan éstas.

²¹⁹ “Hacer crecer la tarta para solo después dividirla” - se refiere aquí a la expresión utilizada por el ex-ministro de Economía y Hacienda de Brasil, en el período militar de los gobiernos de Garrastazu Medici y Ernesto Geisel, el economista y hoy Diputado Federal Delfim Neto, que así justificaba la mala distribución de renta del país como se fuera resultado de la adopción de una política económica deliberada, a la sazón, pero con promesas futuras de mejores días.

²²⁰ MAIA GOMES, Gustavo: Estudo Especial - Diretrizes para um plano de ação do BNB(1991/1995) Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste, en **REN -Rv. Económica de Nordeste** numero volume 24 citado, pags. 16 y ss., en concreto, pag.16/17.

y sostenida del producto será posible superar la miseria de los habitantes de la región Nordeste y así, reducir las disparidades de renta entre éstos y los habitantes de las otras regiones del país’.

Muchos otros técnicos del BNB²²¹ suelen hacer la defensa de tal tesis del crecimiento necesario. Al introducir su defensa de la tesis en dicho estudio especial, el citado coordinador afirma que ‘no constituye preocupación del capítulo demostrar la importancia de esas conclusiones pesimistas sobre las relaciones entre el crecimiento económico y objetivos sociales.’

En verdad, él subraya que la énfasis en el crecimiento no equivale, ni de lejos, a la suposición de que el aumento persistente del producto interior bruto de un país o región incorpore en si mismo todas los cambios legítimamente deseados por la sociedad. Por supuesto, el reconocimiento por el autor de la existencia de críticas a la posición doctrinal de opción por el crecimiento no altera su comprensión y elección.

Teniéndose en cuenta que hace una elección estratégica, insiste en afirmar que el ‘crecimiento persistente y a tasas elevadas del producto y de la renta viabilizan, a nivel nacional o regional, la mejora persistente de las demás dimensiones del desarrollo.’

b/ Análisis de los impactos económicos de las aplicaciones del FNE en el año 1992.

La opción por el desarrollo económico es considerada fundamental, por lo tanto, para la institución financiera encargada de la gestión de los recursos compensatorios del FNE. No cabe dudas cuanto a ello.

Ya en el año de 1991 - en cumplimiento de la previsión legal (art.20, de la Ley de los Fondos Regionales) -, el BNB con la ayuda del Gobierno Federal, Gobiernos estatales, SUDENE, órganos otros ligados al desarrollo regional, federaciones y asociaciones de clase y demás segmentos organizados de la sociedad de la Región Nordeste, presentó un relatorio, es decir, ‘análisis de los resultados económicos y sociales alcanzados y esperados decurrientes de las aplicaciones del FNE, durante el año 1991’, de igual modo como lo hizo relativamente a todos y cada uno en particular de los años siguientes, del quinquenio integrante del Plan de Acción 1991/95.

²²¹ Véase ROBERTO SILVA, Paulo y CHAVES CORREA, Éverton: Cenários para a economia do Nordeste. ETENE/BNB, Fortaleza, 1995; Cfr., también, las aportaciones de muchos otros técnicos y investigadores del ETENE y otros Departamentos Administrativos del BNB cuyas investigaciones demuestran la cohesión y comunión con la tesis del crecimiento económico como solución urgente para la región .

Merece la pena conocer el resumen ejecutivo del Relatorio referente al año 1992, en lo que el Banco reconoce²²² que la creación del FNE ha vuelto viable la alocación de un volumen de recursos expresivo para el desarrollo económico y social de la Región Nordeste.

En estos relatorios anuales son hechos las evaluaciones económicas de los programas del FNE por los sectores - Industrial, rural y agroindustrial : a) según la categoría del productor o del porte de la empresa, si pequeña o mini empresa, de un lado, o si mediana o grande empresa, de otro; b) según los Estados-miembros; c) por región (Semi-árido, Pólos agroindustriales y áreas-programas de la SUDENE) y, d) análisis de los impactos económicos de las inversiones rurales-agroindustriales materializadas mediante cooperativas.

En realidad, allí se hallan igualmente análisis macroeconómicas de los resultados de las aplicaciones del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste, año a año, donde son evaluados los mismos, ya sea a través de la utilización de la matriz de insumo-producto, ya sea a través del levantamiento de los proyectos financiados.

Durante el año de 1992, por ejemplo, fueron aplicados US\$ 511, 3 millones en los sectores productivos de la Región, beneficiando cerca de 22.921 productores rurales y empresas. De éste montante, un 44,5 por ciento (US\$ 227,4 millones) se destinaron para la financiación del sector industrial, un 39,4 por ciento (US\$ 201,5 millones) para el sector rural y un 16,1 por ciento (US\$ 82,4 millones) a la agroindustria.²²³

Durante el mismo año de 1992, el BNB ha destinado US\$ 289 millones para financiaciones ubicadas en el semi-árido, es decir, el equivalente a un 56,5 por ciento de la totalidad de los recursos financiados en el ejercicio, en cumplimiento de la determinación legal dispuesto en el art. 159, I, "c", de la Constitución Federal igualmente recogido por la Ley de los Fondos Regionales (párrafo 2, del art. 2).

Por otro lado, la evaluación económica de las contrataciones del FNE durante éste ejercicio de 1992, hecha a través de la técnica matricial de insumo-producto,

²²² BNB/FNE: Impactos económicos das aplicações em 1992", Fortaleza, Edit.BNB, 1993, pág.12 y ss.

²²³ Nótese que de los 22.921 productores beneficiados con los recursos del FNE, en el año 1992, la casi totalidad de éste grupo (un 96,9 por ciento) era formada por la categoría de mini y pequeño productor; Respecto a las unidades de la Federación, se observa la siguiente porcentaje de distribución, considerando aquellos más beneficiados por el Fondo: a) Bahia - un 30,8 % (treinta coma ocho por ciento, correspondiente a US\$ 157,3 millones); Ceará - un 14,5 (Cuatorze coma cinco por ciento) correspondiente a US\$ 73,9 millones; Pernambuco - 12,4 % (un doce coma cuatro por ciento) correspondiente a US\$ 63,4 millones; y Rio Grande del Norte - un 11,7 % (un once coma siete por ciento) correspondiente, a su turno, a US\$ 59,6 millones.

presentó los siguientes resultados principales: incremento de US\$ 798,2 millones del valor bruto de la producción (VBP) regional, de US\$ 430,4 millones del valor agregado y la creación adicional de 149.500 empleos directos e indirectos.

Cabe mencionar que éstos solamente serán alcanzados a finales del ciclo de maduración de las inversiones y de sus respectivos impactos a lo largo de toda la cadena productiva de la Región Nordeste.

Respecto al sector rural, el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Pecuaria Regional (adelante solamente PROPEC), con contrataciones en la suma de US\$ 62,8 millones y el Programa de Apoyo a la Agricultura Irrigada (adelante igualmente PROIR), con US\$ 93,7 millones, fueron las líneas de financiación más demandadas, que concentraron, respectivamente, un 31,2 por ciento y un 46,5 por ciento de los recursos absorbidos por el sector.²²⁴

En lo que se refiere al sector industrial, las actividades más beneficiadas con los recursos del FNE, en 1992, fueron las siguientes: “**Textil**” que ha concentrado un 17,5 por ciento, con US\$ 39,8 millones de los recursos del sector; **Minerales No Metálicos**, un 17,3 por ciento, con US\$ 39,3 millones; **Productos Alimentares**, un 15,9 por ciento, con US\$ 36,2 millones y **Metalurgia**, un 11,7 por ciento, con US\$ 26,6 millones.

Las repercusiones económicas de las inversiones industriales, según la matriz de insumo-producto, representan para la Región, según el Banco administrador de los recursos del FNE, un incremento del orden de US\$ 373 millones, en el valor bruto de la producción, y US\$ 186,9 millones, en el valor agregado. En el plan social, estas inversiones deben proporcionar un adicional en la masa ganancial de US\$ 38,7 millones y generar 24.500 nuevos empleos directos e indirectos.²²⁵

Respecto al sector agroindustrial, los segmentos más beneficiados fueron el de “Beneficiación de frutas, legumbres y hortalizas”, el cual ha absorbido un 25,2 por ciento (US\$ 20,7 millones) del crédito del sector; “Derivados de Maíz”, con un 8,9

²²⁴El sumario ejecutivo del relatório del año 1992, añade la siguiente información respecto al sector rural: las aplicaciones del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), en este sector, deberán proporcionar los siguientes resultados económicos, en conformidad con las informaciones levantadas en los proyectos financiados: creación de 32.284 nuevos empleos directos, siendo el Programa de Irrigación responsable por un 52,5 por ciento de éstos; una contribución adicional al producto de la Región de US\$ 155,3 millones, lo que resulta en un coeficiente producto/capital de 0,77 es decir, a cada unidad monetaria financiada se tiene un incremento de 0,77 unidad monetaria del producto regional. (Id. ibidem.)

²²⁵Cfr., BNB/FNE: “Impactos Económicos das Aplicações - Exercício 1992” , cit. pág. 13.

por ciento (US\$ 7,3 millones); “Derivados de Arroz”, con un 8,5 por ciento (US\$ 7,0 millones) y el de “Carne y derivados”, con un 8,1 por ciento (US\$ 6,7 millones).

Por último, respecto al sector industrial,²²⁶ el relatorio añade que los recursos del FNE participaron, en el año 1992, con un 58 por ciento del valor de las inversiones totales, lo que significa que cada unidad monetaria aplicada por el Fondo logró incrementar 0,72 centavos de recursos adicionales de otras fuentes.²²⁷

c/ El nordeste de Brasil y la política del sector agroindustrial.

Hemos de destacar que respecto al sector agroindustrial, sobre todo a nivel de la región nordeste, existe una experiencia digna de reflexión. La experiencia del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), gestionado por el Banco del Nordeste de Brasil S.A. (BNB), experiencia ésta integrada en el ámbito del sector público brasileño, a la cual gustaría establecer algunas aportaciones en la medida que son frutos de nuevas y muy importantes experiencias de operatividad de previsión constitucional de la modernidad.

Efectivamente, el FNE está concurriendo para cambiar la estructura agroindustrial del Nordeste brasileño, con sus recursos aplicados en los cuatorce Polos

²²⁶ Nótese que para el año 1991, el Banco del Nordeste presentó su relatorio anual donde utilizó la misma metodología del relatorio del ejercicio de 1992, cuya evaluación económica de los programas del FNE, para el ejercicio de 1991, respecto a los sectores rural y agroindustrial se ceñió o se amoldó al levantamiento de los proyectos, donde el análisis comenta los resultados en términos de ubicación de las inversiones, empleos generados, ingresos proyectados y otros indicadores físicos de producción. Para la industria es hecha un análisis para cada programa, donde se utiliza como variables relevantes las estimativas de incrementos en el valor agregado, en la generación de empleos, en las ganancias pagadas, en los encargos sociales, impuestos indirectos y exportaciones. Además, son presentadas otras aportaciones, a nivel de las mismas variables, según los Estados-miembros beneficiarios, según el porte de la empresa y para el semi-árido y fuera del semi-árido. Vid., por todos, BNB/FNE: “Impactos Econômicos das Aplicações - Exercício 1991” elaborado por técnicos del ETENE, del Departamento de Desarrollo Rural- DERUR, Departamento de Desarrollo Industrial - DESIN y del Departamento de Tecnología Bancaria- DETEC, todos del BNB.

²²⁷ Nótese que durante el ejercicio 1991, el BNB hizo un análisis de los impactos macroeconómicos de los recursos financiados a cargo del FNE, en la región Nordeste, basado en dos enfoques siguientes: vía matriz de insumo-producto y vía levantamiento de los proyectos. En el primer, fue empleado la matriz de insumo-producto de la Región Nordeste de 1980 para medir los impactos económicos y sociales directos e indirectamente resultantes, solamente, de las aplicaciones del FNE, en 1991. El segundo enfoque trabajó con levantamientos realizados a partir de los proyectos aprobados, para cuya mensuración de los resultados contribuyeron recursos del FNE y de otras fuentes, detalle observado particularmente en las inversiones realizadas en el sector industrial. (apud Op. cit. pag. 8)

Agroindustriales de la sufrida región brasileña.²²⁸ Desde la agricultura irrigada y de la agroindustria, de la fruticultura tropical a los recursos minerales y a la industria de transformación, el FNE concurre para asistir con sus recursos las inversiones de la región Nordeste.

En el análisis preliminar de las repercusiones económicas de las contrataciones en la región Nordeste entre los años de 1990 hasta 1994, con recursos del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste - FNE, puede decirse que el valor total ha sido de US\$ 2.725 millones, de los cuales US\$ 989 millones representados por el sector industrial, US\$ 1.461 millones por el sector rural y US\$ 274 millones por el sector agroindustrial, ha generado, en este período de cuatro años, unos 681.677 empleos en la región,²²⁹ como ya hemos señalado anteriormente.

“El Nordeste posee una extensa cuenca hidrográfica, con agua suficiente para regar millones de hectáreas.”²³⁰ En el ámbito agroindustrial, hay que añadir que utilizando el potencial natural del Nordeste, grandes inversiones fueron incorporadas con el transcurso de los años en sistemas artificiales de almacenamiento de agua.

Pese a la extensa basis hidrográfica nordestina, no podemos olvidar que el Nordeste conoce algunas microregiones degradadas, en el semi-árido de los Estados-miembros de Ceará, Rio Grande del Norte, Piauí, Pernambuco, Paraíba y Alagoas, las cuales ya abarcan, en la presente fecha, veinte millones de hectáreas, según datos presentados a la cuarta Reunión Especial de la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC), en Feira de Santana, en noviembre de 1996, por el coordinador del Plan

²²⁸ Diversos pólos agroindustriales del Nordeste brasileño ya son asistidos por el PAN - ESTRATEGIA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LOS POLOS AGROINDUSTRIALES DEL NORDESTE. Los cuatorce pólos se sitúan respectivamente: 1) Norte de Minas (MG); 2) Petrolina/Juazeiro (BA/PE); 3) Acu (RN); 4) Baixo Medio Jaguaribe (CE); 5) Gurgéia (PI); 6) Baixa São Francisco (SE/AL); 7) Acaraú/Curu (CE); 8) Moxotó/Pajeú (PE); 9) Baixo Parnaíba (MA/PI); 10) Guanambi (BA); 11 - Alto Piranhas (PB); 12) Barreiras (BA); 13) Formoso (BA); 14) Baixada Ocidental Maranhense (MA). Cfr., ANEXO número 1, al final de la presente tesis.

²²⁹ Fuente: BNB-DESIN/ETENE y matriz de insumo-producto del Nordeste, en 1980/85. Cfr., tb., Informaciones sobre el FNE, publicado por el Banco del Nordeste de Brasil S/A (BNB), DEPAD/BNB, Fortaleza, 1993/95.

²³⁰ BNB/ASCOM: “El mayor Banco Regional de Desarrollo de América Latina”, Fortaleza, 1996, pag. 16 y ss.

Nacional de Combate a la Desertificación del Ministerio del Medio Ambiente, señor Heitor Matallo.²³¹

Las condiciones climáticas tornan posible varias cosechas en el mismo año. El bajo nivel de lluvias torna menor la incidencia de plagas. Infra-estructura de transporte, energía, comunicación, educación y salud, acompañadas a la gran oferta de mano de obra, tienen sido los puntos más importantes de programas que cambian el excedente de la producción agrícola en productos industrializados.

En el plan de la fruticultura tropical y por la práctica de la irrigación, el Nordeste produce frutos tropicales de patrón internacional 'en cualquiera época del año, incluso cuando los mercados consumidores de Europa y Estados Unidos atraviesan período de frío riguroso. El ciclo productivo de la fruticultura tropical es más precoz y presenta mayores niveles de productividad que los de sus competidores en el mercado internacional.

Eso hace con que el retorno de la inversión realizada sea más rápido y, como consecuencia se venga registrando cada año un aumento sustancial de la cifra de negocios.²³²

²³¹ En la oportunidad del congreso Internacional sobre el Semi-Árido, el ponente alertó para la consideración de que la tasa de ocupación humana de áreas naturales en la Región Nordeste es de un 3,4 por ciento anual, por lo que se puede proyectar un escenario preocupante para el futuro brasileño: las áreas de vegetación nativa, que hoy ocupan un 47% quedarán restringidas a solamente un 12%. Por otro lado, el señor Heitor Matallo ha atribuido las principales causas de la desertificación del Nordeste al uso inapropiado de los recursos de la tierra por las poblaciones alcanzadas por las sequías. A nuestro juicio, el FNE tiende a alterar tal panorama a través de la implantación de nuevas tecnologías en el semi-árido, como más adelante comentamos con profundidad. No obstante, a juicio del mencionado coordinador del Plan Nacional de combate a la Desertificación del Ministerio del medio ambiente de Brasil, el problema tiende a agravarse con la mayor integración del semi-árido en el mercado nacional. Y ha añadido: "Para responder a las nuevas demandas, el nordestino acaba superexplorando los recursos naturales de la región, con bajo uso tecnológico". Vid., en ese sentido, **Jornal de Ciencia**, edición 13 de diciembre de 1996, año XI, núm. 358, pág. 6 y ss.

Para nosotros, la aplicación del FNE, obligatoriamente, con la mitad de sus recursos para financiar programas productivos en el semi-árido (art. 159, I, "c", CRFB, igualmente recogido por la Ley de los Fondos Regionales núm. 7.827/1989, de 27 de septiembre, de FNO, FCO y FNE, art. 2, párr.2), caminan en la dirección indicada en la medida que buscan incrementar el uso tecnológico de técnicas operativas en el semi-árido.

²³² Vid., en ese sentido, publicación preparada por la Asesoría de Comunicación Social del BNB y titulada "El mayor Banco Regional de Desarrollo de América Latina" que fue distribuida por los Presidentes de las Repúblicas de Bolivia, Uruguay, Brasil, Paraguay, Argentina y Chile (y sus asesorías de Economía y Hacienda, por supuesto), por ocasión de la XI Reunión del Consejo del Mercado Común del Cono Sur- MERCOSUR, realizada en Fortaleza (Ceará), en el Centro de Entrenamiento del BNB/Passaré, en los días 17 y 18 de diciembre de 1996. (Op. cit. pag. 16).

De hecho, al actuar muchas veces de forma pionera en proyectos agropecuarios y agroindustriales, el Banco del Nordeste de Brasil S/A (BNB), en calidad de gestor de los recursos del FNE, estimula la introducción de nuevas tecnologías en el área rural, conjugando crédito y asistencia técnica.

Irrigación, adubación, preparación y corrección de suelos, defensa sanitaria, semillas seleccionadas, inseminación artificial, son títulos nuevos que ya sustituyeron las viejas prácticas rurales de la Región Nordeste brasileño.²³³

Aunque el BNB ocupe el primer sitio en el ranking FEBRABAN²³⁴ de aplicaciones en el sector rural, actúa con prioridad en el segmento representado por los pequeños y medianos productores rurales.

Por otro lado, en los estudios presentados por el administrador de los recursos del FNE respecto a la cuestión agrícola²³⁵ quedó el compromiso de incrementar la mejora de la eficiencia productiva al estimular a través de financiación de la exploración de productos alimenticios o agroindustriales como la "soja, tomate, naranja, piña, café y caju".

A partir de la comprensión, por el BNB,²³⁶ de que las actividades agropecuarias no han recibido, en la Región Nordeste, un tratamiento adecuado de la política de

²³³Nos hace recordar, en cambio, el alerta pesimista contenido en la ponencia del coordinador del Plan Nacional de Combate a la Desertificación del Ministerio del Medio Ambiente, señor Heitor Matallo, presentada en el seno de la Reunión Especial de la SBPC, 24/28 noviembre 1996, en la Universidad de Feira de Santana (Bahia), para quién las consecuencias de la desertificación ya se manifiestan en el semi-árido de la Región Nordeste por las siguientes cosas: pérdida de la biodiversidad, erosión de los suelos, reducción de la disponibilidad hídrica y incremento de las sequías edáficas, caracterizadas por la incapacidad de retención de agua en los suelos. En los planes social y económico, los efectos serían perversos: baja de la productividad y de la calidad de vida, migración de la población productiva, elevación de la mortalidad infantil y desorganización de los mercados regionales y nacionales. Claro está que esta situación no es responsabilidad solamente de la región Nordeste y de su semi-árido: al fin y al cabo, la situación global no es animadora, pues, se cree que la desertificación incorpora a cada año una área de 60 mil kilómetros cuadrados. Proyecciones de la ONU indican un incremento del calentamiento del planeta en un grado centígrado hasta el año 2030, lo que provocaría reducción en torno de un 4.5 por ciento de la humedad del suelo. Cfr., "Jornal de Ciencia" cit. pág. 6

²³⁴ **Febraban** es la Federación Brasileña de Bancos.

²³⁵**Vid.**, entre todos, BNB: "Novos rumos para a economia do Nordeste (O pensamento do BNB)" en **Revista Econômica do Nordeste (REN)**, vol. 23, n.1/4, págs. 7/44, enero/diciembre 1992. Fortaleza, cit.

²³⁶ **Vid.**, también, el capítulo 5.2, del Estudio Especial - Directrices para un Plan de Acción del BNB (1991-1995) Una estrategia para acelerar el desarrollo del Nordeste", antes cit., págs. 96 y ss., cuyo diagnóstico sectorial se basa en los siguientes estudios, de pronta publicación por el BNB: "A agricultura do Nordeste nas Duas últimas décadas"; "Desempenho Atual e Perspectivas da Pecuaria Bovina no Nordeste"; "Comercialização de Produtos Agrícolas"; "Assistencia Técnica e Extensão Rural no Nordeste"; "A Ação do Governo via Programas Especiais"; y, de SOUZA, Herminio: "Agricultura irrigada no Nordeste: Situação atual e perspectivas", Edit. PIMES/UFPE, Recife, 1990 (Mecanografiada).

desarrollo regional, el administrador de los recursos del FNE intenta direccionar éstos para 'compatibilizar el incremento de la producción agrícola con la mejora de los patrones distributivos'.

El producto agropecuario nordestino estuvo, sin embargo, casi olvidado en el pasado por los recursos públicos, y de consecuencia, creció solamente un 138,4 por ciento, en términos reales, de 1961 a 1988, en contraposición al crecimiento de un 441,4 por ciento del sector industrial, y aún más expresivo crecimiento del sector servicios el cual fue incrementado en un 773,1 por ciento, en el mismo período.²³⁷

d/ La experiencia del FNE respecto al sector agroindustrial.

Por la experiencia del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) puede decirse que la región beneficiaria cuenta hoy día con una buena infra-estructura. Cortada por un tramo vial de más de 390 kilómetros de autovías, de los cuales 41 milles tienen pavimentación asfáltica.

Las ciudades más importantes ofrecen excelente calidad de vida y servicios de primera línea. Nuevos aeropuertos con base de operación de nivel internacional están siendo construídos, y asimismo nuevos terminales portuários, estratégicamente localizados. Energía, agua, incentivos, líneas de crédito. Distritos industriales con terrenos dotados de la infra-estructura necesaria para la instalación de unidades productivas.

En definitiva, la región Nordeste brasileña es hoy un excelente camino para buenos negocios.

El FNE financia actividades productivas en la agricultura, en la pecuária, agroindustria, minerales y turismo en el Nordeste. Los recursos son reglamentados por disposición de la Constitución Federal brasileña de 1988 y representan la cantidad de 1,8% (un coma ocho por ciento) del total recaudado del impuesto de la renta y del impuesto sobre productos industrializados. Estes ingresos son transferidos mensualmente para el FNE y consideradss recursos de carácter estratégico, en la medida en que permiten al Banco gestor establecer y ejecutar políticas propias, de inspiración endógena, para el desarrollo del Nordeste. Las aplicaciones del BNB, con recursos del FNE, son responsables por significativas mejoras reflejadas en los

²³⁷ Cfr., por todos, ARAUJO FILHO, Acurcio Alencar y otro: "Subsidios a uma política de financiamento rural para os cerrados nordestinos" en *Revista Econômica do Nordeste (REN)*, vol 23, n. 1/4, enero/diciembre 1992. BNB/ETENE, Fortaleza, págs. 69 y ss.

principales indicadores sócio-económicos de la región, en años recientes. Las contrataciones del Fondo han proporcionado, como ya hemos dicho, en el período 1990/1994, la creación adicional de 681.677 empleos directos e indirectos. Otro factor destacable es la elevación del área irrigada en más de 50.000 hectáreas, lo que ultrapasa 10% de la superficie total irrigada de la región Nordeste.

Elaborado los mencionados estudios, por el ETENE, se llegó a la conclusión de que las culturas tradicionales (plátano, yuca, maíz - en el grupo alimenticio; tabaco y sisal - en el grupo de productos de exportación; algodón, "coco-de-Bahia" y "mamona", en el grupo de materias primas) de la Región Nordeste han venido perdiendo su capacidad productiva. De las trece principales culturas nordestinas, oito presentaron crecimiento negativo del producto.

El Sector terciario ha crecido más rotundamente que la agricultura en el Nordeste, como se puede verificar por el cuadro núm 10, adelante.

CUADRO NUM.10: BRASIL/NORDESTE: TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS PRODUCTOS SECTORIALES, PARTICIPACIÓN EN EL PIB NORDESTINO Y CONTRIBUCIONES DE LOS PIBS SECTORIALES AL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO NORDESTINO

Sector	Tasas Anuales de Crecimiento Ajustadas	Participación en el PIB-NE (%)	Contribución del sector al Crecimiento del PIB NE	
	1960/89	1965/89	1960/89	
AGROPECUARIA	3,1	29,0	13,4	14,0
INDUSTRIA	7,0	23,1	29,4	25,0
SERVICIOS	8,2	47,9	57,2	61,0

Fuente: Datos brutos - SUDENE, Grupos de Cuentas Regionales.

Efectivamente, desde el punto de vista sectorial, los datos del cuadro num.10 arriba reflejan que un aspecto relevante del reciente desarrollo del Nordeste es la expansión acelerada de su sector terciario, comparativamente con la poca vitalidad de su sector primario. De 1960 a 1989, el producto del terciario nordestino se incrementó a una tasa media anual de un 8,2 por ciento por encima de los 7 por ciento de la industria- sector secundario-, y de los 3,1 por ciento de la agropecuaria.

El crecimiento de la agropecuaria es bajo, por lo tanto, en virtud de la decadencia de ciertas culturas tradicionales y el BNB presenta como sugerencia fundamental la

aplicación de los recursos del FNE en culturas dinámicas como las desarrolladas en áreas irrigadas del semi-árido.

Según los Estudios del BNB/ETENE²³⁸, el Banco gestor de los recursos del Fondo deberá definir una zonación agrícola, con base en el diagnóstico del sector agropecuario²³⁹ y en la identificación de las potencialidades de las varias áreas a partir de criterios edafo-climáticos. Además, el BNB está siempre atento para correcciones de rumbos en sus aplicaciones de los recursos compensatorios y solidarios del FNE en tanto al reto del desarrollo económico, como se concluye por los constantes análisis y frecuentes evaluaciones de los efectos e impactos económicos y sociales del Fondo, en los diversos sectores.²⁴⁰

Dichas detalladas evaluaciones caen fuera del objeto de nuestro estudio - de contenido comparado más a nivel jurídico-constitucional -, en virtud del carácter muy económico de los análisis producidas por el BNB.

²³⁸ Cfr., sobre todo, las indicaciones bibliográficas de las dos notas de pie de página inmediatamente anteriores. Hay que añadir que por los estudios sectoriales realizados, la definición estratégica del Administrador de los Recursos del FNE para el sector agropecuario deberá priorizar los dos puntos solidarios siguientes, en atención a los principios y directrices compensatorias del Fondo: 1) El principio de que el objetivo fundamental de la política desarrollista regional es el de contribuir para la reducción de la pobreza de los nordestinos; y, 2) El reconocimiento de que la mayor contribución que el BNB puede dar a la realización de aquel objetivo consiste en direccionar sus instrumentos de acción de tal manera que ellos contribuyan de la forma la más efectiva posible para la expansión de la producción agrícola regional, conciliando, siempre que posible y en la medida que ello colida con el reto de crecimiento del producto, esta expansión de la producción con la generación de empleos y la modernización agrícola en los pequeños y medianos establecimientos.

²³⁹ Vid., en ese sentido y por todos, C. FRANÇA, Francisco Mavignier y otros: "Avaliação dos efeitos e impactos económicos e sociais do FNE-RURAL", Edit. BNB/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Fortaleza, octubre de 1993.

²⁴⁰ Prueba de ello se halla en todos las "Propuestas de Aplicación del FNE", a cada año elaboradas, mecanografiadas y distribuidas por los órganos públicos e instituciones sociales de la Región, por el BNB, desde la creación del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste - FNE.

CUADRO 11
FNE-RURAL: Factores que explican la Producción por abajo de la
planeada por Programa del Fondo FNE (En porcentaje)

FACTORES	PROPEC (*)	PROIR(**)	PROAGRI (***)
Sequía	50,4	9,0	60,0
Mala elaboración del proyecto	4,3	6,0	4,0
Insuficiencia o falta de tempestividad de la financiación	8,1	7,3	13,0
Asistencia técnica deficiente	14,3	32,5	17,5
Problemas de mercado	15,0	18,0	4,0
Otros	7,9	28,2	1,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Investigación de campo efectuada por el BNB/IICA, apud pág.64 de "Avaliação dos efeitos e impactos económicos e sociais do FNE-Rural", Fortaleza, Octubre de 1993, cit. (Cfr. igualmente, otros cuadros diverso en el seno del mismo trabajo, que no es la hipótesis de aquí citar)

(*) PROPEC - Programa de Apoyo al Desarrollo de la Pecuaria Regional

(**) PROIR-Programa de Apoyo a la Agricultura Irrigada²⁴¹

(***)PROAGRI- Programa de Apoyo a la Agricultura no Irrigada²⁴²

Prueba, sin embargo, de la constante búsqueda de la debida adecuación del Banco gestor del FNE a su misión constitucional y legal se halla, pues, en el cumplimiento de lo dispuesto en el art.20, de la Ley 7.827/1989, de los Fondos Regionales. Más que el

²⁴¹En el marco del PROIR (Programa de apoyo a la agricultura irrigada) se hacen inversiones en infra-estructura de irrigación, por un lado, y se busca implantar sistemas de drenaje, por otro. Nótese que los Programas de crédito del FNE para el ejercicio de 1995 están así relacionados, en lo que se refiere al sector rural y agroindustrial: I - PROPEC - Programa de Apoyo al desarrollo de la Pecuaria Regional; II- PROAGRI- Programa de Modernización de la Agricultura no irrigada; III- PROIR - Programa de Apoyo a la Agricultura Irrigada; IV - AGRIN - Programa de Apoyo al desarrollo de la Agroindustria Alimentar; y, V- DITEC - Programa de Difusión Tecnológica Rural. (Cfr. BNB/FNE: "Propuesta de Aplicación - Ejercicio de 1995", Fortaleza, Diciembre, 1994, págs. 14 y ss.)

²⁴²Como ya hemos visto el PROAGRI es el Programa de Apoyo a la Agricultura no Irrigada de la Región Nordeste, la cual integra los programas de crédito del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste, en el quinquenio 1991-1995, cuyas estrategias básicas trazadas en la elaboración de éstos, para los segmentos rural y agroindustrial están centradas en las siguientes vertientes: 'a) viabilizar económicamente la sub-región semi-árida; b) ampliar la producción de alimentos; c) promover el progreso tecnológico; y, d) superar las interrupciones en el proceso de comercialización. Efectivamente, direccionado el FNE prioritariamente para las operaciones de inversiones en proyectos sustentables y que generan renta y empleo, se busca promover la desconcentración y la interiorización del desarrollo, a través de la democratización del crédito, la incorporación de tecnologías a los procesos productivos y la integración de la cadena agroindustrial'.

mero cumplimiento de la determinación legal, los relatorios circunstanciados del BNB - con análisis económicos-financieras relativas al pasado y siempre con escenarios para el futuro- reflejan verdaderamente el deseo de orientar la política de desarrollo regional.

Algo en esta dirección hemos venido viendo el cuadro núm. 11, pasado, por ejemplo.

Como hemos podido verificar en él (cuadro núm.11), el análisis de los porcentajes permite visualizar claramente la gran influencia de la sequía (60 por ciento) sobre los proyectos integrantes del Programa de Apoyo a la Agricultura no Irrigada (PROAGRI), lo que de alguna manera ya era esperado, dado que dependen en gran medida de la cantidad y oportunidad de las precipitaciones pluviométricas.

Por otro lado, es igualmente muy importante la influencia que la sequía ejerce sobre los proyectos del Programa de Apoyo al Desarrollo de la Pecuaria Regional (PROPEC), pues ésta explica la mitad de los menores índices de producción alcanzados (un 50 por ciento), como está explicitado en el cuadro núm.11. Ello puede sugerir la necesidad de el BNB profundizar las exigencias relativas a reserva estratégica de alimentación, e incluso la pertinencia de reformular las estimativas de desarrollo y flujos de ingresos de los proyectos pecuarios financiados con los recursos del FNE, pasando a incluir elementos más precisos de corrección y ajuste por cuenta del efecto de las sequías que cíclicamente afectan la región.

En este ejemplo concreto de análisis de evaluación de los efectos e impactos económicos y sociales del FNE-Rural - ejercicio 1993 -,²⁴³ que hemos elegido para comentar, al fin y al cabo, ha de añadirse que desde 1990 el cuadro climático ha sido desfavorable, caracterizado por lluvias escasas e irregulares, fenómeno que se ha agravado hasta configurar, en el año de 1993, una situación crítica que afecta dos tercios de la superficie regional, provocando lo que ha sido cualificado como la peor sequía de los últimos 50 años.²⁴⁴

²⁴³Vid., BNB/IICA: "Avaliação dos Efeitos e Impactos Econômicos e Sociais do FNE-RURAL", cit. pág.64.

²⁴⁴El desempeño de los productores agropecuarios en el Nordeste y de sus actividades productivas financiadas con recursos del FNE es determinado, en cierta medida por algunos condicionantes, como la inflación brasileña, el fenómeno de la Sequía del semi-árido, la recesión económica desde el principio de la década actual, etcétera. En realidad, en lo que se refiere a la Sequía, el PIB agrícola del Nordeste ha sufrido bajas sucesivas en este período, puesto que en 1992 bajó un 8,2 por ciento, y se espera para 1993 otra baja aún más acentuada, según datos de la SUDENE/BNB. Vale la pena señalar que según estimativas de este último órgano, de las veinte principales lavouras de la Región, solamente seis presentaron resultados positivos. Así que se registra: en relación a 1991, la producción de arroz bajó 51,6 % (un cincuenta y un coma seis por ciento); la yuca sufrió baja de un 12,7%, mientras el maíz y las abas negras bajaron respectivamente un 39,6 % y un veinticuatro coma dos por ciento. (Idem, ibidem.).

el FNE y el sector industrial según la 'Propuesta de Aplicación para el ejercicio de 1996.

En los estudios realizados por el Banco del Nordeste acerca del sector industrial de la región Nordeste fueron identificados algunos segmentos dinámicos, por un lado, y otros relativamente aparcados o estagnados, por otro.²⁴⁵

Los programas de crédito del FNE para el sector industrial, a lo largo de los ocho años de operación por el Banco del Nordeste - desde la aprobación de la Ley núm. 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos Regionales compensatorios -, pueden ser discriminados o relacionados de la siguiente manera: a) Programa de apoyo a las industrias tradicionales seleccionadas (PROTAD); b) Programa de apoyo a las industrias de bienes intermediarios y de capital seleccionados (PRODIN); c) Programa de apoyo al desarrollo tecnológico industrial (PRODETEC); d) Programa de apoyo al sector mineral (MINERAL); e) Programa de apoyo industrial complementario (PROMOC); y, f) Programa de apoyo al turismo regional (PROATUR), los cuáles son objeto de análisis, en profundidad, por el relatorio circunstanciado, presentado por el administrador del Fondo a la Sociedad Civil brasileña, a través del documento titulado "FNE: Propuesta de Aplicación Ejercicio 1995", antes citado.²⁴⁶

Antes de aportar algun comentario al estudio del BNB referente a la propuesta del FNE para el ejercicio de 1996, desde luego es menester repasar las conclusiones sacadas por los estudios elaborados por los tecnicos del "Escritorio Tecnico de Estudios Económicos de Nordeste- ETENE" en las diversas investigaciones elaboradas en el ámbito del proyecto "Directrices (1991/1995)".

Si utilizamos la variable 'valor de la transformación industrial' (VTI) para medir el crecimiento del sector industrial en la región Nordeste, pues podemos constatar que el incremento real obtenido por la industria de transformación del Nordeste, en el

²⁴⁵Todos estos estudios están listos para pronta publicación, por la editora del BNB, y los hemos consultado bajo la forma mecanografiada, de igual manera que el autor del estudio mencionado "Directrices para un plan de acción del BNB(1991-1995)- Una estrategia para acelerar el desarrollo del Nordeste", Gustavo Maia Gomes, el cual hace allí (pág. 102 y ss) referencia a los siguientes estudios: "Análise Diferencial-Estrutural da Industria Nordestina"; "Complexos Industriais e Setores-Chave da Economia Regional"; "Diagnóstico da Industria Extrativa Mineral do Nordeste"; "Pesquisa Tecnológica e Desenvolvimento Industrial no Nordeste: Proposta de Ação para o BNB". Vid., igualmente, BNB/ETENE: "Estudo Especial: Novos Rumos para a Economia do Nordeste (O Pensamento do BNB)", anteriormente citado, sobre todo capítulo 4.2, págs. 25 y ss.

²⁴⁶Vid., igualmente, BNB/FNE: "Proposta de Aplicação do FNE - Exercício de 1996", Fortaleza, 30 de octubre de 1995, relatorio en el cual nos basamos más directamente para las aportaciones del presenta apartado.

período de 1959/1980 quedó por encima del mismo sector a nivel nacional; mientras éste creció a una tasa de 10,76 % (un diez coma setenta y seis por ciento) en el período indicado, la industria nordestina creció un 11,43 por ciento.

Por consiguiente, la industria manufacturera regional, que en el año de 1959 contribuía con 6,89 por ciento para el total nacional pasó, en 1980, a representar un 7,84 por ciento de la totalidad nacional.

Por otro lado, el dinamismo del sector industrial nordestino pudo ser observado por los estudios del BNB en relación a los cambios cualitativos de su estructura: mientras las industrias dinámicas del Nordeste representaban, en 1959, solamente un treinta por ciento de la totalidad del producto del sector contra un 70 por ciento de las industrias tradicionales; en el año 1980, esta composición se presentaba casi al revés: mientras la contribución de las industrias tradicionales bajó para un 46 por ciento del sector, las industrias dinámicas de la región pasaron a representar un 54 por ciento de su totalidad.

Como ha puesto de manifiesto **Maia Gomes**²⁴⁷ es importante para la Región Nordeste sintonizar su estrategia industrial con la política definida para el país como un todo. En ese sentido, la nueva política industrial anunciada por el Gobierno Federal, balizada en la elevación de la eficiencia productiva a través de la apertura económica,²⁴⁸ representa para la Región no solamente un desafío pero también una oportunidad.

La propuesta de acción del BNB respecto al FNE - sector industrial -, compatible con esta estrategia se halla desarrollada en el Relatorio circunstanciado "Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste -FNE- Propuesta de Aplicación - Ejercicio 1996", cuyo análisis en profundidad cae fuera del objeto de nuestro estudio - con preocupación de examinar los aspectos jurídico-constitucionales de la cuestión - en virtud del carácter de teoría excesivamente de economía aplicada, por lo tanto, sobrepasando nuestro interés.

²⁴⁷ MAIA GOMES, Gustavo: "Directrices..." cit. pág. 106 y ss.

²⁴⁸ Para tanto contribuirá bastante la integración de la Región Nordeste con los países del MERCOSUR (Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile), la cual según el Ministro de la Industria, Comercio y Turismo (MICT) ha aumentado en proporciones mayores las transacciones comerciales del Nordeste con éstos en tanto que las transacciones del Mercado Común del Cono Sur con las otras regiones del Brasil. **Apud** "Diario de Nordeste", edición de 18/12/1996, página 2; **Cfr.**, en ese sentido, por todos, CESAR LIPOVETZKY, Jaime y otro: "Mercosur: Estrategias para la integración- Análisis y Perspectivas del Tratado de Asunción", Edit. Ltr, São Paulo, 1994.

En definitiva, la programación del FNE - basada en la filosofía del crecimiento económico en tanto condición necesaria para el desarrollo social -, ha sido configurada bajo las luces de algunos presupuestos²⁴⁹ y según las cuatro siguientes orientaciones:²⁵⁰ a) priorizar sectores estratégicos de la economía regional y la concentración espacial de las inversiones, con objetivo de potencializar la acción del crédito; b) estimular formas innovadoras y creativas de actuación para el sector productivo privado, con el reto de maximizar el retorno de las aplicaciones realizadas; c) utilizar el FNE como mecanismo de búsqueda de recursos alternativos, teniendo en cuenta suprir las necesidades de inversiones en la Región;²⁵¹ y d) posibilitar al BNB una acción proativa y enteramente diferenciada de las demás instituciones financieras de crédito que actúan en la Región.

Por otro lado, es menester añadir que los diagnósticos sectoriales realizados en el marco del Proyecto 'Directrices' fueron redactados con la preocupación rotunda de descubrir e identificar los cambios que ocurren en la Región, con el objetivo de establecer lo que ha sido dinámico, ya sea en la agricultura, ya sea en la industria, ya sea en el sector terciario o de servicios; es decir: se busca identificar lo que se puede esperar en términos de cambios tecnológicos de manera a poder actuar positivamente en todos (y en cada uno en particular) de estos sectores de actividades productivas regionales a través del instrumento de materialización de la solidaridad, en el caso concreto, el Fondo FNE.

• Así que para el sector secundario de la economía regional la estrategia básica es priorizar o concentrar acciones en aquellos segmentos industriales capaces de inducir un crecimiento acelerado de la industria del Nordeste; El eje de tal estrategia puede ser comprendida en los siguientes puntos concretos: a) apoyar sectores estratégicos

²⁴⁹ Los presupuestos básicos que basan la Programación del FNE fueron delineados a partir, como ya hemos anteriormente señalado, del estudio "Directrices para un Plan de Acción del BNB -1991/1995", que comprende 52 monografías técnicas (algunas ya publicadas por el Banco del Nordeste y otras para pronta publicación), que versan sobre los más diversos aspectos de la economía de la Región Nordeste y relacionadas en la Bibliografía de la presente Tesis.

²⁵⁰ Cfr., en ese sentido, FERREIRA ALVES, Francisco y otros: "FNE - Industrial: Avaliação dos impactos econômicos e sociais - 1989-92" (Mecanografiado), Edit. BNB, Fortaleza, Dic.1993, pags. 5 y ss.

²⁵¹ Nótese que, si por un lado el Banco del Nordeste siempre ha trabajado en la búsqueda del cumplimiento de la misión constitucional solidaria del FNE, por otro, jamás ha perdido, sin embargo, la conciencia de que solamente este instrumento financiero de compensación interterritorial no es capaz de superar las limitaciones de responsabilizarse por el desarrollo económico de la región; Por consiguiente, hay que utilizarlo incluso con el objetivo de obtener otros recursos complementarios a las necesidades de inversiones que generen el crecimiento regional. Vid., por todos, BNB: "Programação do FNE - Industrial - 1995 - Informações Básicas" (Mecanografiado), Fortaleza, 1995.

y dinámicos de la industria regional²⁵²; b) consolidar complejos y pólos industriales y, c) estimular la modernización tecnológica y gerencial.

IV/ Conclusiones Preliminares

De lo expuesto hasta ahora acerca del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste - FNE debemos las siguientes conclusiones: a) que el FNE se constituye en el instrumento más eficiente para la Región Nordeste brasileña integrarse en la política regional de garantía del desarrollo nacional (art.3, inciso II, CRFB). b) que el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste se integra - juntamente con los Fondos Constitucionales de Financiación del Norte (FNO) y del Centro Oeste (FCO) -, en una clase de dotación presupuestaria a cargo de lo que podemos denominar reparto de los ingresos tributarios de la Unión a título de constitución de los Fondos Especiales y Públicos, acumulativos, a través del cual el Estado o la Hacienda Central garantiza la realización efectiva del principio constitucional de la solidaridad que se expresa como mecanismo del desarrollo nacional (art.3, inciso II CRFB); c) que el ordenamiento jurídico brasileño establece un sistema de compensación horizontal indirecta, que se materializa a través de transferencias de la Unión a las Regiones Menos desarrolladas del Norte, Nordeste y Centro-Oeste beneficiarias de los recursos de los Fondos correspondientes a estas Regiones; d) que la finalidad del Fondo FNE es contribuir para el desarrollo económico y social de la Región Nordeste, a través de la institución financiera federal de carácter regional, es decir, el Banco del Nordeste de Brasil S/A (BNB), mediante la ejecución de programas de financiación a los sectores productivos de la Región Nordeste, con conformidad con los Planes Regionales de Desarrollo del Nordeste (art. 159,I, "c" de la Constitución Federal igualmente recogido por el art. 2, de la Ley 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos Regionales) y corrigiendo así los desequilibrios económicos interterritoriales brasileños (art.165, párr.7 CRFB); e) que el Fondo se constituye en mecanismo de compensación financiera ordinario una vez que la participación impositiva del FNE para gastos de inversión en actividades productivas de la Región Nordeste se dota siempre anualmente, quedando a salvo de las restricciones de control monetario de naturaleza conyuntural (art.2, párr. 1 de la Ley n.7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos Regionales); f) que los recursos del

²⁵² Véase que las "Directrices...(1991/1995" han apuntado como sectores dinámicos en la Región los siguientes subsectores industriales: a) la existencia de concentraciones espaciales de inversiones o de complejos industriales (ejemplo concreto: el polo petroquímico de Camaçari (Bahia) }capaces de incrementar la actividad del Nordeste en tanto ubicación industrial; b) la existencia de contingente de mano de obra cualificada en la región capaz de atraer inversiones de otras regiones; c) la existencia de una apertura para el Comercio Exterior en virtud de una infra-estructura de transporte portuario, etcétera.

Fondo FNE son distribuidos por el Administrador (BNB) de los mismos entre los Estados-Miembros integrantes del Nordeste, y asimismo tal distribución deberán destinar crédito diferenciado de los usualmente adoptados por el BNB, en función de las reales necesidades de la Región (art. 2, párr. 1, de la Ley de los Fondos); g) que el Fondo FNE incluye la finalidad específica de financiar, en condiciones compatibles con las peculiaridades del área, actividades económicas del semi-árido, a las cuáles destinará la mitad de los recursos ingresados en los términos del art. 159, inciso I, línea "c", de la Constitución Federal (igualmente recogido por el art. 2, párrafo 2, de la Ley 7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos Regionales; h) que si el Fondo de Compensación Nordesteño viene cumpliendo su misión compensatoria puede decirse que, en términos generales, sí que el FNE ha cumplido 'su papel de instrumento compensatorio', como pone de relieve el hecho de que para el conjunto de sus aplicaciones en el período 1990/1996, la participación media del FNE como fuente crediticia en el semi-árido de la Región alcanzó o ha absorbido prácticamente el 50 por ciento de las dotaciones del mismo; Además, tras la reforma introducida por la Ley núm. 9.126/1995, de 10 de noviembre, el tan sólo hecho de la aplicación de la Tasa de Interés de Largo Plazo (TJLP) sobre los préstamos concedidos con recursos del Fondo FNE constituye una fuerte prueba de la instrumentalización del nuevo FNE en ésta dirección; i) que desde un punto de vista historico-evolutivo, el Fondo ha venido cumpliendo un doble papel: el de ayudar a corregir los desequilibrios económicos intraregionales e interterritoriales, a través del estímulo al crecimiento económico de las actividades productivas del Nordeste, contribuyendo para la descentralización económica y la interiorización del desarrollo y, en segundo lugar, el de acceso al crédito de manera facilitada ubicando emprendimientos en el semi-árido, con generación de renta, de empleos directos e indirectos y de impuestos; j) No cabe dudas, sin embargo, que la reforma del Fondo llevada a cabo hace dos años pasados a través de la aprobación por el Congreso Nacional de las Leyes 9.126/1995, de 10 de noviembre, de modificación de la redacción de los artículos 11 y 17, de la Ley de los Fondos Regionales- y núm. 9.138/1995, de 29 de noviembre, que dispuso sobre el crédito rural, ha mejorado significativamente la adecuación de este mecanismo financiero interterritorial de compensación horizontal indirecta a las necesidades manifestadas a través del nuevo índice TJLP utilizado; l) El FNE (y, asimismo los demás Fondos Regionales) y la financiación de la Seguridad Social se constituyen el en contenido mínimo de la solidaridad constitucional brasileña, esta última ya no más a tratarse de compensación ordinaria como el FNE, sino extraordinaria, según la doctrina y la jurisprudencia de los Jueces y Tribunales Superiores; Efectivamente, ya sea a través de la estimación de constitucionalidad por la Corte Suprema nacional

(STF) de la Ley Complementaria n.70/1991, de 30 de diciembre, que instituyó contribución social para la financiación de la Seguridad Social en Acción Declaratoria de Constitucionalidad (ADC n.1-1-Distrito Federal), ya sea a través de las tantas desestimaciones de diversas Sentencias de los Jueces Federales en materia legal de carácter similar, aunque pasibles, sin embargo, de recursos a los Tribunales Superiores patrios, la financiación de la Seguridad Social en Brasil continúa objeto de controversias y polémicas.

El FNE, por otro lado, se consolida cada vez más como instrumento regional nordestino de financiación del crecimiento de una región que se integra a cada día más en el desarrollo nacional y del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR).

En definitiva, cualquier cambio que se dé en el Fondo Constitucional del Financiación del Nordeste en el futuro próximo o más distante, de cara a la adaptación a nuevas reformas o Enmiendas que conozca la Constitución Federal - incluso aquéllas recomendadas por el relator de la PEC 175/1995 (reforma tributaria), Señor Diputado Federal Mussa Demeas, - y asimismo las otras que, por ahora, se debaten acerca de la PEC 40/2003(reforma tributaria y previdenciaria), en estos diez meses de Gobierno Lula, - contenidas en el Parecer sobre el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto de Circulación de Mercancías (ICMs) Federal para destinación a los Fondos Regionales-, sólo siempre se justificará a partir de sus bases establecidas en la Constitución Federal de 1988 (art. 159, I, “c” CRFB), es decir, para hacer efectivo la solidaridad o, en otros términos, para garantizar el desarrollo nacional y la realización efectiva del principio constitucional de construcción de una sociedad libre, justa y solidaria, de erradicación de la pobreza y la marginación y de reducción de las desigualdades regionales y sociales, consagrado en el artículo 3 de la vigente Constitución Federal.

Además, en el Gobierno del Señor Presidente Lula da Silva, el debate y las propuestas de creación y ejecución del programa de combate a la pobreza, el llamado “hambre cero”, han conducido la temática de los fondos compensatorios y de solidaridad a una posición privilegiada, es decir, el tema central de esa tesis – la solidaridad constitucional a través de los fondos de reducción de las desigualdades regionales y sociales- hoydía, en Brasil, se constituye prioridad política y gubernamental número uno.

•

Capítulo Quinto:

VISIÓN COMPARADA ENTRE EL FCI ESPAÑOL Y EL FNE BRASILEÑO

I/ La presentación de un modelo teórico del proceso de desarrollo económico y social para la Región Nordeste brasileña, al ser perseguido por el FNE,

El objeto de estudio de este último capítulo es establecer - a partir de los datos expuestos y analizados, de manera aislada, en los dos capítulos inmediatamente anteriores - , una valoración final del grado de economía, de eficiencia y de eficacia de los dos instrumentos compensatorios adoptados por ambos sistemas constitucionales de España y Brasil.

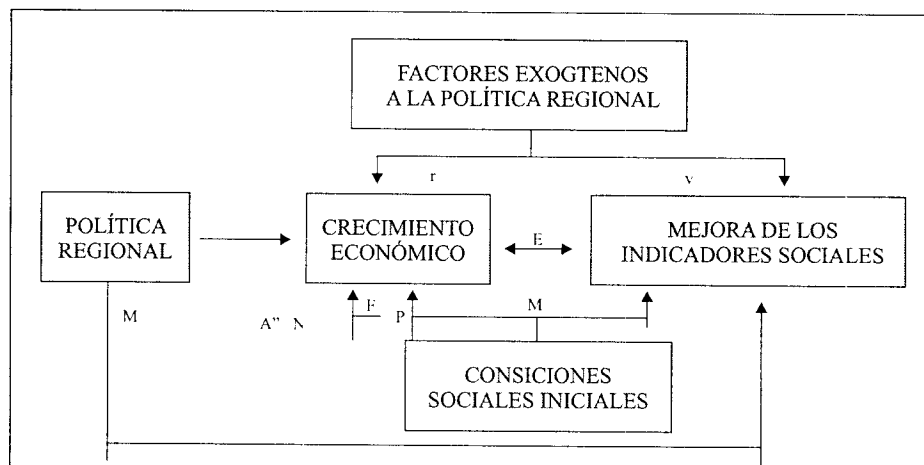
En un primer momento, intentamos presentar el modelo teórico del proceso de desarrollo económico para la región Nordeste brasileña, afrontado por el FNE, y en su segundo momento, pasamos a valorar y concluir acerca del grado de legitimidad de la garantía de realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado por la Constitución española, de 1978, de un lado, comparablemente con el análisis del principio de reducción de las desigualdades regionales y sociales, previsto por la Constitución brasileña, de 1988, de otro lado.

Es decir: al comparar los supuestos concretos - art.158.2 CE y 159, I, "c" CRFB - , ya sea en el plan teórico de la doctrina e interpretación constitucionales, ya en el marco de una visión pragmática de las actuaciones fácticas de los dos fondos de compensación de las diferencias regionales - el FCI español **versus** el FNE brasileño - , estaremos a someterlos a métodos comparados de evaluación de resultados, en el tiempo.

En virtud de la necesidad de evaluación - por parte del administrador de los recursos del FNE - , de la contribución potencial de cada crédito solicitado a la realización de los objetivos desarrollistas regionales, el BNB se dispone a presentar un modelo de desarrollo económico regional que lo hace pasar de las estrategias sectoriales - ya antes comentadas en el capítulo anterior -, a la evaluación de los proyectos, en tanto en cuanto inaplazable misión institucional.

Adjuntamos dos cuadros que reflejan el modelo teórico del FNE.

CUADRO 1: MODELO TEÓRICO DEL PROCESO DE DESARROLLO ECONÓMICO



Fuente: Rev. Económica de Nordeste (REN), v.24, n. 1/4, pp.9-149, dic.93

El cuadro ulterior - que se halla en la misma Revista/Fuente antes mencionada - , expone de manera sintética los elementos a ser considerados por el BNB en su labor de evaluar los proyectos a cargo del FNE. Veámos a continuación.

Nuestra intención es reflexionar sobre los dos cuadros anteriores como forma de establecer una base teórica comparada respecto a los Fondos brasileño y español: mientras el último ejerce una finalidad de inversión pública de cara a la materialización de la solidaridad, el FNE adopta modelos de evaluación propios a las inversiones en actividades productivas privadas.

Maia Gomes¹ resume un modelo teórico del proceso de desarrollo económico que engloba diversos elementos debatidos por los estudios del "Escritorio Técnico de Estudios Económicos del Nordeste - ETENE/BNB" a través de las dos figuras, anteriormente reproducidas por representar el pensamiento del BNB en su calidad de gestor del Fondo FNE.

¹ MAIA GOMES, Gustavo: "Estudio Especial - Directrices para un plan..." cit., pag. 118.

CUADRO 2:
ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LA EVALUACIÓN DE LOS
PROYECTOS A CARGO DEL FNE/BNB

Tipo de efecto	Ubicación en el cuadro núm.II anterior	Descripción	Fuente de informaciones para evaluación empírica
Directo	Flecha A	Efectos directos (Privados y no privados)de la acción sobre el producto regional	.Diagnósticos sectoriales .Estudios de aptitud agrícola de microregiones .identificación de tecnologías promisoras (conocidas)
Indirecto	Flecha A'	Efectos indirectos (no privados) de la acción sobre el producto regional	.Matriz de relaciones interindustriales .Estudio de complejos industriales, jerarquización de polos agroindustriales
Dinámico	Flecha A''	Efectos inductores de crecimiento futuro, via creación de la capacidad empresarial, cualificación de la fuerza del trabajo, estímulo a la creación de tecnología	.Proyecto (Capital, local, etcétera) .Escenarios .Estudios de parques tecnológicos .Experiencia internacional
Social (Trickle down)	Flecha E	Efectos sobre el empleo, la masa salarial, la distribución de la renta y los pequeños productores	.Matriz de relaciones interindustriales .Estudios sectoriales (Turismo, etcétera) .Experiencia internacional
Rebatimiento (Trickle up)	Flecha F	Efectos de mejora social(educación, salud,empleo, etc)sobre el crecimiento futuro	.Experiencia internacional .Estudios para el Brasil

Fuente: Rev. Económica de Nordeste (REN), v.24, n.1/4, p.9-149, enero-dic. 1993, "Directrices..." cit.

No cabe duda que el diagrama del cuadro núm. I es construido para expresar la idea de que el crecimiento económico de un país o de una región, en concreto, el crecimiento de la región Nordeste, depende de: a) del conjunto de influencias que opera directamente a través de la política regional (flecha A), como ocurre, por ejemplo, cuando incentivos fiscales o el crédito del Banco del Nordeste, incrementan la tasa

de inversión de la región; b) del propio crecimiento corriente o acumulado en el pasado y, especialmente, del tipo de crecimiento ocurrido o que ocurrirá. Como se puede percibir, hay diversos tipos de crecimientos: mientras unos emergen y desaparecen pronto, otros demandan cierto tiempo de maduración, es decir, sólo promueven el crecimiento en el año siguiente (Flechas A' y A''); c) dependen aún de "factores exógenos" (Flecha r), como el crecimiento de la economía brasileña del mismo período, o del descubrimiento de nuevos recursos minerales en el Nordeste, o medidas específicas de la política regional, que influyen en el crecimiento del PIB Nordestino; d) depende de los cambios de los indicadores sociales (Flecha F), como ocurre cuando las mejoras de las condiciones de salud y de educación de la población afecta a los trabajadores haciéndoles más productivos y, así, favorece la expansión del producto regional; y, por último, e) depende aún, de las "condiciones sociales y culturales" verificadas en el principio del período de referencia (Flecha N), por lo tanto, queda traducida la idea de que el crecimiento de una región depende de la situación cultural de su pueblo.

Por otro lado, el modelo teórico del proceso de desarrollo económico abogado por el BNB a la hora de aplicación de los recursos del FNE lleva aún a considerar las siguientes variables, expuestas en el cuadro núm.I, respecto a la mejora de los indicadores sociales: a) "política regional de desarrollo en la medida que esa política contiene dispositivos de intervención directa en la variables sociales como, por ejemplo, acciones en el área educacional y de salud (Flecha M)"; b) "crecimiento económico, sobre todo, en la medida que la atención esté dirigida hacia los indicadores sociales cuya mejora depende más directamente de la expansión de las posibilidades de consumo privado (Flecha E)"; c) factores exógenos o ajenos a la política regional, como, por ejemplo, una reducción en la tasa de crecimiento poblacional que no se pueda contabilizar como un efecto de las iniciativas tomadas por los órganos regionales de desarrollo (Flecha v)"; d) "Condiciones sociales iniciales (flecha P) - El modelo quiere con ello expresar que las mejoras en las condiciones de educación deben facilitar la obtención subsiguiente de resultados en los indicadores sociales".²

² Los comentarios de Maia Gomes en ese sentido son trascendentes: Una idea central implícita en el diagrama es que las relaciones entre la política regional y el crecimiento económico pueden asumir diferentes especificaciones. Es decir: la política puede ser estructurada de manera que su contribución a la expansión del producto sea reducida, o al revés, muy fuerte. Diferentes especificaciones de la política implicarán distribuciones diferentes, a lo largo del tiempo, de los impactos sobre el crecimiento... Y ofrece un ejemplo; del primer caso: cuando el administrador considera más importante obtener los "resultados sociales" inmediatos que los "resultados económicos". En éste caso, mismo los programas dirigidos para el sector productivo terminan resultando asistencialismo disfrazado, con despreciable contribución al crecimiento, en la hipótesis en que la política ejerce un pequeño impacto sobre el crecimiento en relación al volumen de recursos por ella movilizado. Son ejemplos concretos de esa posibilidad apuntada por el autor, en el caso de la región Nordeste, los programas de desarrollo rural

En definitiva, puede afirmarse que en términos de evaluación privada de proyectos lo más trascendente son los efectos representados en el cuadro núm. II por la **flecha A**, es decir, los efectos directos de la acción sobre el crecimiento del producto. Sin embargo, en la perspectiva del administrador de los recursos del FNE, el Banco del Nordeste, el importante es la suma total de los efectos sociales y económicos, razón por la cual ha desarrollado una metodología de evaluación que lleva en cuenta la totalidad de los efectos expresados por las diversas flechas del mencionado cuadro núm. II, y al cual hacemos referencia aquí a efectos de comparación con las evaluaciones de las inversiones públicas del Fondo español de solidaridad, el Fondo de Compensación Interterritorial.³

Por otro lado, respecto al cuadro num. II - igualmente insertado aquí con la intención de posibilitar una comparación metodológica entre los dos fondos constitucionales de compensación interterritorial, el brasileño y el español -, el cual contiene los elementos a ser considerados en la evaluación empírica de proyectos privados por el Banco del Nordeste a la hora de aplicación de los recursos del Fondo FNE, puede observarse que en el mismo todos los efectos posibles fueron contemplados, de los directos a los indirectos, de los dinámicos (efectos inductores del crecimiento futuro) a los diagnósticos sociales establecidos en el proyecto "Directrices" y sus respectivos efectos sobre el empleo, distribución de renta y sobre las mejoras sociales, aunque el Banco siempre defienda la posición de prioridad filosófica del crecimiento económico de la región - en tanto que responsabilidad del FNE - sobre la valoración del papel de los "efectos sociales" en la evaluación de proyectos industriales por parte del administrador del Fondo.

En otras palabras: en el pensamiento del BNB se halla el reconocimiento de que la tarea más importante de una estrategia de desarrollo es contribuir para la solución de los problemas sociales de las poblaciones deprimidas y carentes, de entre los cuáles cabe destacar la elevada incidencia de la pobreza y del paro en una región como la nordestina. Es menester tener en cuenta, sin embargo, el hecho siguiente: para que el

financiados por el Banco Mundial. En términos del cuadro núm II tales programas podrían ser interpretados como un tipo de política en la cual el **efecto A** es reducido en magnitud, de suerte que la aplicación de esos recursos en la expansión de culturas dinámicas tendría probablemente una mejor respuesta en términos económicos. (Op. Cit. idem, ibidem.)

³ Cfr., por todos, el apartado C, de la parte VI - La formulación definitiva del FCI, del capítulo tercero, denominado "Análisis de resultados del FCI en el quinquenio de la "Corresponsabilidad fiscal", en el cual se establece la base teórica y doctrinal de algunas posibles análisis del Fondo de Compensación Interterritorial español.

compromiso del FNE con el principio constitucional de reducción de las desigualdades sociales y regionales y de erradicación de la marginación (art. 3, inciso III CRFB) sea efectivo, el Banco del Nordeste⁴ debe maximizar su contribución al crecimiento económico de la región, sobre todo, no permitiendo la confusión conceptual entre estrategia de industrialización y promoción de asistencialismo disfrazado, cosa con la cual el FNE no puede permitirse (art. 3, inciso X, de la Ley núm. 7.827/1989).

Uno último comentario en relación al anterior cuadro núm. II: no respecto a los efectos directos o indirectos que se llevan en consideración en las evaluaciones de proyectos del Banco del Nordeste - además, ya anteriormente comentados en profundidad, en el capítulo anterior-, pero acerca de los efectos dinámicos descritos en el mencionado cuadro como inductores de crecimiento futuro a través de la creación de la capacidad empresarial, de la cualificación de la fuerza de trabajo y del estímulo a la creación de tecnología.

Inicialmente cabe mencionar que tales efectos dinámicos incluidos en el modelo de desarrollo adoptado por el FNE poseen características transformadoras de la estructura socioeconómica de un país o región. Es decir: teniendo en cuenta que los efectos dinámicos cambian las bases en que se asienta, en un determinado momento, el subdesarrollo de una región - en el cuadro núm. III son identificados por la flecha A'' - aunque se limitando el análisis al aspecto estrictamente económico, no se puede dejar de tener en consideración los efectos subsiguientes de las decisiones de políticas tomadas en la actualidad.

Así que es perfectamente posible que un impacto reducido a través del efecto A sea contrapuesto por fuertes repercusiones futuras vía efecto A' y A'' - o incluso mediante la secuencia E-F -, de tal modo que, a largo plazo, la política tenga grandes efectos económicos positivos.

Por otro lado, como hemos dicho respecto a los efectos dinámicos - del cuadro núm. II -, utilizados por el BNB en las evaluaciones de proyectos industriales puede identificarse los siguientes: a) el efecto creación de capacidad empresarial; b) el efecto demanda de trabajo cualificado; y, c) el efecto innovación tecnológica. Cuanto al primer efecto apuntado, el administrador del FNE cree que es relevante diferenciar los proyectos industriales a partir de sus contribuciones a la creación de nueva capacidad empresarial para el Nordeste, puesto que hace falta en esta región dicha capacidad como característica de su desarrollo que el Fondo tiene por finalidad conquistar o estimular.

⁴ Vid., por todos, "Directrices..." cit.págs. 125 y ss.

Se constituye en ejemplo de proyecto industrial apoyado por los recursos del FNE - en función de su posibilidad de mayor contribución a la formación de la capacidad industrial de la región - , aquellos presentados por los empresarios residentes en el Nordeste, y no las iniciativas o proyectos presentados por los empresarios que no residen en la región ni pretenden allí residir. Así que, según el BNB⁵, si dos proyectos industriales son presentados en igualdad de condiciones respecto a todos los aspectos de la evaluación regular y normal, el administrador del FNE va elegir aquel de iniciativa del empresario nordestino como forma de privilegiar el efecto dinámico de creación de capacidad empresarial integrante del mismo.

Es decir, tras identificar en el proyecto este efecto dinámico, el BNB lo prefiere a los demás que no poseen dicha característica. De igual modo deberá hacer respecto a los proyectos que puedan favorecer la reducción de los trabajos no cualificados en la región Nordeste.

No cabe duda que el trabajo cualificado constituye factor escaso en las regiones subdesarrolladas y muy especialmente en el Nordeste brasileño. Por ello, el Banco del Nordeste utiliza el criterio de elegir proyectos industriales que contribuyan a la reducción de dicha nota característica de la región, como forma de cambiar esa tendencia histórica, al intentar, por lo tanto, crear un mercado de trabajo cualificado. Es el segundo efecto dinámico referido por el cuadro núm. III, por lo cual explica que los recursos del FNE se direccionen preferentemente para proyectos industriales de actividades productivas que impliquen en la contratación de mano de obra cualificada, o sea, en el aumento de la producción local o regional de las cualificaciones demandadas.

Claro está que la existencia de un trabajo más cualificado, en determinada región, va depender sobre todo de la educación impartida a su población, en el futuro, pero desde luego, puede identificarse proyectos industriales que, ya en la actualidad, presentan más que otros - en igualdad de condiciones cuanto a los demás aspectos empresariales -, una mayor demanda por trabajo cualificado. Estos, por lo tanto, serían los proyectos más apoyados por los recursos del FNE en virtud de la presencia identificada del efecto dinámico A", mencionado por el cuadro núm. II.

Por último, son preferidos o elegidos por el BNB aquellos proyectos que incorporan innovaciones tecnológicas en cualidad de efecto dinámico en la economía regional, es

⁵ Vid., por todos, "Estudio Especial: Directrices para un plan de acción del BNB (1991-95)...." cit. pág. 131.

decir, que efectúan o materializan el desarrollo equilibrado de la región - finalidad del FNE.

El Banco del Nordeste, según las “Directrices” presentadas para el quinquenio 1991-95 antes mencionadas, deberá suministrar puntos positivos en sus evaluaciones de proyectos industriales caracterizados por la difusión de nuevos patrones tecnológicos en la medida que ellos incrementarán la eficiencia de la economía regional y facilitarán la ampliación de los mercados y la realización de nuevas inversiones.⁶

La verdad es que el BNB ya utiliza su matriz de relaciones industriales con el objetivo de evaluar con más precisión cuales proyectos presentados a la financiación a cargo de los recursos del Fondo Constitucional FNE deben ser aceptados o elegidos en tanto más adecuados a contribuir para la reducción de las desigualdades sociales y regionales y para la erradicación de la pobreza regional.

Como ya hemos visto en el capítulo anterior, el FNE es administrado por el BNB mediante diagnósticos sectoriales de la economía regional - del sector primario al terciario, y sobre todo el sector industrial por sus características de dinamicidad en relación al crecimiento económico y contribución tecnológica -, realizados para el proyecto denominado “Directrices 1991-95” - investigación ésta hecha con la preocupación de descubrir e identificar los verdaderos cambios en la región y cuyos relatorios presentados - semestre tras semestre y año tras año -, a la aprobación de la SUDENE, en cumplimiento a la determinación legal (art. 20 de la Ley núm. 7.827/1989) se constituyen en fuente trascendente y rotunda de información sobre dichos sectores de la economía regional, donde el FNE debe actuar con la finalidad compensatoria de contribuir para el desarrollo equilibrado y el crecimiento social y económico de la mencionada economía regional. (art.3, inciso III CRFB, igualmente recogido por el art. 2, de la Ley del Fondo FNE).

El cuadro núm. II hace referencia a los efectos directos {los económicos en sentido estricto, es decir, aquellos que atribuyen a cada proyecto presentado al BNB una tasa interna de retorno (TIR) y una razón Beneficio/Coste (B/C) social}, a los efectos indirectos (de interligazón, de integración y de economías externas, ya antes comentados, en profundidad, por nosotros en el capítulo anterior), a los efectos dinámicos (que conllevan a la capacidad empresarial, al trabajo cualificado y a la innovación tecnológica) y, por último, a los efectos sociales llevados en consideración por los procedimientos del administrador del FNE en sus evaluaciones de proyectos que

⁶ Vid., por todos, LAMOUNIVER LOCATELLI, Ronaldo y otro: “Relaciones intersectoriales y los sectores clave de la economía nordestina” (Mecanografiado), Cedeplar/UFGM, pag. 14 y ss.

concurran al desarrollo equilibrado de la región Nordeste, efectos sociales a los cuáles haremos comentarios a continuación.

Los efectos sociales (igualmente denominados de efectos Trickle down, como se puede ver en los anteriores cuadros núms. I y II - Flecha E) son aquellos relativos a la creación directa o indirecta de empleos, a la expansión de las ganancias regionales y a otras consecuencias positivas para la distribución de la renta que puedan advenir de la entrada en funcionamiento del proyecto en causa.

Como ha puesto de manifiesto Maia Gomes⁷ a estos últimos efectos denominados de “otras consecuencias positivas para la distribución de la renta” - comprendidos por la participación de pequeños empresarios, la ubicación del proyecto en áreas deprimidas, la utilización de materias primas cultivadas predominantemente por pequeños productores rurales, etcétera-, pues pueden, en principio, ser cuantificados con los propios datos del proyecto-documento. Mientras que los efectos empleo y masa salarial pueden perfectamente ser cuantificados, aunque en términos aproximativos, a partir de la matriz de relaciones industriales ya en utilización por el administrador de los recursos del FNE, el Banco del Nordeste.⁸

La conclusión mínima que se puede retirar de la lectura e investigación de las “Directrices para un Plan de Acción del BNB 1991-1995”, ya sea por su relato final, ya por más de media centena de monografías⁹ elaboradas por los técnicos del “Escritorio Técnico de Estudios Económicos del Nordeste- ETENE” del BNB mediante convenio con el Programa de Maestría y Doctorado en Economía de la Universidad Federal de Pernambuco (PIMES) y otras instituciones¹⁰, es que el crecimiento económico debe ser apuntado como principio orientador de la política regional. En otras palabras: la opción por el crecimiento pasa a justificarse a partir de

⁷ MAIA GOMES, Gustavo: “Estudio Especial: Directrices...” cit., pág. 134.

⁸ Acerca de la matriz de relaciones interindustriales utilizadas por ETENE del BNB, Cfr., nuestros comentarios, aportados en el capítulo anterior, sobre los efectos indirectos económicos o de interligazón, es decir, los efectos de producción totales “para tras”, igualmente denominados **backward linkages** e “para frente”, igualmente, conocidos como **forward linkages**. En efecto, la matriz de relaciones interindustriales ya está siendo utilizada por BNB/ETENE con el reto de mejor aplicar los recursos del Fondo FNE.

⁹ Vid., en ese sentido, la relación bibliográfica al final de la presente tesis.

¹⁰ Las instituciones que participaron de la investigación efectuada por ETENE/BNB fueron las siguientes: la Fundación Joaquim Nabuco (FUNDAJ), del Ministerio de Educación; el Centro de Planeación y Desarrollo Regional de la Universidad Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR); además de la mencionada PIMES de la UFPE, igualmente participaron de la investigación citada técnicos del Instituto de Planeación Económico y Social (IPEA), del Ministerio de Economía, del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y de la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (FIBGE).

la comprensión de una idea-clave según la cual no existe, a lo largo o lo mediano plazo, otro camino para la obtención del bienestar social de la región Nordeste que la lucha y la obtención del crecimiento económico y social por lo cual deberá luchar el administrador de los recursos del FNE, en atención a su misión constitucional.

La finalidad del Fondo a corto y largo plazo es lograr un crecimiento económico que reduzca la pobreza, ya que la falta de crecimiento económico incrementa la misma. Los recursos del FNE se dirigen a la obtención más eficaz, eficiente y económica del desarrollo nacional equilibrado (art.3, inciso II, CRFB). Esto provoca el cumplimiento constitucional de los principios solidarios de erradicación de la pobreza y de la marginación y de reducción de las desigualdades sociales y regionales; contribuyendo así al desarrollo económico y social del Nordeste (art. 3, III CRFB igualmente recogido por el art. 2, de la Ley de los Fondos Regionales).

El modelo teórico del proceso de desarrollo económico y social para la Región Nordeste ya fue presentado por el BNB y una valoración de la correcta utilización de los recursos del FNE a perseguir tal reto puede ser comprobada, ya sea por la aprobación hasta la presente fecha, de todos los relatorios anuales presentados al Consejo Deliberativo de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE),¹¹ ya sea por la preservación - tras la Revisión Constitucional prevista por el art. 3, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT) y realizada durante el año 1994¹² -, en el texto de la Constitución Federal de la previsión del reparto de los ingresos tributarios de la Unión (art.159, inciso I, letra "c" CRFB) en tanto que elemento fundamental de nutrición financiera del Fondo, sobre todo en virtud de su carácter de solidaridad y compensación interterritoriales o, asimismo de compensación de las diferencias fiscales entre las regiones brasileñas.

¹¹ Véase que en la "Propuesta de Aplicación - Ejercicio de 1996" el FNE/BNB reconoce que el Fondo, al alcanzar su 'septimo año de operación, acumula una ya más que reconocida experiencia con respecto a la promoción del desarrollo regional, análisis con la cual estamos plenamente de acuerdo. Además, en la presentación del mismo mencionado documento, está dicho que el FNE registra, a la sazón, un patrimonio neto de la 'suma de R\$ 2.05 billones (equivalente a US\$ 2,05 billones), aplicados en actividades productivas privadas, los cuales estimulan las inversiones y promueven la modernización de la región nordestina'.

¹² Nótese que de las seis enmiendas constitucionales de revisión, fechadas del 1 de marzo de 1994 hasta el 7 de junio del mismo año, ninguna de ellas ha modificado la previsión de reparto de los ingresos tributarios de la Unión constitutivos del Fondo Constitucional de Financiación de las Regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste (FNO, FCO y FNE), por lo cual la representación parlamentaria nordestina llegó a temer que presiones políticas ajenas a los intereses de dichas regiones deprimidas pudiesen haber modificado. Afortunadamente para la región Nordeste, el FNE continúa como uno de los más eficientes mecanismos de compensación financiera interterritorial adoptados en la actualidad por el Federalismo patrio.

Por otro lado, hay que decir que este modelo de desarrollo incorpora la idea de que para que el país encuentre su destino de nación próspera y desarrollada se hace necesario definir, estratégicamente, un proyecto nacional que movilice las energías creadoras de la Nación y promueva la convergencia de propósitos e iniciativas para la realización de objetivos comunes.

El proyecto para el Brasil cuenta como reto fundamental el desarrollo nacional equilibrado y sustentable, como lo encomienda la Constitución Federal, basado en cuatro objetivos centrales siguientes: a) la inserción competitiva en la economía mundial que combina la ampliación del comercio externo brasileño con el cambio selectivo de la pauta de exportación; b) consolidación de las instituciones democráticas nacionales como condición para el desarrollo; c) equidad social y espacial, con la reducción de las disparidades sociales y regionales y creación de oportunidades de desarrollo iguales para todos los ciudadanos y las diversas regiones; y, d) reformulación del Estado y de su papel económico-social que concentre su intervención en la regulación y en la inversiones básicas, como agente promotor del desarrollo nacional.¹³

En definitiva, nos parece que la presentación, por el gestor del FNE, de un modelo teórico del proceso de desarrollo económico y social para la Región Nordeste- a orientar el plan estratégico de trabajo continuado del BNB en su misión fundamental y a la semejanza del que hemos expuesto-, representa una posibilidad de establecerse, sin embargo, una verdadera visión comparada entre los mecanismos de solidaridad y compensación interterritoriales brasileño y español, que hemos estudiado separadamente hasta ahora, a efectos metodológicos.

A estos mismos efectos, hemos de señalar que haremos a continuación el intento de establecer unas primeras aproximaciones entre el FCI y el FNE, sus bases constitucionales comparadas y, asimismo las disposiciones de rango legal anticipadoras de la valoración final del nivel de satisfacción con las adoptadas solidaridades en el marco de los dos modelos concretos, objeto de la segunda parte del presente capítulo.

¹³ Vid., por todos, VERAS, Beni: "Desequilibrio económico interregional brasileiro"(Vol.III, Congresso Nacional, Comissão Especial Mista, Parecer: "Uma política espacial para o desenvolvimento nacional equilibrado", Brasília, 1993, pág.29 y ss.

1/ Estudio comparado de los mecanismos español (FCI) y nordestino brasileño (FNE) de garantía de la realización de la solidaridad

A/ La solidaridad como expresión de la unidad española versus la reducción de las desigualdades regionales y sociales como expresión de la garantía del desarrollo nacional brasileño

La Constitución Española reconoce y asegura el principio de solidaridad como expresión de la unidad que deberá caracterizar la Nación, la cual deberá reconocer, convivir y respetar las regiones y nacionalidades, sin perder jamás de vista su fin de unidad nacional. Sin embargo, el artículo 2 de la Constitución española al establecer textualmente que ésta “se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Esto implica que el principio de solidaridad es un factor de unidad nacional en el texto constitucional español.

De igual manera, puede decirse que cuando la Constitución brasileña consagra el principio de la reducción de las desigualdades regionales y sociales, como objetivo fundamental de la República Federativa, y asimismo lo conecta con todo el sistema constitucional adoptado por la Carta Magna de 1988, sobre todo, con el desarrollo nacional equilibrado, está recogiendo en la consagración de este principio la expresión de la garantía de efectividad de este tipo de desarrollo.

Es lógico que el principio de solidaridad, consagrado por la Constitución Española, así como el principio de reducción de las desigualdades regionales y sociales de la Constitución Brasileña, ganan ambos dimensión efectiva en la medida misma de una mayor o menor operatividad de los instrumentos financieros (FNE y FCI), que ambos Estados utilizan para compensar los desequilibrios interterritoriales.

En este sentido, asiste integral razón a **Cesar Albiñana García-Quintana** cuando subraya no necesitar la solidaridad de ser expresada, ni garantizada cuando el Estado es unitario en el ejercicio de las correspondientes potestades soberanas. Y Concluye: “No sucede así cuando el Estado es un sucedáneo sui generis del Estado federal, como sucede en el Estado de las Autonomías”.¹⁴

Tampoco ocurre en un propio Estado federal como el Brasil. Por ello, los artículos 3 y 170, VII, de la Constitución de 1988 han proclamado el principio y objetivo

¹⁴ ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César: En “Prologo” de la obra cit. de R. Falcón y Tella, pps. 11/26.

fundamental de erradicación de la pobreza y de la marginalización de la sociedad nacional brasileña a través de la reducción de las desigualdades regionales y sociales y el artículo 159,I,C, de la misma **Lex magna** encomendó al Congreso Nacional el cuidado de la reglamentación de los respectivos Fondos Constitucionales de las tres regiones brasileñas más pobres o subdesarrolladas, de entre las cinco existentes en el país.¹⁵

Por lo tanto, nada más justo que continuemos este capítulo con unas primeras aproximaciones entre el Fondo de Compensación Interterritorial y el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste de Brasil, expuestas a continuación.

B/ Primeras aproximaciones a las políticas de compensación financiera interterritorial adoptadas por los Estados compuestos de España y de Brasil.

El legislador constituyente originario de las recientes Constituciones española y brasileña insertó la previsión de institución de un fondo compensatório de las diferencias fiscales entre las regiones, es decir, con el fin de corregir los desequilibrios económicos

¹⁵ Como hemos puesto de manifiesto anteriormente, además del FNE, existen más otros dos Fondos Financieros Compensatorios Interterritoriales en el Brasil, cuales son el FNO (Fondo Constitucional de Financiación del Norte) que comprende los Estados miembros de la región amazónica más subdesarrollada, cuyos recursos son gestionados por el Banco de la Amazonia S.A. (BASA) e el FCO (Fondo Constitucional de Financiación del Centro-Oeste) , cuyos recursos serán gestionados por el Banco de Brasil - hasta la efectiva puesta en marcha del Banco creado por el artículo 34, párrafos 10 y 11, del ADCT, es decir, el Banco de Desarrollo del Centro-Oeste.

Hay que observarse, por otro lado, que la Constitución Brasileña de 1988 dispone en su artículo 192 que "el sistema financiero nacional, estructurado para promover el desarrollo equilibrado del País y a servir a los intereses de la colectividad, será reglamentado en ley complementaria, que dispondrá, incluso, sobre... (Apartado VII): Los criterios restrictivos de la transferencia de ahorro de regiones con renta inferior a la media nacional a otras de mayor desarrollo." Es menester aún resaltar que las restantes regiones Sul e Sudeste de Brasil concentran el más grande volumen de la riqueza y renta nacional con relativa desproporción en relación a las otras, bien por encima de la media nacional. Como puede verse, es de todo necesario una actividad intervencionista estatal en el campo financiero interterritorial, con vistas a la reducción de las desigualdades regionales y sociales, en Brasil, de modo a tornar efectivo el principio del desarrollo equilibrado, consagrado por el nuevo orden constitucional, para el cual su sistema financiero tendrá que contribuir, a tenor de lo dispuesto en el retro transcrito art. 192 CRFB. A nuestro juicio, el contenido de la disposición constitucional mencionada (art.192) el cual preconiza la estructuración del sistema financiero tiende a promover el desarrollo socioeconómico equilibrado del país. Cfr., en ese sentido, SUDENE/MI: "Seminário sobre desenvolvimento regional e a nova constituição - Relatório", Recife, Junio de 1989, págs. 9 y ss.

interterritoriales y hacer efectivo el **principio de la solidaridad**, en la primera, y de **reducción de las desigualdades regionales y sociales**, en la otra.¹⁶

En el caso de la Constitución Española de 1978 (en lo sucesivo CE) se regula en el artículo 158.2, el mencionado Fondo de Compensación se destina a gastos de inversión estableciendo que tales recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo: CCAA).

En cumplimiento del mandato constitucional español de 1978, la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA, Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre (adelante, LOFCA), establece en su artículo 16, los principios generales y las normas básicas a las cuales debe ajustarse el citado Fondo, encomendando a una ley ordinaria la regulación específica del mismo.¹⁷

La previsión de la Ley Orgánica LOFCA ha sido cumplida por la edición de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante denominado FCI), de modo que el proceso de construcción del Estado de las Autonomías que se encontraba en fase inicial, ha podido identificar en el referido Fondo un eficiente mecanismo de financiación básico de las CCAA.¹⁸

En lo que se refiere al caso de la Constitución de la República Federal de Brasil de 1988 (en adelante solamente CRFB) la previsión de institución de un Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (en adelante denominado FNE), viene expreso en las disposiciones contenidas en la letra “c”, del apartado I, del artículo 159, de la mencionada Lex magna.

¹⁶ En el caso español están previstos otros principios constitucionales relacionados con la solidaridad tales como el principio según la capacidad económica (art. 31.1 CE); del equilibrio económico territorial al servicio de la solidaridad (art. 138.1 CE); de corrección de los desequilibrios económicos territoriales mediante gastos por cuenta de capital (art. 158.2 CE); de limitación territorial de las medidas tributarias (art. 157.2 CE); y, de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE).

¹⁷ Vid. MELGUIZO SANCHÉZ, Algél: “El Fondo de Compensación Interterritorial” en “Papeles de Economía Española, num. 35, Madrid, 1988, pps. 354/376, lo cual subraya que la Constitución de 1978 no sólo propugna la solidaridad entre todas las regiones y nacionalidades (art.2) sino que afirma que el Estado garantiza su realización efectiva (art. 138 CE).

¹⁸ Véase, a propósito, la Exposición de Motivos que antecede el texto propiamente dicho de la nueva Ley 29/1990, del FCI, que ha implantado una significativa reforma en este instrumento de articulación con los principios de solidaridad y redistribución de la riqueza en el Estado de las Autonomías. Vid., tb. RAMON FALCON Y TELLA: La compensación Financiera Interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad, Congreso de los Diputados. Madrid, 1986.

Comparativamente, en sede de derecho público, es menester afirmar que en el caso brasileño, igualmente en cumplimiento al que ordena la Norma Constitucional de 1988, la Ley número 7.827, de 27 de septiembre de 1989, reglamentó aquella previsión de reparto de ingreso tributario de la Unión, para las regiones más subdesarrolladas del país, de cara a tornar efectivo el principio constitucional de reducción de las desigualdades regionales y sociales (art. 170,VII,CRFB), a través de la creación o constitución de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones, entre ellos el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste.

Sin embargo, el Congreso Nacional al reglamentar el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (en adelante, FNE), a través de la referida Ley 7.827/1989, de 27 de septiembre, instrumentó otros principios y objetivos fundamentales constantes del nuevo orden constitucional brasileño, entre los cuales releva destacar: a) el principio de la erradicación de la pobreza y de la marginalización que tan estrechamente se vincula al mencionado principio de la reducción de las desigualdades sociales y regionales (art.3,III c/c art.170,VII CRFB);¹⁹ b) el principio de la solidaridad y equidad, a través de la construcción de una sociedad justa, libre y solidaria (art.3,I,CRFB).

Merece preguntarse qué efectos positivos tienen tales Fondos Constitucionales español y brasileño, de compensación de las desigualdades fiscales entre sus regiones y nacionalidades internas, tienen, de hecho, resultado. Pues, si aquí como allí, a veces, parecen pocas las esperanzas de resultar necesariamente compensatorias tales intervenciones estatales, desde el punto de vista financiero y haciendístico, lo son sobre todo atendiendo a los principios constitucionales de equidad y de solidaridad; el hecho de tornarlos efectivos, justifica y positiva la actuación del FCI, en España, y del FNE, en Brasil.

¹⁹ Obsérvese que la previsión del artículo 192, VIII, párrafo 2, de depósito en las instituciones regionales de crédito de los recursos financieros relativos a programas y proyectos de carácter regional, de responsabilidad de la Unión, dentre los cuales el FNE para la Región Nordesteña tiene representado significativa importancia llevó a que el Banco del Nordeste de Brasil S.A. (BNB), en atendimento a las directrices legales, a los principios éticos y debidos presupuestos, venga estableciendo desde 1989 una programación anual de aplicación del FNE en cumplimiento de estrategias sectoriales y espaciales, cuyos principales programas, en el área rural y agroindustrial son: a) Programa de Apoyo al Desarrollo de la Agroindustria Alimentaria-AGRIN; b) Programa de apoyo a la agricultura no-irrigada - PROIR; c) Programa de modernización de la agricultura no-irrigada - PROAGRI; d) Programa de apoyo al desarrollo de la pecuaria regional - PROPEC e) Programa de difusión tecnológica rural - DITEC, lo cual engloba tres sub-programas, o sea: 1) PRODESA; 2) PROINTEC y, 3) PRODIR. El Banco BNB es el gestor del FNE, como he señalado anteriormente.

Conviene, por lo tanto, una mínima demostración numérica de estas constataciones. Es decir: se buscará saber cuál la cuantía con que cuentan el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) para enfrentar la efectividad de la solidaridad y la tentativa de reducción de las desigualdades regionales y sociales, en los respectivos países donde fueron implantados. En el caso del FNE brasileño, viene siendo aplicado en la actividad productiva los recursos constituidos por un porcentaje de la recaudación neta de Impuestos Federales. Además, se establece por Ley, la referida dotación o el referido volumen de recursos del FNE el cual no sufre restricciones monetarias coyunturales²⁰, asegurando la estabilidad en la oferta de crédito.

Los recursos del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) son aplicados por el Banco de Nordeste de Brasil S/A(BNB), en coordinación con la política de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE), siendo tales recursos²¹ ofrecidos a largo plazo para la promoción del desarrollo regional. Hay que subrayar el papel del FNE para la región Nordeste de Brasil. Según sus "Informaciones Básicas para el año 1993", "con su financiación, el FNE contribuye para la consolidación de la trayectoria de modernización y dinamismo que viene caracterizando la región Nordeste de Brasil."²²

Considerando, aún, que el objetivo del FNE es contribuir al desarrollo económico y social de la región nordeste, a través de la ejecución de programas de financiación a los sectores productivos, en consonancia con el Plan Regional de Desarrollo de la Superintendencia del Desarrollo de Nordeste(SUDENE), presentando la economía

²⁰ Véase, por ejemplo, de desde 1 de julio de 1994, la Nación Brasileña conoce el control de la inflación a través del "Plan Real" que ha cambiado el patrón monetario y controlada la deuda pública, política rígida implantada desde cuando el actual Presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso, estaba en el Ministerio de Economía.

²¹ Para el año de 1993, el FNE contó con la dotación de US\$ 360 millones, mientras para el año de 1994 ya estuvo a su disposición sobre el montante de US\$ 500 millones de dólares americanos. Además, el nuevo presidente del Banco de Nordeste de Brasil S.A.(BNB), nombrado el 10 de marzo de 1995, es empresario con gran experiencia en la conducción de recursos razonablemente aplicados. Aunque las contrataciones del FNE estuvieron suspendidas algunos meses de 1995, tras la extinción de la Tasa de Referencia (TR), el baremo corrector de las financiaciones, la prensa ya daba cuenta, durante el mes de julio de 1995, de que el FNE volvió a ser contratado, después que el Banco gestor ha captado US\$ 50 millones en el mercado financiero internacional para préstamos en el sector agropecuario nordestino. Véase que las operaciones ahora serán corregidas por la Tasa de Intereses a largo plazo (TJLP). Vid. Jornal de Comercio, Recife-PE, edición de 14.07.95, pp.C-3.

²² Cfr. FNE - Informaciones Básicas 1993 (Mecanografiado), DIREP/CENAL/APROD/BNB. Fortaleza, 1993.

nordestina²³ mediante el fortalecimiento de sus sectores productivos privados y la expansión de la oferta de empleo cualificado que permita la formación de un mercado regional fuerte y atractivo.

Es menester subrayar que la programación del FNE²⁴ se halla fundamentada en el estudio denominado **“Directrices para un plan de acción del BNB- 1991/1995”**, constituido por más de cincuenta monografías sobre la economía de Nordeste de Brasil, en un esfuerzo técnico orientado para la identificación de las actividades productivas, las áreas geográficas e innovaciones tecnológicas capaces de maximizar el retorno económico-social de las inversiones realizadas en la Región”.²⁵

Respecto al Fondo de Compensación Interterritorial español, veremos alguna comparación a través de datos referentes a los períodos denominados de provisorio y definitivo de financiación de las CCAA - 1983/1989 -, el cual va servir, adelante, de demostración, en el cuadro número 1, a continuación.

Por ello puede observarse, efectivamente, que hasta 1986, el FCI ha tenido un carácter eminentemente compensatorio. Y si bien durante una primera etapa de su historia, el Fondo español ha cumplido eficientemente su objetivo redistributivo (pese a que la procedente crítica que le reconoce, sin embargo, cierta insuficiencia financiera una vez que en el período inicial las dotaciones presupuestarias de 1982 a 1986 son decrecientes en términos reales, e incluso, nominales), a partir de 1986, alguna de las regiones o CCAA más subdesarrolladas estaban empezando a perder cuota en el reparto del mismo, mientras que, por el contrario, algunas de las CCAA más ricas la estaban ganando.

²³ Los empresarios españoles del sector turismo tuvieron una prueba del dinamismo de la economía de Nordeste brasileño cuando estuvieron reunidos, en 1994, para más de cuatrocientos empresarios nel Congreso Internacional de los Agentes de Viaje de España, en Fortaleza, Capital de Ceará, con la oportunidad de conocer alternativas al desarrollo de la región.

²⁴ Véase que referida programación preve alocación de recursos en los siguientes programas para la área industrial: a) Programa de apoyo a las industrias tradicionales seleccionadas- PROTAD; b) Programa de apoyo a las industrias de bienes intermedios y de capital seleccionados- PRODIN; c) Programa de apoyo al desarrollo tecnológico industrial - PRODETEC, con sus cuatro subprogramas, o sea: 1) Subprograma de apoyo a las empresas instaladas en parques de desarrollo tecnológico industrial o polos de modernización tecnológica del Nordeste o a ellos asociados - INCUBADAS; 2) Subprograma de apoyo a las industrias de tecnología de punta - PROTEC; 3) Subprograma de apoyo a la compra y absorción de tecnología- TRANSFER; 4) Subprograma de apoyo a la investigación y desarrollo - P& D ; y, 4) Subprograma de apoyo a la modernización organizacional - GERIR.

²⁵ Cfr. “Informações Básicas sobre o FNE 93- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste”, Banco do Nordeste do Brasil S.A, DIREP/CENAL/APROD, Fortaleza, 1993, pp.9

CUADRO 3:
**PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN EL FCI, EN LOS AÑOS 1983/
1989.**

CCAA	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Andalucía	26,84	27,74	27,73	26,90	25,36	24,43	23,31
Aragón	2,25	2,50	2,46	2,35	2,17	1,92	1,99
Asturias	2,29	2,17	2,16	2,13	2,45	2,31	2,22
Baleares	1,06	1,07	0,85	0,80	0,83	0,68	0,72
Canarias	6,74	5,34	4,68	4,60	5,09	5,79	5,47
Cast.León	8,85	9,19	9,33	9,45	9,02	7,60	7,50
C.Mancha	6,58	6,78	7,60	7,57	7,51	7,15	7,00
Cataluña	7,85	8,34	8,60	7,47	7,13	9,77	11,12
Extrema- dura	7,64	7,67	7,17	8,51	8,01	6,20	5,93
Galicia	10,67	19,19	10,61	10,65	10,91	10,78	10,66
Murcia	2,04	2,12	2,17	2,01	1,92	2,17	2,36
Navarra	0,64	0,66	0,67	0,71	0,71	0,65	0,68
Valencia	5,87	5,98	5,27	5,95	6,21	6,28	6,28
P.Vasco	3,36	3,20	3,54	3,66	5,27	6,98	7,44
Madrid	5,73	5,44	5,34	5,38	5,52	5,72	5,81
Rioja	0,34	0,33	0,34	0,35	0,33	0,30	0,30
Cantabria	0,77	0,82	0,88	0,93	0,94	0,80	0,82
C.Melilla	0,48	0,46	0,60	0,58	0,62	0,47	0,49
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DG de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda.

Son ejemplos los casos de Cataluña y Extremadura: mientras ésta baja del 7,64% su participación en el FCI, en 1983, al 5,93%, en 1989; Cataluña, a su vez, sube, en el mismo período, del 7,85% al 11,12% de participación en el FCI.²⁶

²⁶ Como ha señalado Gayubo Pérez -La financiación de las Comunidades Autónomas y la Solidaridad, pág. 169, de la obra colectiva *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal* (Compilado y revisado por Joaquín Romano Velasco), Universidad de Valladolid/Junta de Castilla y León, Salamanca, 1995-, 'el comportamiento

Como ha puesto de relieve **Gayubo Pérez**²⁷ se llegó a la paradoja de que una Comunidad desarrollada como el País Vasco recibe más FCI por habitante que Comunidades como Andalucía o Castilla y León: 6.578 pesetas por habitante, frente a 6.504 y 5.486 pesetas por habitante, respectivamente. A nuestro juicio, tal distorsión fáctica justificó su reforma en el año 1990, por un lado, pero no fue capaz de justificar una verdadera solución en el plan de la solidaridad que fundamenta el Fondo de Compensación de las diferencias fiscales en la España de las Autonomías.

Por lo tanto, observados los porcentajes de participación en el FCI, de las referidas CCAA entre 1983 y 1986, se verifica que crecía paulatinamente la presencia de la Comunidad Autónoma menos desarrollada, Extremadura, de 7,64% al 8,51% mientras bajaba la de la más desarrollada, Cataluña, de 7,85% al 7,47% en el mismo período. Es decir: durante una primera etapa (1983/86) el Fondo de Compensación Interterritorial ejerce un papel redistributivo, compensador, entre otras razones porque, aproximadamente, 70% del mismo se dirigía para las siete CCAA más pobres o menos desarrolladas (Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Castilla-León, Murcia y Canarias), las cuales concentran el 45% de la población española y generan solamente 35% de la renta nacional.²⁸

De hecho, el FCI español y el FNE brasileño se justifican, en mi opinión, preliminarmente, en cuanto intervenciones del Estado en el dominio económico o financiero, como para arreglar las fuerzas del mercado. Una vez que dejar la solución del problema de las desigualdades regionales y fiscales únicamente a la libertad del mercado, o a la libre circulación de bienes y mercancías por los territorios de cada uno de estos países, siguiendo un punto de vista estrictamente smithiano,²⁹ sería una iniquidad y una ingenuidad.

directo del FCI da unos resultados inesperados, generalmente considerados inaceptables, en 1987, 1988 y 1989. En particular, el comportamiento de la variable **saldo migratorio** lleva a cambiar radicalmente la distribución del FCI, beneficiando a las CCAA más desarrolladas (...) Así vemos que una variación negativa de 2.046 personas, le supone al País Vasco un incremento en su FCI de 1987, respecto al de 1986, del 44,08%. De nuevo, en 1988, una variación en el saldo migratorio de únicamente 1.510 personas le generan al País Vasco unos recursos de 2.685.9 millones; y a Cataluña, una diferencia de 4.174 personas le supone aumentar su FCI en 3.441 millones. A nuestro juicio, la distorsión provocada en la distribución del FCI en los años 1986/89, en virtud del gran peso de la variable **saldo migratorio** (un 20%), proporcionó fuerte justificativa para la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial en el año de 1990, a través de la aprobación de la Ley 29/1990, de 27 de diciembre.

²⁷ GAYUBO PÉREZ, Pablo: Op. cit. pág. 169.

²⁸ Se atiende al hecho de que, tras 1986, apesar de la reconocida disminución del carácter redistributivo del FCI, no lo ha perdido por completo, como se ha demostrado anteriormente.

²⁹ Véase de ADAM SMITH: "Riqueza das Nações", versión al portugues por Norberto de Paula Lima, Editorial Hemus, Sao Paulo, 1981

En cuanto primera aproximación a las políticas española y brasileña de solidaridad y compensación interterritoriales, instrumentadas a través de sus fondos constitucionales FCI y FNE, de financiación del desarrollo regional, hemos de adelantar la conclusión de que, por menor que sea la posibilidad de reducción de las desigualdades regionales mediante estos fondos, ellos son limitados en cuanto instrumento determinante del crecimiento económico regional, y así deben ser reconocidos.

A propósito, tiene razón **Melguizo Sanchez** cuando al se refiere al caso español y dice: "Son muchos y complejos los factores que influyen en la tasa y ritmo del crecimiento regional para que no sea abusivo, a todas luces, imputar a un fondo inversor como es el FCI la responsabilidad de no haber reducido las desigualdades existentes en la formación social española."³⁰

Porque no cabe dudas cuánto a la veracidad de la afirmación de que uno de los más graves problemas sociales y regionales del Brasil actual se refiere a los distintos niveles de vida y renta de su población. Aunque país rico, Brasil es una nación de muchos pobres. Las diferencias sociales y regionales existentes en el Brasil, de hoy, constituyen el principal desafío a cualquier gobernante responsable, interesado en contribuir su gobierno para rescatar el país de la miseria casi absoluta en que vive su gente, grandes contingentes de su población sin educación, sin salud, sin comida. Y el Nordeste de Brasil refleja, aún, el lado más triste de esa misma realidad.

Aunque así es, igualmente urgente es reconocer que no se puede imputar la responsabilidad de reducir tales diferencias tan sólo al fondo del Nordeste, sino a toda una política económica nacional y regional más larga y compleja, que se hace necesaria, en cuanto responsabilidad del Gobierno Central y de toda la Federación.

Como ya hemos dicho anteriormente, el legislador constituyente originario de las recientes Constituciones española e brasileña insertó la previsión de constitución de fondos compensatorios de las diferencias fiscales entre las regiones en la una y en la

³⁰ MELGUIZO SÁNCHEZ, Angel: "Una Propuesta de Reforma del Fondo de Compensación Interterritorial" en "El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un cambio", IEF, Madrid, 1992, pps. 19/95, en concreto, pp. 30. Vid. tb. en la misma obra colectiva cit., del mismo autor, "Notas para una valoración de la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial" pps. 225/250. Cfr. tb., en la misma obra: JOSÉ ANTONIO BIESCAS FERRER Y JULIO LÓPEZ LABORDA: "Financiación via Fondo de Compensación Interterritorial y desarrollo regional desde la Constitución"; ANTONI CASTELLS OLIVERES: "El Fondo de Compensación Interterritorial: problemas y alternativas" pps. 133/189 y "Unas notas sobre la reforma del FCI" pps. 213/224; JOSE BORRELL FONTELLES Y ANTONIO ZABALZA MARTÍ: "El nuevo FCI: un instrumento de política regional", pps. 251/276; y JOSE ANTONIO BIESCAS FERRER: "Una valoración de la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial" pps. 209/211.

otra nación, con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, es decir, de reducción de las desigualdades regionales y sociales.³¹

Si vinculamos, como es enteramente posible, por supuesto - y así ha procedido la mejor doctrina interpretativa,³² el significado profundo de la norma constitucional del artículo 43 CRFB (de las Regiones), con el sentido de los referidos artículo 3, inciso III - que ha hecho uno de los objetivos fundamentales de la República Federativa del Brasil el **reducir las desigualdades regionales** -, y con el significado de la regla del inciso VII, del artículo 170 CRFB, donde tal **reducción de desigualdades regionales y sociales**, aparece como uno de los principios del orden económico, la materia disciplinada por el art.43 CRFB crece de importancia, como ya hemos demostrado en el capítulo primero.

Desde un punto de vista de primera aproximación comparativa entre los fondos español y brasileño de cara al reto de valoración de la aplicación temporal de la solidaridad en ambos casos, y asimismo la compensación interterritorial que los dos fondos de naturaleza redistributiva ejercen, se torna inevitable valorar la solidaridad de ambos modelos de financiación de los territorios autónomos, lo que hacemos a continuación.³³

³¹ Como ya hemos señalado, anteriormente, en el caso español están previstos otros principios constitucionales relacionados con la solidaridad. Por el caso brasileño, como ya hemos igualmente puesto de manifiesto en el capítulo anterior - y en la profundidad que el tema merece -, la solidaridad se relaciona con otros principios constitucionales tales como el principio del desarrollo nacional como condición de solidaridad interterritorial (art.3, II CRFB); de la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria como objetivo fundamental de la República Federal (art. 3, I, CRFB); de la erradicación de la pobreza y la marginación y de reducción de las desigualdades sociales y regionales (arts. 170, VII y 3, III CRFB) y del suprimiento de los Fondos Regionales a través del reparto de los ingresos tributarios de la Unión (art. 159, I, CRFB). Ni que decir tiene, que la queja histórica sobre la escasa dotación presupuestaria a la solidaridad interterritorial y, asimismo, la poca atención prestada por las constituciones históricas de ambos países por la compensación financiera interterritorial era, antes que nada, un lamento por los constituyentes iberoamericanos representantes de las regiones menos desarrolladas mismos.

³² Conferir, a proposito, la obra de comentarios a la Constitución de 1988 de PAULO BONAVIDES, en especial la 4ª edición de su "Curso de Direito Constitucional", Malheiros Editores, São Paulo, cit.,1993; tb., "História Constitucional do Brasil", 3ª edição, Edit.Paz e Terra, Rio de Janeiro, en co-autoría con ANTONIO PAES DE ANDRADE. Vid. tb., de PAULO LOPO SARAIVA: "O federalismo regional", Saraiva, S.Paulo, cit.,1984.

³³ Aunque el Profesor **Moldes Teo (Los fondos de compensación de las diferencias fiscales entre regiones: primeras aproximaciones**, en Hacienda Pública Española, núm.57, 1979, págs.101/124, en concreto, pag.103) considere no del todo conveniente calificar a las transferencias de fondos como 'fondos de solidaridad', ya que según él 'la idea de solidaridad está cargada de matices de las prestaciones gratuitas y altruistas y el término puede resultar impropio desde la perspectiva de las regiones receptoras menos desarrolladas', creemos enteramente posible tal calificación, adoptada por nuestra investigación,

II/ Valoración de la solidaridad en el marco de los dos modelos concretos.

En este apartado pretendemos hacer una valoración de la solidaridad interterritorial en el marco de los modelos concretos que hemos analizado, el federal brasileño y el autonómico español.

Está claro que cuando hablamos de la solidaridad y compensación interterritoriales adoptadas por los sistemas constitucionales brasileño y español no podemos nos referir tan sólo a los Fondos de Compensación, sino igualmente a las asignaciones de nivelación y la PIE, en el último caso, y a los Derechos Sociales y a la Financiación de la Seguridad Social, en el caso brasileño.

No obstante, nuestra posición en el presente capítulo - por razones estrictamente metodológicas-, se restringirá a la valoración de ambos modelos, pero tan sólo desde el punto de vista de sus fondos de compensación en virtud de nuestra ya explicitada decisión de investigar, analizar y comparar los supuestos concretos artículos 158.2 CE y 159, I, C, CRFB.

Considerando, por un lado, que las Asignaciones de nivelación de los servicios (art.158.1 CE) nunca se han puesto en marcha, y por otro, que el Fondo de Compensación interterritorial se ha mantenido congelado desde 1991, con sus recursos prácticamente los mismos, podríamos indagar acerca de cómo va la solidaridad en la España de las Autonomías, sobre todo, tras la última reforma del sistema de financiación de las CCAA a través del acuerdo pactado en el seno del CPFF, bajo el gobierno del Partido Popular y sus coligaciones partidarias, muy especialmente con el partido nacionalista de Convergencia y Unión (CiU).

A/ Presentación por la España de las Autonomías de un nuevo modelo de financiación de las CCAA donde los mecanismos de solidaridad son poco contemplados.

La pregunta qué podríamos intentar contestar, por ahora, sería si los españoles están, o no, satisfechos con la solidaridad interterritorial adoptada, en la actualidad, por el Estado de la Autonomías y desde luego que la respuesta es no. No obstante, nada se ha hecho contra la solidaridad, por ocasión de la última reforma del sistema de financiación de las CCAA, dice algún autor (Javier Lasarte).

Nos cuesta creer que la mencionada reforma, sin embargo, nada haya hecho contra la solidaridad en la medida que no ha tocado en el FCI, aunque haya sido para compensar las CCAA pobres del agravio comparativo que se produjo desde la última reforma del Fondo, en el año 1990.

En efecto, la reforma del sistema de financiación de las CCAA aprobado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el 23 de septiembre de 1996, que estará en vigor durante los próximos cinco años, es decir, entre 1997/2001, nació a partir del resultado de las elecciones nacionales de marzo de 1996, con la victoria del Partido Popular (PP), y se concretó en el pacto con los partidos nacionalistas Convergencia i Unión (CiU), Coalición Canaria (CC) y Partido Nacionalista Vasco (PNV).³⁴

Podríamos igualmente preguntarnos cómo nos gustaría que se hubiera hecho la reforma mencionada. Pues, lógicamente, a nuestro juicio, a través de un amplio acuerdo entre los dos grandes partidos políticos nacionales, el PP y el PSOE (Partido Socialista Obrero Español), teniendo en cuenta que la cuestión de la financiación de las CCAA debería ser tratada como cuestión de Estado, como lo son las cuestiones del terrorismo y de la entrada de la Nación Española en la Unión Monetaria, donde dichos partidos políticos - pese a sus diferencias ideológicas y partidarias-, se ponen de acuerdo plenamente.

En la práctica política de la España de hoy, sin embargo, no es así: el debate del Estado de las Autonomías, realizado en el Senado, días 11 a 13 de marzo de 1997, por ejemplo, ha reflejado que lo que es bueno para el gobierno, parece ser malo para la oposición, y viceversa, en este tema en concreto. Otro ejemplo de este tipo de crispación en la política española actual es el hecho de que la última reforma del sistema de financiación de las CCAA³⁵ haya provocado la presentación de dos recursos de

ya sea por su actual absorción teórica en las literaturas española y brasileña especializada -como hemos demostrado en los dos capítulos anteriores- ya sea por su trascendente fundamentación constitucional en los dos sistemas constitucionales analizados. No obstante, estamos de acuerdo con el autor de que los fondos compensatorios como el FCI y FNE no deben ser encarados como objeto de prestaciones gratuitas y altruistas - que el FNE, por ejemplo, rechaza rotundamente- en la medida que tales gratuidades (como si significara contribuciones de caridad de los ricos a los pobres) tienden a conducir a la preservación del estado de pobreza en que la Región nordestina estuvo inserida en el pasado no muy lejos, sino todo al contrario, deben contribuir para el establecimiento de la equidad fiscal interterritorial.

³⁴ Como ha puesto de relieve el profesor Alvarez **Lasarte**, Javier - en "Estudio preliminar: perspectivas de reforma de la financiación de las Comunidades autónomas" prólogo a la obra de **Adame Martínez**, F.D.: "Tributos propios de las CCAA", Edit.Comares, Granada, 1996- 'como consecuencia de las elecciones generales celebradas a principio de marzo de 1996, el Partido Popular, que obtuvo la mayoría relativa en el Congreso de los Diputados, ha suscrito pactos políticos con Coalición Canaria, Convergencia i Unión y Partido Nacionalista Vasco, cuyo objetivo inmediato ha sido asegurar la investidura del Presidente del Gobierno y, a mayor plazo, lograr la estabilidad y gobernabilidad a lo largo de la legislatura.'

³⁵ Nótese, en ese sentido, la observación de los editores de la obra colectiva "**La Financiación de las Comunidades Autónomas**", cit., profesores **Puy Fraga** y **Enrique Moldes Teo**, según los cuales 'la financiación de las CCAA es, posiblemente, la cuestión hacendística más importante acaecida en España después de la reforma fiscal de finales de la década de los años setenta.'

inconstitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional, por parte de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura - dos de las tres únicas CCAA presididas por políticos filiados al PSOE, además de Castilla-La Mancha -, contra la cesión del 30 por ciento del IRPF.

De todos los modos, no pretendemos tratar tal tema desde la perspectiva política, sino desde un punto de vista técnico, como lo haremos a continuación.

Por supuesto, vamos a reflexionar sobre la reciente presentación por España de un nuevo modelo de corresponsabilidad y solidaridad en la financiación autonómica con la pretensión de contestar o profundizar la indagación: Por qué la reforma, y en qué sentido podemos creer que la misma pueda haber reconsiderado los mecanismos de solidaridad, incrementándoles su eficacia y garantía.

Inicialmente, nos ha causado enorme sorpresa que el FCI no haya sido contemplado por la última reforma del sistema de financiación de las CCAA, aunque haya sido para compensar a las CCAA más pobres o menos desarrolladas por el arbitrario reparto de la Compensación Transitoria, del bienio 1990/1991.

Como ya hemos señalado en el capítulo tercero, sobre el Fondo de Compensación Interterritorial, el reparto de la Compensación Transitoria (CT), de aquel bienio, fue estúpido en la medida que perjudicó la solidaridad interterritorial, favoreciendo las CCAA ricas que han salido del Fondo para quedarse en la PIE.

Por todo ello, se esperaba que la reforma de 1996, en el seno del CPFF, se presentaba como buena ocasión de compensar a las CCAA pobres del equívoco anterior. No obstante, nada se ha hecho para corregir dicha distorsión.

Las CCAA pobres se han quedado todavía más pobres mientras las CCAA más ricas se han quedado todavía más ricas en virtud de una solidaridad poco contemplada, a nuestro juicio. Y fijémonos que aún ahora, si al menos hubiese sido en los primeros tiempos del proceso de descentralización español, habría una explicación.

A nuestro juicio, la profundización del estudio - por más modesto que sea como el nuestro -, de un mecanismo de financiación de las CCAA como el FCI - ya sea como instrumento de realización efectiva del principio de solidaridad, ya como mecanismo de compensación horizontal indirecta, o ya sea aún como estudio comparado con semejante fondo constitucional de financiación de una región brasileña, el FNE -, contribuye, a su manera, para enfrentar el tema desde una perspectiva del federalismo fiscal. Así que concordamos con los editores de la obra colectiva citada cuando han puesto de manifiesto que la "financiación autonómica merece una atención permanente y ha de profundizarse en la idoneidad de los mecanismos existentes, incluso desde la perspectiva de su divulgación, especialmente en los ámbitos universitarios donde empieza a ser considerada como una subdisciplina con perfiles propios dentro del campo de la Hacienda Pública, tal y como sucede en otros países con las denominadas "relaciones fiscales intergubernamentales". (Op. cit. pag. 9).

Como ha puesto de manifiesto **Caramés Vieitez**³⁶ son tres los puntos característicos del proceso de descentralización español: la urgencia de su implantación, la deficiencia del sistema de transferencias de servicios y el mimetismo organizativo con respecto al Estado.

La implantación de la descentralización política española, tras la muerte de Franco y de la promulgación de la Constitución de 1978, se efectuó de manera urgente y no idealmente dibujada, en términos de autonomía financiera, como veremos a continuación; respecto al sistema de transferencias de servicios, por otro lado, el hecho - y otros más -, de que no hubo aún transferencias totales de sanidad y educación, nos autoriza a enlazar con la argumentación que identifica cierta deficiencia en él.

En efecto, si nos ponemos a analizar retrospectivamente la estructura de gastos públicos en España - como lo hizo el profesor **Javier Lasarte**,³⁷ a quien seguimos, en conferencia impartida en la Facultad de Derecho de la USC, el día 16 de enero de 1997-, vamos a constatar que, de cada 100 pesetas gastadas en la actualidad, en torno a las 62 son gastadas por la Hacienda Central, 24 por las CCAA y 14 por las administraciones locales, mientras que en el año de la promulgación de la Constitución española (1978), esta relación estaba entre 85 a 90 por ciento para el Estado y al 10 a 15 por ciento para el poder local, una vez que la CCAA aún no existían, lógicamente. Según el profesor Lasarte se ha imaginado, a principios del período constituyente, como reto ideal de la descentralización española una relación de gastos en términos de 50% para la Hacienda Central, 25 % para las CCAA y 25% para las administraciones locales.

Así que, según previsiones elementales del Ministerio de Economía y Hacienda divulgadas por el profesor mencionado, ya para el próximo año de 1998, la estructura

³⁶ CARAMÉS VIEITEZ, Luis: "La solidaridad en el Estado de las Autonomías", en el colectivo "**La Financiación de las Comunidades Autónomas**", E. Moldes y P. Puy (Eds.), Minerva Ediciones, Madrid, 1996, pags. 223/232, en concreto, pág. 223

³⁷El profesor Catedrático de Derecho financiero y tributario de la Universidad de Sevilla, Dr. JAVIER LASARTE ALVAREZ impartió ponencia bajo el título "Corresponsabilidad y solidaridad: un nuevo sistema de financiación autonómica" Cfr., en ese sentido, de este profesor el Estudio Preliminar "Perspectivas de reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas" que contiene algunas consideraciones en torno al Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas, así como sobre los pactos políticos de 1996, como prefacio del libro de Francisco David Adame Martínez "Tributos propios de las Comunidades Autónomas", edit. Comares, Granada, 1996, cit.. Cfr., igualmente, de autoría del mismo profesor Lasarte el discurso leído en día 18 de abril de 1993 en el acto de su recepción pública por la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, titulado: "El sistema tributario actual y la situación financiera del sector público", Sevilla, 1993.

de descentralización de los gastos públicos española habrá cumplido la previsión ideal de deseabilidad de la misma, cuando un 52% estará en manos de la Hacienda Central, mientras que de un 32 a 34 por ciento se deberá a las CCAA, quedando un 14 a un 16 por ciento al nivel local de gobierno. La verdad es que es admirable la rapidez de la descentralización política y financiera ocurrida o concretizada en la España de las Autonomías.³⁸

Además, en virtud de la técnica de las transferencias presupuestarias, los ingresos propios de las CCAA representan tan sólo un 3 por ciento de la estructura de créditos o recursos de las mismas.³⁹

Mientras que, por ejemplo, en Alemania y Estados Unidos, el actual porcentaje de ingresos del nivel estatal de gobierno se sitúa en torno a un 19 o 20 por ciento (para unos correspondientes 70 o 71 por ciento del nivel federal y 11 o 9 por ciento del nivel local.

Por otro lado, no se puede propiamente afirmar que hubiese una trascendente urgencia en la implantación de la reforma del sistema de financiación de las CCAA pactada el 23 de septiembre de 1996, a pesar de la previsión de la LOFCA (art. 16) de revisar, cada cinco años, la ponderación de los distintos índices o criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).⁴⁰ Por otro lado, una de las mejores meditaciones más recientes sobre el sistema de financiación de las

³⁸ En ese sentido, **Luís Caramés** - "La solidaridad en el Estado de las Autonomías" en AAVV. "La Financiación de las Comunidades Autónomas", Pedro Puy y Enrique Moldes (Eds). Minerva Edit., Madrid, 1996, pág. 232-. reconoce que en estos momentos se está discutiendo sobre temas en torno al modelo de financiación autonómica, cuando en su trabajo sólo quiso mostrar ciertos problemas que considera importantes para la nivelación, y que han ido surgiendo con la experiencia de descentralización política y financiera de la España de las Autonomías. "Experiencia, afirma el autor, que, sin ser un modelo, nos permitió evolucionar políticamente y tener, a comienzos del siglo XXI, un Estado que no tiene nada que ver con el de hace veinte años." Reconocemos que fue muy rápida la transición y el cambio y a cada día más me sorprende el logro de la experiencia descentralizadora española - ejemplo de modelo democrático para la región ibero-americana, incluso Brasil.

³⁹ En palabras de MONASTERIO ESCUDERO, C., PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA SEGURA, J.V., Y SOLÉ VILANOVA, J. - en "Informe sobre el actual sistema de financiación..." Op. cit., pág 61-, asumir la responsabilidad de obtener los ingresos constituye la esencia de la autonomía financiera que es condición de la autonomía política. Sólo disponiendo y utilizando instrumentos financieros propios podrán las CCAA adoptar decisiones sobre el volumen y estructura de sus ingresos en paralelo con las decisiones de gasto".

⁴⁰ Nótese que una sugerencia del Profesor Javier Lasarte en el sentido de reformar la LOFCA para prorrogar el modelo antiguo por cinco años, si acaso no pactado el nuevo modelo, no fue acatada por los políticos.

CCAA - el Libro Blanco -⁴¹ sugería una amplia reforma en el sistema - pese a una cierta falta de planteamientos jurídico-constitucionales en el mencionado Libro Blanco en lo que respecta al IVA, por ejemplo, el cual ha merecido pocos comentarios en nota a pie de página.

Parece que la realidad del poder público, sin embargo, exigía la concreción de la reforma adoptada de cara a posibilitarse mayor seguridad en el proceso de descentralización español. Lo que sí cabría investigar es hasta qué punto la reforma ha afectado más a la corresponsabilidad que a la solidaridad, más a uno que al otro de los pilares o claves-principios de la Constitución española de 1978, la autonomía financiera y consecución de una auténtica responsabilidad fiscal, o la solidaridad interterritorial.⁴²

En efecto, pasados ya habían más de cinco años desde la última reforma del FCI, principal instrumento de la solidaridad interterritorial, se justificando, por lo tanto, una revisión en los criterios o índices de reparto, a tenor de lo dispuesto en el art. 16 LOFCA. Pero, la última reforma no ha tocado en el FCI y no hay una explicación plausible, para el momento.

No cabe dudas, por supuesto, que la aplicación del modelo distributivo vigente ofrece resultados de inestabilidad financiera.

Si analizamos ahora, por ejemplo, la estructura de ingresos financieros de las Comunidades Autónomas, en la actualidad, constatamos la siguiente situación: los ingresos patrimoniales (art.157.1.d) son prácticamente nulos; los ingresos propios - como ya hemos señalado anteriormente-, sólo representan un 3 por ciento de la totalidad de sus ingresos, en términos medios; en concepto de tributos cedidos {TC, art. 157.1.a) CE}, pues queda en torno a un 22 por ciento, a pesar de la gran variación en relación a las CCAA tomadas aisladamente: mientras en Baleares están elevados los tributos cedidos, por ejemplo, en Galicia están bajos, puesto que sólo han representado, en el año 1996, un 9,23 por ciento de la totalidad de su fuente de financiación, y en el año

⁴¹ MONASTERIO ESCUDERO, C. PÉREZ GARCÍA, F., SEVILLA SEGURA, J. V. y SOLÉ VILANOVA, J.: **"Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas"**, IEF, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, marzo de 1995.

⁴² Cfr., por todos, ADAME MARTÍNEZ, Francisco David: "Tributos propios de las Comunidades Autónomas", Editorial Comares, Granada, 1996. Nótese que el autor trata del tema de la autonomía financiera y de la solidaridad en tanto que de los 'dos pilares básicos del modelo de financiación autonómica'.

de 1997 importa en 52.935.400 (en miles de Pesetas), es decir, un 8,91 por ciento del total de la misma fuente.⁴³

En concepto de la Participación en los Ingresos del Estado (en adelante, PIE o PPI, art. 157.1.a)}, la PPI representa la gran fuente de ingresos de las CCAA, en la medida en que representa un 74 por ciento de la totalidad de los mismos.

Como se puede percibir tras una mínima mirada en el cuadro núm.2 acerca de los Presupuestos Consolidados de las CCAA - ejercicio 1993-, el modelo de financiación se halla más enmarcado por una descentralización de gastos o de transferencias que por una descentralización de ingresos/impuestos o de reparto tributario.

⁴³ A continuación hacemos constar un cuadro con las fuentes de financiación de la Hacienda autonómica de la Comunidad Autónoma de Galicia, 'en una primera aproximación al detalle de los ingresos incluidos en el Presupuesto de la Administración General clasificados en tres grandes grupos: los recursos sobre los que la Comunidad dispone, en distintos grados, de capacidad de gestión, como son los recursos propios y los tributos cedidos, que configuran el nivel de autonomía financiera de la CA; los recursos derivados de transferencias, que en su práctica totalidad proceden del Estado o de la Unión Europea, representativos del nivel de dependencia de ésta Comunidad respecto a la financiación exterior; y, finalmente, los recursos de carácter financiero, que por el que respecta a las previsiones realizadas para 1997 tienen su origen en el reintegro de activos financieros o en la concertación de operaciones de endeudamiento.'

	1996	FUENTES	DE	FINANCIACIÓN	(Miles de Ptas.)
	Importe	%	1997	%	%
	Importe	%	Importe	%	Variación
I.Ingresos gestionados por la CA	70.799.513	12,62	68.687.486	11,57	-2,08
Recursos Propios	19.020.286	3,39	15.752.086	2,66	-17,18
Tributos cedidos	51.779.227	9,23	52.935.400	8,91	2,24
II.Ingresos transferidos	435.629.114	77,65	477.392.359	80,35	9,59
Financiación estatal	386.898.374	68,96	418.150.317	70,37	8,08
Transferencias Unión Europea	48.730.740	8,69	59.242.042	9,98	21,57
III.Ingresos Financieros	54.592.000	9,73	48.006.809	8,08	-12,06
Operaciones de Endeudamiento	54.590.000	9,73	48.006.809	8,08	-12,06
Activos Financieros	2.000	0,00	2.000	0,00	0,00
IV.Otros Ingresos	5.000	0,00	5.000	0,00	0,00
TOTAL	561.025.627	100	594.091.654	100	5,89

Fuente: Os Presupostos Xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para 1997, pág.18

Antes, sin obstante, me gustaría hacer algunos comentarios respecto al cuadro núm. 2, adelante: aunque esté en miles de pesetas, puesto que resultan expresiones numéricas cuantiosas, las cuales suelen ocupar más de una fila y columna, donde sin embargo, utilizamos la metodología de la divisoria por puntos. Así que, en el ejercicio de 1993, la totalidad de ingresos de la CA de Andalucía, por ejemplo, fue de 1.643.634.219 miles de pesetas, dato además, a partir del cual se puede fácilmente concluir su casi nula corresponsabilidad fiscal, es decir, la existencia de gastos de la Comunidad a partir de los propios ingresos de la propia Comunidad Autónoma de Andalucía, obtenida por la suma de los capítulos I y II - impuestos directos (15.530.000 miles de Pesetas) más los Impuestos Indirectos (64.617.000 miles de Ptas.)-, dividida por los ingresos totales en aquel año (1.643.634.219 miles de Ptas.), cuya relación resulta un porcentaje menor que la unidad, o sea, 0,048762.

En lo que se refiere a la CA de Galicia, por ejemplo, puede concluirse de nuestra mirada hacia el cuadro a continuación que un 80 por 100 de sus ingresos, en el año de 1993, son resultados de transferencias del Estado, es decir, las transferencias corrientes (Cap.IV) más las transferencias de capital (FCI y FEDER) - Cap. VII).

Como, en este sentido, ha puesto de manifiesto **Moldes Teo**,⁴⁴ las Haciendas Autonómicas de Régimen Común tienen como ingresos básicos las transferencias recibidas del Gobierno Central.

Los recursos o ingresos financieros de las CCAA correspondientes a las previsiones contenidas en las letras "c" y "e", del artículo 157.1 CE, es decir, a las transferencias a cargo del FCI y a las transferencias o otras asignaciones de nivelación habrían que someterlas a reforma hondas en tanto a las cuantías presupuestarias insuficientes para atender al nivel desejado de solidaridad del sistema, pero como no hay dinero - dice el Gobierno-, solamente se haría tal reforma relativa a mayor destinación presupuestaria cuando España entre en la Unión Monetaria (UME) {art.157.1.c}); ya respecto al producto de las operaciones de crédito {art. 157.1.e)} que ha generado una deuda pública muy elevada para las CCAA, es, a juicio del profesor Lasarte,

⁴⁴ MOLDES TEO, Enrique: "La participación en los ingresos del Estado" en **Financiación de las Comunidades Autónomas**, AAVV., Editorial Minerva, Madrid, 1996, págs. 107/142, en concreto, pág. 115. El autor recuerda que las CCAA del Art. 151 CE (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia) se encuentran en un modelo de financiación que podríamos llamar 80/20, 80% transferencias y 20% recursos propios incluidos los recursos del endeudamiento. Las CCAA Pluriprovinciales del Art. 143 CE (Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, incluyendo a Baleares cuyos Consejos Insulares tienen características semejantes a las Diputaciones Provinciales), se financian aproximadamente con un 60% en transferencias y con un 40% de recursos propios. Las Uniprovinciales estarían en la situación de 50/50.

motivo de preocupación antes de que pueda entrar la España de las Autonomías en la UM Europea.⁴⁵

CUADRO 4:
Presupuestos Consolidados de las CCAA-Año 1993, en millones de Ptas.

		FUENTES	DE	FINANCIACIÓN	(Miles. de Ptas)
	1996		1997		%
	Importe	%	Importe	%	Variación
I.Ingresos gestionados por la CA	70.799.513	12,62	68.687.486	11,57	-2,08
Recursos Propios	19.020.286	3,39	15.752.086	2,66	-17,18
Tributos cedidos	51.779.227	9,23	52.935.400	8,91	2,24
II.Ingresos transferidos	435.629.114	77,65	477.392.359	80,35	9,59
Financiación estatal	386.898.374	68,96	418.150.317	70,37	8,08
Transferencias Unión Europea	48.730.740	8,69	59.242.042	9,98	21,57
III.Ingresos Financieros	54.592.000	9,73	48.006.809	8,08	-12,06
Operaciones de Endeudamiento	54.590.000	9,73	48.006.809	8,08	-12,06
Activos Financieros	2.000	0,00	2.000	0,00	0,00
IV.Otros Ingresos	5.000	0,00	5.000	0,00	0,00
TOTAL	561.025.627	100	594.091.654	100	5,89

Fuente: DGCHT-Obs: En millones de Ptas./Ingresos por capítulos.

Desde luego, respecto al tema del FCI lo comentamos en profundidad más adelante. Sin embargo, lo que se puede afirmar por ahora es que en la España de las Autonomías la descentralización se efectuó, en términos financieros, más en la vertiente del gasto que en la del ingreso, como se puede constatar por la mirada atenta del cuadro número 2.

Así que los recursos de las CCAA, a la hora de reformar el modelo de financiación de éstas, los técnicos de Economía y Hacienda se dan cuenta que: 1) Si como los recursos constituidos por los propios impuestos, tasas y contribuciones especiales (art.157.1.b) son poco expresivos (constituyen solamente 3% de la totalidad de los ingresos de las CCAA); 2) Como los recargos sobre impuestos estatales (art.157.1.a)

⁴⁵ Como ha puesto de relieve el profesor Lasarte, Javier: " Todos estos entes territoriales, a su vez, deben orientar su actividad teniendo en cuenta la política de convergencia europea, de manera que las posibilidades reales de sus decisiones se ven limitadas o dirigidas por los acuerdos de Maastricht." Op. cit. pag. XLIII).

despiertan muy poco interés en las CCAA porque pese a que el Tribunal Constitucional ha estimado la constitucionalidad del recargo del 3% sobre el IRPF impuesto por la CA de Madrid, nunca más se habló del tema, tras la reacción popular contraria a su aplicación⁴⁶ ; 3) Respecto a los Tributos Cedidos, aunque se puede mejorar las potestades normativas desde ahora cedidas, las CCAA no se satisfacen con ello; pues todo lo que quieren parece ser que con otros tributos.

Respecto, por ejemplo, a los impuestos especiales habría que valorar el consumo de cada Comunidad Autónoma, pero no está calculado. Además, no se piensa en ceder por ahora, aunque el reciente acuerdo de cesión de esos impuestos al País Vasco, representa, a nuestro juicio, la retirada del veto de su cesión, la cual podrá venir a concretizarse en el futuro.⁴⁷

Por otro lado, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) no mereció aportaciones más profundas de la parte de los Expertos Independientes que han escrito el Libro Blanco, como antes ya hemos mencionado.

Solamente queda la cesión del IRPF, pero sigue siendo 'meter la mano' en la medida en que no estimula la corresponsabilidad fiscal. Sin obstante, lo único que va mover en la financiación autonómica es la cesión del IRPF (ya cedidos los 15%, que llegarán hasta el 30% cuando transferidos los servicios de educación y sanidad, según la reforma pactada en el seno del CPFF, de septiembre de 1996) y, luego, las potestades normativas y la PIE.

⁴⁶ Vid., por todos, QUINTANA FERRER, Esteban: "Reforma de la Hacienda Autonómica y Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas", Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.

⁴⁷ Según el Profesor Lasarte la polémica cesión al País Vasco de la gestión de los impuestos especiales resulta en cupo negativo, pero aún así a los Vascos interesan tal cesión en la medida que concreta una forma de retirar la presencia de la Agencia Tributaria de su territorio, de igual forma como a ellos les gustaría de allí retirar la bandera española. A nuestro juicio, la lógica nacional española no es la lógica nacionalista. La mencionada cesión del impuesto especial llevó a muchas reacciones contrarias por parte de distintos parlamentarios; Francisco Vázquez, alcalde de La Coruña, y secretario general del PS de Galicia-PSOE, acusó al Gobierno de conceder al País Vasco lo que negó a Galicia y advirtió que "se está deshaciendo el país porque se rompe el nudo conductor del Estado, que es la igualdad fiscal" (En *La Voz de Galicia*, 29.10.96, pag. 18.) A nuestro juicio, la cosa no es tanto así, pues a concluir por la nueva redacción dada al apartado 2 del artículo decimonoveno de la LOFCA, se conservará la solidaridad como principio a ser respetado por las CCAA - como no podría ser de otro modo-, según expresión de la nueva redacción siguiente: "En el ejercicio de las competencias normativas a que se refiere el párrafo anterior, las Comunidades Autónomas observarán el principio de solidaridad entre todos los españoles conforme a lo establecido al respecto en la Constitución; no adoptarán medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos; y procurarán mantener una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional".

Habrá por lo tanto, dos tramos del IRPF, uno autonómico y otro, de la Agencia Central Tributaria; Hoy por hoy ya existen veintiuna declaraciones de Renta distintas en la España de las Autonomías: 15 del régimen común, 1 de Navarra, 3 referentes a las provincias históricas del País Vasco, 1 de Ceuta y una última, de Melilla, lo que da una idea de la complejidad del sistema.⁴⁸

Com el nuevo tramo de IRPF autonómico, habrá lo que los economistas denominan un ‘juego de suma cero’, pues la recaudación en el primer año será siempre igual a 100, para las CCAA ricas - más IRPF menos PIE-, y para las CCAA pobres - más PIE menos IRPF, resulta, por lo tanto, en este juego de suma cero, aunque no sepamos como va a funcionar, en el futuro, los ingresos tributarios ajustados estructuralmente (ITAE). Tal vez los Fondos de Garantía, aprobados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) representen medidas abiertas para corregir la realidad del nuevo modelo.

Pero bueno: el tema de la corresponsabilidad fiscal no est  solventado en la España de las Autonomías en la medida que el País Vasco, por ejemplo, el cual aunque teniendo ya 100 por ciento de corresponsabilidad fiscal, pero ni por ello deja de incrementar su deuda pública, en torno a los 293.000 millones de pesetas, según datos correspondientes a 1995.⁴⁹ En cambio, en otras Comunidades - Andalucía, Galicia, etc, todas del régimen común-, es verdad que la corresponsabilidad continua muy baja, como ha sido posible concluir del análisis del cuadro núm.2 pasado.

Por el CUADRO 3 que a continuación est  adelante, vemos una previsión de ingresos de las CCAA con el nuevo sistema de financiación, a partiendo de proyección sobre las tasas de crecimiento IRPF 87-95 realizada por un grupo de expertos a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda, donde es utilizado el año 1996 igual a 100.

⁴⁸N tese que el sistema español de financiación no es exclusivamente dual (CCAA forales y CCAA del régimen común), sino plural; de un lado están, sin embargo, dentro de las 15 CCAA del régimen común, aquellas del art.151 (Cataluña, Galicia, Valencia, Andalucía y Canarias) con sus competencias comunes y sobre **sanidad y educación**, mientras que, de otro lado, se hallan las CCAA de este mismo régimen que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE y de momento sólo han recibido las competencias comunes. Dentro de estas diez CCAA hay cinco (Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja) de carácter uniprovincial y con ciertos matices en sus sistemas de ingresos y gastos debido a que asumieron las competencias de las respectivas Diputaciones provinciales.

CUADRO 3

PREVISIÓN DE INGRESOS DE LAS CCAA CON EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN PARA PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 1997/2001.

CCAA	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Andalucía	100	107,31	115,16	123,59	132,64	142,35
Canarias	100	107,21	114,94	123,24	132,14	141,68
Cataluña	100	107,17	114,87	123,12	131,98	141,48
Galicia	100	107,42	115,40	123,97	133,19	143,09
C.Valencia	100	107,13	114,77	122,96	131,74	141,16
Aragón	100	106,49	113,40	120,76	128,60	136,96
Asturias	100	106,43	113,28	120,56	128,32	136,58
Balaeares	100	106,70	113,86	121,51	129,67	138,38
Cantabria	100	106,62	113,68	121,21	129,24	137,81
Cast.y León	100	107,18	114,88	123,15	132,01	141,52
C. Mancha	100	107,92	116,48	125,75	135,77	146,61
Extrema- dura	100	107,60	115,78	124,60	134,10	144,33
Madrid	100	107,56	113,54	120,90	128,93	137,39
Murcia	100	107,18	114,89	123,16	132,04	141,56
La Rioja	100	106,98	114,26	122,14	130,56	139,58
TOTAL	100	107,16	114,85	123,09	131,93	141,41

Fuente: "Voz de Galicia", de 11.03.97, pág. 16 cit.

En este otro cuadro se halla la previsión de los ingresos para cada una de las CCAA, por lo cual podemos hacer una comparación con la participación de las CCAA en materia de su autonomía financiera expresada por número a través de cuadros anteriormente demostrados.

Como puede verificarse por el cuadro núm.3 anterior, la previsión de ingresos para las CCAA con el nuevo sistema de financiación no conocerá grandes disparidades - como algunos han llegado a suponer, aunque el tema de la corresponsabilidad no se vea solventado completamente por ello.

Lo que a nosotros interesa, sin embargo, verificar del nuevo sistema de financiación es hasta qué punto la solidaridad es atendida, o en otras palabras, hasta qué punto el

nuevo modelo dibujado por la reforma pactada en el seno del CPFF, el 23 de septiembre de 1996, que estará en vigor en el próximo quinquenio (1997/2001) puede conducir a los españoles a satisfacerse con el grado de solidaridad del sistema, sobre todo a nivel interterritorial.

En otras palabras: intento saber cuál es el grado de legitimidad de la solidaridad del actual sistema de financiación de las CCAA, dibujado por el último acuerdo.

Porque, en realidad, como ya hemos anteriormente señalado, si es verdad que el FCI no fue tocado por la última reforma, como merecía, parece poco creíble que la solidaridad haya sido bien atendida.

No obstante, alguno autor (Javier Lasarte) reconoce que hay que hacer algo por la solidaridad, aunque afirme que nada se ha hecho contra ella.⁵⁰ Y parece existir un consenso que este algo que hay que hacer a favor de la solidaridad encuentra cierta justificación en su actual prórroga, teniendo en cuenta la contención presupuestaria impuesta por la política de convergencia europea. No obstante, reconocemos que lo que debilita el Estado no es la solidaridad, sino la PIE: la dotación presupuestaria para el FCI es muy pequeña - pese a su descongelación actual cuyo valor adicional es de 5.000 millones de pesetas- nominalmente simbólico, por lo tanto - y los 10.000 millones de pesetas asignados ahora, por primera vez, para poner en marcha el fondo de nivelación previsto por el artículo 158.1 CE son verdaderamente poco representativos de las reales necesidades impuestas por la falta de equidad en los servicios fundamentales y de infraestructuras del país.

⁴⁹ **La Voz de Galicia**, edición de 11.03.97. pág. 16, divulgó la deuda de las CCAA, con cifras en miles de millones de pesetas- Datos correspondientes a 1995. que es la siguiente: Andalucía 683; Canarias: 114; Cataluña: 965; Galicia: 331; Com.Valenciana: 415; Aragón: 109; Asturias: 66; Baleares: 46; Cantabria: 35; Castilla y León: 127; Castilla-La Mancha: 75; Extremadura: 73; Madrid: 421; Murcia: 89; La Rioja: 22; Navarra: 131; País Vasco: 293.

⁵⁰ Cfr. **Caramés Vieitez**- "La solidaridad en el Estado de las Autonomías" en AAVV.**La Financiación de las Comunidades Autónomas**, cit., pag. 228, acredita que 'el punto de partida de cualquier política redistributiva está siempre constituido por un **criterio de equidad** que propone un mundo normativo, diferente del real y cuyo gap deberá ser cubierto, precisamente, por la acción redistributiva. Ese criterio de equidad se genera, normalmente bajo la forma de un acuerdo, a través del sistema político.' E añade su desilusión cuanto a no explicitud por la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA de un criterio de equidad capaz de adecuadamente solventar las dudas del sistema de modo estable cuando afirma: "Si el criterio de equidad se hiciera explícito, podría saberse cuál es la naturaleza de los posibles desacuerdos. Lamentablemente, la LOFCA no explicita ningún criterio de equidad.

⁵¹ Vid., por todos, ALVAREZ CORBACHO, Joaquín: "Endeudamiento autonómico", en la obra colectiva . **"La financiación de las Comunidades Autónomas**, Ediciones Minerva, Madrid, 1996. págs. 171 y ss.

Otro autor (Alvarez Corbacho)⁵¹ acredita que el acuerdo firmado en el seno del CPFF, de 23 de septiembre de 1996, significa para las CCAA mucha corresponsabilidad y muy poca solidaridad, en la medida en que los Fondos de Garantía creados por el último acuerdo, por ejemplo, a su juicio, no son o no pueden ser considerados fondos de solidaridad.

A nuestro juicio, el primero fondo de garantía creado no lo es, pero el segundo sí es un fondo de solidaridad puesto que realiza una financiación por habitante.

En reciente estudio, **Alvarez Corbacho**⁵² afirma que ‘cuando se analiza la financiación de las administraciones territoriales gallegas se obtienen los resultados siguientes: las transferencias y el endeudamiento representan más del 90 por ciento de los ingresos totales en la comunidad, el 82% en las diputaciones provinciales y en torno al 70% en los municipios con menos de 10.000 habitantes, que son 254.’

El análisis de estos datos lleva al mencionado autor a concluir que la Administración autonómica gallega desarrolla una actividad política instalada básicamente en la irresponsabilidad fiscal;⁵³ bien lejos, por lo tanto, a nuestro juicio, de un clima de corresponsabilidad fiscal.

Para el logro de la eficacia de la corresponsabilidad y de la autonomía financiera, no basta con la suficiencia de recursos nuevos que el nuevo modelo de financiación parece aportar al sistema autonómico y puesto que hay, como si dijéramos, un segundo nivel de exigencia que viene representado por el principio de solidaridad interterritorial,

⁵²ÁLVAREZ CORBACHO, Joaquín: “Irresponsabilidad fiscal”, en *Voz de Galicia*, edición del 15 de abril de 1997, pág. 80. *Vid.*, igualmente trabajo donde el autor hace minucioso análisis sobre la repercusión del nuevo modelo de financiación de las CCAA en la Comunidad Autónoma de Galicia, publicado por el Instituto de Estudios de Desarrollo de Galicia (IDEGA), donde según él, el sistema incorpora ahora incertidumbres en función de que el equilibrio del mismo estará ligado a la evolución de los tramos del IRPF transferidos, a los tributos cedidos y a la PIE (Participación en los Ingresos del Estado), que a su vez, dependen del crecimiento económico. En este estudio el autor muestra cómo serán las alzas moderadas del PIB las que marcarán el equilibrio entre regiones.

⁵³ El profesor CORBACHO (Op. cit. pag. 80) reconoce que ‘las relaciones políticas de los ciudadanos con sus administraciones respectivas no traducen un pacto social explícito, formalizado en los procesos presupuestarios, que incorpore las preferencias sociales, las prioridades de gasto, así como el coste que todo ello supone a beneficiarios y demandantes de servicios públicos. La política, como el país, es aquí cosa distinta, algo así como un desenfreno interminable de gastar sin gravar que provoca e institucionaliza consecuencias lamentables.’ A nuestro juicio, el elevado nivel de endeudamiento de las CCAA - pues se acaso no sufre alguna bajada-, tanto puede comprometer la entrada de España en la Unión Monetaria, como perjudicar seriamente el desarrollo regional y la política de solidaridad interterritorial del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.

cuyo contenido más importante es el financiero. En virtud de la existencia de este segundo nivel de exigencia - la solidaridad⁵⁴-, y teniendo en cuenta que es lo que más nos interesa investigar en el nuevo modelo presentado por la España de las Autonomías, podríamos preguntarnos de qué manera la solidaridad está contemplada por el mismo.

La solidaridad, así como los mecanismos de realización de la misma están contemplados por el nuevo modelo de financiación de las CCAA- aunque de manera débil e insatisfactoria-, a partir de tres novedosas posturas concretas: 1) la simbólica descongelación del FCI con el correspondiente incremento en su dotación de la importancia de 5.000 millones de pesetas; 2) la puesta en marcha del mecanismo español de compensación financiera extraordinaria - la asignación presupuestaria prevista en el art.158.1 CE-, con el valor inicial de 10.000 millones de pesetas; y, 3) la creación de los Fondos de Garantía para corrección de la realidad resultante del nuevo modelo.

Por lo tanto, puede decirse que fueron poco contemplados los principales mecanismos de solidaridad⁵⁵ del sistema de financiación de las CCAA por el nuevo modelo presentado por la España de las Autonomías: de un lado, el FCI, cuya dotación presupuestaria continua insignificante para enfrentar las demandas del desarrollo regional aún desequilibrado y de nivelación del gasto público corriente⁵⁶, pero se espera que su actual descongelación venga a representar una apertura de puerta para futuros

⁵⁴ A propósito de la importancia de este principio de la solidaridad, como ya hemos subrayado en el capítulo primero de la presente tesis, no está de más recordar, como bien ha hecho MARTIN QUEREALT, J.- "El sistema financiero de las Comunidades Autónomas", en AA.VV., **Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)** -, vol. I, IEF, Madrid, 1984, pág. 259-, este principio es el "criterio rector a tener en cuenta, tanto en la relaciones entre los distintos territorios como las relaciones que, desde el punto de vista de la presión fiscal sobre cada ciudadano, se pueden establecer."

⁵⁵ Vid. ADAME MARTÍNEZ, Francisco David: "Tributos propios de las Comunidades Autónomas" cit., pág.514-, para quién "los dos mecanismos más importantes que ha previsto nuestra Constitución para garantizar la **solidaridad interterritorial**, el segundo de los pilares básicos del modelo de financiación autonómica, son el **Fondo de Compensación Interterritorial** y las **asignaciones para garantizar en todo el territorio español el nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales**."

⁵⁶ Como han puesto de manifiesto FERNANDEZ RODRÍGUEZ, F., y LÓPEZ NIETO, A.- "La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la LOFCA", en AA.VV., pag. 212-213-, "el objetivo de corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales constituye toda una singularidad a escala internacional, donde los objetivos clásicos de la nivelación territorial del gasto público se limitan, más bien, a igualar o equiparar la capacidad fiscal por habitante de los entes territoriales". El art. 158.2 CE, concluyen estos autores, "inicia una **formulación ambiciosa de desarrollo regional** - reducir desequilibrios económicos interterritoriales vía inversión pública- que sólo guarda algunos puntos de contacto con la acostumbrada y **menos ambiciosa** nivelación parcial del gasto público corriente".

incrementos presupuestarios tras la entrada de España en la Unión Europea, a nuestro juicio, como demostramos en profundidad más adelante.

Por otro lado, la puesta en marcha inicial de la asignación a las CCAA prevista en el art.158.1 de la Constitución española - aunque con el ya anteriormente señalado valor ínfimo de 10.000 millones de pesetas- se espera que vengan a significar igualmente otra reconsideración novedosa⁵⁷ del modelo de financiación de los entes territoriales, la cual bien puede igualmente ser interpretada por nosotros como una apertura de ventana capaz en el futuro de desarrollarse en beneficio de la solidaridad del sistema, como más adelante tendremos oportunidad de ahondar en ella.

al Posibles cambios indeseables en el FNE en contra de la deseabilidad de cambios en el FCI y en el otro mecanismo constitucional español de solidaridad

Por el momento, cabe señalar algo acerca de los posibles cambios que podrán sufrir los mecanismos brasileño y español de solidaridad: el FNE y el FCI, lo que haremos a continuación.

Respecto de las existentes seis enmiendas constitucionales de revisión y más de trece enmiendas constitucionales de reforma aprobadas hasta la presente fecha, para modificar la Constitución Federal de 1988, nada se puede decir o comentar de que hayan cambiado los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste.

Lo mismo ya no podemos garantizar en lo que se refiere a la posibilidad de aprobación, en el seno del Congreso Nacional, a lo largo de la actual legislatura, de la propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) núm. 175, de 1995⁵⁸, de iniciativa del

⁵⁷ En palabras tan recientes de la tesis de ADAME MARTINEZ, Francisco David- Op. cit.pág. 525 -, 'a diferencia de lo que ocurre con el Fondo de Compensación Interterritorial, las **asignaciones para garantizar el nivel mínimo en la prestación de servicios públicos** a que se refiere el art. 15 LOFCA aún no se han puesto en funcionamiento'

⁵⁸ Cfr., en ese sentido, texto del parecer del relator Diputado Mussa Deme, a la propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) núm. 175, de 1995, que cambia el capítulo del sistema Tributario Nacional, de autoría del Poder Ejecutivo, cuyo relatorio incorpora sustitutivo a las siguientes PECs

PECs	Número	Año	Diputado primer signatario
	14	1991	Luiz Carlos Hauly
	110	1992	Germano Rigotto
	176	1993	Eduardo Jorge
	195	1995	Victor Faccioni
	124	1995	Firno de Castro
	38	1995	Paulo Gouveia
	46	1995	Luiz Roberto Ponte
	47	1995	Luix Carlos Hauly

Poder Ejecutivo, con relato a cargo del Diputado Mussa Demes debidamente presentado a la Cámara Federal desde el año 1996, el cual altera la sistemática de reparto de los principales tributos recaudados por la Unión (Impuesto sobre la Renta e impuesto sobre productos industrializados), que se constituyen, en la actualidad, en la fuente suministradora de recursos de los Fondos Constitucionales Regionales.

Nótese que la reforma tributaria propuesta por el Poder Ejecutivo brasileño prevé la sustitución del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) por un Impuesto de Circulación de Mercancías (ICMs) de competencia de la Unión.

Además, la materia, por ahora establecida en el artículo 159 de la Constitución Federal (como ya hemos comentado en el capítulo anterior) se ubicaría en el art. 160, en el caso de una aprobación de la Enmienda Constitucional propuesta.⁵⁹

Son muchas las reservas que hacemos a la propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) núm. 175/1995, remetida por el Ejecutivo Federal al debate congresual, como demostraremos en profundidad a continuación.

La propuesta del Ejecutivo parece pretender herir el principio de solidaridad consagrado en la Constitución Federal de 1988 (art. 3, III CRFB), mientras a nosotros cualquier reforma del sistema constitucional tributario, en Brasil, debería respetar el impulso descentralizador característico del espíritu del Constituyente de 88.

Como ha puesto de relieve **Kandir**⁶⁰ la reforma tributaria debe ser hecha sin producir retroceso en el impulso descentralizador decurrente del final del régimen autoritario; De un lado, porque la centralización es, en Brasil, incompatible con el régimen democrático; de otro, porque en un país de realidades regionales heterogeneas, extensión continental y sociedad cada vez más compleja y reivindicante, la mejora de los servicios públicos está indisolublemente ligada a la descentralización.

⁵⁹ Véase la redacción presentada por la PEC núm. 175, de 1995, a tenor de su artículo 4, *ex litteris*: "Queda añadida la sección VII al capítulo I, del Título VI de la Constitución con la siguiente redacción:.....omissis.....Art. 160: " La Unión entregará, del producto de la recaudación del impuesto sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y **del producto de su recaudación referente al impuesto sobre las operaciones relativas a la circulación de mercancías y sobre las prestaciones de servicios de transporte interestatal y intermunicipal y de comunicaciones, un 47 por ciento en la siguiente forma:**

1-.....Omissis.....".

⁶⁰ KANDIR, Antonio: " Reforma tributaria, federalismo e globalização" en **Folha de S.Paulo**, edición de 13.09.95. Nótese que el autor se trataba a la sazón de un diputado Federal por el Partido Político del actual gobierno de FHC, el PSDB y, se halla, en la actualidad, ejerciendo el cargo de Ministro en el Ministerio de Planeación.

La propuesta del Ejecutivo Federal camina, sin embargo, en dirección opuesta: concentra poder político, en perjuicio de los Estados-miembros en la medida en que concentra renta en la Unión y retira de estos la competencia para legislar sobre el Impuesto de Circulación de Mercancías (ICMs), que pasa a ser ' regulado por ley complementaria federal', en conformidad con lo dispuesto en el art. 155, de la PEC núm. 175/95.⁶¹

Por otro lado - como ya hemos dicho en el párrafo anterior-, la propuesta de EC del Ejecutivo Federal, en materia tributaria (PEC n.175/95), es concentradora de renta en las cajas del Tesoro Nacional, en perjuicio de la solidaridad establecida en la **Lex Magna** de 1988, por las siguientes razones de naturaleza técnica-jurídica: a) reduce los ingresos tributarios de los Estados-miembros y de los Municipios cuando excluye el ICMs de las exportaciones en general; b) incrementa el ámbito de la tributación federal al sustituir el Impuesto sobre Producto Industrializado (IPI) - el cual incide solamente en la producción y cuenta, en la actualidad, con muchos productos de él excluidos-, por el Impuesto sobre circulación de Mercancías (ICMs) federal, el cual incidirá sobre todas las operaciones de producción y circulación hasta el consumo; c) admite la exención, por la Unión, de tributos estatales y municipales, cuando esté prevista en un acto internacional, sin establecer como condición la exención de impuestos federales (art. 151, III, CRFB)⁶² ; y, d) Admite la flexibilidad del ICMs solamente en la parte en que es federal, al facultar al Poder Ejecutivo Federal, por acto normativo fuera del control del Congreso Nacional, cambiar las alícuotas de este impuesto (art. 155, VIII de la PEC n.175/95)⁶³.

⁶¹ El art. 155, de la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) núm.175/95, establece: "Las operaciones relativas a la circulación de mercancías y las prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación, aun que las operaciones y las prestaciones se inicien en el exterior, quedarán sujetas a impuesto, instituido y regulado en ley complementaria, obedecido el siguiente:.....omissis....."

⁶² Nótese que el texto constitucional vigente prohíbe a la Unión, a tenor del artículo 151, III, establecer exenciones sobre tributos de competencia de los Estados, del Distrito Federal o de los Municipios.

⁶³ La redacción del art. 155, inciso VIII, de la Propuesta de Enmienda Constitucional núm 175/1995, iniciado el trámite en el Congreso Nacional con relato del Diputado Mussa Demes establece: " las alícuotas de la Unión, uniformes por mercancía o servicio, en todo el territorio nacional, sin distinción entre operaciones internas e interestatales, serán fijadas en ley, vedada la edición de medida provisoria, siendo admitida la facultad de que trata el art. 153., párrafo 1". Nótese que la disposición nueva prohíbe la Medida Provisional, con una apariencia de dotar de prestigio al Poder Legislativo, pero autoriza , por otro lado, como advierte Hugo de Brito Machado, el uso de actos del Poder Ejecutivo que quedan fuera del control del Congreso Nacional. (Vid., por todos, BRITO MACHADO, Hugo de: "Reforma Tributaria e Federalismo" en *Diario do Nordeste*, edición de 16 de octubre de 1995.

En lo que se refiere a los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste (FNO, FCO y FNE), sin embargo, con la aprobación de la Propuesta de Enmienda Constitucional núm. 175/95 mencionada, los cambios más expresivos y trascendentes en relación a la sustitución del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) por el Impuesto de Circulación de Mercancías (ICMs) Federal, solamente se producirán tras 31 de diciembre de 1997, teniendo en cuenta que el IPI permanecerá siendo recaudado por la Unión e distribuido a los Fondos Regionales en conformidad con la normativa vigente (Ley núm. 7.827/1989 de 27.09.89, de los Fondos Regionales y Ley Complementaria núm. 62/1989)

Es decir, ante una eventual aprobación de la PEC núm. 175/95 mencionada, por el Congreso Nacional, en la presente legislatura - lo que no imaginamos imposible, sobre todo, tras la reciente elección de los nuevos presidentes del Senado y de la Cámara Federal, señores Antonio Carlos Magalhaes y Michel Temmer que tanto suelen apoyar las iniciativas del Ejecutivo Federal-⁶⁴ habría de ser cambiada la regulación de los Fondos Constitucionales Regionales, como el FNE, teniendo en cuenta que la Ley Complementaria núm. 62/1989 bien como la Ley núm. 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos FNO, FCO y FNE no disponen acerca del reparto del Impuesto sobre la Circulación de Mercancías (ICMs) Federal, sino sobre la distribución, por la Unión, de los Impuestos sobre la Renta y Ganancias de cualesquiera naturaleza y sobre Productos Industrializados (IR y IPI). En otras palabras: tales normativas ahora vigentes disponen o reglamentan el artículo 159, de la Constitución Federal, y no el artículo 160, de la misma **Lex Suprema**.⁶⁵

En caso de que se aprobase la Propuesta de Reforma Tributaria del Ejecutivo mediante Enmienda Constitucional, a partir del 1 de enero de 1998, haría falta la edición de una nueva Ley Complementaria para reglamentar el reparto del nuevo impuesto o ingreso tributario de la Unión que pasaría a nutrir los mencionados Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste

⁶⁴ Conforme ya hemos hecho alguna referencia en el capítulo anterior, tal elección se dió en fecha del mes de enero de 1997, pocos días tras la aprobación de la Enmienda Constitucional que permitirá al actual Presidente de la República de Brasil, señor Fernando Henrique Cardoso, presentarse nuevamente a la elección presidencial en el año de 1998.

⁶⁵ Nótese que el reparto de los ingresos tributarios de la Unión previsto, en la actualidad, por el artículo 159 de la Constitución Federal, pasaría a constar del art. 160, del mismo texto constitucional, según sugerencia de la PEC núm. 175/1995 comentada.

(FNO, FCO y FNE), además de los Fondos de Participación del Distrito Federal y de los Estados-miembros (FPE) y los Fondos de Participación de los Municipios (FPM).

La reforma tributaria propuesta por el Ejecutivo Federal a través de una Enmienda Constitucional, por ahora, con ciertas posibilidades de aprobación por el Congreso Nacional, como ya hemos señalado anteriormente, va herir, sin embargo, el federalismo brasileño diseñado por el Constituyente de 1988, en la medida que la misma concentra el poder tributario de la Unión, en perjuicio de los Estados, Municipios y Regiones más deprimidas, por las razones siguientes: 1) admite la exención del Impuesto de Circulación de Mercancías (ICMs) Estatal, por ley federal (art.150, inciso XI, letra “a”), lo que configura una colocación en manos de la Unión del poder de reducir los ingresos tributarios de los Estados, incluso de discriminar, al establecer la exención de productos que pueden ser fundamentales en la economía de uno u otro ente público “estadual”; 2) Amplia la posibilidad de impuestos de competencia residual y elimina la participación de los Estados en la recaudación de los mismos (art. 154 y 158 de la PEC núm. 175/1995, que elimina el ítem II, del artículo 157 de la redacción actual de la CRFB);⁶⁶ 3) Veda a los Estados la concesión de incentivos de cualquier naturaleza que anulen el encargo tributario (art. 155, XII) lo que hiere en profundidad la autonomía financiera y política de los Estados-miembros; y, por último, 4) Establece una reducción profunda de la destinación de recursos, ya sea a los Fondos de Participación de los Estados y Municipios (FPE y FPM), ya sea a los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste (FNO, FCO y FNE), cuando excluye del reparto de los ingresos tributarios de la Unión el valor del impuesto sobre la Renta y ganancias de cualesquiera naturaleza recaudado en la fuente por ésta.

Como ha puesto de relieve **Brito Machado**⁶⁷ tal reducción es preocupante en la medida en que, además de significativa la parcela del impuesto sobre la Renta recaudada en la fuente por la propia Unión, sobre todo las ganancias de cualquier naturaleza, la norma que sería introducida por la Enmienda Constitucional en clave

⁶⁶ La redacción actual del art. 157, ítem II de la Constitución Federal establece que “ pertenecen a los Estados y al Distrito Federal un veinte por ciento del producto del Impuesto que la Unión estableciese en el ejercicio de la competencia que le resulta atribuida por el art. 154, I”, es decir, en el precepto sí que dispone la prohibición de doble imposición, por el sistema tributario constitucional brasileño. En España esta prohibición afecta, por supuesto , a las Comunidades Autónomas, las cuales no pueden gravar los hechos imponible ya gravados por el Estado, de igual modo como el mencionado precepto cuya prohibición , igualmente, afecta a los Estados-miembros.

⁶⁷ BRITO MACHADO, Hugo de: Reforma tributaria y Federalismo” cit., página 5.

tributaria permite que, por ley ordinaria, con la ampliación de las hipótesis y alícuotas de retención en la fuente, nada quede para ser pagado por los contribuyentes, que podrán ser incluso beneficiarios de restituciones con lo que podrá ser el impuesto sobre la renta enteramente excluido del reparto.

Ante una eventual aprobación, por el Congreso Nacional, de la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC núm. 175/1995 - relator Diputado Mussa Demes) que ahora comentamos, resultaría aún negativo por el hecho de que tal propuesta excluye el Impuesto sobre Circulación de Mercancías (ICMs) Estatal en las operaciones interestatales con energía eléctrica y petróleo, inclusive lubricantes, combustibles líquidos y gazeosos de ellos derivados, con el incremento del valor correspondiente al impuesto de la Unión (art. 155, X, CRFB). Esta norma contiene aún el inconveniente de crear problemas para la no cumulatividad, en la hipótesis en que ocurran operaciones internas antes y después de la operación interestatal.

En definitiva, los posibles cambios introducidos en la principal fuente supridora o suministradora de los recursos del FNE, mediante aprobación probable de la Enmienda Constitucional propuesta por el Poder Ejecutivo Federal resultaría en una disminución del poder de garantizar el desarrollo económico regional por el mecanismo nordestino de solidaridad constitucional.

Además de concentrar poder político y tributario en manos de la Unión, resultando en un serio perjuicio de las regiones subdesarrolladas, de los Estados-miembros y Municipios más pobres, como ya hemos señalado anteriormente, la reforma tributaria propuesta por el Ejecutivo como necesaria al país y a la gobernabilidad⁶⁸ afecta a la Federación y, sobre todo, al espíritu original del Constituyente de 1988.

⁶⁸ Cfr., Relatorio presentado a la Comisión Especial de la Cámara de los Diputados, págs. 5 y ss., el cual alega y defiende la concentración de poder tributario de la Unión, en lo que se refiere a la legislación sobre el Impuesto sobre circulación de Mercancías (ICMs), bajo la argumentación de que servirá para extinguir la "guerra fiscal" existente entre los Estados-miembros. A nuestro juicio, se trata de una expresión peyorativa, utilizada por algunos parlamentarios con la finalidad de tornar dañosa la saludable disputa entre los Estados brasileños, sobre todo, de la región Nordeste, para ubicar en sus áreas territoriales las inversiones públicas y privadas, uno de los pocos mecanismos capaces de reducir las desigualdades regionales y sociales aún halladas, en el país (art. 3, III, CRFB). Teniendo en cuenta la existencia de enormes desequilibrios económicos y sociales, habrá de fortalecerse los instrumentos de reducción de estas desigualdades-como el FNE-, no solamente en atención al principio constitucional de solidaridad, como para corregir las diferencias fiscales, jamás, por el contrario, tratando de disminuirle las fuentes presupuestarias a cargo de la Unión.

⁶⁹ MOLDES TEO, Enrique: "Los fondos de compensación de las diferencias fiscales entre regiones: primeras aproximaciones", en *Hacienda Pública Española (HPE)*, núm.57, Madrid, 1979, págs. 101/124, en concreto, pag. 103.

Esta reforma tributaria afectaría a los Fondos Regionales y, en particular, al Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), de manera negativa, en lo que se refiere a las transferencias de recursos para corregir las diferencias fiscales entre esta región y las demás regiones brasileñas. Se trata, como ha puesto de relieve **Moldes Teo**⁶⁹ de ciertos ajustes - se está refiriendo al papel de los Fondos de Compensación como el FCI, FNE, etcétera-, que han de hacerse a la economía de mercado o al sistema fiscal múltiple, sin los cuales dichos sistemas no podrían funcionar. El profesor apoya su juicio teórico en el pionero **Buchanan**⁷⁰ para quien las transferencias entre las diferentes áreas “no significan contribuciones de caridad de los ricos a los pobres...” sino que son “ajustes necesarios para coordinar la estructura política federal con una economía nacional”.

Este entendimiento del tema ya ha sido, además anteriormente incorporado por nuestras aportaciones teóricas: el ajuste necesario para coordinación de la estructura política federal con una economía nacional a través de las transferencias de recursos materializados por los fondos compensatorios no debe ser interpretado como propuesta populista o asistencialista,⁷¹ sino ampliamente defensible desde el punto de vista teórico.

Andrade Vieira⁷² comenta la PEC núm. 175/95 y reconoce que en el parecer del Relator, el Diputado Señor Demes, son mantenidos los mismos porcentajes incidentes en la actualidad sobre los impuestos sobre la renta y ganancias de cualesquiera naturaleza (IRPF) y sobre los productos industrializados (IPI) - recaudados e entregados por la Unión para constitución de los Fondos FPE, FPM y Fondos Regionales FNO, FCO y FNE-, que inciden sobre los futuros tributos o impuestos sobre la Renta (IRPF) y sobre la circulación de mercancías (ICMs) Federal.

Igualmente interesante es la sugerencia o alerta a la necesidad de atención por parte de los gestores de los Fondos Constitucionales de Financiación de las Regiones Norte,

⁶⁹ BUCHANAN, James M.: “Federalismo y equidad fiscal”, en Musgrave y Shoup (eds.) **Ensayos sobre economía impositiva**, F.C.E., 1964, págs. 122 y ss. Cfr., igualmente, del mismo autor y de Gordon Tullock: “El cálculo del consenso-Fundamentos lógicos de la democracia constitucional”, Planeta-Agostini, Barcelona, 1993.

⁷¹ Las aplicaciones del FNE en los sectores productivos de la Región Nordeste no se pueden confundir con programas igualmente adoptador en la Región, como el PAPP (Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural), que recibe recursos y supervisión técnica del Banco Mundial (BIRD) el cual ejerce un ‘papel fundamentalmente de consolidar e expandir las formas de producción que tipifican la miseria rural en el Nordeste: la pequeña producción familiar de maíz, frejoles y mandioca’.

⁷² ANDRADE VIEIRA, Julimar: “Fondos Constitucionales”, (Mecanografiado), Brasilia, 1997.

Nordeste y Centro-Oeste, bien como de los Estados y Municipios, para aprobar una nueva ley complementaria reguladora del reparto de los nuevos impuestos o ingresos tributarios de la Unión para repartirse entre las mencionadas entidades públicas - en la hipótesis positiva en la introducción de la comentada Enmienda Constitucional en materia tributaria, durante la presente legislatura. Y todo ello porque, según la Propuesta de EC núm. 175/1995, tras la fecha del 1 de enero de 1998, la Unión quedaría imposibilitada para repartir o distribuir los recursos a los Fondos por falta de reglamentación legal de la materia, a la sazón, sobrepasada, en conformidad con el exigido por el art. 161, inciso II, de la vigente Constitución Federal, bien como por el art. 162, inciso II, del sustitutivo presentado por el Relator de la PEC núm. 175/1995.⁷³

Por último, el examen de la propuesta de reforma del sistema constitucional tributario, remitida por el Ejecutivo Federal al Congreso Nacional, nos lleva a admitir que resultará igualmente perjudicado aquellos Estados más pobres de la Federación, los Estados consumidores netos en la medida que tal reforma determina alícuotas interestatales iguales a las alícuotas internas (art. 155, IX, de la PEC n.175/1995)⁷⁴; Si bien se admite, es cierto, la reducción de las alícuotas interestatales por el Senado Federal, desde luego exige, sin embargo, que ello se haga por resolución de iniciativa del Presidente de la República o de un tercio de los Senadores, aprobada por tres cuartos de éstos, lo que se torna inviable en la práctica.

A juicio de **Hugo Machado**⁷⁵ para reducir las desigualdades regionales, en obediencia al artículo 3, III de la vigente Constitución Federal, lo adecuado sería establecer que las alícuotas interestatales serán, como máximo, la mitad de la alícuota interna para la misma mercancía o servicio.

⁷³El artículo 4 de la PEC núm. 175/1995 añade la Sección VII al capítulo Y, del Título VI de la Constitución Federal con una redacción cuyo artículo 162 sería la siguiente: " Cabe a ley Complementaria: I -.....omissis... II- Establecer normas sobre la entrega de los recursos de que trata el art. 160, especialmente sobre los criterios de reparto de los fondos en él previstos objetivando promover el equilibrio socioeconómico entre Estados y entre Municipios." Aunque se trata de una cuestión solamente de forma, los presentes comentarios complementan la cuestión de fondo que este tema tributario comprende, antes debidamente tratada.

⁷⁴La redacción del inciso IX, del art. 155, de la PEC núm. 175/1995 es la siguiente: " Las alícuotas internas de los Estados y del Distrito Federal, uniformes por mercancía o servicio, en todo el territorio nacional, y las alícuotas aplicables a las operaciones interestatales entre contribuyentes, serán fijadas por el Senado Federal, mediante resolución, de iniciativa del Presidente de la República o de un tercio de los Senadores, aprobada por tres cuartos de sus miembros que observará en relación a las operaciones interestatales, el siguiente: a) no podrá establecer alícuotas superiores a las internas; b) la alícuota de la Unión será acrecida, automáticamente, de los puntos porcentuales correspondientes a la diferencia entre la alícuota interna y la interestatal; c) podrá eliminar las alícuotas; y, d).....Omissis.....".

⁷⁵ BRITO MACHADO, Hugo de: Op. cit.

A nuestro juicio, la reducción de las desigualdades regionales y sociales (arts. 3, III y 170, VII CRFB) que se materializa a través de los mecanismos de compensación financiera interterritorial como el FNE y la financiación de la Seguridad Social, en Brasil (art. 195, I a III CRFB) es un proceso histórico evolutivo al cual no cabe interrupción sin graves perjuicios a sus finalidades y propósitos; La propuesta reforma tributaria del Gobierno parece olvidar esta verdad así de sencilla.

Hay que decir que un eventual perjuicio al principio de reducción de las desigualdades sociales y regionales encomendado a los mecanismos financieros de compensación como el FNE y los Derechos Sociales (art.6 a 11, CRFB) cada vez más conduce el sistema constitucional brasileño a su tan bien caracterizada constitucionalización caracterizadamente “simbólica”⁷⁶ por la cual a los muchos ciudadanos subintegrados - sobre todo los indigentes residentes de las regiones subdesarrolladas (Norte, Centro-Oeste y Nordeste del país)- quedan los deberes, mientras que a los pocos ciudadanos sobreintegrados quedan todos los derechos previstos por el orden constitucional.

Esta es la razón por la cual podemos decir que los posibles cambios que el FNE y los demás fondos constitucionales de financiación de las otras regiones subdesarrolladas brasileñas - del Norte y del Centro-Oeste-, pueden venir a conocer a través de una posible introducción o aprobación de otra enmienda constitucional como la comentada propuesta de EC núm.175/1995, en tramitación en el Congreso Nacional.

Dicha reforma solamente resultará en perjuicio, sin embargo, a los buenos propósitos del Fondo de Compensación interterritorial del Nordeste y su política de solidaridad hacia la construcción de una realidad económico y social que conozca una efectiva reducción de las desigualdades regionales y sociales (art.3, III combinado con el art.170,VII CRFB, igualmente recogido por el art.2, de la Ley 7.827/1989, de 27 de septiembre, del FNE).

⁷⁶ Vid.,por todos, PINTO NEVES, Marcelo da Costa: “Constitucionalização Simbólica”, editora Acadêmica, São Paulo, 1994, donde el autor desarrolla el análisis en profundidad según el cual el sistema constitucional brasileño implantado por la **Lex Magna** de 1988 - pese a la presencia de novedosos institutos jurídicos a fundamentar una rica jurisdicción constitucional de la libertad como los Mandados de Seguridad Colectiva y el Mandado de Injuncción-, conoce una honda contradicción en lo que se refiere a al creación del conjunto de subciudadanos - los subintegrados, de un lado -, y los sobreintegrados o sobreciudadanos , de otro lado, a quienes corresponde solamente derechos , mientras que a los primeros corresponden casi solamente deberes. A juicio del profesor Marcelo Neves, estamos ante una constitucionalización simbólica, donde el orden normativo no corresponde a la realidad fáctica de un país caracterizado por diferencias sociales y regionales profundas y casi intraponibles. La norma jurídica constitucional, por lo tanto, crea dos universos - uno ideal y otro real, en virtud de la crueldad de una realidad a que la norma no corresponde, sino simbolicamente.

Es sintomático, que nos parezca indeseable, la perspectiva, aunque remota, de cambio en el Fondo FNE, a corto plazo. En contra, para la mejor concretización de la solidaridad interregional española, anhelamos la introducción de cambios en el Fondo FCI, como los sugeridos a continuación.

b/ La reconsideración de la solidaridad por el nuevo y actual modelo español.

Como hemos ya señalado en el apartado anterior, hay perspectivas de cambios, a corto plazo, en la Constitución Federal brasileña que podrán resultar negativamente para la dotación presupuestaria del FNE, lo que nos podría inspirar a preguntarnos cuáles podrán ser las posibilidades de cambios - a corto o mediano plazo -, que el FCI español conocerá. La respuesta, así de pronto, respecto al Fondo de Compensación Interterritorial (art.158.2CE) es poca animadora.

Los cambios del sistema de financiación de las CCAA, sin embargo, recientemente firmados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y posteriormente aprobadas por las Cortes Generales⁷⁷ no conducen a cualquier modificación más significativa del FCI, como para justificar un comentario jurídico-constitucional al respecto.

Así que, podemos hoy por hoy establecer, por un lado, un deliberado contraste entre los indeseables cambios que amenazan el FNE brasileño, y por otro lado, la deseabilidad de cambio que valore más significativamente la solidaridad española a través de un rotundo incremento en la dotación presupuestaria del FCI, el cual la sociedad nacional y el conjunto de los ciudadanos parece están a reclamar.

Sabemos que el nuevo modelo de financiación autonómico viene enmarcado por el sello catalan, es decir, fue pactado bajo la influencia fuerte y decisiva para la gobernabilidad actual⁷⁸ del pensamiento e interpretación catalanas.

⁷⁷ Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales- Congreso de los Diputados- VI Legislatura, los Proyectos de Ley num. 121/000019 Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y 121/000018, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, ambos fechados de 10 de octubre de 1996.

⁷⁸ Vid., por todos, LASARTE ALVAREZ, Javier: Estudio Preliminar...cit. págs. XXI - LVI:1, en concreto pág. XLVIII, donde el autor, al comentar el "Acuerdo de investidura y gobernabilidad entre el Partido Popular y Convergencia y Unión" afirma que "conviene por ello que exponamos cuáles son los compromisos concretos que contiene el pacto en relación con el contenido de ese nuevo sistema de financiación. También en este caso conviene pasar deprisa por los principios generales: suficiencia, corresponsabilidad, solidaridad, coordinación en los diversos ámbitos. Sólo cabe advertir ahora que al insistir en la solidaridad entre las nacionalidades y regiones se dice que "se materializará en la igualación

A nuestro juicio, el hecho de venir de Cataluña no es necesariamente malo. Aunque los catalanes sepan que el incremento de cada uno por ciento del IRPF represente 20.000 millones de pesetas para sus cajas, es decir, el incremento de un cinco por ciento en el IRPF significa más 100.000 millones de pesetas para la CA de Cataluña-lo que tampoco es malo para esta Comunidad Autónoma que pactó el nuevo modelo con el Gobierno del señor Aznar -, la impresión que tenemos es que, en el futuro próximo, Cataluña ya no va depender, en términos financieros, de la Hacienda Central.⁷⁹

A juicio del profesor Javier Lasarte los Catalanes han ido a un impuesto catalán - se refiere, lógicamente a la cesión de los 30 por ciento del IRPF-, sin haber analizado los datos y resultados. En ese particular creemos que sólo el futuro dirá la verdad.⁸⁰

La previsión del profesor **Lasarte**⁸¹ en lo que se refiere a la posibilidad de apertura de una puerta en el futuro próximo para la puesta en marcha de las 'asignaciones para garantizar un nivel mínimo de los servicios públicos previstos en el artículo 158.1 de la Constitución y reguladas en el artículo 15 de la Ley Orgánica 8/1980', de una cierta manera ya se ha iniciada su concretización, a nuestro juicio, a través de la destinación de los mencionados 10.000 millones puestos a disposición de este mecanismo financiero extraordinario de compensación interterritorial como son las

de los servicios esenciales a todos los ciudadanos' lo que puede interpretarse como una simple reiteración de preceptos constitucionales o como una puerta abierta a la posibilidad de que en un futuro próximo se pongan en marcha las asignaciones para garantizar un nivel mínimo de los servicios públicos previstos en el artículo 158.1 de la Constitución y regulados por el artículo 15 de la Ley Orgánica 8/1980."

⁷⁹Llamamos la atención para el discurso del Presidente de la Generalitat de Cataluña, en el Senado, con ocasión del Debate sobre las Autonomías, día 11 de marzo de 1997, cuando afirmó que "Cataluña no acaba de encontrar su lugar en España"... Queremos más reconocimiento y más poder político"... "En el resto de España no nos ven como uno más y esto es injusto porque contribuimos al bien común asumiendo incluso riesgos políticos que nos comprometen"... "La definitiva configuración del Estado de las Autonomías que intenta perfilar el Gobierno no será suficiente para Cataluña"... "Hay cuestiones en las que no deseamos ser como los demás porque Cataluña es una realidad objetiva y subjetivamente muy bien diferenciada con un espíritu autonómico muy superior a las demás y queremos que se reconozca". En **El mundo**, edición del 12 de marzo de 1997, pag. 13.

⁸⁰Nótese que incluso sectores del actual gobierno ignoran aún el coste del nuevo modelo de financiación autonómica porque, según declaró el Ministro para las Administraciones Públicas, Señor Mariano Rajoy el día 07.04.97, porque va depender de la evolución de la recaudación del IRPF en las autonomías, del que se quedarán con el 30% para financiar parte de sus presupuestos. Cfr. **Voz de Galicia**, edición del 08.04.97, pag. 15.

⁸¹LASARTE ALVAREZ, Javier: "Estudio Preliminar..." cit. pág. XLVIII

Asignaciones de Nivelación, las cuales hasta la fecha no se habían puesto en funcionamiento.⁸²

Como ha puesto de manifiesto **Adame David**⁸³ es que a pesar de que el Fondo de Compensación Interterritorial había cumplido en determinadas fases de su historia tareas que constitucionalmente no estaba llamado a desempeñar, la especialidad de las asignaciones niveladoras hacía imposible que aquél polivalente instrumento pudiera suplirlas.

La deseabilidad de cambio en el FCI - a largo y mediano plazo-a nuestro juicio, dice pues respeto al mayor grado de solidaridad del sistema de financiación de las CCAA que el actual modelo implantado no ha podido satisfacer. Sin embargo, la mera descongelación del FCI- a través del incremento de los 5.000 millones de pesetas en su dotación presupuestaria, ya anteriormente comentado, no satisface el nivel de demanda de efectivación o eficacia del principio de solidaridad constitucional.

Es decir: solamente con un grado de legitimidad más elevado que el existente en la actualidad podría el FCI - en su calidad de pilar número uno de la solidaridad interterritorial en la España de las Autonomías -, aprobar el examen de una asignatura tanto necesaria como constitucionalmente fundamental la solidaridad.⁸⁴

⁸²Como ha puesto de relieve ADAME DAVID (Op. cit. pag. 524-525)" aunque ninguno de los dos objetivos constitucionalmente asignados al Fondo - corregir los desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad- se han cumplido en la práctica, quizás el incumplimiento haya sido más claro en el segundo caso. La razón de ello radica en la redacción del art. 16 LOFCA, porque este precepto si bien permite una materialización efectiva del principio de solidaridad, no articula los mecanismos necesarios para garantizar su cumplimiento". Vid., en ese mismo sentido, por todos, TISAIRE BUILL, M.: "La solidaridad en la distribución territorial de la inversión pública: las cautelas del Fondo de Compensación Interterritorial", en AA.VV. **I Jornadas de Estudios Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas**, Escuela Asturiana de Estudios Hispánicos de la Universidad de Oviedo, Consejo Regional de Asturias y Caja de Ahorros de Asturias, La Granda, 1981, págs. 71-72. A nuestro juicio, la articulación de los mecanismos para garantizar la solidaridad española interterritorial están a exigir o desear cambio en el futuro. En definitiva, hace falta coordinar o integrar en el FCI las Asignaciones de Servicios Mínimos del art. 15 de la LOFCA sometiendo dichas Asignaciones a controles semejantes o paralelos a los del FCI evitando con ello desviaciones a gastos no esenciales.

⁸³IDEM, IBIDEM. Vid. Nota anterior.

⁸⁴Obsérvese que según el Consejero de Economía y Hacienda de Galicia, señor **Orza Fernández**- "La reforma de la Financiación Autonómica" en la obra colectiva *La Financiación de las CCAA* cit. pág. 242- , "en estos momentos corremos el riesgo de incurrir en alguna simplificación peligrosa desde el punto de vista de la financiación de las CCAA." Tal riesgo consiste en la aceptación de la población de derecho de las CCAA como semejante a los usuarios de las mismas, es decir, en querer utilizarse la financiación per cápita "como el único referente para la asignación de recursos alejando el modelo de un modo definitivo de cualquier planteamiento solidario bajo el pretexto de que población de derecho y usuarios se identifican lo que no es, obviamente, una realidad." A nuestro juicio, el consejero tiene razón - en contra de los que argumentan que el modelo de financiación no debe hacer énfasis en los aspectos redistributivos por estar éstos cubiertos por el FCI y los Fondos Estructurales que ya dotan al sistema de la necesaria solidaridad"- , en la medida en que, como ya hemos señalado, el sistema de financiación de las CCAA no están dotados de la necesaria solidaridad.

En definitiva, los cambios deseables para el instrumento ordinario de compensación financiera interterritorial previsto por el art.158.2 CE son los siguientes: a) incremento efectivo y significativo de su dotación presupuestaria - pese a que el Ministerio de Economía afirma que hace falta dinero antes de la entrada de España en la Unión Monetaria-ya sea para compensar previsibles y futuras ausencias o disminuciones de las inversiones a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), ya sea para compensar la débil solidaridad actual del modelo de financiación de las CCAA; b) Materializar inversiones públicas en el sector de infraestructuras de carreteras y comunicaciones en las regiones menos desarrolladas del territorio español - sobre todo en aquellas más deprimidas de entre las CCAA partícipes del FCI-como Galicia,Extremadura y Andalucía-, para enfrentar una eventual ruptura del actual modelo de financiación de las CCAA, en el futuro próximo, ante la posibilidad de una igualmente eventual 'guerra fiscal' resultante de la independencia de la Hacienda Central de alguna u otra Comunidad Autónoma del régimen común (por ejemplo, Cataluña), en virtud de la situación creada por la cesión del 30 por ciento del IRPF (en el futuro próximo, no se sabe si se alcanzará un 32, un 35 o un 40 por 100) perjudicando la política de coordinación; c) valorar los esfuerzos de desarrollo canalizado por el correspondiente FCI para superación del problema base de la descentralización política española, en palabras de los Expertos Independientes⁸⁵: "definir o acordar los criterios de equidad interregional en la prestación de servicios públicos"; y, d) mayor coordinación y articulación del FCI con el mecanismo extraordinario de compensación financiera interterritorial previsto por el art. 158.1 CE de modo a posibilitar una más efectiva materialización del principio de solidaridad o cumplimiento de su misión constitucional.

Por otro lado, merece ahondar en el tema de las transferencias de nivelación y las asignaciones complementarias para garantizar el nivel mínimo en la prestación de servicios públicos del art.158.1 CE - igualmente recogido por el artículo 15 LOFCA, sobre todo si consideramos que su reciente puesta en marcha inicial y 'simbolica' a través de la dotación presupuestaria de 10.000 millones de Pesetas, en los PGE de 1997, parece abrir posibilidades concretas de novedosa ampliación de la discusión teórica de su insuficiencia, en virtud del desaparecimiento del ineditismo de esas asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales reguladas por el art.15 de la LOFCA.

⁸⁵Vid..MONASTERIO ESCUDERO,C; PÉREZ GARCÍA , F.; SEVILLA SEGURA, J.V., y SOLÉ VILANOVA, J. en **Informe sobre el actual sistema de financiación....**" cit., pag. 74

c/ La retrasada puesta en marcha o todavía no de las transferencias de nivelación.

Como ya hemos señalado anteriormente, al Estado corresponde garantizar el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales, responsabilidad que comparte con otros niveles de gobierno como los de las CCAA.

A juicio del Inspector de Finanzas del Estado, **Trebolle**,⁸⁶ las asignaciones presupuestarias plantean fundamentalmente dos problemas: en primer lugar, dado que en la España de las Autonomías son muy agudas las diferencias existentes entre la prestación de los servicios entre las diferentes Comunidades Autónomas, la nivelación financiera requerirá un esfuerzo financiero muy grande, lo que no puede plantearse como objetivo a corto plazo, situándonos, por tanto, ante un objetivo a medio plazo cuya consecución se traducirá en una notable presión en los próximos años; en segundo lugar, hay que plantearse el tema de la medición de las necesidades relativas, ya que hasta el momento presente no se han establecido las normas que delimitan el ámbito de los servicios públicos que poseen la consideración de fundamentales y que, por tanto, deberá estar garantizada su prestación.

Así que, nos encontramos ante una de las piezas menos precisas del mecanismo financiero adoptado en España, siendo las incógnitas sobre su aplicación importantes, como veremos a continuación.

El Grupo de Estudio que redactó el mencionado Libro Blanco considera que la nivelación es responsabilidad exclusiva del Estado⁸⁷, en contra de la opinión de la gran mayoría de los autores (Ruiz-Huerta Carbonell, López Laborda, David Adame, etcétera) que la entiende compartida por éste y por las Comunidades Autónomas.

Carbonell y Laborda⁸⁸ han puesto de relieve que tal responsabilidad debe ser compartida, mientras que **Adame Martínez**⁸⁹ interpreta que cuando el nivel mínimo

⁸⁶TREBOLLE, Jaime: "La Financiación de las CCAA", CEF, Madrid, 1995.

⁸⁷MONASTERIO ESCUDERO. C.y Otros: "Informe..." cit., pág. 74.

⁸⁸RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. y LÓPEZ LABORDA, J.: "Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica", en AA.VV., "Informe Comunidades Autónomas 1994" vol. 2, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, pág. 631. Afirman rotundamente los autores: "Con carácter previo, debe precisarse que, a nuestro juicio, y en contra de lo que se afirma reiteradamente en el "Informe", la nivelación no es una responsabilidad exclusiva del nivel central de gobierno, sino compartida con éste y las Comunidades Autónomas." (Ibidem).

⁸⁹ADAME MARTÍNEZ, Francisco David: "Tributos Propios de las Comunidades Autónomas", Edit. Comares, Granada, 1996, pág. 526

no puede cubrirse por las CCAA con la utilización de los recursos procedentes de los impuestos cedidos y de su respectiva participación en la recaudación de los impuestos del Estado, el artículo 15.2 LOFCA ordena - de acuerdo con la previsión contenida en el art.158.1 CE-, la articulación a través de los PGE de una asignación complementaria, con especificación de su destino, esto es, una subvención condicionada, con la finalidad de garantizar ese nivel en la prestación.

Podríamos preguntarnos cuáles son las razones porque se ha retrasado tanto la puesta en marcha de este segundo instrumento o mecanismo de compensación solidaria - de naturaleza o clase nitidamente extraordinaria, teniendo en consideración que su utilización no es necesaria en todos y cada uno de los ejercicios presupuestarios como en el caso del FCI⁹⁰ -, y nuestra respuesta se relaciona con la comprensión histórica de la evolución de la financiación de las CCAA, en la cual se incluye la historia de este mecanismo.

Efectivamente, los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 y el Informe de la Comisión de Expertos del mismo período, ya reconocían la preminencia y necesidad de instrumentación de este instrumento solidario, pero, al igual que transcurrido el plazo de vigencia del Acuerdo firmado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera para el denominado período definitivo(1987/1991)-el cual acordó crear un Grupo de Trabajo que debía emitir un informe sobre la aplicación del artículo 15 de la LOFCA-, sin que haya sido emitido tal informe, la aplicación de las asignaciones de nivelación una vez más se retrasa.

De igual modo, otro informe de otro Grupo de trabajo constituido con ocasión de las negociaciones para la revisión del método de financiación para el quinquenio 1992/96, aprobado por el CPFF el 20 de enero del primer año de la serie- con la misión de hacer referencia a la definición de los servicios fundamentales y los respectivos costes de prestación, por el Estado, de tales asignaciones niveladoras-, resultó inoperante en la medida que solamente estableció una definición esencialmente genérica de lo que se debía entender por servicios públicos fundamentales, impidiendo por lo tanto, otra vez más, la puesta en marcha de tal mecanismo de solidaridad.

⁹⁰Vid.,por todos, FALCÓN Y TELLA, Ramón: "La compensación..." cit., pág 215 y ss.dónde advierte que ello no quiere decir que quede "al arbitrio de las Cortes su inclusión o no en los Presupuestos de cada ejercicio, pues la efectiva realización del principio de solidaridad exige que la asignación se produzca cuando resulte imprescindible para garantizar el nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales".

Como ha puesto de manifiesto **Caramés**⁹¹ podemos observar en el modelo actual de financiación de las CCAA dos esquemas de nivelación. Uno aparece en el artículo 13 de la LOFCA⁹², donde se hace una referencia explícita y ponderada a los habitantes, al esfuerzo fiscal, al coste de los servicios, al nivel de los ingresos y a los déficits que podrían existir en el momento de la dotación del capital público, ofreciendo, por lo tanto, las bases de negociación. El otro esquema se encuentra en el art.15 LOFCA⁹³, donde el autor reconoce existir o aparecer un criterio de equidad que garantiza a todos los ciudadanos una oferta mínima de servicios públicos fundamentales, aunque igualmente reconozca que, por el momento no se llegó a ningún acuerdo.

A nuestro juicio, la no llegada a ningún acuerdo en ese tema en concreto representó, por un lado, una clara ausencia de voluntad política - parece que superada, al final, con la implementación inicial de la ya anteriormente mencionada dotación presupuestaria de 10.000 millones en el ejercicio de 1997, por más insuficiente que ello represente-, y, por otro lado, una situación de dificultad técnica casi insuperable

⁹¹CARAMÉS VIEITEZ, Luís: "La solidaridad en el Estado de las Autonomías" cit., en AA.VV., **La Financiación de las Comunidades Autónomas**, Edit. Minerva, E.Moldes y P.Puy (Eds). 1996, pag. 229.

⁹²Cfr., ADAME MARTINEZ, Francisco David: "Tributos Propios de las Comunidades Autónomas", cit.1996, pag. 528, para quien "aparte del objetivo de hacer efectivo el **principio de solidaridad**, las asignaciones niveladoras del art. 15 LOFCA se configuran como una **garantía de la suficiencia** de los recursos regulados en el art.13 LOFCA. Es patente pues la interdependencia existente entre estas subvenciones de nivelación y el porcentaje de participación en ingresos del Estado.

⁹³El art.15 de la LOFCA establece textualmente:

Uno. El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia.

Dos. Cuando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos 11 y 13 de la presente Ley Orgánica, no pudiera asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá a través de los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el artículo ciento cincuenta y ocho, uno, de la Constitución.

Tres. Se considerará **nivel mínimo de prestación de los servicios públicos**, a los que hacen referencia los apartados anteriores, **el nivel medio de los mismos en el territorio nacional**.

Cuatro. Si estas asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas hubieran de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno propondrá, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a las Cortes Generales la corrección del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, establecida en el artículo trece de la presente Ley Orgánica.

Cinco. Cada Comunidad Autónoma deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibidas y del nivel de prestación alcanzado en los servicios con ellas financiados. (Subrayados inovados).

en la medida que, aún hoy no se sabe, en la España de las Autonomías, cuál es el nivel mínimo de los servicios, ni tampoco se tiene una idea más o menos clara o aproximada acerca de cuáles son los servicios que han de considerarse como fundamentales.

Y, como ha señalado el profesor Caramés que existen dos esquemas de nivelación en el actual modelo de financiación de las CCAA, el Grupo de estudio constituido a propuesta del CPFF entiende que no existe tal duplicidad puesto que en el segundo supuesto (el del art.15 LOFCA) ‘no nos hallamos realmente ante un mecanismo de nivelación sino ante un mecanismo **ad hoc** creado con la pretensión de cubrir cualquier riesgo de la financiación normal’; así que, a juicio de los Expertos Independientes⁹⁴ ‘si la financiación normal está razonablemente diseñada, es imposible que puedan darse los presupuestos para que el artículo 15 entre en funcionamiento.’

Aunque previsto en la Constitución española (arts. 157.1.c y 158.1) y previsto en la LOFCA (art.15, anteriormente mencionado), las asignaciones de nivelación constituyen, sin embargo, una dotación que se puede incluir en la clase de compensación horizontal indirecta **extraordinaria** consistente en transferencias condicionadas en favor de las CCAA - cuando a través de los ingresos ordinarios proporcionados por el sistema de financiación no son capaces de garantizar un nivel mínimo de prestación de los ya mencionados servicios públicos fundamentales asumidos, logicamente-, la cual complementaría la tarea compensatoria - e igualmente de atención al principio de solidaridad - que el FCI ejerce en el modelo de financiación del Estado de las Autonomías.

Como ya hemos señalado anteriormente, en los dos acuerdos realizados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (en 1986 y 1991), fue establecido como de suma urgencia la realización de un “estudio y análisis de los servicios públicos fundamentales, la determinación de su nivel medio de prestación y su relación con los recursos que el sistema proporciona a cada Comunidad para la prestación de los mismos”(sic), que ha resultado de distintos **informes**, elaborados por los correspondientes Grupos de trabajo, fueron poco operativos e incapaces de dotar de

⁹⁴MONASTERIO ESCUDERO, C; PÉREZ GARCÍA, F; SEVILLA SEGURA, J.V.; y SOLÉ VILANOVA, J.: “Informe...” cit. pags. 89 y ss., quienes de todos modos advierten, según cita en pie de página por Adame Martínez (op. cit. nota número 35), pues, recuerdan que desde una perspectiva estrictamente formal no existe en principio ninguna dificultad para conjugar la nivelación del artículo 13 y la artículo 15, una vez que “la primera proporcionaría un volumen de recursos mientras que la segunda, además de facilitar unos recursos adicionales con unos destinos específicos, tendría que obligar a que la Comunidad Autónoma beneficiaria destinase también una porción de sus recursos - propios más los procedentes de transferencias genéricas-a estos mismos destinos”.

estabilidad el cálculo del nivel medio de prestación de los servicios públicos fundamentales.⁹⁵

Como ha puesto de relieve **Adame Martínez**⁹⁶ son muchas las razones que han impedido la puesta en marcha de las asignaciones complementarias de nivelación del art. 15 de la LOFCA: a) ni la Constitución ni la LOFCA definen cuáles son los **servicios públicos fundamentales**; b) La LOFCA tampoco establece lo que ha de entenderse por **nivel mínimo de prestación** de dichos servicios, en la medida que su equiparación con el nivel medio de prestación de los citados servicios en el territorio nacional -en términos del art.15.3 LOFCA-, poco aclara; c) la ausencia de conocimiento con exactitud científica de un término de comparación para saber si el nivel medio y el nivel mínimo fueron alcanzados, en otras palabras, la falta de definición de un criterio de equidad legitimamente acordado, etcétera.

B/ Comparación jurídico-constitucional de los dos Fondos de solidaridad y compensación interterritoriales entre las regiones brasileñas y las CCAA españolas

a/ Análisis de los principios constitucionales.

A modo de valoración comparada haremos a continuación un contraste entre los principios constitucionales españoles y brasileños relacionados con la solidaridad -finalidad constitucional esencial del FCI, juntamente con la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales.

En efecto, como ya hemos señalado anteriormente, los principios constitucionales relacionados con la solidaridad, en el caso español, son los siguientes: 1) el principio según la capacidad económica (art. 31 CE)⁹⁷; 2) el principio de equilibrio económico

⁹⁵Como ha puesto de relieve CORTECERO MONTIJANO, Juan A.: "El principio de solidaridad en la Financiación de las Comunidades Autónomas" en **Presupuesto y Gasto Público** núm.5, pags.105/120, en concreto, pag.114, "evidentemente, en función de cuáles sean los servicios públicos fundamentales y el método que se adopte para medir su nivel de prestación (especialmente si en este cálculo se computa la oferta total de los mismos en el territorio en cuestión, o por el contrario, sólo la pública), cabrá valorar de un modo u otro este mecanismo.No obstante, si tenemos en cuenta que la Ley General de Sanidad define la Sanidad como servicio público fundamental, y constituyendo éste uno de los bienes a través de los que su suministro gratuito puede ejercerse la **solidaridad financiera**, hay que concluir que este mecanismo de financiación autonómica es apto para realizar una función redistributiva, y que actualmente el valor de dicha función es cero."

⁹⁶ADAME MARTINEZ, Francisco David: "Tributos Propios de las Comunidades Autónomas" cit., pags. 530 y ss.

⁹⁷El artículo 31.1 CE establece:

"Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su **capacidad económica** mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de **igualdad y progresividad** que, en ningún caso, tendrán alcance confiscatorio"

territorial al servicio de la solidaridad (art.138.1 CE)⁹⁸; 3) el principio de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE)⁹⁹; 4) el principio de limitación territorial de las medidas tributarias (art. 157.2 CE)¹⁰⁰; y, 5) el principio de corrección de los desequilibrios económicos territoriales mediante gastos por cuenta de capital (art. 158.2 CE)¹⁰¹.

Por otro lado, en el caso brasileño, el campo principiológico o de los principios constitucionales adoptado por la Constitución de la República Federal de 1988, ricamente relacionado con la solidaridad interterritorial, fue ya debidamente puesto de manifiesto por nosotros- incluso con transcripciones de la redacción del articulado del texto magno, en el comienzo del capítulo anterior-, recoge la **Lex Suprema** de la parte orgánica (sobre todo el art.43 CRFB que hace referencia a las Regiones e integra el título III - De la organización del Estado; los arts. 102 y 103 CRFB, en el título IV - De la organización de los Poderes, y que atribuye competencia al Tribunal Supremo Federal para procesar y juzgar, originariamente, la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales, y asimismo la acción declaratoria de constitucionalidad (ADC) (párrafos 2, del art.102 y 4, del art. 103 CRFB), a la parte dogmática (sobre todo el artículo 3, incisos de 1 a 3 CRFB, el cual define el principio de garantía del desarrollo nacional y el de erradicación de la pobreza y marginación y de reducción de las desigualdades sociales y regionales, llegando a los títulos VIII y VI de la Constitución, donde el orden social (la financiación de la seguridad social- art.195 CRFB) y de la tributación y del presupuesto (el reparto de ingresos tributarios de la Unión- art.159,I, CRFB) son colocados al servicio de la solidaridad diseñada para la nación brasileña, a nivel constitucional.¹⁰²

⁹⁸La redacción del art. 138.1 CE es la siguiente:

“El Estado garantiza la realización efectiva del **principio de solidaridad** consagrado en el art.2 de la Constitución velando por el establecimiento de un **equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español** y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”. (Negritas de nuestra iniciativa).

⁹⁹El art. 156.1 CE establece textualmente que “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los **principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles**”.

¹⁰⁰El artículo 157.2 CE establece: “Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar **medidas tributarias** sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios”.

¹⁰¹La redacción del artículo 158.2 CE ya ha sido objeto de transcripción en el capítulo 3, de la presente tesis, dedicado al estudio jurídico-constitucional sobre el FCI, para la cual remitimos el lector.

¹⁰²Creemos sea dispensable la transcripción del articulado constitucional brasileño relacionado con el principio de solidaridad, puesto que el mismo ya se halla debidamente transcrito a principios del capítulo cuarto, inmediatamente anterior al presente, para el cual remitimos el lector.

De este modo, cualquier visión comparada entre el Fondo español de compensación interterritorial respecto al Fondo Constitucional de financiación del Nordeste brasileño hay que incorporar, a nuestro juicio, un necesario abordaje de los principios constitucionales relacionados con el principio de solidaridad que cada uno de los diferentes sistemas constitucionales atribuye a su correspondiente mecanismo de efectivación de aquel principio mismo.

Al lado del terreno de los principios constitucionales (campo principiológico, nos aventuramos así denominar) se halla el campo operacional o de eficacia (en adelante, igualmente denominado de campo de 'operacionalidad'). Como hemos visto, en los principios generales, suele haber acuerdo. A ver que pasa acerca de la praxis de los dos mecanismos.

b/ Comparación legal de los campos de operatividad de los instrumentos compensatorios: los casos de los fondos español y brasileño.

Hemos venido poniendo de manifiesto, sobre todo en los capítulos anteriores, las similitudes y diferencias que la instrumentación de la solidaridad y de la compensación interterritoriales presentan en Brasil (Financiación de la Seguridad Social y Fondos FNE, Fco y FNO) y en España (FCI y asignaciones de nivelación). Adelante sigue el **cuadro-síntesis comparado número 1:**

Podríamos afirmar que cualquier fórmula concreta - en el terreno de la comparación legal-jurisprudencial, es decir, en el Derecho comparado-, que pueda diseñarse para reducir los desequilibrios regionales estará, de algún modo, condicionada por el sistema de financiación autonómica o descentralizada que haya sido constitucionalmente acordado por cada país, en cada momento constituyente.

Por ello, veremos a continuación un abordaje comparativo de la eficacia¹⁰³ de los mecanismos ordinarios español y brasileño de compensación interterritorial, para contrastarlos en términos legales y jurisprudenciales.

¹⁰³ Cabe destacarse la relación teórica entre los términos economía, eficiencia y eficacia, en el contexto del análisis: mientras estamos ante la realidad del mercado, donde se puede identificar la cadena de los "inputs", los "outputs" y los "outcomes" comprendemos por "economía", desde un punto de vista estricto, la necesidad de optimizar la relación entre costes y beneficios, es decir, la relación calidad/precios en la adquisición de los inputs; mientras por el término eficiencia comprendemos la necesidad de maximizar la relación entre input/output; por eficacia se entiende la relación de cumplimiento de los objetivos posibilitado su análisis a través del estudio de los impactos. Vid., por todos, MYRDAL, Gunnar: "Teoria Económica e Regiões Subdesenvolvidas", Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), Rio de Janeiro, 1960.

Cuadro-síntesis número 2

CONCEPTO	F.C.I. ESPAÑOL	F.N.E. BRASILEÑO
(I) Solución de la solidaridad interregional	Centralizada	Descentralizada
Destino de la subvención (FCI) o de la participación impositiva (FNE) (II)	Afectada a regadíos, infraestructuras, obras públicas, ordenación del territorio vivienda y equipamiento colectivo mejora del hábitat rural, etc.	Programas de financiación al sector productivo de la región Nordeste, quedando garantizado al semi-árido del Nordeste la mitad de los recursos del FNE (art. 159.I, "c" CRFB)
Gasto de la subvención o participación (III)	Competencia estatal, regional o local	Competencia regional a través de la institución financiera Federal de carácter regional (BNB)
Forma de distribución (Beneficiarios) (IV)	Reparto entre los territorios comparativamente menos desarrollados (LOFCA 16.1) o entre las CCAA discriminadas en la Disposición Transitoria tercera de la Ley 29/1990, del FCI	Entre los Estados miembros de la Región Nordeste, según porcentajes elegidos por el gestor de los recursos mediante ejecución de programas de financiación a los sectores productivos, en conformidad con los respectivos planes de desarrollo regional.
Forma de nutrición del Fondo (De los recursos y aplicaciones) (V)	Dotación presupuestaria a cargo de los PGE (art. 158.2 CE y art. 16.1 LOFCA)	Reparto de los ingresos tributarios de la Unión; retornos financieros de sus aplicaciones más TJLP, etc. (art. 159.I, "c" CRFB y art. 6, de la Ley núm. 7.827/1989, del FNE)
Finalidades Constitucionales y legales (VI)	a) Corregir desequilibrios económicos interterritoriales (art. 158.2 CE) b) hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158.2 CE) c) financiación de los proyectos de inversión efectuados por la CA para creación de renta y riqueza en su territorio (art. 6.1. Ley 29/1990, del FCI)	a) aplicación en programas de financiación sector productivo de la región NE y actividades económicas del semi-árido (art. 159.I, "c" CRFB) b) Contribuir para el desarrollo económico y social del Nordeste, a través de la ejecución por el BNB de programas de financiación a los sectores productivos (art. 2, Ley 7.827/1989, del FNE, FCO y FNO)
De la Administración (gestión y ejecución de los proyectos a efectuar) (VII)	Central, Autónoma y local arts. 7 y 8, de la Ley 29/1990, del (FCI)	I - Consejo deliberativo de la SUDENE; II - Institución Financiera Federal de carácter regional Nordestina (BNB) (arts. 10. ADC-T CRFB y 16, Ley 7.827/1989, del FNE)
Control y prestación de cuentas (VIII)	a) cortes Generales a través de la Comisión General de las CCAA del Senado (art. único de la Ley 31/1994, de 24.11.94) y por las Asambleas legislativas de las respectivas CCAA; b) A posteriori: Tribunales de Cuentas del Estado y Tribunales de Cuenta de las CCAA (art. 9, de la Ley 29/1990, del FCI)	a) BNB (contabilidad propia, presentación de relato circunstanciado al Consejo Deliberativo de la SUDENE, publicación semestral de los balances, y contratación de auditoría externa (arts. 18-20, de la Ley 7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos FNE, FCO y FNO); b) El balance auditado, es encaminado al Congreso Nacional para fiscalización y control (art. 20, párr. 4, Ley 7.827).

Como podemos constatar por el cuadro síntesis inmediatamente anterior, la operacionalidad de los fondos de compensación interterritorial de Brasil y España guardan indudables similitudes, pero debe tenerse en cuenta que las propuestas del Fondo del Nordeste brasileño se aplican a una realidad distinta a la española, y que, en este país, sin lugar a duda, se requieren soluciones concretas diferentes, por más que se identifique una tendencia hacia el federalismo en el actual modelo de financiación de la CCAA.

Nada más natural y oportuno que comentar el cuadro-síntesis a modo de comparación entre los dos fondos de compensación analizados, vez que como hemos visto, se hallan configurados diez conceptos, de la solución de la solidaridad interregional adoptada por cada modelo (concepto núm.I), hasta al año de cada Constitución (concepto núm. X). Por lo tanto, mientras la solución de la solidaridad interregional se presenta como centralizada en la España de las Autonomías, es decir, a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, materializándose, en concreto, a través del Fondo de Compensación interterritorial, la misma solución en Brasil conoce, en cambio, pues, una cierta descentralización en virtud del modelo federal adoptado desde la proclamación de la República, siendo operada por transferencias de fondos de la Unión, por una parte, pero cuya forma de nutrición (concepto núm. IV) no es debida solamente al reparto de los ingresos tributarios de aquella, sino que igualmente de los retornos y resultados de sus aplicaciones generados en la propia comunidad autonómica o territorio regionalizado.

En lo que se refiere al concepto núm. II - destino de la subvención y/o participación-, no guardan, tampoco, similitudes los dos instrumentos compensatorios: mientras la subvención española está afectada a infraestructuras, regadíos, obras públicas, etcétera,¹⁰⁴ la participación impositiva brasileña está afectada a programas de financiación al sector productivo de la región Nordeste, por lo tanto, a las actividades del sector productivo privado y, no al sector público.

¹⁰⁴ Según datos del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) (Vid., "Informe Anual 1989" cit.), la subvención del FCI estaba, en el año 1989, afectada a los siguientes destinos, en tanto que competencia de la Hacienda Central: un 82,9 por ciento a proyectos de inversión de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo (M.O.P.U.), un 9,5% a proyectos de Educación y Cultura, un 1,7% de Trabajo y Seguridad Social, y un 4,1% a proyectos de transporte, turismo y comunicaciones; por su parte, el FCI correspondiente a las competencias asumidas por las CCAA se aplica a una gama más variada de proyectos en diversas áreas (hasta un total de 29), destacando por su mayor cuantía las siguientes: Infraestructura del transporte por carretera: 36.565,7 millones (18,5%); vivienda: 29.314,6 millones (14,9 %); agricultura, ganadería y pesca: 23.763 millones (12%); Educación: 22.695,1 millones (11,5%); Conservación y explotación de carreteras: 21.195,8 millones (10,7 %); Infraestructura urbana, saneamiento y abastecimiento de aguas: 17.767,3 millones (9%); y sanidad: 6.604,1 millones (3,4%).

Como ha puesto de manifiesto **Soler Roch**¹⁰⁵ el destino del FCI, de acuerdo con el mandato constitucional relativo a la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales debe materializarse, según las leyes reguladoras, en **proyectos de inversión pública** “que tienden a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los territorios afectados” especificando en concreto tales como: regadíos, obras públicas, transportes, equipamiento colectivo, ordenación del territorio e infraestructura.

El concepto núm.III muestra otra diferencia fundamental entre los dos mecanismos: mientras el español estuvo dividido institucionalmente en dos tramos competenciales, la administración central y las Haciendas de las CCAA,¹⁰⁶ el Fondo FNE tiene atribuida su competencia de manera enteramente regionalizada, a través de la administración o gestión por parte de la institución financiera federal de carácter regional.¹⁰⁷

¹⁰⁵SOLER ROCH, María Teresa: “Análisis de un supuesto concreto: el artículo 158.2 de la Constitución Española” en **Cortes Generales**, vol. III, IEF, Madrid, 1987, págs. 2275/2295, en concreto, pág. 2285.

¹⁰⁶ La financiación procedente del FCI ha de destinarse a proyectos de inversión decididos de **común acuerdo** entre la CA y la Hacienda Central en el seno del Comité de Inversiones Públicas (art. 6.2, de la Ley 29/1990, del FCI- Cfr., concepto núm. VII, del cuadro-síntesis). Por otro lado, según el Reglamento (CEE) Núm. 2082/93 del Consejo de 20 de julio de 1993, en su artículo 21 apartado 2, “El anticipo abonado por cada uno de los compromisos podrá alcanzar el 50% de la cantidad comprometida, habida cuenta de la naturaleza de acción de que se trate”. A nuestro juicio, la cantidad comprometida hace referencia a que el proyecto y el porcentaje de financiación que le corresponde ha sido aprobado por el organismo competente de la CEE. Este es un sistema más flexible y en este sentido las Comunidades Autónomas solicitaron para el Fondo una fórmula semejante, puesto que en la actualidad el libramiento de los importes, aunque se ha flexibilizado por el CPFF en 1990, se realiza a medida en que se ejecutan los proyectos, en concreto, un 25 % en la adjudicación, un 50% ejecutada la obra en ese porcentaje y el resto cuando se haya terminado (art.7.2 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del nuevo FCI). Nos ha sorprendido que el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) no haya todavía librado el FCI de la elavada condicionalidad de tesorería que lo caracteriza. Así que acreditamos el Consejo ha perdido una buena ocasión de hacerlo, durante la reforma del sistema de 23 de septiembre de 1996.

¹⁰⁷ Nótese que los libramientos, por la Secretaría del Tesoro Nacional, de los valores destinados al FNE serán hechos directamente en favor del BNB - en tanto institución financiera federal de carácter regional gestora de estos recursos-, en las mismas fechas, y en el que quepa, según la misma sistemática adoptada en la transferencia de los recursos de los Fondos de Participación de los Estados (FPE), del Distrito Federal y de los Municipios (FPM), es decir, mensualmente, según lo dispuesto en el párrafo único, del artículo 7, de la Ley núm. 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos Regionales. El libramiento de los importes a las personas físicas y jurídicas beneficiarias se realizará a medida en que se ejecutan los proyectos, aunque a criterio del administrador financiero de los recursos del Fondo. Por lo tanto, se trata de un sistema más flexible que el adoptado por el libramiento de los importes al Fondo español, cuya dotación presupuestaria continua caracterizada como financiación incondicionada. La verdad es que, como lo reconoce SOLER ROCH, María Teresa (“Análisis de un supuesto concreto...” cit. pag.2284 y ss.) la fórmula adoptada en el sentido de que los proyectos de inversión pública que deban financiarse con cargo al Fondo FCI deberán ser decididos de **común acuerdo**, por la CA y la Administración central del Estado constituyó uno de los puntos especialmente debatidos en la discusión parlamentaria del proyecto de la primera Ley reguladora del Fondo español; según la autora los argumentos sucitados en aquel debate plantean un importante problema desde el punto de vista jurídico-financiero, ya que, en definitiva, se trata de determinar si la autonomía financiera en materia de gasto puede mantenerse haciendo abstracción de los mecanismos de cobertura, sobre todo cuando éstos consisten - como las transferencias del FCI- en recursos procedentes de la Hacienda estatal. **Vid.**, nota anterior.

La fórmula del FCI - la del **común acuerdo** entre CCAA y Hacienda Estatal - fue objeto de intensa discusión parlamentaria (por ocasión del debate del proyecto de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del FCI), en la medida en que se consideraba una vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas, en relación con los gastos de inversión de su exclusiva competencia.

Soler Roch¹⁰⁸, por ejemplo, acredita que el hecho de los recursos del FCI proceder de la Hacienda Central no es, en principio, argumento suficiente para sustraer a las CCAA la decisión sobre los proyectos de inversión de obras y servicios de su exclusiva competencia.

La tesis presentada en su día por la Memoria que acompañaba el proyecto de la LOFCA admitía exactamente el contrario y justificaba - entre tantos argumentos- el modelo de financiación de las CCAA, tomado del “sistema de financiación según gasto” recogido en el Informe Kilbrandon, del Reino Unido.

A nuestro juicio, asiste más razón a la profesora **Soler Roch**¹⁰⁹ cuando argumenta que la admisión de tesis diferenciada de la suya sería condicionar el ejercicio del poder financiero en materia de gasto y una Hacienda regional mayoritariamente integrada por recursos procedentes de la Hacienda estatal. Todos sabemos que un sistema de financiación según gasto, ha venido llevando el modelo español de Haciendas autonómicas a endeudarse en demasía, a punto de inspirar estudios muy preocupados con el tema.¹¹⁰ El tema del gasto público puesto a debate en la España de las Autonomías ha de llevar en consideración el gasto de las Haciendas Autonómicas, su evolución y perspectivas, sobre todo, cuando se tiene en cuenta la necesidad de establecimiento de un control de la actividad financiera pública.

En tanto en cuanto al concepto núm. IV, las diferencias son aún más significativas: mientras son partícipes de los recursos del FCI las Comunidades Autónomas menos desarrolladas, es decir, pobres, entendiéndose por tales en este contexto, las que no salieron del Fondo tras la reforma de 1990 (Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Asturias, Cantabria, Murcia, Extremadura y Canarias), son beneficiarios potencial de los recursos del FNE los productores y empresas, personas físicas y jurídicas, además de las cooperativas de producción que

¹⁰⁸SOLER ROCH, María Teresa: “Análisis de un supuesto concreto...” cit., pág. 2284.

¹⁰⁹ SOLER ROCH, María Teresa: “Análisis... cit., pág. 2285.

¹¹⁰Cfr., por todos, SUÁREZ PANDIELLO, Javier: “Las comunidades autónomas y su endeudamiento. Un test sobre sus causas” en **La Financiación de las Comunidades Autónomas**, AAVV, Edit. Minerva, Madrid, 1996, págs. 185/212

desarrollan actividades productivas en los sectores agropecuario, mineral, industrial y agroindustrial de la región Nordeste de Brasil (art. 4, de la Ley núm.7.827/1989, de los Fondos Regionales).

En el primer caso, son beneficiarios los entes públicos territoriales, mientras en el último, son meros entes privados cuya concesión de la financiación queda condicionada tan sólo a la regularidad de sus situaciones con la Comisión de Valores Mobiliarios - CVM, y con el Fondo FNE. Es decir: no se les exige naturaleza jurídica de órgano público, todo al contrario, deberán ser entidades privadas dispuestas a desarrollar actividades productivas en los sectores de competencia mercadológica regional libre, pese a su contribución al desarrollo nacional equilibrado de sus actividades productivas en los diversos sectores agropecuario, mineral, industrial y agroindustrial, -sobre todo en la zona del semi-árido del Nordeste-, que dichas actividades aportarán, al fin y al cabo.

En lo que se refiere al concepto núm. V - Forma de nutrición de los Fondos FCI y FNE-, identificamos, por un lado, una gran similitud y, por otro, una larga y honda diferencia, más adelante comentada en profundidad. La similitud entre la función de los recursos y aplicaciones de ambos fondos dice respecto al carácter de compensación horizontal indirecta que aportan los dos instrumentos que hacen efectivo el principio de solidaridad en la España de las Autonomías y en el Estado Federal brasileño.

Como ha puesto de manifiesto **Falcón y Tella**¹¹¹ las dificultades prácticas, que según él no pueden desconocerse, para la efectiva aplicación del principio de solidaridad, no obstan a las conclusiones sobre el significado fundamental de este principio, como criterio rector de la organización territorial de la Hacienda Pública española; Lo que el principio de solidaridad cumple como función, con distinta fundamentación jurídico-constitucional, cumple en el ordenamiento constitucional brasileño, los referidos principios de reducción de las desigualdades sociales y regionales y, asimismo, el objetivo fundamental de la República Federal de garantía del desarrollo nacional que el FNE configura.

Esta es la gran similitud - anteriormente señalada por nosotros- entre los Fondos FCI y FNE respecto a sus recursos: desempeñan ambas funciones de compensación horizontal indirecta, es decir, una vez que provienen ambas (dotación presupuestaria a cargo de los PGE, en el caso del FCI y/o participación impositiva en los ingresos tributarios de la Unión, en el caso del FNE) de las Cajas de la Hacienda Central con fines de corregir desequilibrios económicos interterritoriales, como se puede inferir

¹¹¹ FALCÓN Y TELLÀ, Ramón: "La compensación financiera interterritorial", cit. pág. 302 y ss.

incluso del análisis del concepto núm. VI - Finalidades constitucionales y legales-, del cuadro-síntesis número 1, anteriormente expuesto.

La compensación horizontal es, pues, una manifestación del principio de solidaridad.

La compensación vertical (entre el Estado español y las CCAA o entre la Unión y los Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios brasileños) - diferentemente de la compensación horizontal que los Fondos interterritoriales analizados instrumentalizan-, en cambio, no es una manifestación de aquel principio, sino exclusivamente de los principios de autonomía y suficiencia; En el caso brasileño, como hemos señalado anteriormente, la Unión instrumentaliza la compensación vertical a través de los FPE y FPM, es decir, los Fondos de Participación de los Estados y de los Municipios, al dotarlos de suficiencia y autonomía financiera de que se quejan y carecen las Haciendas multiniveles brasileñas.¹¹²

En lo que se refiere al concepto núm. VII - sobre la gestión y ejecución de los proyectos a efectuar por ambos Fondos-, como ya hemos comentado anteriormente, ha de añadirse que en los dos casos se concreta de común acuerdo: en el caso del fondo español,¹¹³ por el acuerdo común entre Hacienda Central y Comunidades Autónomas; y en el caso brasileño, por un acuerdo - igualmente común - entre la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y el BNB, institución financiera federal de carácter regional, cuya propuesta de aplicación de los recursos del FNE, habrá de ser presentada, todos los años, al Consejo Deliberativo de aquella Superintendencia que los aprobará o no, en conformidad con los Planes de Desarrollos Regionales-PDRs.

En el mismo sentido de la adecuación de los Fondos de Compensación brasileño y español a los Planes o Programas de Desarrollo Regional - a ejemplo del primer Fondo- cabe recordar la recomendación formulada por la Comisión de Expertos sobre

¹¹² Hemos de recordar que, en el capítulo inmediatamente anterior, al discorrer sobre el tema de la compensación vertical los Fondos de Participación de los Estados (FPE) y de los Municipios (FPM) son allí analizados, con la debida minucia exhaustiva, como manifestación del principio de suficiencia y autonomía financiera, es decir, como instrumentos de la compensación vertical que se hace de la Unión a los diferentes niveles de Hacienda federal.

¹¹³ Cfr., SOLER ROCH, Maria Teresa ("El análisis..." cit., pág. 2285) para quien "la programación y realización de los proyectos de inversión pública financiados con cargo al FCI se encuadra en la actividad financiera de gasto; La consideración del gasto en relación con la Hacienda del Estado o las Haciendas territoriales es, como hemos visto, una cuestión a resolver en cada caso de acuerdo con un criterio competencial, ya que, tratándose de obras o servicios - generalmente de infraestructura- dependerá de la distribución de competencias existentes en cada territorio.

financiación de las CCAA acerca del FCI; tal Comisión ha destacado que la LOFCA concibe el Fondo de Compensación interterritorial más como un instrumento de política de desarrollo regional que como instrumento de compensación fiscal.¹¹⁴ Por ello, dice y recomienda ser esencial la integración del Fondo en el marco de los correspondientes programas de desarrollo regional. Y añade: 'si el Fondo queda reducido a una simple transferencia de recursos más o menos singular, su operatividad en orden a disminuir las diferencias de renta y riqueza puede verse seriamente dañada, frustrando el primer intento de hacer efectivo el principio de solidaridad que proclama la Constitución.'

Pasamos al concepto núm.VIII (Control y prestación de cuentas): aquí hay una similitud constitucional y administrativa rotunda entre los Fondos español¹¹⁵ y brasileño,¹¹⁶ es decir, ambos son sometidos al control parlamentario, por supuesto.

Al fin y al cabo, son recursos públicos destinados a corregir desequilibrios económicos interterritoriales, los cuáles no podrían dejar de someterse al control y prestación de cuentas ante los Tribunales de Cuentas del Estado y de las CCAA, y asimismo a las Cortes Generales, de un lado, y al Tribunal de Cuentas de la Unión y, asimismo al Congreso Nacional brasileño, por otro.

En lo que se refiere a los conceptos números IX y X, del cuadro-síntesis anterior, poco hay que destacar en virtud de las evidencias teóricas y prácticas de cada uno de ellos. En el primer caso, sobre el Modelo de Estado -el uno Autonomico y el otro Federal-, para lo que aquí nos interesa basta por comentar que ambos se tratan de Estados compuestos cuya descentralización con sistemas fiscales superpuestos y haciendas multiniveles - central, estatal o regional, municipal y local-, conlleva a constantes reivindicaciones de autonomía de los gobiernos regionales y autonómicos.

¹¹⁴La eventual discusión teórica de si tanto el FCI o el FNE deban o puedan ser concebidos más como unos instrumentos de política de desarrollo regional que como instrumentos de compensación fiscal, creemos ya fue debidamente aclarada por nosotros, a lo largo de la presente tesis. No obstante, no parece demasiado recordar que el Fondo regional brasileño - pese a caracterizarse como un Fondo de Solidaridad y de Compensación interterritoriales, por el conjunto de razones antes expuestas en el capítulo anterior-, es igualmente recogido por su Ley de reglamentación núm.7.827/1989, de 27 de septiembre, como instrumento de política de desarrollo regional. Y, más una vez, cabe destacarse la recomendación de la Comisión de Expertos acerca del FCI, cuando afirmaba al respecto que la 'inversión pública es sólo una entre muchas de las políticas destinadas a estimular el desarrollo regional. Por ello parece razonable que el programa de inversiones públicas de una región (que incluiría que el Fondo y otras inversiones del Estado y CCAA) esté incluido en programa de desarrollo regional'.

¹¹⁵Cfr., por todos, GIL-ROBLES, José María: "Control y Autonomías, Civitas, Madrid, 1986.

¹¹⁶Vid., por todos, BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio: "Elementos de Direito Administrativo", Edit.RT, 1ª edición, São Paulo, 1980.

Ni decir tiene que la autonomía regional brasileña, en términos estrictos de una deseada cuarta competencia federativa, como hemos señalado en el primer capítulo, continúa todavía a ser un sueño. En ese sentido, cabe aclarar que la Región, en el Brasil, no ocupa la misma dimensión jurídica-política que el Estado-miembro o el Municipio, en la Federación.¹¹⁷

En definitiva, como ha puesto de relieve **Teo Moldes**¹¹⁸ las reivindicaciones de autonomía en los Estados compuestos, donde se hallan circuitos financieros entre el centro y los entes regionales ya consolidados, han dado lugar a que se busquen nuevas fórmulas que garanticen la máxima capacidad de decisión en los niveles inferiores y al mismo tiempo respeten ciertas competencias centrales, entre ellas, la regulación de los aspectos básicos de la política económica nacional.

En relación al segundo y último concepto mencionado en el cuadro-síntesis (año de la Constitución), nos muestra la situación fáctica y fundamental que diferencia la democracia consolidada en la España de las Autonomías desde su Constitución de 1978, de la todavía no enteramente consolidada democracia brasileña dibujada por la Constitución Federal de 1988.¹¹⁹

Introducimos más adelante un otro cuadro síntesis, el de número 2 - verdadera continuación del anterior, con el objetivo de hacer un análisis comparado de los trazos más esenciales de las formulaciones legales que definen los dos Fondos de Compensación desde el punto de vista de las diferencias fiscales entre las regiones de ambos países.

En lo que se refiere al concepto núm I, del cuadro-síntesis núm.2, anterior - los parámetros o variables para el establecimiento de criterios de reparto de los recursos

¹¹⁷Cfr., en ese sentido que, como ha puesto de manifiesto BONAVIDES, Paulo: ("Curso de Direito Constitucional", Malheiros Edit., São Paulo, 1993, pag. 286 y ss.) 'una nueva instancia federativa, la regional, en el más elevado grado de **self government** compatible con la relación federativa, lejos de debilitar los Estados-miembros, representaría el órgano de competencia legítima para conducir y ejecutar la política de provisión de las necesidades comunes de la Región, muy especialmente de la región Nordeste, la cual con su larga área de semi-árido, tiene carencias comunes y uniformes'.

¹¹⁸ TEO MOLDES, Enrique: "Los Fondos de Compensación..." cit., página 101.

¹¹⁹ Cfr., por todos, respecto a los sistemas constitucionales comparados, respectivamente: FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: "El sistema constitucional español", Dykinson, Madrid, 1992; BONAVIDES, Paulo: "Curso..."cit..

de los Fondos compensatorios español y brasileño y sus ponderaciones-,¹²⁰ hemos de destacar que, mientras los criterios de distribución del FNE son bastante sencillos, los referentes al FCI todavía continúan poseedores de cierta complejidad.

Cuadro-síntesis número 2

CONCEPTO	F.C.I..	F.N.E.
VARIABLES PARA CRITERIO DE REPARTO DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS COMPENSATORIOS ESPAÑOL Y BRASILEÑO Y SUS PONDERACIONES (I)	*87,5 % (de forma directamente proporcional) a la población relativa *1,6 % (idem ref.a saldo migratorio) *1,0 % (idem ref.paro) *3,0 % (idem ref.superficie de cada territorio) *6,9 % (idem ref.dispersión de la población en el territorio (art.4, Ley 29/1990, del F.C.I.) *En lo que se refiere a la corrección de los anteriores criterios y ponderaciones, se obtiene el resultado en función de los siguientes criterios: a)La inversa de la enta por habitante de cada territorio, de acuerdo con la fórmula: $Ti = rFni \{l (Ri/ R) \}$ b)La insularidad (art.4 y 5, de la Ley 29/1990, del FCI.	*Aplicación de la mitad de los recursos del FNE en el Semárido de la Región NE (art.159,l, "c" CRFB y art.2,párr.2, de la Ley 7.827/1989, de los Fondos Constitucionales Regionales (FNE,FNO y FCO). *Tratamiento preferencial a las actividades de pequeños y medianas empresas, pequeños productores rurales, a las de uso intensivo de materias primas y mano de obra locales y a las actividades que produzcan alimentos básicos para la población. (art. 3, III, de la Ley 7.827/1989). * Concesión de financiación exclusiva a sectores productivos de la Región Nordeste. *Consonancia con el Plan Regional de Desarrollo (PDR), aprobado por el Consejo Deliberativo de SUDENE bajo propuesta de aplicación anual presentada por BNB.
Naturaleza jurídica de los proyectos a financiar (II)	Proyectos de inversión pública	Proyectos de inversión privada
Clase de Gestores de los recursos (III)	Haciendas Central y de las CCAA beneficiarias o partícipes.	Institución Financiera Federal de carácter regional
Clase de Compensación del mecanismo (IV)	Horizontal Indirecta Ordinaria	Horizontal Indirecta Ordinaria.
Nivel Mínimo de prestación de servicios (V)	Garantizado por el Estado (art.158.1 CE) a través de las transferencias de nivelación	Derecho de todos y deber del Estado garantizado mediante políticas sociales y económicas (arts.5 y 196 CRFB).

¹²⁰ Cfr., por todos, CARAMÉS VIEITEZ, Luís y VÁZQUEZ NAVARRETE, Julio Arturo: "Los problemas de la financiación autonómica- Una perspectiva desde Galicia", Serie Economía y Territorio 6, Fundación CaixaGalicia, Santiago de Compostela, 1997, págs. 101 y ss., en concreto, pág. 103. Los autores dicen que la fórmula de distribución del FCI se obtiene a partir de las siguientes variables y ponderaciones: $FCI_i = \{ (0,875 \frac{P_i}{\Sigma P_i} + 0,016 \frac{M_i}{\Sigma M_i} + 0,01 \frac{U_i}{\Sigma U_i} + 0,003 \frac{S_i}{\Sigma S_i} + 0,069 \frac{E_i}{\Sigma E_i} \} Q + 3,264 \frac{Q}{(P_i/\Sigma P_i - P_i B_i/\Sigma P_i B_i)}$ donde: FCI_i = Importe del FCI correspondiente a la Comunidad i ; Q = Cuantía total del FCI; li = factor de corrección por la variable insularidad correspondiente a la CCAA "i".

Refiriéndose a los nuevos criterios y ponderaciones introducidos por la nueva Ley 29/1990, del FCI, han señalado **Navarrete** y **Caramés**¹²¹ que la reforma del Fondo logró una especialización de los instrumentos, subdividiendo el Fondo en dos subfondos, el reequilibrador con la finalidad de la corrección de los desequilibrios interterritoriales, y el compensatorio, con el objetivo de garantizar la suficiencia. No podemos estar enteramente de acuerdo con tal valoración del Fondo en medida que la “compensación transitoria” creada para atender la financiación de la inversión nueva para los años 1990 y 1991, que se integró en 1992 en el montante global distribuido a través de la Participación en ingresos, no puede ser confundida con el FCI en calidad de instrumento de compensación ordinaria.

Además de utilizarse la compensación de clase o tipo extraordinaria- y no ordinaria, como el FCI-, puesto que la dotación no supuso una práctica sistemática de transferencia anual como lo es el Fondo de Compensación Interterritorial, la “Compensación Transitoria” mencionada no debe ser calificada de subfondo, pese a la conversión por las Comunidades más desarrolladas de todo su Fondo de 1989 en Compensación Transitoria y posteriormente Porcentaje.¹²²

¹²¹ Op. cit. pág. 105. Vid., nota anterior.

¹²² En nuestra opinión, la reforma del sistema de financiación de las CCAA firmado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), el 23 de setiembre de 1996, cometió una injusticia a la solidaridad en España, puesto que no tocó en el FCI, aunque para compensar el agravio comparativo de la CT desde el bienio 1990/91. Las CCAA ricas se han beneficiado, mientras las pobres han perdido.

En ese sentido, Moldes Teo (La participación en los Ingresos del Estado”, cit. pág. 117 y ss.) acredita que las CCAA que dejaron de percibir recursos del FCI, a partir de la reforma, salieron beneficiadas con respecto a las Comunidades que forman hoy el Fondo, y ello por lo siguiente: a) Todos los recursos del Fondo pasan a ser financiación incondicionada; y b) Los crecimientos interanuales van a ser los del PPI. De igual modo, **Gayubo Pérez** (“La Financiación de las Comunidades Autónomas y la Solidaridad”, cit. pág. 170) supone un verdadero favorecimiento de las CCAA excluidas del nuevo FCI por las razones siguientes: 1) Los nuevos fondos de la “compensación transitoria” son incondicionados; 2) Su cuantía ha evolucionado en el tiempo conforme lo ha hecho la PIE, mientras que el FCI desde 1990 está estabilizado en términos nominales, lo que significa cada vez menor cuantía en términos reales; y, 3) La distribución entre las CCAA de la “Compensación Transitoria” ha mantenido la estructura inicial y luego se ha fundido a la PIE, que también goza de estabilidad. Por el contrario, las Comunidades beneficiarias del FCI han sufrido considerables variaciones, debido al comportamiento de las variables de reparto; la principal causa ha sido la evolución de la renta per capita, lo que parece adecuado para justificar las variaciones de un fondo de naturaleza redistributiva como el FCI. Sin embargo, nos parece que dichas variaciones son excesivas. Así, de 1990 a 1994, Asturias ha pasado de participar en un 0,914% al 3,15% y Castilla y León, del 6,641% al 9,787%, mientras que Canarias pasa del 8,296% al 3,988%, la Comunidad Valenciana, del 6,033% al 4,485% y Murcia, del 3,898% al 2,798%.

Este régimen transitorio de financiación incondicionada, según ha explicado **García Novoa**¹²³ ha constituido para las Comunidades no beneficiarias del FCI, un autentico subrogado de su participación en dicho Fondo, mientras que **Teo Moldes**¹²⁴ llega incluso a afirmar que 'las CCAA del Fondo aceptaron dicha operación, entre otras razones, porque se pensaba que un Fondo más reducido podría experimentar crecimientos mayores' y la verdad es que no fue así, desgraciadamente para la solidaridad, como tendremos más adelante oportunidad de demostrarlo.

El gran maestro y pionero de Hacienda Pública en Galicia, Profesor **Carlos Otero**,¹²⁵ ha puesto de relieve que el bloque de financiación condicionada podría ser clasificada en dos categorías: a) los recursos que tienen por objetivo materializar el principio de solidaridad y los desequilibrios económicos interregionales - en su opinión son los que se transfieren a cargo del FCI; y, b) los recursos a través de los que se intenta cumplir determinados objetivos generales de política económica y social del Estado que se instrumentaliza a través de subvenciones corrientes y de capital, pero cuya gestión y ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma. No obstante, es menester destacarse que el autor ha advertido que el FCI no es un ingreso condicionado en el sentido estricto del término, puesto que financia proyectos que eligen las CCAA.

En definitiva, si los criterios de reparto del FNE son variables jurídicas sencillas, claras y precisas, aunque necesariamente flexibles, susceptibles de estimular la prosperidad relativa de cada Estado-miembro y, asimismo de garantizar el crecimiento económico de la región Nordeste a través de aplicación de recursos en áreas antes olvidadas como el Semi-árido, en cambio, los criterios de distribución del FCI da la impresión, según lo ha advertido **Falcón y Tella**,¹²⁶ de que se ha establecido un sistema producto de un consenso en función del peso político de cada Comunidad. Primero se calcula la cantidad concreta que se quiere distribuir a las Comunidades Autónomas y luego se buscan fórmulas o criterios que permitan dotar de una cobertura jurídica - o mejor de una "aparencia" de cobertura- a dicha distribución.

¹²³ GARCÍA NOVOA, César: "La Financiación de las Comunidades Autónomas en España. Una interpretación en clave federal" en AA.VV. **Estudios en Homenaje al Profesor Carlos G. Otero Díaz**, Tomo I, Universidad de Santiago de Compostela, 1991, pág. 653.

¹²⁴ TEO MOLDES, Enrique: "La Participación en los Ingresos del Estado", cit., pág. 118.

¹²⁵ OTERO DÍAZ, Carlos G.: "Presentacion Presupostos Xerais da Comunidade Autonoma 1987, ante Parlamento de Galicia" (Mecanografiado), Texto de Intervención do Excmo. Sr. D. Carlos Otero Díaz, Conselleiro de Economía e Facenda de Xunta de Galicia, Santiago, 1987, pág. 22 y ss.

¹²⁶ FALCÓN Y TELLA, Ramón: "El Fondo de Compensación Interterritorial" en **PALAU 14 -Revista Valenciana de Hacienda Pública**, Mayo/agosto 1990, págs. 89/97, en concreto, pág. 96.

Aunque se refiera el autor a criterios de reparto, entonces, acordados solamente en el seno del CPFF, puesto que tan sólo a finales de aquel año de 1990 serían los mismos objetos de aprobación por las Cortes Generales, a través de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del nuevo FCI, el tiempo transcurrido hasta la actualidad pudo decir que el nuevo sistema se vio, de cierto modo como el anterior, sometido a discusión, permanentemente pasible de crítica.

Como ha subrayado **Moldes Teo**¹²⁷ el Fondo creció entre 1990 y 1991 en un 7,33 frente a la Compensación Transitoria que lo hizo en un 6,58, pero posteriormente el Fondo quedó congelado, mientras que la Compensación Transitoria experimentó los crecimientos del resto del Porcentaje.

En otras palabras: una vez más la solidaridad que se concreta a través del FCI parece verse perjudicada en virtud de compromisos políticos coyunturales.

Como podemos percibir por los dos cuadros-síntesis anteriores, la primera gran diferencia entre el fondo español de compensación interterritorial y el fondo nordestino administrado por la SUDENE y por la institución financiera federal de carácter regional (BNB) es que, mientras el primero ha venido sufriendo, a veces, unas ligeras disminuciones en su dotación global,¹²⁸ ya sea por imposición de la contención presupuestaria de la inversión pública de un país que quiere adecuarse a los objetivos de convergencia de la Unión Europea, ya sea, otras veces, sufriendo congelación en la misma, en función de determinación legal o política (años 1991/1996),¹²⁹ el Fondo FNE, en cambio, año tras año, ha venido conociendo incremento en su dotación anual

¹²⁷ TEO MOLDES, Enrique: Op. cit., ibidem.

¹²⁸ Nótese que en su intervención en el Senado, día 15 de diciembre de 1986, el Senador portavoz del Grupo de Coalición Popular, señor Orti Bordas, ya se quejaba del descenso a que el FCI era sometido por la Ley Presupuestaria de 1987. Como ha señalado el Senador mencionado textualmente: "Se me dirá que el capítulo VI hay un aumento apreciable y que ese aumento patentiza la voluntad del Gobierno respecto a las inversiones reales. Pero tengo que afirmar que, aun en este terreno, no obstante, el Fondo de Compensación Interterritorial, que es el Fondo en el que se dan las inversiones generadoras de más empleo y de más actividad de todas las inversiones públicas reales posibles, y que, lo que es socialmente mucho más importante, se dan las inversiones capaces de corregir los desequilibrios económicos entre las distintas regiones españolas, en este Fondo se advierte un descenso del 28,06 por ciento" (*Apud* "Diario de Sesiones del Senado", celebrada el lunes, 15.12.86, Sesión Plenaria núm.12, pág. 255.)

¹²⁹ En ese sentido, TOMÁS VIDAL, Juan: "Financiación y elaboración de los presupuestos autonómicos", en AA.VV. "Financiación de las Comunidades Autónomas", Pedro Puy y Moldes Teo (Edts.), Minerva Editorial, Madrid, 1996, págs. 157/167, en concreto, pág.162, recuerda que "el FCI viene establecido por un porcentaje determinado sobre la inversión civil del Estado. Pero en 1992, se produjo una circunstancia extraña, el FCI cada vez era menor, es decir, cada vez disminuía más, lo que se debe a la disminución de la inversión civil del Estado."

global, sea en virtud de los retornos financieros de sus aplicaciones, sea por el aumento de la cuota de dotación presupuestaria entregada por la Unión en atención al reparto (1,8%) de sus ingresos tributarios provenientes de la recaudación del Impuesto sobre la Renta de personas físicas e Impuesto sobre productos industrializados, últimamente siempre más elevados por las mejoras de la actividad industrial en el país.

Como ha puesto de manifiesto una publicación del gestor del FNE¹³⁰, 'las contrataciones del Fondo proporcionaron en el período 1990-1996 la creación de 869.966 empleos directos e indirectos', además de incrementar la superficie de regadío en más de 50 mil hectáreas, que equivale a más del 10 por 100 de la superficie total de regadío de la región Nordeste.

En definitiva, los mecanismos financieros de nutrición del Fondo FNE de compensación interterritorial - establecidos por la Constitución Federal de 1988, e igualmente recogidos por el art. 6, de la Ley núm. 7.827/1989, de los Fondos FNE, FNO y FCO - tienden a dotar el Fondo constitucional brasileño de mayor estabilidad presupuestaria, según nuestro conocimiento al igual que aquella forma de nutrición prevista o establecida anualmente para presupuestar el FCI español (art. 158.2 CE y art. 16.1 LOFCA);¹³¹ Y ello, básicamente porque, mientras éste está condicionado en tanto cuanto dotación que ha de someterse al régimen del presupuesto público¹³², el FCI quedó congelado desde 1991, dado el descenso de la inversión civil nueva, mientras

¹³⁰Vid. BANCO DEL NORDESTE: "El mayor banco regional de desarrollo de América Latina", Fortaleza, 1996, pág. 17.

¹³¹Como ha puesto de manifiesto TOMÁS VIDAL, Juan: "Financiación y elaboración..."cit., pág. 163, debido al descenso que sufrió el FCI entre 1991 y 1992, el Acuerdo de 1992 fija lo que se ha denominado el suelo, es decir, aquella cantidad por debajo de la cual no se puede situar nunca el montante global del Fondo. Pero además nos encontramos con que dicho suelo, el cual se fijó en 128.000 millones de pesetas, va a quedar congelado desde 1992. A nuestro juicio, sin embargo, ha de destacarse que aquel Acuerdo de 1992 elevó el porcentaje a que se refiere el art.2.3 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del nuevo FCI, al 35%, estableciendo asimismo que excepcionalmente para 1992 el FCI será precisamente de 128.844,9 millones de pesetas que corresponden a la cantidad de 1991, pasando a ser en todo caso cantidad mínima o suelo para 1993 y años siguientes.

¹³²Cfr., en ese sentido, por todos, ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: "El Fondo de Compensación Interterritorial como dotación sometida al régimen del presupuesto público" en AA.VV., **Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)**, vol. Y, IEF, Madrid, 1984, págs. 399 y ss. Nótese, a propósito, que el autor, en base a lo dispuesto en el artículo 74.2 CE, por un lado, y a las especialidades del FCI desde los mandatos de la disciplina presupuestaria, por otro, considera deseable que la distribución del Fondo español de compensación sea objeto de una ley "no presupuestaria", sin perjuicio de que los Presupuestos Generales del Estado consignen la dotación global que sea procedente. A nuestro juicio, creemos menester hacer referencia a lo que dispone el art. 16 de la LOFCA, el cual recoge una serie de criterios orientativos, cuya ponderación "establecerá por ley y será revisable cada cinco años". de

que el FNE, por contra, se caracteriza por una cumulatividad participativa impositiva creciente y continua.

Por otro lado, la cuantía de la dotación del Fondo FCI fue prácticamente congelada desde el año 1991 en virtud de, entre otros factores, una necesidad de controlar la deuda pública del Estado, lo que resultó en una pérdida de importancia del F.C.I., en ese último quinquenio. Visto desde esa perspectiva, el Fondo de Compensación parece ser una asignatura pendiente, en tanto en cuanto a su finalidad redistributiva en el Estado de las Autonomías.

En efecto, la solidaridad sale perjudicada en un modelo al cual parece alejarse más y más de su diseño original (Constitución, LOFCA y LFCI), por recientes decisiones de naturaleza más políticas que técnico-jurídicas. La verdad es que la cuantía de la dotación del Fondo merecería ser más vultuosa como para posibilitar mínimamente desarrollar su papel constitucional, y pues sí acaso mínimamente actualizada (con un acréscimo anual vegetativo de 1,7%, por ejemplo, correspondiente a una actualización inflacionaria y tomando por base la dotación del año 1991) estaría ésta ya valorada en términos de 142.857,14 millones de pesetas corrientes, para el año de 1997. Tal suma había sido en 1996, en la conformidad con el Cuadro núm.3, adelante, y aplicado el mismo factor corrector de actualización de 1,7% al año-base de 1991, un total de 140.469,17 millones de pesetas.

Cuadro 3
Actualización mínima de la cuantía del FCI
(Millones de Pesetas corrientes)

Años	1991 Añobase	1992	1993	1994	1995	1996
+1,7%	2.194,95	2.232,26	2.270,21	2.308,80	2.348,05	2.387,97
Cuantía total reajustada { Δ +1,7%}	129.114,90	131.309,85	133.542,11	135.812,00	138.121,12	140.469,17

Fuente: Elaboración propia.

igual modo que al CPFF es atribuido por el artículo 3.2 de la misma Ley Orgánica el estudio y valoración de los mencionados criterios. En efecto, como ha señalado en ese sentido SOLER ROCH, Maria Teresa ("Análisis de un supuesto concreto: el artículo 158.2 de la Constitución Española" en **Las Cortes Generales**, vol. III, IEF, Madrid, 1987, págs. 2275/2295, en concreto pág. 2281) 'la dotación del FCI, al venir determinada constitucionalmente como una asignación de recursos a través del gasto de inversión pública es, por esencia, una dotación presupuestaria, con independencia del vehículo normativo en que se aloja'. Y sabemos todos que, por ello, tanto la LOFCA (art.16.1) como la propia Ley reguladora del FCI (art.1. de la Ley 7/1984, primera Ley del Fondo) disponen, con toda lógica, que dicha dotación se constituya, anualmente, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

De hecho, se trata de una mera previsión matemática que refleja, sin embargo, el descenso de importancia del Fondo, de cara a su cuantía de dotación. Ya antes, el Acuerdo de febrero de 1990 determinara, como dicho, un alejamiento de la cuantía del Fondo cada vez más de los criterios de la LOFCA, pasando a ser, en lugar de un porcentaje de la inversión pública, un porcentaje de la inversión civil, nueva y **ponderada**, como ha puesto de manifiesto **Falcón y Tella**¹³³.

Ese autor critica- y a nuestro juicio con entera razón-, la decisión impuesta- al menos, inicialmente-, por un Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, adoptada, no a través del procedimiento legislativo especial previsto en la Constitución para distribuir el F.C.I., sino tomada en el seno de una matización del porcentaje que sigue excluyendo de la inversión pública el cálculo de la inversión de reposición en la determinación de la cuantía del Fondo, solución ya sin sentido actualmente, durante los años del período definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas.

Otro autor (**Caramés Vieitez**) ya entiende que el Fondo fue asumiendo una importancia decreciente a la medida que una parte de sus recursos iban siendo transferidas a la financiación incondicionada y que las Comunidades Autónomas más prósperas quedaron excluidas de participar en él, aunque reconozca el cuánto sigue siendo importante el papel de los recursos del Fondo, sobre todo para las Comunidades menos desarrolladas. Por veces nos preguntamos pues si acaso un F.C.I. así desvirtuado puede todavía pretender cumplir su finalidad constitucional.

Por ahora, va mejor que dibujemos el Cuadro núm.4, adelante, representativo o demostrativo de la distribución de las cuantías de las dotaciones del Fondo por CCAA, durante el quinquenio posterior a la reforma del FCI, es decir, a partir del año 1990 cuando a través del Acuerdo de febrero del CPFF se buscó corregir la distorsión de la función redistributiva del Fondo de Compensación, empezada a desdibujarse desde 1987/89 en virtud del comportamiento de la variable **emigración**, pese a la constatada disminución de su cuantía, en términos relativos, como analizada anteriormente por el CUADRO 3 pasado.

¹³³FALCÓN Y TELLA, Ramón: El Fondo de Compensación Interterritorial, en **Revista Valenciana de Hacienda Pública**, PALAU 14, Núm. 11, mayo/agosto (1990), págs. 89/97, en concreto, pág. 93.

Cuadro 4
Distribución del FCI por Comunidades Autónomas
(Millones de Ptas.Corrientes)

CCAA	1990	1991	1992	1993	1994
Andalucía	47.542,40	51.675,80	51.114,30	50.810,00	49.998,30
Asturias	1.097,00	1.965,60	2.652,70	3.824,10	4.058,60
Canarias	9.958,70	10.093,70	7.628,30	5.099,70	5.183,30
Cantabria	-----	-----	-----	1.291,00	1.233,00
Cast.La Mancha	11.525,90	12.327,90	12.325,60	11.121,90	10.904,10
Cast.León	7.971,90	8.257,70	9.541,00	11.496,80	12.610,10
Valencia	7.241,90	7.177,90	6.686,50	6.575,00	5.778,70
Extrema-dura	10.580,80	11.174,70	11.735,50	11.602,50	11.445,30
Galicia	19.445,80	21.331,60	22.130,20	23.505,20	24.073,40
Murcia	4.679,90	5.110,00	4.630,00	3.518,70	3.605,10
Total	120.044,3	129.114,9	128.44,1	128.844,9	128.889,9

Fuente: DGCHT y elaboración propia.

Como se puede verificar en el Cuadro núm.4, anterior, la cuantía del Fondo de Compensación se ha practicamente congelado desde el pasado año de 1991, mientras las necesidades de la presencia de mayor grado de solidaridad en el Estado de las Autonomías, sin embargo, se han estado avolumando, innegablemente, desde entonces.

Por otro lado, como el fondo de compensación brasileño se nutre tanto con dotaciones públicas (reparto de ingresos tributarios de la Unión) como a través de contribuciones, donaciones, financiaciones y recursos de otros orígenes, concedidos por entidades de derecho público o privado, nacionales o internacionales (inciso III, del art. 6, de la Ley 7.827/1989, del FNE), encuentra amplias posibilidades de crecer o incrementar su dotación presupuestaria, cumulativa e indefinidamente, para cumplimiento de su misión constitucional u objetivo legal de contribuir para el desarrollo económico y social nacional (art. 3, II CRFB, igualmente recogido por el art. 2, de la Ley de los Fondos Regionales de compensación de las diferencias fiscales).

Basta con leer con atención las secciones III y IV - de los recursos y aplicaciones (III) y de los encargos financieros (IV), de la Ley num.7.827/1989, de los Fondos Regionales, para darse cuenta del elevado y estable potencial de recaudación de recursos financieros de que el Fondo FNE dispone; Tanto así que los recursos patrimoniales del Fondo ya superan en cuatro veces al patrimonio de su banco

administrador,¹³⁴ pese a la reciente creación de aquel (1989), mientras el BNB ya cuenta con más de 44 años de existencia.

No obstante, no hay confundir el Fondo FNE con el administrador de sus recursos. Éste es una institución financiera federal de carácter regional, creado por la Ley núm. 1.649/1952, del 19 de julio,¹³⁵ mientras el FNE conoció su reglamentación a través de la Ley núm. 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos Regionales, ya anteriormente comentada por nosotros.

Por lo tanto, aunque el Banco del Nordeste (BNB)¹³⁶ y la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE)¹³⁷ - administradores del FNE- sean los principales agentes financieros del Gobierno federal para la promoción del desarrollo económico y social de la región Nordeste, a través de la gestión y la operatividad de Fondos, dentro los cuales destacan el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE) y el Fondo de Inversiones del Nordeste (FINOR), y de otras políticas sociales y económicas que tienden a la reducción de las desigualdades regionales y sociales (art. 170, VII CRFB), será el mecanismo financiero de solidaridad FNE el “responsable por las mejoras significativas que se han visto reflejadas en los principales indicadores socioeconómicos de la Región en los últimos años”.¹³⁸

¹³⁴ Nótese que la institución financiera federal de carácter regional encargada constitucionalmente (art. 34, párrafo 10, inciso II CRFB) de la gestión de los recursos del Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste (FNE), es decir, el Banco del Nordeste de Brasil S.A. posee 44 años de estudios y pesquisas económicas, subvencionando programas de crédito y capacitación orientados hacia la inserción competitiva de la región Nordeste brasileña en el mercado global, y pese a ser un banco de fomento y desarrollo regional, mantiene su contabilidad interna distinta de la contabilidad del Fondo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 20, de la Ley núm. 7.827/1989, del FNE.

¹³⁵ Vid., por todos, BNB: “El mayor banco regional de desarrollo de América Latina”, Fortaleza, 1996. El estudio indica que el Banco del Nordeste de Brasil S.A. cuenta, en la actualidad, con 5.083 empleados, todos seleccionados por oposición pública, y con 180 sucursales de las cuales 176 ubicadas dentro del área de actuación de la SUDENE (Región Nordeste y Norte del Estado de Minas Gerais), y cuatro fuera de la Región, instaladas en los mercados de Sao Paulo, Rio de Janeiro, Brasilia y Belo Horizonte, cuya estrategia específica es utilizar tales sucursales de fuera de la Región como objeto de captación de recursos y asimismo ‘como canal de integración del Nordeste con las regiones más desarrolladas del país’ (op. cit. pag. 6).

¹³⁶ Nótese que el área de actuación del BNB comprende toda la región Nordeste y el norte del Estado miembro Minas Gerais, en la cual reside una población de 45.000 millones de habitantes que ocupan 1.674 miles de kilómetros cuadrados, es decir, representa un 30 por 100 de la población del país y un 19,7 % de la totalidad de su territorio, con más de la mitad del área abarcada por el Banco considerada **zona semi-árida**, lo que implica, necesariamente, elevados, diferenciados y continuos esfuerzos hacia el desarrollo regional - condición **sine qua non** para la obtención del principio constitucional del desarrollo nacional (art. 3, II, CRFB).

¹³⁷ Cfr., por todos, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA/SDR/SUDENE: “Plano de Desenvolvimento Regional Integrado do Nordeste - PDRI (1991/1995). Brasília, Agosto 1991, pág. 37 y ss.

¹³⁸ BNB: “El mayor...” cit., pág. 17. Nótese que el FNE puede ser considerado, en términos teóricos y prácticos, como instrumento financiero de carácter **compensatorio** en la medida que, como ya hemos señalado

Y para tanto, sin lugar a dudas, es importante que la dotación del Fondo nordestino crezca cada vez más, año a año,¹³⁹ con mira del mejor cumplimiento de su misión configurada constitucional y legalmente: contribuir para el desarrollo económico y social de la región Nordeste, a través de su institución financiera federal de carácter regional, mediante la ejecución de programas de financiación de los sectores productivos, en consonancia con el respectivo plan regional de desarrollo (art. 3, II,

anteriormente, la mitad de su recursos son necesariamente destinados a financiar actividades productivas de la zona del **semi-árido** - "la región inscrita en el área de actuación de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste con precipitación pluviométrica media anual igual o inferior a 800 mm (ochocientos milímetros), definida en norma jurídica de aquella autarquía"(art.5, inciso IV, de la Ley núm. 7.827/1989, del FNE), y cuyos riesgos financieros de las aplicaciones son, por lo tanto, en virtud de su peculiaridad, tales que tuvo el legislador que fijar como finalidad específica del FNE financiarlas (art. 2, párrafo 2, de la Ley num. 7.827/1989, del FNE). A nuestro juicio, el legislador quiso dotar el FNE de esta característica o calificación **compensatoria y solidaria** en virtud del reconocimiento de que "un gasto público central más intenso en las regiones de menor capacidad financiera" como el semi-árido nordestino, con fines de compensación, se justifican como "ajuste necesario para coordinar la estructura política federal con una economía nacional". Vid., en ese sentido, BUCHANAN: "Federalismo y equidad fiscal" en Musgrave y Shoup (eds.). **Ensayos sobre economía impositiva**. F.C.E., 1964, págs. 122 y ss., publicado primeramente en **American Economic Review**, septiembre 1950. En ese propósito, carece de sentido la observación de Cretella Jr. según la cual el entendimiento de la expresión semi-árido del Nordeste es dudosa y depende de reglamentación. Claro está que el autor está enteramente equivocado acerca de un tema técnica y científicamente ya aclarado. Vid., CRETELLA JR. José: **Comentários à Constituição 1988**, Vol. VII, Forense Universitaria, 2ª edición, São Paulo, 1993, pág. 3720. No ignoramos que hay graves necesidades y otros problemas de financiación en las ricas comunidades brasileñas del Sudeste y Sur, como para que algunos autores manifiesten sus perjuicio hacia las regiones menos desarrolladas del Norte, Nordeste y Centro-Oeste a la hora de éstas ser beneficiadas con transferencias de fondos compensatorios y, aunque las regiones Sur y Sudeste concentran juntas un 124 por ciento de la proporción de la renta media nacional, lo que se justifica sear sometidas - en defensa del interés de la federación, sobre todo de un federalismo que se pretende cooperativo-, a la intervención estatal en la economía, es decir, a la acción de la Unión referente a las transferencias a través de fondos de compensación a las regiones menos desarrolladas de porcentajes de sus ingresos tributarios con la finalidad de reducir los desequilibrios financieros verticales, y asimismo, de corregir las diferencias fiscales entre las unidades del gobierno regional o local, de manera compulsoria o en cumplimiento a la previsión constitucional/determinación legal como en el caso de los fondos constitucionales de financiación de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste brasileñas.

Y todo ello, como ha puesto de relieve **Moldes Teo (op. cit. pag. 103)** porque entre otras razones, las comunidades ricas se enfrentan también con graves necesidades, por ejemplo, las derivadas de la concentración urbana, a la que atenderían prioritariamente antes de efectuar tales transferencias. A nuestro juicio, las regiones Sur y Sudeste brasileñas en tanto cuanto comunidades ricas de la nación tienen y se enfrentan también, evidentemente, con graves necesidades y muchos problemas de financiación, pero a la hora de aquel Estado Federal latino americano intentar compensar las diferencias fiscales entre sus regiones ricas y pobres son necesarias y "están justificadas, como lo ha subrayado el profesor Moldes, las reiteradas transferencias de fondos o subvenciones desde el Gobierno Central a los organismos autonómicos y/o una participación impositiva por parte de éstos en la recaudación de las figuras tributarias centrales" ("**Los Fondos de Compensación de las diferencias fiscales entre regiones: primeras aproximaciones**", cit. pág. 102.)

¹³⁹ Nótese que el presupuesto del FNE referente al ejercicio de 1996 fue R\$ 950 millones, mientras el del año anterior fue de R\$ 635 millones, es decir, en torno de US\$ 635 millones, teniendo en cuenta la actual

CRFB igualmente recogida en el art.2, de la Ley núm. 7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos Regionales).

En lo que se refiere a los restantes conceptos núm.II a V, del cuadro-síntesis núm.2, poco hay que añadir, sino que son muchas las similitudes entre los dos Fondos, pese a algunas diferencias puntuales. La naturaleza jurídica de los proyectos a financiar con los recursos del FCI y FNE son distintas: mientras en el primero caso, se tratan de proyectos de inversión **pública**,¹⁴⁰ los proyectos financiados por el FNE son básicamente de inversión **privada**, cuyas actividades productivas van a contribuir para el desarrollo de la región Nordeste en atención a lo dispuesto por el artículo 174 de la Constitución Federal que establece: "Como agente normativo y regulador de la actividad económica, el Estado ejercerá, en la forma de la ley, las funciones de fiscalización, incentivación y planificación, siendo esta determinante para el poder público e indicativa para el privado".

Teniendo en cuenta que la Ley establecerá las directrices y las bases de planificación de un desarrollo nacional equilibrado, el cual incorporará y compatibilizará los planes nacionales y regionales de desarrollo (párrafo 1, del mencionado artículo 174 CRFB), las inversiones en proyectos - de naturaleza jurídica privada y no pública, como los del FCI-, financiadas con los recursos del FNE, en nada se distancian de

paridad real/dólar norteamericano. Por lo tanto, el BNB ha trabajado, en el año anterior, con un presupuesto para inversiones y financiación del Nordeste de R\$ 2.700 millones, casi tres veces mayor que el referente al ejercicio de 1995. (Cfr., Periódico "Gazeta Mercantil", edición del 27.11.96, pág. 14.) En lo que se refiere al presupuesto del Fondo para el año de 1997, ya debidamente aprobado por el Consejo Deliberativo de la SUDENE, en reunión realizada el 29 de noviembre de 1996, están previstas aplicaciones en el valor de R\$ 940 millones, con destinación de un 50 por ciento de los recursos para los programas en el sector rural, 5 por ciento en el sector agroindustrial, 35 por ciento en el sector industrial y 10 por ciento en el programa de la tierra, con consonancia con los proyectos del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura (Pronaf). (Vid., "Diário de Pernambuco", edición de 26.11.96).

¹⁴⁰Cabe destacarse en el abanico de recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos sobre Financiación de las CCAA, acerca del FCI, una relativa al hecho de que la Ley del Fondo no debería coger el sistema de elaboración de los programas regionales. Según el Informe (Cfr., "Ley del Fondo de Compensación Interterritorial", MEH, Madrid, 1985, pag. 572 y ss.) "No obstante, debería recalarse que el hecho de los redactores de este Informe consideren que no es en la Ley del Fondo donde debe quedar configurado el sistema de elaboración de los programas regionales, no significa que no concedan una importancia fundamental a este tema." Y añaden que, en efecto, parece claro que la forma más adecuada de acometer una planificación regional es el marco de una planificación general de la economía, la cual está prevista en artículo 131 de la Constitución. Esta, además, en el art.149, reconoce como competencia exclusiva del Estado "las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica." La planificación también está contemplada en los distintos Estatutos que están aprobando las Cortes, reconociendo la competencia de las CCAA para planificar, dentro de las citadas bases generales, la actividad económica en su territorio.

aquellas directrices y bases en la medida que estén incorporados en las mismas los planes regionales de desarrollo (PRDs).

En ese sentido de la relación entre los proyectos de inversión y la política de planeación regional, ha de destacarse que el Informe de la Comisión de Expertos interpretó la concepción del FCI en la LOFCA como un instrumento de la política de desarrollo regional, más que como un mecanismo de compensación. Como reflejo de este propósito, sin embargo, el artículo 8 de la primera Ley reguladora del Fondo disponía, para todas aquellas Comunidades cuya dotación resultase igual o superior al 8 por ciento de la cuantía total del FCI, la obligación de elaborar un programa de desarrollo regional.¹⁴¹

En efecto, la administración o gestión financiera de los recursos del FNE por el BNB (concepto III, del cuadro-síntesis num.2)- estrictamente responsable¹⁴² y comprometida con la idea del crecimiento económico regional-¹⁴³ es la principal garantía de fiabilidad en que los proyectos privados financiados resulten en el carácter positivo del instrumento financiero de solidaridad y compensación interterritoriales brasileño: Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste.

En el caso del FCI, la clase de gestores de sus recursos - las propias CCAA partícipes-, tras la reforma, ha conocido una mejora en el carácter del Fondo como instrumento de solidaridad, al verlo desvinculado de la financiación de la inversión nueva.

En relación al nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales (Concepto núm.V, del cuadro-síntesis núm.2) que los sistemas constitucionales español y brasileño reconocen garantizará el Estado ha de destacarse que se añade el reconocimiento, en el caso del país latino, de un derecho de todos los ciudadanos a acceder al mismo. En otras palabras: el nivel mínimo de prestación de servicios es garantizado por el Estado federal brasileño, pero mediante políticas sociales y

¹⁴¹ La profesora Soler Roch recuerda (Op. cit. pág. 2286- en nota al pie de página número 10) que la resolución de 25 de marzo de 1985 de la Subsecretaría de Economía y Hacienda ordenó la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la metodología para la elaboración de los Programas de desarrollo regional (BOE. de 15 de mayo de 1985).

¹⁴² Cfr., por todos, BNB/FNE: "Propuesta de Aplicaciones", (Ejercicios de 1990/1997) y "Impactos Económicos de las Aplicaciones" (Ejercicios 1990/1996), Mecanografiados, Fortaleza, 1991/97.

¹⁴³ Cfr., MAIA GOMES, Gustavo: "Directrices para un plan de acción del BNB(1991-95)Una estrategia para acelerar el desarrollo del Nordeste" cit., en **REN-Revista Económica del Nordeste**, núm.1/4, vol.24, Fortaleza, 1994.

económicas a las cuáles encuentran cierto obstáculo para la efectiva realización de principios con un alcance similar al de solidaridad a la vista de la ausencia de una definición más concreta, además de una voluntad política de tendencia unificadora y cooperativa.

Desgraciadamente, no podemos decir que el Federalismo brasileño - en que a pesar de su formulación estatal inicial, juntamente con la forma y/o régimen de gobierno presidencialista-republicano cuenta con más de 100 años, desde la proclamación de la República en 1889 y la promulgación de la primera Constitución republicana, en 1891-, represente un producto de diversos tratados entre diferentes Estados brasileños en el sentido de que un origen contractual haya marcado la doctrina y la práctica constitucionales, sino más una obra de un constituyente de 1988 que sólo consagró la solidaridad de manera un tanto indefinida.

A su vez, el nivel mínimo de prestación de servicios en la España de las Autonomías no se halla tampoco bien atendido, aunque prevista su garantía por el Estado (art. 138.1 y 158.1 CE) en todo en territorio español. Y como ha puesto de relieve **Caramés**,¹⁴⁴ el 'punto de partida de cualquier política redistributiva está siempre constituido por un criterio de equidad que propone un mundo normativo diferente del real y cuyo gap deberá ser cubierto, precisamente, por la acción redistributiva', es natural que se esperase alguna explicitación, por la LOFCA, de algún criterio de equidad pero, como ya hemos señalado anteriormente, la LOFCA no lo hace. En ese sentido, puede afirmarse que ni la Constitución española ni la LOFCA definen cuáles son los servicios públicos fundamentales, por lo que tampoco queda claro qué ha de entenderse por nivel mínimo de prestación de dichos servicios. Quedamos, pues, sin saber cuáles son los niveles mínimo y/o medio de prestación, es decir, no tenemos término de comparación.

Por último, queda el concepto número IV, del cuadro-síntesis núm.2, a los comentarios siguientes: hay completa similitud en los dos casos. Tanto el FCI español como el FNE, en nuestra opinión, se constituyen mecanismos de compensación horizontal indirecta ordinaria, a través de los cuales las Administraciones centrales de España y Brasil (la Hacienda del Estado y la Unión) transfieren a los entes autonómicos o haciendas territoriales recursos que persiguen la equiparación parcial de la capacidad financiera entre ellas.

Como ya hemos señalado anteriormente, tales transferencias no pueden ser calificadas de compensación horizontal directa puesto que no se realizan directamente

¹⁴⁴ CARAMÉS VIEITEZ, Luis: "La solidaridad en el Estado de las Autonomías" cit., pág. 228

entre las CCAA españolas o directamente entre los Estados-miembros brasileños - es decir, entre haciendas territoriales y otras del mismo nivel-, y sí transferencias compensatorias de las diferencias fiscales entre regiones que tienen formalmente un carácter vertical por proceder, de un lado, de los PGE y, de otro, de los Ingresos Tributarios exclusivos de la Unión, siempre que su finalidad sustantiva sea el equilibrio interregional, horizontal o interterritorial (compensación horizontal indirecta), a cuyos objetivos constitucionales están afectados tanto el FCI (art.158.2 CE)¹⁴⁵ como el FNE (art.159, I, "c", CRFB).

En el caso del Fondo Español, en la Sección 33, denominada Fondo de Compensación Interterritorial, de los Presupuestos Generales del Estado se establece anualmente la previsión de la participación de cada Comunidad Autónoma para la financiación de los proyectos detallados en el anexo del FCI relativos a competencias asumidas por la CA. Estas transferencias de capital - operaciones de capital y/o operaciones no financieras- conocen igualmente en la sección 33 mencionada, un resumen general por capítulos del presupuesto de gastos.

Creemos oportuno, antes de finalizar esta visión comparada entre los dos Fondos español y brasileño, confrontar mínimamente la doctrina de la compensación interterritorial que embasa la actuación del FCI con la doctrina del desarrollo nacional brasileño equilibrado, la cual dota el FNE de su misión operativa justificadora. Es decir: veremos a continuación, en más profundidad, la doctrina que justifica el FNE.

c/ La doctrina de la solidaridad y compensación interterritorial ante la doctrina del desarrollo nacional equilibrado.

Como ya hemos visto en los capítulos anteriores, hay toda una justificación teórica y doctrinal para las transferencias de fondos de compensación interterritorial, sobre todo en la literatura científica de países como Alemania, Estados Unidos, Italia y España; El estadio de la doctrina brasileña en este terreno concreto, además de no

¹⁴⁵ Cfr., en ese sentido, SOLER ROCH, María Teresa: "Análisis de un supuesto concreto: el artículo 158.2 de la Constitución Española" en AA.VV. **Las Cortes Generales**, IEF, Vol. III, Madrid, 1987, págs.2275/2295, igualmente publicado en "Anales de la Universidad de Murcia", núm.6, 1984, págs. 7 y ss., titulado "El Fondo de Compensación interterritorial: un análisis jurídico". La autora cree que los 'efectos que el cumplimiento de este mandato constitucional pueda tener en el ejercicio del poder financiero de las Cortes Generales y, especialmente, en el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se plantean, a nuestro juicio, a partir de la relación existente entre el gasto de inversión pública - de competencia estatal o regional- y la dotación de los créditos presupuestarios necesarios para su cobertura, a través del Fondo de Compensación interterritorial.' (en concreto, página 2279).

encontrar desarrollo adecuado, conoce perjuicios ideológicos incluso de sectores importantes de la doctrina constitucional de la Región Sur del país.

Aportemos un ejemplo concreto: **José Cretella**¹⁴⁶ comenta el artículo 159, de la Constitución de 1988, y hace variadas observaciones acerca del inciso I y de sus apartados “a”/”c”, las cuáles, a nuestro juicio, merecen cierto reparo. Él empieza dudando del entendimiento de la expresión **semi-árido del Nordeste**¹⁴⁷ - objeto de configuración por la Constitución Federal que la califica como destinataria de la mitad de los recursos destinados a la Región por el Fondo previsto por la letra “c”, inciso I, del artículo 159 CRFB -, para seguir afirmando:

“En segundo lugar, a los Municipios deberían haber sido reservadas unas parcelas mucho mayores de la recaudación, entregadas por los Fondos. En tercer lugar, hay discriminación clara entre los Municipios y los Estados del Norte, en detrimento de los Municipios y los Estados del Sur, beneficiándose los primeros con el 3 por ciento, sin que los segundos reciban nada, cuando se sabe que los Estados y los Municipios de la Región Sur enfrentan problemas mucho más graves, en otros aspectos, que no los de la sequía”.

A nuestro juicio, el autor incurre en diversas equivocaciones, de fondo y de forma; inicialmente, confunde las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste de Brasil cuando las engloba todas, de un lado, con la expresión “Municipios y Estados del Norte” y, de

¹⁴⁶ CRETELLA JÚNIOR, José: “Comentários à Constituição de 1988” - Artículos 145 a 169, Vol.VII, Forense Universitária, 2ª edición, São Paulo, 1993, pags. 3681 y ss., en concreto, pág. 3720. En el original portugués está redactado así: “Várias observações cabem a respeito do inc. I e suas três alíneas. Embora dependam de regulamentação, o entendimento da expressão semi-árida do Nordeste é duvidosa. Em segundo lugar, aos Municípios deveriam ter sido reservadas parcelas bem maiores de arrecadação, entregues aos Fundos. Em terceiro lugar, há discriminação clara entre Municípios e Estados do Norte, em detrimento dos Municípios e Estados do Sul, beneficiando-se os primeiros com os três por centos, nada recebendo os segundos, sabendo-se que os Estados e Municípios da Região Sul enfrentam problemas maiores, sob outros aspectos, que não o da seca”.

¹⁴⁷ La zona del **semi-árido** nordestino no deja lugar a dudas puesto que está definida legalmente por disposición de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (Cfr. **Legislação Básica: SUDENE**, Op. cit.). El pensamiento del profesor Cretella Junior me hace recordar un librito de reciente publicación en Brasil que conoció cierta publicidad (DIOGO MAINARDI: “Polígono das Secas”, Companhia das Letras, São Paulo, 1995), donde el joven autor construye su novela basada en perjuicios negativos sobre el carácter de la gente y de la literatura regionalista nordestina. Además de reducir, en su bibliografía, toda la literatura “sertaneja” a tan sólo seis o siete títulos (lo que es un error grave), el joven escritor se cree más verdadero que los demás autores cuando afirma: “La verdadera literatura no admite conformidad” (Op. cit. pag. 88), es decir, me pregunto basado en cuál argumento sería verdadera solamente su literatura, y no la regionalista nordestina. Aunque sepamos que, en el plan literario, la libertad de expresión estética conozca más larga margen de invención, queremos creer que en los trabajos de carácter científico los perjuicios deban ser los menores posibles.

otro lado, confunde igualmente las regiones Sur y Sudeste, al englobarlas en la expresión “Municipios y Estados del Sur”, sobre todo, a efectos de analizar el contenido de la previsión de la **Lex Suprema** de constitución de los Fondos Constitucionales de Financiación de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste dispuesta en su entero tenor por el artículo 159, inciso I CRFB.

Somos llevados a creer, sin embargo, que el autor ha querido referirse a la división fáctica de regiones brasileñas: de un lado, las subdesarrolladas (Nordeste, Norte y Centro-Oeste), y beneficiarias, por lo tanto, de los Fondos Constitucionales de Financiación de estas regiones (FNE, FNO y FCO - art. 159, I, “c” CRFB), y de otro lado, las regiones ricas (Sur y Sudeste), las cuáles, lógicamente, no solamente no deberán percibir Fondos Constitucionales de compensación de las diferencias fiscales entre todas, sino contribuir para el establecimiento por la Unión de un cierto equilibrio fiscal horizontal de la Federación, en la medida en que, como afirma **P. Herber**¹⁴⁸ no puede esperarse que el alivio del problema del desequilibrio fiscal horizontal resulte de transferencias voluntarias de fondos por parte de los Estados más ricos a los que son más pobres”.

El establecimiento por el legislador constituyente de 1988 de mecanismos de financiación de los servicios públicos que han de proveer los diversos entes territoriales dotados de autonomía en la Federación, y asimismo de instrumentos de compensación solidarios como los fondos constitucionales de financiación de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, no constituye cualquier discriminación de los Estados y Municipios de estas regiones frente a los Municipios y Estados de las restantes regiones del país, a tenor de lo dispuesto en el art. 151, I, de la Constitución Federal, el cual admite expresamente a la Unión la facultad de establecer “la concesión de exenciones fiscales destinadas a promover un desarrollo socioeconómico equilibrado entre las diferentes regiones del País”.

La prohibición constitucional (art. 151, I, CRFB) de ‘la Unión establecer tributos que no sean uniformes en todo el territorio nacional o que impliquen distinción o preferencia en relación a un Estado, a un Distrito Federal o a un Municipio, en detrimento de otro’, conoce una excepción en el mencionado caso de concesión de exenciones fiscales para promoción del desarrollo socioeconómico equilibrado entre las diferentes regiones brasileñas.

La promoción del desarrollo socioeconómico equilibrado entre las diferentes regiones del País es, sin embargo, la esencia del sistema y, asimismo, la finalidad

¹⁴⁸ HERBER P.: “ Hacienda Pública Moderna”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1970, pág. 477.

fundamental de los Fondos regionales y/o fiscales (FNE, FNO y FCO - art. 2, de la Ley num. 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los mismos).

Por lo tanto, aquí ya se puede percibir una contrastación entre las bases teóricas del fondo concreto español, de un lado, y el FNE, de otro: mientras éste se apoya o se fundamenta en la doctrina del desarrollo nacional equilibrado - puesto que la consecución del desarrollo socioeconómico se constituye pieza clave de las preocupaciones de un país subdesarrollado como el Brasil de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, al punto de verse comprometido el equilibrio general, es decir, la propia unidad nacional, el FNE español, por otro lado, se basará en el principio de solidaridad (arts.2 y 158.2 CE) para constituirse como instrumento de corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales.

En otras palabras: mientras el FCI, sobre todo, tras la reforma implantada por la Ley 29/1990, del nuevo Fondo, sufre arreglo hacia la dirección acertada de su concepción doctrinal de mecanismo compensatorio horizontal indirecto redistributivo, el FNE se basa cada vez más rotundamente en la doctrina del desarrollo nacional equilibrado.

Pero volvamos al profesor **Cretella Júnior** el cual con sus comentarios parece haberse olvidado de que los mecanismos solidarios de compensación de las diferencias fiscales entre las regiones brasileñas -como el FNE, FNO y FCO-, creados por la disposición constitucional comentada, lo fueron bajo justificaciones variadas y trascendentes y no solamente por los problemas existentes y advenidos del fenómeno de la sequía nordestina, conforme ya hemos demostrado, en profundidad, en el capítulo anterior.

Podemos aún afirmar que el mencionado autor - puesto que no puede ignorar la inexistencia de sequía en la región amazónica, todo lo contrario, él sabe perfectamente que allí está ubicada una de las zonas beneficiarias de las mayores reservas acuáticas interiores del globo terrestre -como es el caso del río Amazonas-, recae en otro error cuando supone que las transferencias de fondos de compensación de las diferencias fiscales entre las regiones brasileñas, establecidas por la Constitución Federal, se fundamentan tan sólo en los problemas de la sequía, y no lo son.

Como ha puesto de manifiesto **Teo Moldes**¹⁴⁹ hay tres tipos distintos de transferencias de fondos que pueden apreciarse en las relaciones intergubernamentales: 1) aquellas que tienen por finalidad corregir los desequilibrios financieros verticales;

¹⁴⁹MOLDES TEO, Enrique: "Los Fondos de Compensación..." cit., págs. 102 y ss.

2) aquellas transferencias basadas en los efectos externos de ciertos servicios públicos de provisión regional; y, 3) aquellas que tienen como fines corregir las diferencias fiscales entre las unidades de gobierno regional o local.

En lo que se refiere a las primeras puede decirse que la corrección de los desequilibrios financieros verticales en sentido estricto, corresponde al objetivo de utilización de una compensación financiera (**Finanzausgleich**) horizontal indirecta - puesto que formalmente tiene carácter de vertical, como en el caso del FNE cuya nutrición principal proviene del reparto de los ingresos tributarios de la Unión, con finalidad de corregir los desequilibrios financieros verticales e interterritoriales existentes.

Teniendo en cuenta que se tiende, por diversas razones, a reservar para el nivel central de Hacienda - la Unión, en el caso del Estado Federal brasileño-, las figuras impositivas claves - renta, sociedades y ventas sobre productos industrializados -, que son precisamente las que poseen mayor elasticidad-renta en cuanto a recaudación, los mecanismos de la subvención y de la participación impositiva, ya sea por los entes municipales y estatales, ya por los Fondos de Solidaridad y Compensación interterritoriales, integrantes de las regiones menos desarrolladas, en la recaudación de las figuras tributarias centrales se hace necesaria y justificada.

No obstante, así no ha parecido al profesor Cretella Jr.

Ahora bien: la región Norte concentra los más bajos niveles de renta y riqueza de la nación- juntamente con el Nordeste-, a exigir, por lo tanto, una corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales y de las desigualdades sociales y regionales (art. 170, VII, CRFB y artículo 40, del ADCT).

En definitiva, el legislador constituyente de 1988 cree que a través de la previsión de creación del FCO y de la prórroga de la Zona Franca de Manaus (ZFM)¹⁵⁰ se

¹⁵⁰El artículo 40, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT) dispone: " Se mantiene la zona franca de Manaus con sus características de área libre de comercio, de exportación e importación y de incentivos fiscales por el plazo de veinticinco años, a partir de la promulgación de la Constitución.

Párrafo único- Solamente por ley federal pueden ser modificados los criterios que disciplinar o vengán a disciplinar la aprobación de los proyectos en la Zona Franca de Manaus."

Nótese que la Zona Franca de Manaus es objeto de beneficios de renuncia fiscal resultante de los incentivos fiscales y financieros aportados por la Unión y aplicados en la Región Norte del país, como forma de intervención de la Hacienda Central en la economía con la finalidad de corregir los desequilibrios interterritoriales, bajo inspiración del Constituyente de 1988, a tenor del artículo transcrito. Así que la región Norte concentra en torno de un 38 por ciento de la totalidad de la renuncia fiscal brasileña, en el año de 1993, por ejemplo. No obstante, la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) se oponga a los datos presentados por el Ministerio de Economía y Hacienda - e informa que la ZFM es

establecían posibles e necesarios programas de transferencias de fondos específicamente diseñados con fines de solidaridad y compensación interterritoriales.

El legislador constituyente de 1988 podría haber establecido, sin embargo, además de los programas de transferencias de fondos específicamente dibujados con finalidad compensatoria y solidaria como los Fondos Regionales - sobre todo el FNE con la compulsoriedad de aplicación de la mitad de sus recursos en la zona del semi-árido-, otros mecanismos de compensación.¹⁵¹

beneficiaria tan sólo de la mitad de la totalidad de renuncia fiscal apuntada para ella por la Secretaria de los Ingresos Federales (SRF)-, aquel Ministerio presentó los datos referentes al ejercicio de 1993 donde se puede constatar que solamente la Zona Franca de Manaus (ZFM) queda con 33 por ciento de la renuncia fiscal del país, lo que significa un 0,35 % del Producto Interior Bruto (PIB) y un 5,69% de la recaudación total de la Unión. Claro está que si se excluye los beneficios de la ZFM, la región Norte queda con tan sólo 5% de la renuncia fiscal total de la Unión, mientras que la Región Sudeste, en cambio, recibe en torno de 45,26 % de ésta, en virtud de la gran concentración en su territorio de cuatro sectores de actividades elevadamente incentivadas en Brasil, es decir: desarrollo industrial, construcción naval, sector siderúrgico e incentivo a la exportación (BEFLEX), los cuáles suman en torno al 38,3% de la totalidad de los incentivos fiscales de la Unión, más de seis veces, por lo tanto, que el porcentaje de la Región Nordeste, según fuentes de datos del Ministerio de Economía y Hacienda. (Vid., por todos, Congreso Nacional: "Desequilibrio económico interregional brasileño", vol. III, Parecer sobre una política espacial para el desarrollo nacional equilibrado presidido por el Senador Elcio Alvares cuya Comisión Especial Mista tuvo como relator el Senador Beni Veras, Brasilia, 1993, página 18 y ss.)

¹⁵¹ Cfr., en este sentido, los cuatro sistemas diferenciados de mecanismos de igualación apuntados por el Profesor Moldes Teo ("Los Fondos de Compensación..." cit. pags. 103 y ss.) como posibles de ser utilizados, algunos incluso simultáneamente, son: 1) Una participación impositiva en la cual los criterios o porcentajes de participación sean más ventajosas para las regiones menos desarrolladas; 2) Discriminación geográfica en cuanto a los tipos impositivos de los impuestos centrales. Se trata aquí, según el autor, de que la carga impositiva central sea más reducida para las regiones pobres con el fin de que el vacío tributario dejado por la Hacienda central pueda ser cubierto por una mayor tributación regional; 3) impuesto negativo sobre la renta a escala nacional; y, 4) Un gasto público central más intenso en la regiones de menor capacidad fiscal financiera.

A nuestro juicio, el sistema tributario nacional brasileño configurado por el Orden Constitucional de 1988 ha optado exactamente por la admisión de concesión de exenciones fiscales, por la Unión, destinadas a promover un desarrollo socioeconómico equilibrado entre las regiones del País, y asimismo por la creación de los mecanismos de transferencias de fondos de compensación de las diferencias fiscales tipo FNE, FNO y FCO nutridos básica y fundamentalmente por el reparto de los ingresos tributarios de la Hacienda Central en términos de un 3 por ciento de la recaudación de los impuestos sobre la renta de las personas jurídicas, es decir, el Impuesto de Sociedades, y sobre el producto industrializado (art. 159, I, "C", CRFB, igualmente recogido por la Ley núm. 7.827/1989, de los Fondos Regionales Compensatorios y de Solidaridad), en virtud de la dificultad concreta histórica de adopción de políticas de otros mecanismos de compensación.

En efecto, la idea de adopción por el Constituyente de 1988 de un gasto público central más intenso en las regiones de menor capacidad financiera, es decir, en las mencionadas regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, muy difícilmente sería concretable en función de la ya histórica estructura de incentivos

En efecto, en los cuadros-síntesis anteriormente expuestos se hallan los conceptos que sirven de criterios esenciales para la configuración - cuantía, distribución y utilización - de los analizados fondos de compensación de las diferencias fiscales entre regiones de la España de las Autonomías y del Nordeste de Brasil.

Al comentar los criterios comparados de distribución y utilización de los fondos FNE y FCI que los mencionados cuadros-síntesis expresan nos ha parecido oportuno establecer una última aclaración de naturaleza teórica referente al objeto de nuestra investigación, es decir, el propio concepto de fondo de compensación de las diferencias fiscales entre regiones en tanto que adoptado por el legislador constituyente de 1988 para el caso del alarmante desequilibrio interregional brasileño.

Las motivaciones teóricas de creación, por el legislador constituyente, de los restantes fondos constitucionales de financiación de las dos otras regiones menos desarrolladas del Brasil, regiones Norte y Centro Oeste, para quienes fueron destinados los Fondos FNO y FCO - y a los cuales no hemos estudiado en profundidad, ya que ello rebasaría las metas propuestas en nuestra investigación-, son las mismas que orientaron la institución del FNE, es decir: cumplir fines de solidaridad y compensación interterritoriales.

Cualquier análisis comparado de los supuestos concretos por nosotros anteriormente analizados, es decir, de un lado, el artículo 158.2 de la Constitución española, y de otro lado, el artículo 159, I, "c", de la Constitución Federal brasileña, sin embargo, desde el punto de vista jurídico-constitucional, ha de llevar en cuenta los aspectos relativos a los principios de solidaridad que ambos sistemas constitucionales consagran.

En definitiva, cualquier comparación entre los Fondos FCI y FNE habrá de llevar en consideración sus fundamentos constitucionales, además de sus técnicas de operatividad fácticas hacia la concretización de estos objetivos.

A la postre, creemos que, solamente por estas vías, ambos mecanismos de solidaridad y compensación interterritoriales habrán cumplido su misión constitucional redistributiva.

fiscales de "abrangencia" o inclusión nacional direccionados a algunos pocos sectores de la economía- desarrollo industrial, construcción naval, sector siderúrgico y a las exportaciones del país- los cuales se hallan concentrados rotundamente en la región Sudeste del País (sobre todo en los Estados de São Paulo y Rio de Janeiro) y que constituyen en torno de un 40 por ciento de los incentivos fiscales de la Unión, situación solamente posible de ser alterada a través de la creación de los efectivamente creados Fondos de Compensación. Sin embargo, la región sudeste, en el año 1993, con una población equivalente a 44,8 por ciento y un Producto Interior Bruto superior a 58 por ciento del total nacional, percibía en torno de 45,26 por ciento de toda la renuncia fiscal de la Hacienda Central o del nivel central de Gobierno, la Unión, quedando, por lo tanto, poco margen para el Legislador alterar tal panorama sino vía adopción de uno de los otros mecanismos de compensación.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Pese a las insuficiencias y límites de responsabilidades de los fondos español y brasileño, que no pueden desconocerse, para la efectiva corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales y, asimismo para la garantía del desarrollo nacional equilibrado, en el caso de este último, y en el otro, para hacer efectivo el principio de solidaridad, no obstan a las conclusiones sobre el papel de los mismos como instrumentos de compensación y de solidaridad interterritoriales, expuestas en los distintos capítulos de este trabajo, y que sintetizamos a continuación:

a) El principio de solidaridad interterritorial (art.2 CE) del Estado de las Autonomías se constituye en uno de los pilares del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas y fundamenta el instrumento financiero de compensación ordinario, es decir, al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) español;

b) La solidaridad no es un principio político de buenas intenciones o un mero valor ético - pese a las consideraciones sobre el marco político y el ámbito económico de la misma, expuestas en el capítulo primeiro- sino un principio jurídico-constitucional de aplicabilidad inmediata, que vincula al legislador, a la Administración y a los Tribunales, y cuyo control de su aplicación es ejercido por el Estado, tanto en el ámbito de actuaciones de sus competencias, como supone la posibilidad para éste de controlar la aplicación de dicho principio por las Comunidades Autónomas (art.138.1 CE).

c) Teniendo en cuenta que el F.C.I., en realidad, es una dotación presupuestaria a cargo de los PGE, a través del cual el Estado español garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad (arts.138.1 y 158.2 CE). Sin embargo, el ordenamiento jurídico español establece un sistema de compensación horizontal indirecta, que se materializa a través de transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas beneficiarias de los recursos del Fondo con la finalidad de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales (art.158.2CE);

SEGUNDA: La solidaridad en el ordenamiento constitucional brasileño, por otro lado, se articula a través de los principios o de los objetivos fundamentales de la República Federal (art.3, I a III, de la Constitución de 1988), es decir, los principios de garantía del desarrollo nacional, de erradicación de la pobreza y la marginación y de reducción de las desigualdades regionales y sociales. De alcance similar al principio de solidaridad, estos 'principios constitucionales impositivos' (Canotilho) o 'normas-objetivo' (Eros Grau) son dotadas de carácter constitucional conformador a justificar la reivindicación por la realización de políticas públicas, con una doble función: instrumental y como objetivo específico a ser alcanzado. Así que el proceso hacia la

constitucionalización de las regiones brasileñas (art.43 CRFB), aunque no se ha cerrado con la Constitución de 1988, como para crear una nueva entidad política en la Federación dotada de autonomía y representación (como el Municipio), ha venido desarrollando a través de la consagración de principios de alcance similar al de solidaridad los cuales hacen un reconocimiento expreso de trazos esenciales que caracterizan la realidad nacional: la pobreza, la marginación y las desigualdades sociales y regionales. El reconocimiento constitucional de la zona del semi-árido del Nordeste (art.159, I, "c", CRFB) en tanto que base geográfica y sóciohumana menos desarrollada y más carente de recursos representa la aplicación de política pública comprometida con la solidaridad.

a) El panorama general de los desequilibrios económicos regionales y sociales brasileños hallados por ocasión de la realización de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) es afrontado por el nuevo orden constitucional, a tenor de lo dispuesto en el art. 5, apartado LXXVII, párrafo 1, el cual establece que "las normas definidoras de los derechos y garantías fundamentales son de aplicación inmediata". Por lo tanto, los derechos sociales (arts.6 a 11 CRFB), así como la financiación de la Seguridad Social (art. 195, CRFB) nacional atienden a objetivos o principios de alcance similar al de solidaridad, en la medida que envuelve a toda la sociedad brasileña (Unión, Estados miembros, Distrito Federal, Municipios, empleadores y trabajadores).

b) Las reflexiones relativas a los antecedentes de la estructura agraria de uno de los Estados miembros de la región Nordeste brasileña - Estado del Ceará- cuyo porcentaje de semi-árido en relación con la totalidad de su territorio es uno de los más elevados, posibilitan el reconocimiento de la superación de la insolidaridad del modelo regional en aquel país ibero-americano, a través de la constitución de los instrumentos de compensación y solidaridad interterritoriales de los cuales el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste constituye ejemplo básico, en virtud de la destinación de la mitad de sus recursos para la zona del semi-árido (art. 159, I, "c" CRFB).

TERCERA: Las reflexiones aportadas sobre algunos casos de utilización de fondos de compensación de las diferencias fiscales entre las regiones de algunos otros países (Alemania, Italia y Portugal) conllevan la afirmación de la presencia del principio de solidaridad en otros ordenamientos configurando jurídicamente los fondos de compensación de las diferencias regionales; Los casos portugués e italiano, el primer con el Fondo de Equilibrio Financiero (FEF) y el último con el Fondo Común y el **Fondo per il Finanziamento di Programmi di Sviluppo** - ambos destinados a la financiación de las regiones de Estatuto Ordinario, constituyen ejemplos de descentralización financiera donde la solidaridad interterritorial es considerada. Respecto al sistema alemán, cabe destacarse el pionerismo doctrinal

y jurisprudencial de aplicación de la doctrina de la compensación financiera horizontal (**Finanzausgleich**), donde se identifica elevados niveles de solidaridad entre los Landers más ricos en relación a los Landers más pobres.

CUARTA: El Fondo FCI se constituye en mecanismo de compensación financiera ordinario una vez que la consignación del F.C.I. para gastos de inversión se dota siempre anualmente (art.16.1 de la LOFCA); o que los recursos del Fondo son distribuidos por las Cortes Generales entre las CCAA partícipes, y asimismo tal distribución ‘no debe contenerse en una Ley de Presupuestos, sino que ha de ser objeto de un tratamiento procedimental distinto del presupuestario, acorde con lo que exige el artículo 74.2 de la Constitución’ (STC 250/1988, de 20 de diciembre); o que dicho procedimiento (art.74.2 CE) es relatado detalladamente por el Tribunal Constitucional (STC 63/1986, de 21 de mayo), el cual, en su jurisprudencia mantiene una postura fundamentalmente legalista acerca del Fondo (SSTC 63/86, 183/1988, de 13 de octubre, y 250/88); o que el F.C.I., tras la reforma del año 1990, adopta un sistema próximo al del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

QUINTA: Respecto a si el Fondo de Compensación viene cumpliendo su misión compensatoria puede decirse que, en términos generales, sí que el F.C.I. ha cumplido ‘su papel de instrumento compensatorio’, como pone de relieve el hecho de que para el conjunto del período 1983/1989, las siete Comunidades Autónomas menos desarrolladas hayan absorbido prácticamente el 70 por ciento de las dotaciones del mismo; Además, tras la reforma introducida por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, el tan sólo hecho del número de las CCAA partícipes de los recursos del Fondo haber bajado para casi la mitad del total (nueve de entre diezsiete) de regiones integrantes del Estado de las Autonomías constituye una fuerte prueba de la instrumentalización del nuevo F.C.I. en ésta dirección; o que desde un punto de vista historico-evolutivo, el Fondo ha venido cumpliendo un doble papel, hasta su reforma comentada: el de ayudar a corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y, en segundo lugar, el de financiar los gastos de inversión nueva en las competencias asumidas por las CCAA, resultando, por lo tanto, como efectos más trascendentes el que, hasta la reforma anterior al último quinquenio conocido como de la “corresponsabilidad fiscal” (1992/1996) fueron receptoras o beneficiarias del FCI la totalidad de Comunidades Autónomas y, no solamente “las comparativamente menos desarrolladas”, como previera el artículo 16.1 de la LOFCA.

SEXTA: No cabe dudas, sin embargo, que la reforma del Fondo llevada a cabo dos años anteriores a la última reforma del Sistema de Financiación Autonómico en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (1992)- a final homologado por las Cortes Generales a través de la aprobación de las Leyes 29/1990, de 26 de diciembre, del

nuevo F.C.I. y 31/1994, de 24 de noviembre, de modificación del artículo 9.1 de la misma-, ha mejorado significativamente la adecuación de este mecanismo financiero interterritorial de compensación horizontal indirecta a las necesidades manifestadas a través de los índices utilizados, aunque tal mejora se limita si se incluye en el análisis los efectos de la compensación transitoria, ésta última ya no más a tratarse de compensación ordinaria como el FCI, sino enteramente extraordinaria, según la doctrina.

SEPTIMA: Mucha sorpresa ha causado, sin embargo, que por ocasión de la más reciente reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del Régimen Común, el 23 de septiembre de 1996, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) no haya tocado en absoluto en el FCI, puesto que ya eran pasados más de cinco años de la última reforma en el Fondo, se haciendo necesaria, por tanto, una revisión de la ponderación de los índices o criterios de reparto del mismo (Art.16.1 LOFCA), así como echando de menos la compensación a las CCAA más pobres de los siguientes puntos negativos acumulados por el Fondo en cuanto instrumento financiero desde el año 1990: a) una garantía de un crecimiento mínimo en el FCI global, como por ejemplo, al nivel similar del PIB nominal; b) Una compensación a las Comunidades Autónomas menos desarrolladas del agravio comparativo que se produjo desde el mencionado año 1990, con la reforma del FCI; c) Una reducción de la condicionalidad de Tesorería del Fondo, la cual permanece muy elevada en relación, por ejemplo, a los créditos del FEDER; Una vez aprobado el Proyecto por el Comité de Inversiones Públicas, debiese librarse un 50 por 100 del importe y no, aguardarse su adjudicación para el libramiento parcial del mismo; d) Hace gran falta compensar a las CCAA más pobres - actuales beneficiarias del FCI- por el arbitrario reparto de la Compensación Transitoria: mientras las Comunidades ricas como Cataluña y País Vasco tuvieron todo sus FCI pasados al PPI, las CCAA menos desarrolladas lo tuvieron pasados apenas una parte, en una prueba de la estupidez de la distribución de la Compensación Transitoria, del año 1990.

Por otro lado, cabe destacarse que la reforma reciente del sistema de financiación configurada en las Leyes 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias y en la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre de 1996, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, perdió una oportunidad de coordinar o integrar en el FCI las Asignaciones de Servicios Mínimos del artículo 15 de la LOFCA sometiendo dichas Asignaciones a controles semejantes o paralelos a los del FCI, evitando, con ello, desviaciones a gastos no esenciales.

OCTAVA: En definitiva, la aplicación del modelo distributivo español aún sigue ofreciendo resultados de gran inestabilidad financiera y cualquier que sea el cambio

que el Fondo de Compensación venga a sufrir, en futuro próximo o más distante, de cara a la adaptación a nuevas reformas de la Hacienda autonómica, incluso aquéllas recomendadas por los expertos independientes contenidas en el Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, el F.C.I. sólo siempre se justificará a partir de sus bases establecidas en la Constitución Española de 1978 (art. 138.1 y 158.2 CE), es decir, para hacer efectivo el principio de solidaridad o, en otros términos, para garantizar la realización efectiva del principio constitucional de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la vigente Constitución.

Hace falta cumplir el principio del artículo 16.6 de la LOFCA, sin perjuicio del FCI, es decir, el modelo español de financiación de las regiones respecto a la solidaridad continúa una asignatura pendiente en relación a la necesidad de una transparencia en la territorialización de las inversiones estatales. En ese sentido, hace falta revisar la territorialización de los Fondos de Desarrollo Regional (FDR), si posible distribuyendo éstos con los mismos criterios del FCI, al mismo tiempo que se debiese clarificar el tema del Fondo de Cohesión dando mayor protagonismo a las CCAA y evitando que éste funcione “de hecho” como un FCI a la inversa, es decir, una especie de Fondo de Descompensación Interterritorial.

NOVENA: El Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste - FNE se caracteriza por los siguientes rasgos diferenciadores expuestos a continuación: a) que el FNE se constituye en el instrumento más eficiente para la Región Nordeste brasileña integrarse en la política regional de garantía del desarrollo nacional (art.3, inciso II, CRFB); b) que el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste se integra - juntamente con los Fondos Constitucionales de Financiación del Norte (FNO) y del Centro Oeste (FCO) -, en una clase de dotación presupuestaria a cargo de lo que podemos denominar reparto de los ingresos tributarios de la Unión a título de constitución de los Fondos Especiales y Públicos, acumulativos, a través del cual el Estado o la Hacienda Central garantiza la realización efectiva del principio constitucional de la solidaridad que se expresa como mecanismo del desarrollo nacional (art.3, inciso II CRFB); c) que el ordenamiento jurídico brasileño establece un sistema de compensación horizontal indirecta, que se materializa a través de transferencias de la Unión a las Regiones Menos desarrolladas del Norte, Nordeste y Centro-Oeste beneficiarias de los recursos de los Fondos correspondientes a estas Regiones; d) que la finalidad del Fondo FNE es contribuir para el desarrollo económico y social de la Región Nordeste, a través de la institución financiera federal de carácter regional, es decir, el Banco del Nordeste de Brasil S/A (BNB), mediante la ejecución de programas de financiación a los sectores productivos de la Región Nordeste, con conformidad con los Planes Regionales de Desarrollo del Nordeste (art. 159,I, “c” de

la Constitución Federal igualmente recogido por el art. 2, de la Ley 7.827/1989, de 27 de septiembre, de los Fondos Regionales) y corrigiendo así los desequilibrios económicos interterritoriales brasileños (art.165, párr.7 CRFB); e) que el Fondo se constituye en mecanismo de compensación financiera ordinario una vez que la consignación del FNE para gastos de inversión en actividades productivas de la Región Nordeste se dota siempre anualmente, quedando a salvo de las restricciones de control monetario de naturaleza conyuntural (art.2, párr. 1 de la Ley n.7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos Regionales); f) que los recursos del Fondo FNE son distribuidos por el Administrador (BNB) de los mismos entre los Estados-Miembros integrantes del Nordeste, y asimismo tal distribución deberán destinar crédito diferenciado de los usualmente adoptados por el BNB, en función de las reales necesidades de la Región (art. 2, párr. 1, de la Ley de los Fondos); g) que el Fondo FNE incluye la finalidad específica de financiar, en condiciones compatibles con las peculiaridades del área, actividades económicas del semi-árido, a las cuáles destinará la mitad de los recursos ingresados en los términos del art. 159, inciso I, línea "c", de la Constitución Federal (igualmente recogido por el art. 2, párrafo 2, de la Ley 7.827/1989, de 27.09.89, de los Fondos Regionales).

DECIMA: En el análisis de si el Fondo de Compensación Nordestino viene cumpliendo su misión compensatoria puede decirse que, en términos generales, sí que el FNE ha cumplido 'su papel de instrumento compensatorio', como pone de relieve el hecho de que para el conjunto de sus aplicaciones en el período 1990/1996, la participación media del FNE como fuente crediticia en el semi-árido de la Región alcanzó o ha absorbido prácticamente el 50 por ciento de las dotaciones del mismo. Además, tras la reforma introducida por la Ley núm. 9.126/1995, de 10 de noviembre, el tan sólo hecho de la aplicación de la Tasa de Interés de Largo Plazo (TJLP) sobre los préstamos concedidos con recursos del Fondo FNE constituye una fuerte prueba de la instrumentalización del nuevo FNE en ésta dirección.

Así que desde un punto de vista historico-evolutivo, el Fondo ha venido cumpliendo un doble papel: el de ayudar a corregir los desequilibrios económicos intraregionales e interterritoriales, a través del estímulo al crecimiento económico de las actividades productivas del Nordeste, contribuyendo para la descentralización económica y la interiorización del desarrollo y, en segundo lugar, el de acceso al crédito de manera facilitada ubicando emprendimientos en el semi-árido, con generación de renta, de empleos directos e indirectos y de impuestos.

No cabe dudas, sin embargo, que la reforma del Fondo llevada a cabo hace dos años pasados a través de la aprobación por el Congreso Nacional de las Leyes 9.126/

1995, de 10 de noviembre, de modificación de la redacción de los artículos 11 y 17, de la Ley de los Fondos Regionales- y núm. 9.138/1995, de 29 de noviembre, que dispuso sobre el crédito rural, ha mejorado significativamente la adecuación de este mecanismo financiero interterritorial de compensación horizontal indirecta a las necesidades manifestadas a través del nuevo índice TJLP utilizado.

UNDECIMA: El FNE (y, asimismo los demás Fondos Regionales) y la financiación de la Seguridad Social se constituyen el en contenido mínimo de la solidaridad constitucional brasileña, esta última ya no más a tratarse de compensación ordinaria como el FNE, sino extraordinaria, según la doctrina y la jurisprudencia de los Jueces y Tribunales Superiores; Efectivamente, ya sea a través de la estimación de constitucionalidad por la Corte Suprema nacional (STF) de la Ley Complementaria n.70/1991, de 30 de diciembre, que instituyó contribución social para la financiación de la Seguridad Social en Acción Declaratoria de Constitucionalidad (ADC n.1-1-Distrito Federal), ya sea a través de las tantas desestimaciones de diversas Sentencias de los Jueces Federales en materia legal de carácter similar, aunque pasibles, sin embargo, de recursos a los Tribunales Superiores patrios, la financiación de la Seguridad Social en Brasil continua objeto de controversias y polémicas.

El FNE, por otro lado, se consolida cada vez más como instrumento regional nordestino de financiación del crecimiento de una región que se integra a cada día más en el desarrollo nacional y del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR).

DUODECIMA: En definitiva, cualquier cambio que se dé en el Fondo Constitucional del Financiación del Nordeste en el futuro próximo o más distante, de cara a la adaptación a nuevas reformas o Enmiendas que conozca la Constitución Federal - incluso aquéllas recomendadas por el relator de la PEC 175/1995 (reforma tributaria), Señor Diputado Federal Mussa Demes, contenidas en el Parecer sobre el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto de Circulación de Mercancías (ICMs) Federal para destinación a los Fondos Regionales-, sólo siempre se justificará a partir de sus bases establecidas en la Constitución Federal de 1988 (art. 159, I, “c” CRFB), es decir, para hacer efectivo la solidaridad o, en otros términos, para garantizar el desarrollo nacional y la realización efectiva del principio constitucional de construcción de una sociedad libre, justa y solidaria, de erradicación de la pobreza y la marginación y de reducción de las desigualdades regionales y sociales, consagrado en el artículo 3 de la vigente Constitución Federal.

Además, en el Gobierno del Señor Presidente Lula da Silva, el debate y las propuestas de creación y ejecución del programa de combate a la pobreza, el llamado “hambre

cero”, han conducido la temática de los fondos compensatorios y de solidaridad a una posición privilegiada, es decir, el tema central de esa tesis – la solidaridad constitucional a través de los fondos de reducción de las desigualdades regionales y sociales- hoydía, en Brasil, se constituye prioridad política y gubernamental número uno.

APENDICE LEGISLATIVO COMPARADO

LEY 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial

JUAN CARLOS I - REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley (Exposición de Motivos: Omissis).

Artículo 1-

- En virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, se dotará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado el Fondo de Compensación Interterritorial, conforme se establece en la presente Ley.

Artículo 2-

1. La cuantía anual del Fondo se determinará aplicando un porcentaje, que no podrá ser inferior al treita por ciento, a la base de cálculo constituida por la inversión pública, tal como se define en el artículo siguiente.

2. Para el ejercicio de 1990 el porcentaje al que se refiere el número 1 anterior será el que establece la disposición transitoria segunda de esta Ley.

3. Para los años siguientes, el porcentaje correspondiente a cada uno de ellos se aprobará por las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Artículo 3-

1. Para determinar la base de cálculo se entenderá por inversión pública el conjunto de los gastos del ejercicio respectivo incluidos en los Presupuestos Generales del Estado y de sus Organismos autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil, ponderándose el importe resultante por la población relativa del conjunto de Comunidades Autónomas que, según lo establecido en la disposición transitoria tercera, sean beneficiarias de los recursos del Fondo, respecto a la total del Estado y por el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes.

2. La renta a que se refiere el apartado anterior se define como el Valor Añadido Bruto al coste de los factores.

Los valores de población y Valor Añadido Bruto utilizados para el cálculo de la inversión pública serán los últimos datos disponibles por el INE y, en todo caso, los datos de ambas variables se referirán al mismo período de tiempo.

Artículo 4

1. El Fondo de Compensación Interterritorial se distribuirá entre las Comunidades Autónomas perceptoras del modo siguiente:

- a) El ochenta y siete como cinco por ciento del mismo, de forma directamente proporcional a la población relativa.
- b) El uno como seis por ciento, de forma directamente proporcional al saldo migratorio.
- c) El uno por ciento, de forma directamente proporcional al paro, según se define en el artículo siguiente.
- d) El tres por ciento, de forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.
- e) El seis como nueve por ciento, de forma directamente proporcional a la dispersión de la población en el territorio, en la forma indicada en el artículo siguiente.

2. Una vez efectuado el reparto del Fondo con los criterios y ponderaciones del número 1 procedente, el resultado obtenido se corregirá en función de los siguientes criterios:

- a) La inversa de la renta por habitante de cada territorio, tal como se indica en el artículo siguiente.
- b) La insularidad, que se considerará incrementando en un sesenta y tres como uno por ciento la cantidad que le haya correspondido a la Comunidad Autónoma de Canarias que el conjunto de los criterios expresados en los apartados 1.a), 1.b), 1.c.) 1.d), 1.e) y 2.a) precedentes, y el incremento que ello suponga se deducirá a las restantes Comunidades Autónomas, en proporción a las cantidades que le hubiesen correspondido por los mismos apartados antes citados.

Artículo 5-

1. Las variables expresadas en el artículo anterior se definen del modo siguiente:

- a) La población relativa de cada Comunidad será el cociente entre su población de derecho y la del conjunto de las Comunidades Autónomas partícipes.
- b) La variable saldo migratorio a que se refiere el artículo anterior se definirá por la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de emigración

exterior correspondiente a los últimos diez años. Tomarán valor cero las Comunidades cuyo saldo sea positivo, distribuyéndose exclusivamente entre las restantes.

c) La variable paro a que se refiere el artículo anterior se definirá como el cociente entre el número de parados y el número de activos de cada Comunidad ponderado por la relación existente entre el número de activos de cada Comunidad y el número total de activos del conjunto de las Comunidades beneficiarias del Fondo.

d) La variable dispersión de la población en el territorio, será igual al número de Entidades singulares por kilómetro cuadrado de cada Comunidad ponderado por la relación existente entre la superficie de cada Comunidad y la superficie total del conjunto de las Comunidades beneficiarias del Fondo.

e) El criterio de corrección de la inversa de la renta por habitante se aplicará de acuerdo con la siguiente fórmula: –

$$T_i = r F n_i \{ 1 - (R_i/R) \}$$

siendo:

T_i = Redistribución del Fondo de la Comunidad i en función de la inversa de la renta por habitante.

r = Parámetro de ponderación igual a 3,624

F = Importe global del FCI

n_i = Población relativa de la Comunidad i , en relación a la población total de las Comunidades beneficiarias del FCI

R_i = Valor Añadido Bruto al coste de los factores por habitante de la Comunidad i .

–

R = Valor Añadido Bruto al coste de los factores de las Comunidades beneficiarias del FCI, dividido por su población.

2. Para el Valor Añadido Bruto, la población, el número de parados y el número de activos, se tomarán los valores medios de los últimos cinco años disponibles, según las estimaciones efectuadas por el INE. En todo caso, para la población se utilizarán las estimaciones del INE para el mismo período al que se refieran los valores del Valor Añadido Bruto. Para las Entidades singulares se utilizará el último dato disponible elaborado por el INE

3. Para la superficie, se utilizarán las cifras publicadas por el Instituto Geográfico Nacional.

4. El Instituto Nacional de Estadística elaborará y publicará los datos precisos que han de servir para determinar la participación final que corresponda a cada Comunidad Autónoma en el Fondo de Compensación Interterritorial.

Artículo 6

1. Los recursos del Fondo se destinarán a financiar proyectos de inversión a efectuar por la Comunidad Autónoma que promuevan, directa o indirectamente, la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario.

2. La adscripción de los recursos del Fondo a los distintos proyectos de inversión se efectuará, de común acuerdo, entre la Administración Central y la Comunidad Autónoma, en el seno del Comité de Inversiones Públicas.

3. En los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico figurará una relación expresa de los proyectos de inversión que se financien con cargo al Fondo.

4. Cuando por motivos imprevistos no pueda ejecutarse algún proyecto de inversión de los inicialmente acordados, la sustitución del mismo por un nuevo proyecto se efectuará a propuesta de la Comunidad Autónoma y teniendo en cuenta el cauce formal establecido en el número 2 anterior.

Artículo 7-

1. Los créditos del Fondo figurarán en cada ejercicio económico en Sección específica de los Presupuestos Generales del Estado, en la que se habilitarán tantos Servicios como Comunidades Autónomas beneficiarias.

2. Para armonizar las necesidades de Tesorería de la Hacienda Central con las Comunidades Autónomas, los créditos del Fondo se transferirán a éstas del modo siguiente:

a) El veinticinco por ciento del importe de cada proyecto, cuando se haya producido la adjudicación de la obra o suministro objeto de la inversión.

b) El cincuenta por ciento del importe de cada proyecto cuando la ejecución el mismo se haya efectuado en igual porcentaje, debiendo haber transcurrido, al menos, dos trimestres desde la iniciación del ejercicio al que se refiere el Fondo.

c) El venticinco por ciento restante cuando se haya ejecutado la totalidad del proyecto, debiendo haber transcurrido, al menos, tres trimestres desde la iniciación del ejercicio al que se refiera el Fondo.

3. No obstante lo dispuesto en el número 2 precedente, los créditos correspondientes a proyectos de inversión que figuren en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma como transferencias de capital, se percibirán por ésta por cuartas partes trimestrales una vez aprobado el acuerdo de concesión de la subvención por sus órganos competentes.

4. Para recibir los recursos del Fondo correspondiente a los distintos proyectos de inversión, con arreglo a lo previsto en los números 2 y 3 anteriores, será suficiente con que las Comunidades Autónomas procedan a la petición de los mismos efectuada al órgano gestor de los créditos en el Ministerio de Economía y Hacienda.

5. Conforme a lo dispuesto en el artículo 16.5 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, los remanentes de créditos del Fondo en un ejercicio económico quedarán efectos en los siguientes a la ejecución del respectivo proyecto de inversión o, en su caso, del que le sustituya, a cuyos efectos dichos remanentes serán incorporados automáticamente.

Artículo 8-

1. Las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial podrán dedicarse a financiar proyectos conjuntos de distintos Administraciones.

2. Las Entidades Locales podrán solicitar de la Comunidad Autónoma correspondiente la ejecución en todo o en parte, de aquellos proyectos de inversión que se desarrollen en su ámbito territorial. Si el proyecto de inversión afectare a competencias de las Entidades Locales, la gestión del mismo se determinará de mutuo acuerdo.

3. Cuando entre los proyectos de inversión incluidos en el Fondo de Compensación Interterritorial que corresponda a una Comunidad Autónoma existan algunos cuya ejecución se haya encomendado a una Entidad Local, de acuerdo con lo establecido en el punto anterior, la Comunidad Autónoma le transferirá los recursos financieros necesarios en la misma forma que se prevé en el artículo séptimo para las relaciones entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas.

4. La justificación por parte de las Comunidades Autónomas de las obras o adquisiciones realizadas a través de las Entidades Locales se efectuará al final de cada ejercicio económico.

Artículo 9-

1. El control parlamentario de los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo se llevará a cabo por la Cortes Generales, a través de la Comisión de Seguimiento

constituida en el Senado, y por las Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas.

2. No obstante, el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas, presentarán ante los Organos Legislativos citados en el número 1 anterior, respectivamente, informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

3. Con objeto de permitir el control parlamentario las Comunidades Autónomas contabilizarán analíticamente los costes imputables a cada proyecto de inversión, así como las unidades físicas de realización del mismo que resulten más significativas.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Los proyectos de inversión del Fondo de ejercicios anteriores al de 1990, que se hallen pendientes de ejecución a la entrada en vigor de esta Ley, se regirán por la Ley 7/1984, de 31 de marzo.

Segunda.- Para el ejercicio de 1990 el porcentaje al que se refiere el número 2 del artículo segundo es el del treinta y dos coma sesenta y ocho mil setecientas ochenta y tres diezmilésimas por ciento.

Tercera.- En los ejercicios 1990 y 1991 serán beneficiarias del Fondo las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana y Asturias.

Para los ejercicios siguientes serán beneficiarias del Fondo las Comunidades Autónomas que, a tal efecto, figuren designadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

DISPOSICIÓN ADICIONAL

Con independencia de los créditos del Fondo regulados en la presente Ley, durante la vigencia de la misma la Administración del Estado efectuará inversiones en Ceuta y Melilla por un importe igual, como mínimo, al acero coma setenta y cinco por ciento del total del Fondo en cada territorio. Dichos proyectos figurarán incluidos en la relación a la que se refiere el número 3 del artículo sexto anterior.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Sin perjuicio de lo establecido en la Disposición Transitoria primera, que da derogada la Ley 4/1984, de 31 de marzo.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y surtirá efectos a partir de 1 de enero de 1990.

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta Ley.

Madrid, 26 de diciembre de 1990.

JUAN CARLOS R.

El presidente del Gobierno

FELIPE GONZALEZ MÁRQUEZ

LEY 31/1994, de 24 de noviembre, de modificación del artículo 9.1. de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre

del Fondo de Compensación Interterritorial.

JUAN CARLOS I

Rey de España

A todos los que la presente vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La reforma del Reglamento del Senado recientemente aprobada por el Pleno de la Cámara, orientada a potenciar sus funciones como Cámara de representación territorial, crea la Comisión General de las Comunidades Autónomas, a la que se le asignan todas las funciones referidas al dictamen, informe o estudio de materias de naturaleza autonómica, entre ellas las que derivan de la aprobación, dotación y gestión del Fondo de Compensación Interterritorial.

Dado que el artículo 9.1 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, atribuye, sin embargo, esas facultades respecto de dicho Fondo a la Comisión Especial de Seguimiento del Fondo de Compensación, creado en virtud del precitado artículo, resultaría más coherente con el espíritu y la letra de la reforma llevada a cabo por el Senado en su Reglamento, asignar las funciones

de seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial a la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Artículo único.

El artículo 9.1 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, queda redactado del siguiente modo:

“1. El control parlamentario de los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial y la valoración de su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios se llevará a cabo por las Cortes Generales, a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, y por las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas.”

Disposición final única.

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades que guarden y hagan guardar esta Ley.

Madrid, 24 de noviembre de 1994.

JUAN CARLOS R.

El Presidente del Gobierno

FELIPE GONZALEZ MARQUEZ

LEY 7.827/1989, DE 27 DE SEPTIEMBRE, DEL FNE, FNO y FCO

Reglamenta el artículo 159, inciso I, “c”, de la Constitución Federal, instituye el Fondo Constitucional de Financiación del Norte- FNO, el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste -FNE y el Fondo Constitucional de Financiación del Centro-Oeste - FCO y da otras providencias.

El presidente de la Cámara de los Diputados, en el ejercicio del cargo de Presidente de la República.

Hago saber que el Congreso Nacional decreta y yo sanciono la siguiente Ley:

Art.1 - Quedan creados el Fondo Constitucional de Financiación del Norte-FNO, el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste- FNE y el Fondo Constitucional de Financiación del Centro-Oeste- FCO, para fines de aplicación de los recursos de que trata la letra "c", del inciso I, del artículo 159, de la Constitución Federal, los cuales se organizarán y funcionarán en los términos de ésta Ley.

I - De las Finalidades y Directrices Generales

Art. 2 - Los Fondos Constitucionales de Financiación del Norte, Nordeste y Centro-Oeste tienen por objetivo contribuir para el desarrollo económico y social de las regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste, a través de las instituciones financieras federales de carácter regional, mediante la ejecución de programas de financiación a los sectores productivos, en consonancia con los respectivos planes regionales de desarrollo.

Párrafo 1- En la aplicación de sus recursos, los Fondos Constitucionales de Financiación del Norte, Nordeste y Centro-Oeste quedarán a salvo de las restricciones de control monetario de naturaleza conyuntural, debiendo los mismos destinar crédito diferenciado de los usualmente adoptados por las instituciones financieras, en función de las reales necesidades de las tres regiones beneficiarias.

Párrafo 2. En el caso de la Región Nordeste, el Fondo Constitucional de Financiación del Nordeste incluye la finalidad específica de financiar, en condiciones compatibles con las peculiaridades del área, actividades económicas del semi-árido, a las cuales destinará la mitad de los recursos ingresados en los términos del art. 159, I, "c" de la Constitución Federal.

Art.3 - Respectadas las disposiciones de los Planes Regionales de Desarrollo, serán observadas las siguientes directrices en la formulación de los programas de financiación de cada uno de los Fondos:

I) La concesión de financiación exclusivamente a los sectores productivos de las regiones beneficiadas;

II) La acción integrada con instituciones federales ubicadas en las regiones;

III) El tratamiento preferencias a las actividades productivas de pequeños y miniproduktores rurales y pequeñas y microempresas, a las de uso intensivo de materias primas y mano de obra locales y a las que produzcan alimentos básicos para consumo de la población, bien así a los proyectos de irrigación, cuando pertenecientes a los citados productores, sus asociaciones y cooperativas;

IV) La preservación del medio ambiente ;

Art. 18 - Ésta Ley entre en vigor en la fecha de su publicación.

Art. 19 - Quedan derogados los artículos 10 y 12 de la Ley núm. 7.827, de 27 de septiembre de 1989, y el artículo 41 de la Ley n. 8.177, de 1 de marzo de 1991.

Fernando Henrique Cardoso - Presidente de la República

Pedro Malan

José Serra.

Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Sumario:

Artículo 1. Fundamento.

Artículo 2. Cuantía y destino del Fondo de Compensación.

Artículo 3. Base de cálculo del Fondo de Compensación.

Artículo 4. Criterios de distribución del Fondo de Compensación.

Artículo 5. Definición de las variables de distribución.

Artículo 6. Cuantía y destino del Fondo Complementario.

Artículo 7. Determinación de los proyectos de inversión financiables con los Fondos.

Artículo 8. Percepción de las dotaciones de los Fondos por los beneficiarios.

Artículo 9. Proyectos conjuntos con otras Administraciones públicas.

Artículo 10. Control parlamentario de los Fondos de Compensación Interterritorial.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA.

DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.

Don Juan Carlos I, Rey de España.

A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed:

Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

El artículo 2 de la Constitución fundamenta el Estado de las Autonomías como forma de organización territorial del poder público en España y garantiza el principio de solidaridad como uno de los ejes sobre los que se sostiene este Estado de las Autonomías.

Dentro del Título VIII, dedicado a la organización territorial del Estado, el artículo 138.1 obliga al Estado a garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, para lo cual debe velar por el

establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

El artículo 158.2 de la Constitución configura un instrumento esencial para dar cumplimiento al mandato del artículo 138.1, al disponer que, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales.

En consecuencia, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, creó el Fondo de Compensación Interterritorial. Su artículo 16 recoge los principios generales, así como las reglas básicas que rigen dicho Fondo, estableciendo que será una Ley ordinaria la que contenga su normativa específica.

Una primera etapa del Fondo comenzó con la promulgación de la Ley de 31 de marzo de 1984, donde se establecía que todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias y sus recursos se vinculaban tanto a proyectos de inversión, destinados a favorecer el desarrollo de los territorios más desfavorecidos, como a atender las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado.

Una segunda etapa, anterior a la que comienza con esta Ley, se inicia con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre. Esta etapa se caracteriza porque dejan de ser beneficiarias del Fondo la totalidad de Comunidades para pasar a serlo las Comunidades Autónomas más desfavorecidas. Las Comunidades beneficiarias se designan cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, siendo seleccionadas aquellas que son consideradas Regiones Objetivo I o las que habiendo sido Objetivo I estuvieran en el período de transición para dejar de serlo. De esta forma, la política de desarrollo regional financiada por los Presupuestos Generales del Estado adquiere coherencia con la que se desarrolla con cargo al Presupuesto comunitario.

Además, la Ley 29/1990 configuró el Fondo, exclusivamente, como instrumento de desarrollo regional, sin que sirviese de mecanismo de financiación básica de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, la disposición adicional de la Ley 29/1990 preveía la realización de inversiones por el Estado en Ceuta y Melilla por un importe igual, como mínimo, al 0,75 % del total del Fondo para cada una de ellas, aunque el importe de estas inversiones no era objeto de cómputo en el Fondo de Compensación Interterritorial.

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, por el que se aprueba el Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, introduce modificaciones en el Fondo de Compensación Interterritorial que hacen

necesaria la creación de un nuevo marco legal. Estas modificaciones consisten, de una parte, en reconfigurar los criterios que determinan quiénes pueden ser beneficiarios del Fondo y, de otra, alterar, en parte, el destino de los recursos del Fondo.

Así como la Ley 29/1990 supuso reformar la normativa reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial hasta entonces vigente en muchos de sus elementos característicos, la nueva Ley, sin embargo, parte de la Ley 29/1990 como referente básico, ante la evidencia de que el Fondo de Compensación Interterritorial ha cumplido de forma altamente satisfactoria los objetivos que tiene asignados durante los últimos años y únicamente introduce aquellos aspectos estrictamente necesarios para dar cumplimiento al Acuerdo del Consejo.

El primer aspecto que se plantea es la creación de dos Fondos de Compensación Interterritorial, el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario. El Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó la propuesta consistente en que el Fondo pueda financiar no sólo gastos de inversión, sino también los gastos corrientes asociados a esa inversión. Debido a que la Constitución en su artículo 158.2 establece que el Fondo de Compensación se destinará a gastos de inversión, se ha separado el antiguo Fondo de Compensación Interterritorial en dos Fondos: el Fondo de Compensación, que se ciñe estrictamente al mandato constitucional, y el Fondo Complementario, que puede financiar la puesta en marcha o en funcionamiento de inversiones, hasta un máximo de dos años.

Esta división del antiguo Fondo de Compensación Interterritorial respeta el importe mínimo del 30 % de la inversión pública que se recogía en la Ley anterior, distribuyendo dicho importe entre los dos Fondos que se crean en los porcentajes establecidos en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001. Esto es, atribuyéndose al Fondo de Compensación un 75 % del importe total que correspondería al antiguo Fondo de Compensación Interterritorial y al Fondo Complementario el 25 % restante.

Esta distribución se instrumenta a través de la dotación para el Fondo de Compensación destinado a Comunidades Autónomas de las tres cuartas partes del importe mínimo del 30 % de la inversión pública (22,5 %) y al Fondo Complementario también para Comunidades Autónomas de la cuarta parte restante (cantidad equivalente al 33,33 % del Fondo de Compensación).

A su vez, esta división del antiguo Fondo no obsta para que los dos Fondos que se crean deban ser considerados, por su naturaleza, destino y gestión, como partes íntimamente ligadas de un único instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas, vinculado a aquellos proyectos de inversión que promuevan el crecimiento de la renta y de la riqueza de sus habitantes.

La segunda modificación aprobada por el Consejo consiste en dar entrada en los Fondos a las Ciudades con Estatuto de Autonomía propio de Ceuta y Melilla, teniendo en cuenta las características particulares de su situación geográfica. Con ello, desaparece la norma recogida en la disposición adicional de la Ley 29/1990, al integrarse las Ciudades plenamente en el mecanismo de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Esta integración no ha supuesto, siguiendo la recomendación contenida en el Acuerdo del Consejo, merma alguna en los recursos de los Fondos con destino a las Comunidades Autónomas, dado que estos Fondos se han incrementado en la cuantía que corresponde a Ceuta y Melilla, según lo establecido en el Acuerdo y que se ha fijado en un porcentaje sobre el importe asignado a cada Fondo para las Comunidades. De esta forma, la cuantía destinada a Ceuta y Melilla variará en la misma proporción que lo haga la que corresponda a los Fondos de las Comunidades Autónomas.

La Ley no varía el mecanismo de ponderación de la inversión del Estado computable a efectos del cálculo de los Fondos ni los criterios para su distribución entre las Comunidades Autónomas.

La Ley prevé los procedimientos administrativos de administración y disposición de créditos de los Fondos, compatibilizando las necesidades de gestión de tesorería de la Hacienda de la Administración General del Estado con la puesta de los recursos a disposición de los beneficiarios de modo que puedan cumplir puntualmente sus compromisos de gasto y el respeto a su autonomía financiera. En este aspecto, se han mantenido las normas que regulaban las transferencias de fondos vinculados a proyectos de inversión en la Ley 29/1990. Sin embargo, la posibilidad de que el Fondo Complementario financie gastos corrientes de puesta en marcha o en funcionamiento de inversiones ha exigido la regulación específica de las normas que rigen las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas para financiar estos gastos.

Al igual que la Ley 29/1990, esta Ley habilita a utilizar las dotaciones de los Fondos para financiar proyectos conjuntos de distintas Administraciones públicas, y a las Entidades Locales para que ejecuten proyectos de inversión que se desarrollen en su ámbito territorial, con el acuerdo de la Comunidad Autónoma beneficiaria.

También, a similitud de lo establecido en la Ley 29/1990, para ambos Fondos se establece un mecanismo de control parlamentario específico atribuido al Senado y a las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, a los que el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los de las Comunidades Autónomas presentarán informe separado y suficiente de todos los proyectos.

Artículo 1. Fundamento.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas se dotarán anualmente en los Presupuestos Generales del Estado dos Fondos de Compensación Interterritorial denominados Fondo de Compensación y Fondo Complementario, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

Artículo 2. Cuantía y destino del Fondo de Compensación.

1. El Fondo de Compensación se dotará anualmente con las siguientes cuantías:

Una cantidad que no podrá ser inferior al 22,5 % de la base de cálculo constituida por la inversión pública, tal y como se define en el artículo siguiente.

Adicionalmente, con el 1,5 % más el 0,07 % de la cantidad determinada en la letra anterior, siendo este último porcentaje la cantidad que se adiciona en función de la variable *Ciudad con Estatuto de Autonomía*.

2. El Fondo de Compensación se destinará a financiar gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados, que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario.

3. El porcentaje correspondiente a cada año se aprobará por la respectiva Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Artículo 3. Base de cálculo del Fondo de Compensación.

1. La base de cálculo a la que se refiere el número 1.a) del artículo anterior estará constituida por la inversión pública, entendiendo por tal, a estos efectos, el conjunto de los gastos del ejercicio incluidos en los Presupuestos del Estado y de sus Organismos autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil. Este importe se ponderará por la población relativa del conjunto de Comunidades Autónomas que sean beneficiarias de los recursos del Fondo, respecto a la población total del Estado, y por el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes.

2. La renta a que se refiere el apartado anterior se define como el Valor Añadido Bruto al coste de los factores. Los valores de población y Valor Añadido Bruto utilizados para el cálculo de la base del Fondo serán los últimos datos disponibles por el Instituto Nacional de Estadística, y, en todo caso, los datos de ambas variables se referirán al mismo período de tiempo.

Artículo 4. Criterios de distribución del Fondo de Compensación.

1. El Fondo de Compensación se distribuirá entre las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía.

2. A cada una de las Ciudades de Ceuta y de Melilla se asigna el 0,75 % de la cuantía que resulte por aplicación del apartado 1.a) del artículo 2 de esta Ley. Además, se asignará a cada una de estas Ciudades, en concepto de la variable *Ciudad con Estatuto de Autonomía*, un 0,035 % de la cantidad determinada en el artículo 2.1.a).

3. La distribución del Fondo de Compensación a las Comunidades Autónomas perceptoras del mismo se efectuará de acuerdo con los siguientes porcentajes:

El 87,5 % del mismo de forma directamente proporcional a la población relativa.

El 1,6 % de forma directamente proporcional al saldo migratorio.

El 1 % de forma directamente proporcional al paro, según se define en el artículo siguiente.

El 3 % de forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.

El 6,9 % de forma directamente proporcional a la dispersión de la población en el territorio, en la forma indicada en el artículo siguiente.

4. Una vez efectuado el reparto del Fondo de Compensación con los criterios y ponderaciones del número 3 anterior, el resultado obtenido se corregirá con los siguientes criterios:

La inversa de la renta por habitante de cada territorio, tal y como se indica en el apartado 1.e) del artículo siguiente.

La insularidad, que se considerará incrementando en un 63,1 % la cantidad que le haya correspondido a la Comunidad Autónoma de Canarias por el conjunto de los criterios expresados en los apartados 3.a), 3.b), 3.c), 3.d), 3.e) y 4.a) precedentes. El incremento que ello suponga le será detráído a las restantes Comunidades Autónomas en proporción a las cantidades que les hubiesen correspondido por los mismos apartados antes citados.

Artículo 5. Definición de las variables de distribución.

1. Las variables de distribución relacionadas en el artículo anterior se definen del modo siguiente:

La población relativa de cada Comunidad será el cociente entre su población de derecho y la del conjunto de las Comunidades Autónomas partícipes.

La variable saldo migratorio a que se refiere el artículo anterior se definirá como la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de emigración

exterior correspondiente a los últimos diez años. Esta variable saldo migratorio tomará valor cero para las Comunidades cuyo saldo sea positivo, distribuyéndose el 1,6 % exclusivamente entre las restantes Comunidades.

La variable paro a que se refiere el artículo anterior se definirá como el cociente entre el número de parados y el número de activos de cada Comunidad, ponderado por la relación existente entre el número de activos de cada Comunidad y el número total de activos del conjunto de las Comunidades beneficiarias del Fondo.

La variable dispersión de la población en el territorio será igual al número de Entidades singulares por kilómetro cuadrado de cada Comunidad, ponderado por la relación existente entre la superficie de cada Comunidad y la superficie total del conjunto de las Comunidades beneficiarias del Fondo.

El criterio de corrección de la inversa de la renta por habitante se aplicará de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Límite} = [(FC_i / 12) \times n] - P_i$$

Siendo:

T_i: Redistribución del Fondo de Compensación de la Comunidad i en función de la inversa de la renta por habitante.

R: Parámetro de ponderación igual a 3,624.

F: Importe global del Fondo de Compensación de las Comunidades Autónomas.

N: Población relativa de la Comunidad i en relación a población total de las Comunidades beneficiarias del Fondo de Compensación.

R_i: Valor Añadido Bruto al coste de los factores por habitante de la Comunidad i.

R: Valor Añadido Bruto al coste de los factores de las Comunidades beneficiarias del Fondo de Compensación dividido por su población.

2. Para el Valor Añadido Bruto, la población, el número de parados y el número de activos, se tomarán los valores medios de los últimos cinco años disponibles según las estimaciones efectuadas por el INE. En todo caso, para la población se utilizarán las estimaciones del INE para el mismo período al que se refieran los valores del Valor Añadido Bruto. Para las Entidades singulares se utilizará el último dato disponible elaborado por el INE.

3. Para la superficie se utilizarán las cifras publicadas por el Instituto Geográfico Nacional.

4. El Instituto Nacional de Estadística elaborará y publicará los datos precisos que han de servir para determinar la participación que corresponda a cada Comunidad Autónoma en el Fondo de Compensación.

Artículo 6. Cuantía y destino del Fondo Complementario.

1. El Fondo Complementario se dotará anualmente para cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio, con una cantidad equivalente al 33,33 % de su respectivo Fondo de Compensación.

2. El Fondo Complementario se destinará a financiar gastos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. No obstante, a solicitud de los territorios beneficiarios del mismo, podrá destinarse a financiar gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo, durante un período máximo de dos años. A este respecto, el cómputo de los años se iniciará en el momento en el que haya concluido la ejecución del proyecto.

Artículo 7. Determinación de los proyectos de inversión financiables con los Fondos.

1. El destino de los recursos de los Fondos a los distintos proyectos de inversión se efectuará de común acuerdo entre la Administración General de Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en el seno del Comité de Inversiones Públicas.

2. En los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico figurará una relación expresa de los proyectos de inversión y, en su caso, gastos de funcionamiento asociados, que se financien con cargo a los Fondos.

3. Cuando por motivos imprevistos no pueda ejecutarse algún proyecto de inversión de los inicialmente acordados ni, en consecuencia, el gasto de puesta en marcha o en funcionamiento asociado al mismo, la sustitución de los mismos por un nuevo proyecto y, en su caso, por el gasto de puesta en marcha o en funcionamiento asociado al nuevo proyecto o a otro u otros proyectos que se financien con cargo a los Fondos, se efectuará a propuesta de la Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía, teniendo en cuenta el procedimiento establecido en el número 1 anterior.

Artículo 8. Percepción de las dotaciones de los Fondos por los beneficiarios.

1. Los créditos de los Fondos figurarán en cada ejercicio económico en una Sección específica de los Presupuestos Generales del Estado en la que se habilitarán tantos Servicios presupuestarios como territorios receptores de los recursos.

2. Para armonizar las necesidades de tesorería de la Hacienda de la Administración General del Estado con las de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, los créditos de los Fondos se transferirán a éstas del modo siguiente:

Créditos destinados a financiar proyectos de inversión.

El 25 % del importe de cada proyecto cuando se haya producido la adjudicación de la obra o suministro objeto de la inversión o el gasto.

El 50 % del importe de cada proyecto cuando la ejecución del mismo se haya efectuado en igual porcentaje, debiendo haber transcurrido al menos dos trimestres desde la iniciación del ejercicio al que se refieran los Fondos.

El 25 % restante cuando se haya ejecutado la totalidad del proyecto, debiendo haber transcurrido, al menos, tres trimestres desde la iniciación del ejercicio al que se refieran los Fondos.

Créditos destinados a financiar gastos de funcionamiento asociados a los proyectos de inversión. Estos créditos se transferirán por el importe solicitado con el límite que resulta de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\text{Límite} = [(FC_i / 12) \times n] - P_i$$

Siendo:

FC_i : Importe del Fondo Complementario de la Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía i en el año corriente, n : Número entero de meses transcurridos desde el 1 de enero del ejercicio hasta la fecha de la solicitud de transferencia.

P_i : Importe de las transferencias ya efectuadas a la Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía con cargo al Fondo Complementario del año corriente.

3. No obstante lo dispuesto en el número dos precedente, los créditos correspondientes a proyectos de inversión que figuren en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas o Ciudades con Estatuto de Autonomía como transferencias de capital se percibirán por éstas por cuartas partes trimestrales, una vez aprobado el acuerdo de concesión de la subvención por sus órganos competentes.

4. Para percibir los recursos de los Fondos, con arreglo a lo previsto en los números dos y tres anteriores, será suficiente con que los beneficiarios procedan a la petición de los mismos efectuada al órgano gestor de los créditos en el Ministerio de Hacienda.

5. Conforme a lo dispuesto en el artículo 16.9 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, los remanentes de los créditos de los Fondos en un ejercicio económico quedarán afectos en los siguientes a la ejecución y puesta en

marcha o en funcionamiento del respectivo proyecto de inversión o, en su caso, del que le sustituya, a cuyos efectos dichos remanentes serán incorporados automáticamente.

Artículo 9. Proyectos conjuntos con otras Administraciones públicas.

1. Las dotaciones de los Fondos podrán dedicarse a financiar proyectos conjuntos de diferentes Administraciones públicas.

2. Las Entidades Locales podrán solicitar de la Comunidad Autónoma correspondiente la ejecución en todo o en parte de aquellos proyectos de inversión que se desarrollen en su ámbito territorial. Si el proyecto de inversión afectase a competencias de las Entidades Locales, la gestión y ejecución del mismo se determinará de mutuo acuerdo.

3. Cuando entre los proyectos de inversión incluidos en los Fondos que correspondan a una Comunidad Autónoma existan algunos cuya ejecución se haya encomendado a una Entidad Local, de acuerdo con lo establecido en el número anterior, la Comunidad Autónoma le transferirá los recursos financieros necesarios en la misma forma que se prevé en los números 2, 3 y 4 del artículo 8 para las relaciones entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

4. La justificación por parte de las Comunidades Autónomas de las obras o adquisiciones realizadas a través de las Entidades Locales se efectuará al final de cada ejercicio económico.

Artículo 10. Control parlamentario de los Fondos de Compensación Interterritorial.

1. El control parlamentario de los proyectos financiados con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial y la valoración de su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales se llevará a cabo por las Cortes Generales a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, por las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas y por las Asambleas de las Ciudades con Estatuto de Autonomía.

2. No obstante, el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas presentarán ante los órganos citados en el número 1 anterior, respectivamente, informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial.

3. Con objeto de permitir el control parlamentario, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía contabilizarán adecuada y separadamente la ejecución de cada proyecto de inversión financiado con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA.

Los proyectos de inversión del Fondo de Compensación Interterritorial de ejercicios anteriores al ejercicio 2002, que se hallen pendientes de ejecución a la entrada en vigor de esta Ley, se regirán por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA.

Lo previsto en el artículo 6.2 de esta Ley podrá aplicarse a las inversiones de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.

DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA.

Para los ejercicios siguientes al ejercicio 2002 serán beneficiarias de los Fondos las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía que, a tal efecto, figuren designadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio se determinará el porcentaje que los Fondos de Compensación Interterritorial representan respecto de la base de cálculo de inversión pública definida en los términos del artículo 3.1.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera, queda derogada la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y surtirá efectos a partir del 1 de enero de 2002.

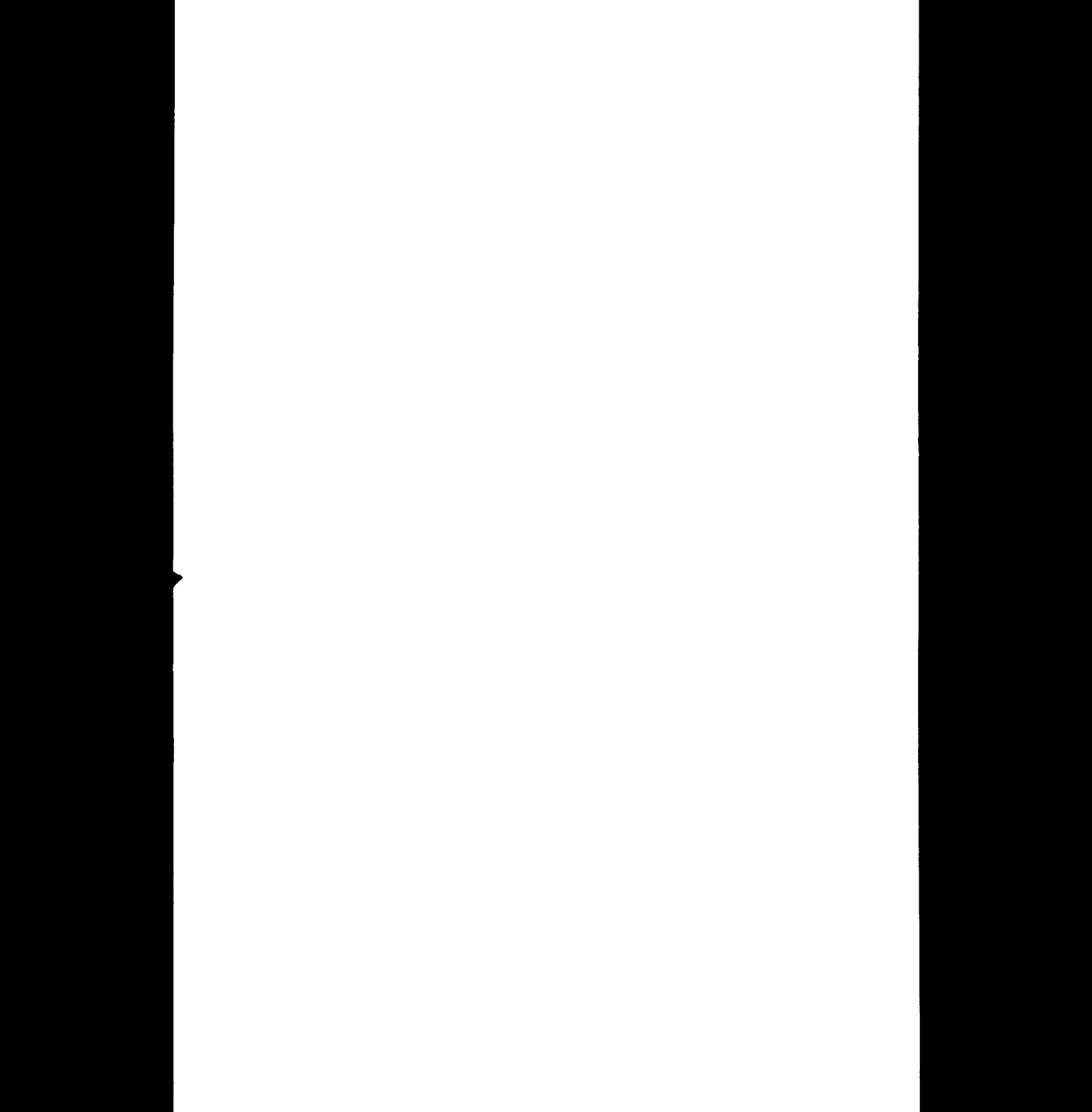
Por tanto, mando a todos los españoles, particulares y autoridades que guarden y hagan guardar esta Ley.

Madrid, 27 de diciembre de 2001.

- Juan Carlos R. -

El Presidente del Gobierno,

José María Aznar López.



BIBLIOGRAFIA

- ADAME MARTÍNEZ, Francisco David: Tributos propios de las Comunidades Autónomas, Editorial Comares, Granada, 1996.
- AFONSO DE SILVA, José : "Curso de Direito Constitucional Positivo, 8ª de., Malheiros Edit., S.Paulo, 1992.
- ALAVEDRA I MONER, Macià: "Primeras impresiones sobre el libro blanco de financiación de las Comunidades Autónomas (primera parte), en **Revista Valenciana de Hacienda Pública (Revista PALAU 14)**, Núm.24, septiembre/diciembre (1994), pags.11/22.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch : "Algunas consideraciones sobre el federalismo de ejecución", en **Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)**, Núm.25(1989), págs. 7 y ss.
- _____, _____: "Autonomía Política y Unidad Económica", Civitas, Madrid, 1995.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César: El Fondo de Compensación Interterritorial como dotación sometida al régimen de presupuesto público, en "Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), IEF, Madrid, 1984.
- ALBUQUERQUE ROCHA, José: Uniformização da Jurisprudencia, Saraiva, São Paulo, 1983
- ALLEGRETTI, Umberto: Le regioni, le provincie, i comuni" en el colectivo "Commentario della costituzione a cura de Guiseppe Branca", Tomo I.
- ALVAREZ BLANCO, Rafael: "Una aproximación al endeudamiento de las administraciones territoriales", en **Papeles de Economía Española**, Núm.40(1992), págs. 49/60
- ALVAREZ CORBACHO, Joaquin: "Marco jurídico y practica presupuestaria del Fondo de Compensación Interterritorial. Un análisis del caso Gallego" en IX Reunión de Estudios Regionales. "**Crisis, Autonomías y Desarrollo Regional**", Tomo III, Univ.Santiago de Compostela, 1985.
- _____, _____ : "Corresponsabilidad fiscal y déficits de las Haciendas Autonómicas" en **Haciendas Territoriales y**

corresponsabilidad fiscal, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 21/48.

_____, _____: "Las transferencias del déficit entre Administraciones públicas" en "La financiación de las Comunidades Autónomas", obra colectiva, Minerva ediciones, Madrid, 1996, págs. 171-184

AMIGO MATEOS, Manuel : "La reforma de la Financiación Autonómica" en **Palau 14**, Núm.24, Septiembre/diciembre (1994), págs. 23/31.

ANASTOPOULOS, Jean : "Les aspects financiers du Fédéralisme", LGDJ, Paris, 1979.

ANDRADE LIMA, Diva M. de y otra: "Sertão Norte-Área do sistema gado-algodão", Edit. Sudene, Recife, 1982

ANHAIA MELLO, José Luiz: Da Separação de Poderes à Guarda da Constituição-as Cortes Constitucionais, São Paulo, 1968

ARAUJO FILHO, Paulo Frassinete y otros: "Modelização hidrológica das pequenas bacias do nordeste brasileiro", Edit. Sudene, Recife, 1994.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar: "El Estado de las Autonomías: Realidad política, interpretación jurídica (contribución al estudio de un enigma jurídico-estatal)" en **La España de las Autonomías (Pasado, Presente y Futuro)**, Tomo II, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, págs. 9/117.

APARICIO PÉREZ, Antonio: Fundamento constitucional de la Hacienda regional en el ordenamiento jurídico italiano, Civitas, Rev.Española de Derecho Financiero (REDF), num. 13, enero/marzo (1977), pags. 63/80.

ATALIBA, Geraldo: ADC- ou como agredir o Estado de Direito, Folha de S.Paulo, Ed. 09.08.93

_____, _____: Emenda3/93 (A Constituição de 1988), Rev.Tributária de Direito Público 4:172-175

B. VIEIRA, Antonio de Pádua: Efeitos das Políticas Nacionais de Incentivos sobre as Exportações Nordestinas de Produtos Manufaturados (1980/87), en **Rev. Económica de Nordeste (REN)**, vol.25, Núm.1, enero/marzo 1994, págs. 93/150, Edit.BNB/ETENE, Fortaleza.

BACHOF, Otto : Normas Constitucionais Inconstitucionais?, Tradução e Nota Prévia de José Manuel M.Cardoso da Costa, Livraria Almedina, Coimbra, 1994

BALEEIRO, Aliomar: Direito tributario brasileiro, 10 ed., Forense, Rio de Janeiro, Forense, 1980.

BARBOSA NOGUEIRA, Rui : Curso de Direito Tributario, 10 Ed., Saraiva, Sao Paulo, 1990.

BASTOS, Celso Ribeiro: Curso de direito financeiro e de direito tributario, Saraiva, São Paulo, 1991

_____, _____ y SILVA MARTINS, Ives Gandra: Comentarios à Constituição Brasileira, 7 volumenenes, Saraiva, São Paulo, 1994

BECQUER, Fernando: "La descentralización de los ingresos y la corresponsabilidad fiscal" en "La financiación de las CCAA", Minerva Ediciones, Madrid, 1996, págs. 213-222.

BENDA, Ernst, MAIHOFER, Werner, VOGEL, Hans-Jochen : Handbuch des Verfassungsrechts der Republik Deutschland, Berlin, 1983, con versión al castellano por Antonio López Pina, bajo el título: "Manual de Derecho Constitucional", IVAP/Marcial Pons, Madrid, 1996

BENI VERAS, J.: Desequilíbrio econômico Inter-regional brasileiro, Congresso Nacional, Comissão Especial Mista, vol. III: "Uma política para o desenvolvimento nacional equilibrado", sob a presidencia da Comissão: Senador Elcio Alvares e Relator: Sen. Beni Veras, Brasília, 1993

BIESCAS FERRER, José António y LÓPEZ LABORDA, Julio: "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas" en **P.y G.P.**, núm 5(1990), Madrid, págs.159/172

_____, _____: "Financiación via Fondo de Compensación Interterritorial y Desarrollo Regional desde la Constitución" y "Una valoración de la reforma del Fondo de Compensación interterritorial" ambos en "**FCI:Memoria de un cambio**", IEF/MEH, Madrid, 1992, págs. 97/131 y 209/212.

_____, _____ y LOPEZ LABORDA, Julio:"Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros", en **Haciendas Territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 49/88.

BLANCO MAGADÁN, J.A. y FERNÁNDEZ MARUGÁN, F.: " Comentarios a la ponencia de los profesores d.Alejandro Pedrós y d.Joan Colom sobre el 'Fondo de Compensación Interterritorial: análisis de sistemas comparados y aplicación

al caso español'. V Reunión de Estudios Regionales AERC, Cuestiones de Desarrollo Regional. Zaragoza, 1981.

BENGOETXEA, Joxerramon: "La participación de las Autonomías en las instituciones comunitarias", en **Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)**, núm. 40 (II) 1994, págs. 123/147

BLANCO VALDÉS, Roberto L.: El valor de la Constitución, Alianza Edit., Madrid, 1993

BNB/ETENE: "Recursos e Necessidades do Nordeste- um documento básico sobre a Região Nordestina", Editora Banco del Nordeste de Brasil S/A (BNB), Fortaleza, 1964.

BNB/ETENE: "Perspectivas de Desenvolvimento do Nordeste até 1980", BNB Editora y Escritorio Tecnico de Estudos Económicos de Nordeste (ETENE). Fortaleza, 1973

BNB/ETENE: "Desenvolvimento do Nordeste - Diagnóstico e sugestões de políticas", BNB Edit., Fortaleza, 1979

BNB/ETENE: "A agricultura do Nordeste nas duas últimas décadas" (Mecanografiado), Fortaleza, 1992

BNB/ETENE: "A Estrutura do Produto Agrícola Regional" (Mecanografiado), Fortaleza, 1992

BNB/ETENE: "Desempenho atual e perspectivas de pecuaria bovina no Nordeste", (Mecanografiada), Fortaleza, 1993

BNB/ETENE: "Comercialização dos Produtos Agrícolas" (Mecanografiada), Fortaleza, 1993

BNB/ETENE: "Assistência técnica e Extensão Rural no Nordeste" (Mecanografiada), Fortaleza, 1993

BNB/ETENE: "Desenvolvimento tecnológico e agricultura nordestina" (Mecanografiada), Fortaleza, 1993

BNB/ETENE: "Recursos Naturais do Nordeste" (Mecanografiada), Fortaleza, 1993.

BNB/ETENE: "A ação do governo via programas especiais" (Mecanografiada), Fortaleza, 1993.

BNB/ ETENE; "Análise diferencial-estrutural da indústria nordestina" (Mecanografiada), Fortaleza, 1993

BNB/ETENE: “Complexos industriais e setores-chave da economia regional” (Mecanografiada), Fortaleza, 1993

BNB/ETENE: “Diagnóstico da indústria extrativa mineral do nordeste” (Mecanografiada), Fortaleza, 1993

BNB/ETENE: “Pesquisa tecnológica e desenvolvimento industrial no nordeste: proposta de ação para o BNB”(Mecanografiado), Fortaleza, 1993

BNB/ETENE: “O setor terciário no Nordeste” (Mecanografiado), Fortaleza, 1994

BNB/ETENE: “Comércio inter e intra-regional” (Mecanografiado), Fortaleza, 1994

BNB/ETENE: “Comercio exterior: Diagnóstico e perspectivas” (Mecanografiado), Fortaleza, 1994.

BNB/ETENE : “O turismo e a sua importância para a economia do Nordeste” (Mecanografiado), Fortaleza, 1994.

BNB/ETENE: “O setor público no Nordeste” (Mecanografiado), Fortaleza, 1994

BNB/ETENE: “Endividamento dos Estados e Municípios” (Mecanografiado), Fortaleza, 1994

BNB/ETENE: “Considerações sobre o desenvolvimento científico e tecnológico no Nordeste: Setor Industrial” (Mecanografiado), Fortaleza, 1994

BNB/ETENE: “Identificação de Tecnologias Promissoras (Semi-Árido)” (Mecanografiado), Fortaleza, 1994

BNB/ETENE: “Inovações Tecnológicas: Zona da Mata” (Mecanografiada), Fortaleza, 1994

BNB/ETENE: “Desenvolvimento tecnológico da agricultura Nordestina” (Mecanografiado), Fortaleza, 1994

BNB/FNE: Impactos Econômicos das Aplicações, Exercício 1991, Mecanografiado, Fortaleza, 1992

BNB/FNE: Impactos Econômicos das Aplicações, Exercício 1992, Mecanografiado, Fortaleza, 1993

BNB/FNE: “Proposta de Aplicação - Exercício de 1995” (Mecanografiado), Fortaleza, Diciembre 1994

BNB/FNE: “Proposta de Aplicação - Exercício de 1996” (Mecanografiado), Fortaleza, Outubro de 1995

- BNB/IICA: "Avaliação dos efeitos e impactos económicos e sociais do FNE-Rural" (Mecanografiado- Carlos Furche - Coordenador y otros), Fortaleza, 1993
- BNB/ETENE: "FNE - Industrial: Avaliação dos impactos económicos e sociais - 1989-92" (Mecanografiado), Fortaleza, 1993
- BNB: "A contribuição do FNE para geração de emprego e renda no Nordeste", Editora BNB, Fortaleza, enero 1994.
- BONAVIDES, Paulo: Curso de Direito Constitucional, 4ª ed. Malheiros Edit. São Paulo, 1993
- _____, _____ y Otro: História Constitucional do Brasil, 3ª ed., Paz e Terra Edit., Sao Paulo, 1991
- BORRELL J. y ZABALZAA.: "El nuevo Fondo de Compensación interterritorial: un instrumento de política regional" en **Presupuesto y Gasto Público**, Núm. 2, págs. 229/247.
- BOSCH, Nuria: "La inversión autonómica: volumen, tipología y diferencias interterritoriales", en **Presupuesto y Gasto Público** núm. 5(1990). Madrid, págs. 121/138.
- BRITO MACHADO, Hugo de: Ação declaratoria de Constitucionalidade, in obra de mismo nombre, coordinada por Gilmar Ferreira Mendes y otro, Saraiva, S.Paulo, 1995
- BURGOS BELASCOAIN, Javier: La posible reforma del Fondo de Compensación Interterritorial en el contexto de la política regional, en **Revista de Economía ICE**, num. 679, marzo de 1990, págs. 37/64
- BUZAID, Alfredo: Da Ação Direta de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro, Revista Forense, vol.179, Setembro de 1958, p.18 ss.
- CALLEJA XIFRÉ, Carlos: "El esfuerzo fiscal en España como criterio de distribución del FCI," en **Cuestiones de Desarrollo Regional**, AECR, Zaragoza, Nov.1979, págs. 448/452.
- CAMPOS MESQUITA, Teobaldo y otros: "Adoção de Tecnologia na Cultura do Caupi no Estado do Ceará", en **Revista Económica de Nordeste (REN)**, vol.25, n.1, Enero/marzo 1994, págs. 47/92, Edit.BNB/ETENE, Fortaleza.
- CAPDEVILLE DUARTE, Aluizio y otro: "A região cacauceira da Bahia", Edit. Sudene, Recife, 1983
- CARRAZZA, Roque Antonio: Curso de Direito Constitucional Tributario, 3ª ed., Edit. RT, São Paulo, 1991

- CARVALHO, Paulo de Barros: Curso de Direito Tributario, 5ª ed., Saraiva, São Paulo, 1991.
- CASALMIGLIA, Xavier: "Criterios distributivos para un mecanismo solidario de financiación de las Comunidades Autónomas", en **Presupuesto y Gasto Público**, núm.5(CCAA), Madrid, 1990, págs. 93/104
- _____, _____.: "Algunas cuestiones básicas sobre la financiación autonómica- opinión" en **Papeles de Economía Española**, Núm. 40 (Suplemento sobre el Sistema Financiero), 1992, págs. 69/73
- CARAMÉS VIEITEZ, Luis y otros: Haciendas Territoriales y corresponsabilidad fiscal, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993.
- CARAMÉS VIEITEZ, Luís: Introducción a la hacienda local y autonómica", Editorial Civitas, Madrid, 1994
- _____, _____.y otros: "La crisis del Estado del bienestar", en **Segundas Jornadas** (3/5 febrero 1994), Asociación Gallega de Estudios de Economía del Sector Público(AGEESP), Santiago de Compostela.
- _____, _____.: "O financiamento autonómico" en **Revista Galega de Economía**, vol. 5, núm. 1(1996), Univ.Santiago de Compostela, págs. 55/64
- _____, _____.: La solidaridad en el Estado de las Autonomías" en "La financiación de las CCAA", obra colectiva (eds. Pedro Puy y Moldes Teo), Minerva Ediciones, Madrid, págs. 223-232.
- CARLO MORETTI, Gian: Il finanziamento delle Regioni Italiana, Revista PALAU 14, núm. 11, mayo/agosto (1990), pags. 31/41 con versión castellana de J.Andrés, publicada en la misma Revista, pags. 44/53.
- CARLOS FURCHE e Outros: "Avaliação dos efeitos e impactos econômicos e sociais do FNE-Rural, BNB/IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura), Mecanografiado, Fortaleza, 1993.
- CARNICERO GONZÁLEZ, Claro José Fernández: "La institucionalización de las regiones en el contexto de reforma de la Administración tributaria española. Evaluación de la experiencia italiana", en **Documentación Administrativa** núm. 181(enero/marzo 1979), Madrid, págs. 459/492.
- CASTELLS OLIVERES, Antoni: Hacienda Autonómica - Una perspectiva de federalismo fiscal, Editorial Ariel, Barcelona, 1988

CASAIS MIRA, Maria: "Los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas. Especial referencia al caso gallego" en la obra colectiva 'La financiación de las Comunidades Autónomas' Minerva De., Madrid, 1996, págs. 93-106

_____, _____: "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: situación actual y líneas de revisión", en **P.y G.P.**, núm.5 (Financiación de las CCAA), Madrid, 1990, págs. 9/26.

_____, _____: "El Fondo de Compensación interterritorial: problemas y alternativas" y "Unas notas sobre la reforma del FCI" ambos en "**El Fondo de Compensación interterritorial: Memoria de un cambio**", IEF, Madrid, 1992, págs.133/208 y 213/224.

_____, _____: "Problemas y perspectivas de la reforma del sistema de financiación autonómica" en **Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Compostela, 1993, págs. 89/102

CASTET FERNANDEZ, Ma. Luisa y CRESPO CASAS, Juan M. y Otros: "Consideraciones sobre la reforma de la financiación de la Sanidad Pública española", en **P. y Gasto Público**, núm.5 (1990), Madrid, págs. 173/196

CAZORLA, José: Bases para una distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, Revista de Estudios Regionales, vol. extr. 2, 1980, págs.583/598

CHANTADA ACOSTA, J.R.; FERNANDEZ NICOLÁS, G.; HERNANDEZ BORGE, J. y PÉREZ FARIÑA, M.L.: "Una referenciación geográfica de Galicia para una cartografía automatizada", en **Crisis, Autonomías y Desarrollo Regional**, AECR/USC, Tema 7 de la IX Reunión de Estudios Regionales: "Técnicas de análisis regional", Santiago, 1981, págs.47/55.

CHRISTIAN PIELOW, Johann: Mecanismos de cooperación en el Estado Federal Aleman: Especial referencia a la conferencia de presidentes, en Jornadas sobre el futuro del Estado autonómico, Santiago de Compostela, 1995.

_____, _____: "Problemas actuales de construcción de una administración de Estado de Derecho en los nuevos Länder alemanes", en el colectivo 'Xunta de Galicia(ed.)Administração única-Relatorios das Xornadas, celebradas en Setembro de 1992, en la EGAP, Santiago de Compostela, 1993,págs. 53/71.

CLÉMERTON, Merlin Clève: Temas de direito constitucional, Editora Academica, São Paulo, 1993

- COELHO, Sacha Calmon Navarro: Sistema tributario na Constituição de 1988, 3ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1991.
- CORDERO MESTANZA, Gervasio: Los Fondos Estructurales europeos en el periodo 1994/1999: distribución por Estados miembros y repercusiones para España, en Cuadernos de Actualidad, IEF, num 5, Año V, 1994, págs. 193/205.
- CORONA RAMÓN, Juan F.: "Estado de las Autonomías y Federalismo Fiscal" en "Financiación de las CCAA", Minerva ediciones, Madrid, 1996, págs. 19-40
- CORTECERO MOTIJANO, Juan A.: "El principio de solidaridad en la financiación de las Comunidades Autónomas", en **P.y G. Público**, núm. 5(1990), Madrid, págs. 105/120
- COSTA REIS, Romeu: "Os fundos estruturais em Portugal. Impactos no desenvolvimento e no territorio", en **Historia dos Municípios e do poder local**, Círculo dos Leitores Edit., Lisboa, 1995, págs. 402 y ss.
- COSTAS I TERRONES, Joan Carles: "La recaudación normativa de los tributos cedidos", en **Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 103/122.
- COURCIER, Rémy: "O projeto Pintadas - Uma experiencia de 'Pesquisa-Desenvolvimento' no sertão Baiano", Edit. Mansangana/Sudene/Fundaj, Recife, 1993.
- CRETELLA JÚNIOR, José: Comentarios à Constituição 1988, Vol. VII, Arts. 145 a 169, Forense Universitaria, Rio de Janeiro, 1993.
- CRISAFULLI, Vezio y PALADIN, Livio: Commentario Breve alla Costituzione, con la collaborazione di VVAA., CEDAM, Padova, 1990.
- CRUZ VIEIRA, Wilson da y otro: "Transporte e armazenamento de Arroz no Maranhão", en **Revista Econômica de Nordeste (REN)**, vol. 25, n.1, Enero/marzo 1994, Edit. BNB/ETENE, págs. 29/46, Fortaleza, 1994.
- DE AZEVEDO, Roberto e Outro: "Análise da Eficiência Econômica da Pequena Irrigação no Estado do Ceará", in REN, vol. 23, num. 1/4, págs. 45/68, BNB S.A., Fortaleza, 1992.
- DE MELO FRANCO, Afonso Arinos: Curso de Direito Constitucional Brasileiro I, Teoria Geral, Forense, Rio de Janeiro, 1958
- _____, _____: Direito Constitucional. Teoria da Constituição. As Constituições do Brasil, Forense, Rio de Janeiro, 1976

- DIEGO CASALS, Juan Luis: "La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea: un balance y una propuesta" en **Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)**, Núm.40 (II), 1994, págs. 149/167.
- DIEZ MORENO, Fernando: Ley de presupuestos para 1984: incompatibilidades de diputados y senadores, y Fondo de Compensación Interterritorial, en **Presupuesto y Gasto Público**, num. 19, págs. 143/154, 1984.
- Diretrizes para um plano de ação do BNB** (1991/1995), Mecanografiados: vol.2: Setor primário; vol.3: Setor Secundário; Vol.5: Setor Público; Vol.6:Infra-Estrutura econômica e Social; Volume 7: Desenvolvimento científico e tecnológico", BNB/ETENE, Fortaleza (Brasil), 1995.
- DÓRIA, Antonio Roberto Sampaio: Direito constitucional tributario e "due process of law", Forense, Sao Paulo, 1986
- DUARTE PEREIRA, Osny: A Constituição do Brasil de 1967, Rio de Janeiro, 1975.
- EGUIAGARAY UCELAY, Juan Manuel: "Reflexiones sobre el nuevo acuerdo para la financiación de las Comunidades Autónomas", en **Papeles de Economía Española**, Número 40 (1992), págs. 7/10
- ESTEBAN, Joan: Economía Política del Desarrollo Regional en Europa: el papel de las regiones y la política regional, en **ICE**, Cuestiones de Estado, Dic.1992, num. 712, págs. 58/68
- FARIA, Sylvio S.: "Inicição financeira", José Bushatsky Editor, São Paulo, 1979.
- FAUSTO, Boris : Brasil, de Colonia a Democracia, Alianza Edit., versión de Teresa Rodriguez Martinez, Madrid, 1995
- FALCÓN Y TELLA, Ramón: "Compensación Financiera Interterritorial - y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad, Congreso de los Diputados, Monografías, Madrid, 1986
-
- _____, _____: "El Fondo de Compensación Interterritorial, en **PALAU 14 (Revista Valenciana de Hacienda Pública)**, Mayo/agosto 1990, págs. 89/97.
- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, F. y LOPEZ NIETO, A: El Fondo de Compensación Interterritorial y sus criterios de distribución(Replanteamiento de los rasgos actuales), V Reunión de Estudios Regionales, AERC, Zaragoza, 1981.
-
- , —: La Solidaridad y el Desarrollo Regional en la Constitución y en la

LOFCA- Introducción a la economía de la solidaridad: un análisis de sistemas sobre los artículos 138.1 y 158.2 de la Constitución y una evaluación del Fondo de Compensación según la LOFCA, en **"España de las Autonomías (Pasado, Presente y Futuro)"**, Tomo II, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, pags. 190/400.

_____, — y _____, —: "El significado económico del Fondo de Compensación Interterritorial, en **Crisis, Autonomías y Desarrollo Regional**, AECR, IX Reunión, Santiago de Compostela, 1985, pags. 265/328; Igualmente publicado en **Hacienda Pública Española**, núm. 84.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco :La jurisdicción constitucional en España, Dykinson, Madrid, 1984

_____, _____: Los principios inspiradores de la organización territorial del Estado en la Jurisprudencia constitucional, en **Organización Territorial del Estado**, Madrid, 1984

_____, _____: El Sistema Constitucional Español, Dykinson, Madrid, 1992

_____, _____: El regimen socio-económico y hacendístico en el ordenamiento constitucional español, Facultad de Derecho y CC.PP. de la Universidad Nacional de Trujillo, Peru, 1995.

FERREIRA ALVES, Francisco e Outros: "FNE-Industrial: Avaliação dos Impactos econômicos e Sociais- 1989/92", BNB/ETENE, Mecanografiado, Fortaleza, 1993

FERREIRA, Assuéro: "O crescimento recente da Economia Cearense", in REN, vol. 26, num.2, abril/junho 1995, pags. 157/180, BNB S/A, Fortaleza, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves: Curso de direito constitucional, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 1989.

FERREIRO LAPATZA, José Juan: Hacienda Pública y Autonomía en la Ley Fundamental de Bonn, Civitas, REDF num. 13, Enero/Marzo (1977), Madrid, pags. 5/62

_____, _____ : "La financiación de las Autonomías", en **La España de las Autonomías (Pasado, Presente y Futuro)**, Espasa Calpe, Madrid, 1981, págs. 153/185

- _____, _____: "Curso de Derecho Financiero Español", 13ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1991.
- FERREIRA MENDES, Gilmar: Jurisdição Constitucional - o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha, Edit.Saraiva, São Paulo, 1996
- FIGUEIREDO, Marcelo: A Ação Declaratória de Constitucionalidade-inovação infeliz e inconstitucional, in **Livro de Estudos Jurídicos**, Coordenado por Tubenchlak, James & Bustamante, Ricardo Silva de, vol.8, Rio de Janeiro, 1994.
- FNE - FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE - Proposta de Aplicação - Exercício de 1996, Mecanografiado, Fortaleza, 1995.
- FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste- Proposta de Aplicação, Exercício de 1995, Mecanografiado, BNB, Fortaleza, 1994.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel Oliveira: História Breve do Constitucionalismo no Brasil, Curitiba, 2ª ed., Curitiba, 1970
- FROTA HAGUETTE, Teresa Maria: "Desenvolvimento Econômico, Estado e Cidadania no Brasil", en **REN (Rev.Económica de Nordeste)**, vol. 25, num. 1, jan/março 1994, pags.9/28, BNB S/A, Fortaleza, 1994.
- FUENTES ZORITA, José Salvador: "El libro Blanco de la financiación autonómica", en **PALAU 14 (Revista Valenciana de Hacienda Pública)**, Número 24, Sept./Dic.(1994), Valencia, págs. 33/44.
- FURTADO DE SOUZA, José Ribamar: "Pesquisa, Extensão e o agricultor: envolvimento, participação ou intervenção? O papel do profissional" en **REN (Rev. Económica de Nordeste)**, vol. 26, n.2, abril/junho 1995, pags.205/238.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Civitas, Madrid, 1981, Reimpresión 1991.
- GARCÍA JAVALOYS, Joaquín: "Las autonomías regionales y la política económica, en **Documentación Administrativa** núm 181(enero/marzo 1979), Madrid, págs. 299/396
- GARCIA ROCA, F.Javier: La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento, en **RFDUC**, num. 70(1983), pags. 251 y ss.
- GIMÉNEZ MONTERO, Antonio: "Una propuesta sobre el desarrollo de las subvenciones previstas en el art. 15 de la LOFCA, en **Haciendas**

Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 123/144

GOMES CANOTILHO, J.J.: "Parecer" (Mecanografiado), Facultad de Derecho de Coimbra, 1992.

_____, ____: "Direito Constitucional", 6ª edición revista, Livraria Almediana Edit., Coimbra, 1993.

HERNANDEZ ARMENTEROS, J.; MACHA NAVARRO, J. y VELLENA PEÑA, J.E.: Un Fondo de Compensación desvirtuado", en *Rev.Estudios Regionales*, Num.8, págs. 17 y ss. julio/dic.1981

HERNANDEZ MARTIN, Valeriano: El principio de solidaridad y el Fondo de Compensación Interterritorial, en *Organización Territorial del Estado* (CC.AA.), Vol.II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.

HORTALÁ ARAU, Juan: "El Estatuto de Cataluña de 1979: ámbito competencial", en **La España de las Autonomías (Pasado, Presente y Futuro)**, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, págs. 407/479.

HUCHA CELADOR, Fernando de la: "Reflexiones sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española" en **Documentación Administrativa** núm. 232-233(oct 1992-marzo 1993), págs. 423/475

INFORMAÇÕES SOBRE O FNE - Serviço mecanográfico do BNB/DEPAD/ETENE, Fortaleza, 1993/95

INFORME ANUAL 1989 - Ministerio de Economía y Hacienda/ DG Planificación, Madrid, 1990

JACQUES, Paulino: A Constituição do Brasil explicada, Forense, Rio de Janeiro, s/f.

JIMENEZ ASENSIO, Rafael: "Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia constitucional", en **Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)**, Año 14, Núm. 42, sept-dic.1994, págs. 53/80.

JUANY PEÑALOSA, José Luís de: El principio de solidaridad interregional: el principio de solidaridad y la regionalización del impuesto", en **Doc.Ad.**, Vol VII, num. 181, págs. 191/224, Madrid, 1979

KELSEN, Hans: El control de la constitucionalidad de las leyes. Estudio comparado de las constituciones austriaca y norteamericana, *Revista "Dereito"*, de la Univ.Santiago de Compostela, Vol.IV, Num.1, págs.213/231

- LACERDA DE MELO, Mario: "Os agrestes - Estudo dos espaços nordestinos do sistema gado-policultura de uso de recursos", Edit. Sudene, Recife, 1980.
- LASARTE, Javier: "La financiación de las comunidades autónomas" **en Documentación Administrativa** núm. 181(enero/marzo 1979), Madrid, págs. 413/444
- LEONARDI, Robert : The regions and the European Community- the regional response to the single market in the underdeveloped areas (Edited by Robert Leonardi), Frank Cass, 1993.
- LIROLA DELGADO, Isabel: Libre circulación de personas y Unión Europea, en especial el capítulo IV(Hacia la supresión de los controles),págs. 179/315, Madrid, 1994
- LÓPEZ CORRAL, Antonio M. y Otro: "La financiación de las Comunidades Autónomas", en **Boletín ICE Económico**, Núm 2355, de 1 al 7 de febrero 1993, págs. 103/109.
- LOZANO SERRANO, Carmelo: Consideración Jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial, **en Organización Territorial del Estado (CCAA)**, Vol. III, IEF, Madrid, 1984
- LUCINDA FONSECA, Maria: "Transformações demográficas e recomposição social da população. Da desertificação do interior à litoralização e urbanização de Portugal" en **Historia dos Municípios e do Poder Local (Dos finais da idade média à União Europeia)**, Direcção de César Oliveira, Circulo de Leitores, Lisboa, 1995, págs. 462 y ss.
- LUCIO BITTERCOURT, C. A.: O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis, Forense, Rio de Janeiro, 1968
- MACHADO HORTA, Raul : A autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro, Belo Horizonte, 1964
- _____, ____: "Estudos de Direito Constitucional, Livr. Del Rey, Belo Horizonte, 1994
- MAGDALENA VILA, María Jesús y Otros: "La corresponsabilidad fiscal en la Hacienda local en España"en **Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 145/150
- MAIA GOMES, Gustavo: "Estudo Especial- Diretrizes para um plano de ação do BNB (1991/1995)Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do

nordeste”, en **Revista Econômica do Nordeste**(REN), Volume 24, núm.1/4,janeiro/dezembro de 1993, BNB S.A.,Fortaleza, 1993.

MALUQUER I AMORÓS, S.: La incorporación del Fondo de Compensación Interterritorial dentro de la dinámica presupuestaria y de programación de una administración autonómica. IX Reunión de Estudios Regionales, en “**Crisis, Autonomías y Desarrollo Regional**”, Tomo III, Universidade de Santiago de Compostela, 1985

MANTEGA, Guido: “A Economia Política Brasileira”, Polis/Vozes Edit.,2a. Edição, São Paulo, 1984.

MARIA DA SILVA, Marlene: “O Norte cearense”, Serie Estudos Regionais, Edit. Sudene, Recife, 1985

MARINHO, Josaphat: Perspectivas do Controle de Constitucionalidade, Rev.de Direito Público, ns.45/46, janeiro/junho de 1978

MARQUES LEANDRO, J.M. y VALDEZ MATIAS, Vasco: “Manual de Gestão Financeira Autárquica”, en **Cadernos SEDES**-Associação para o Desenvolvimento Económico e Social, Coimbra, 1993, págs. 17 y ss.

MARTINEZ CISCAR, J.S. y PEREZ GARCÍA, J.A.: La financiación de las inversiones en las Comunidades Autónomas: una interpretación alternativa, en “**Crisis, Autonomías y Desarrollo Regional**”, Santiago de Compostela, 1985

MARTINS BACELAR, Angela M. y otros: “Rentabilidade da irrigação pública no Nordeste sob condições de risco”, en **REN (Rev.Económica de Nordeste)**, vol. 26, n.2, abril/junio pág. 239 y ss., Fortaleza, 1995

MATAS PALOU, Jaume: “Comentarios a la parte primera del libro blanco sobre financiación autonómica”, en **PALAU 14**, Número 24, Septiembre/diciembre (1994), pags.5/10.

MEDEL CAMARA, Braulio: La financiación autonômica- comparativo de los modelo transitorio y definitivo, en **Papeles de Economía Española**, nums.30/31, pags. 385/405

MEILÁN GIL, José Luis: “El Estatuto de Autonomía para Galicia”, en **La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)**, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, págs. 511/563.

MELGUIZO SÁNCHEZ, Angel: El Fondo de Compensación Interterritorial, en **Papeles de Economía Española**, num. 35, pags. 354/376, Madrid, 1988

- _____, _____.: "Notas para una valoración de la reforma del Fondo de Compensación interterritorial" en **"El Fondo de Compensación interterritorial: memoria de un cambio"**, IEF/MEH, 1992, págs.225/250.
- MENDONCA LIMA, Alcides: As novidades da Constituição Federal, Rio de Janeiro, 1971
- MIRANDA, Jorge: "Constituições de Diversos Países" (Organización, Versión y prólogo de J.Miranda), Imprensa Nacional - Casa da Moeda, E.P., Lisboa, 1986.
- MIRANDA, Jorge: "Funções, Órgãos e Actos do Estado", Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa Editorial, Lisboa, 1990.
- MIRANDA, Jorge: "Ciencia Política.Formas de Governo", Lisboa, 1993.
- _____, _____.: "Manual de Direito Constitucional", 4 vols.: Vol.I, 4 @ edición, Coimbra, 1990; Vol.II, 3 @ de., Coimbra, 1991; Vol. III, 2 @ Edición, Coimbra, 1987; Vol. IV, 2 @ de., Coimbra, 1993.
- _____, _____.: "Les fondements constitutionnels de l'organisation économique" en **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, vol. XXXIV, Lisboa, 1993, págs. 63/86
- MIRANDA, Pontes de: Comentários à Constituição de 1967, 2ª ed., 6 vols., Rio de Janeiro, 1973
- MOLDES TEO, Enrique: Los Fondos de Compensación y las diferencias fiscales entre regiones: primeras aproximaciones, en **Hacienda Pública Española**, num. 57, págs. 101/124, Madrid, 1979
- _____, _____.: Introducción a la problemática de la fiscalidad regional, REHL, num. 23, págs. 325 y ss.
- _____, _____.: "La corresponsabilidad fiscal desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas menos desarrolladas, en **Haciendas Territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 151/174
- _____, _____.: "La participación en los ingresos del Estado", en **"La financiación de las CCAA"**, Minerva Ediciones, Madrid, 1996, págs. 107-142
- MONASTERIO ESCUDERO, Carlos y SUAREZ PANDIELL, Javier: Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España, Fundación BBV, Bilbao, 1993

- _____, _____: "Una visión general de la financiación de las Comunidades Autónomas" en **Papeles de Economía Española**, Núm. 40 (1992), págs. 18/29
- MONASTERIO ESCUDERO, Carlos: "Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos" en **Haciendas Territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 175/194.
- _____, _____: "El sistema de concierto económico y el principio de equidad regional" en "**La financiación de las Comunidades Autónomas**", Minerva Ediciones, Madrid, págs. 41-58
- MONTEJO VELILLA, Salvador: La tramitación parlamentaria del proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, en **Presupuesto y Gasto Público**, num. 19, págs. 155/160, 1984.
- MUÑOZ DEL CASTILLO, J.L. y VEGA HERRERO, M. : El reparto de las competencias financieras en Italia, en "La financiación de las Regiones", **D.A.**, num. 181(1979), págs. 7 y ss.
- NUNES DA SILVA, Carlos: "O financiamento dos municípios", en **Historia dos Municípios e do poder local (Dos finais da Idade média à União Europeia)**, Círculo de Leitores Edit., Lisboa, 1995, págs. 433 y ss.
- OETER, Stefan: "Ejecución del derecho estatal por los Länders", en "Jornadas sobre el futuro del Estado Autónimo", págs. 1/20, Santiago Compostela, Dezembro de 1995.
- OLIVEIRA, César: "A Constituição de 1976 e o novo poder local democrático", en **Historia dos municípios e do poder local**, Círculo de Leitores Edit., Lisboa, 1995, págs. 354 y ss.
- ORTIZ DÍAZ, José: "La administración local en la regionalización" en **Documentación Administrativa** núm 181 (enero/marzo 1979), Madrid, págs. 445/458
- PAREJO ALFONSO, L. : Las competencias constitucionales-económicas en Alemania Federal, en 'La distribución de las competencias económicas', págs. 149 y ss., IEE, Madrid, 1980.
- PAULO BONAVIDES: "Curso de Direito Constitucional", 4ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 1993.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA Núm. 40, Madrid, 1992

- PEDRO ABELLÓ, Alexandre y COLOM NADAL, Joan: "Análisis de sistemas comparados y aplicados al caso español", en **Cuadernos de Desarrollo Regional**, Zaragoza, 1980, págs. 345/369.
-
- _____, _____: "La financiación autonómica y la corresponsabilidad fiscal; una perspectiva desde Cataluña", en **Haciendas Territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 195/234.
- PLANO de Desenvolvimento Regional Integrado do Nordeste- PDRI, 1991/ 1995, SUDENE/Presidência da República, Brasília, 1991.
- PRENSA Española : Voz de Galicia, El país, El Correo Gallego, etc.
- PUIG, Pere: La experiencia de tres años de aplicación del Fondo de Compensación Interterritorial, un punto de vista técnico, en **Crisis, Autonomías y Desarrollo Regional**, Tomo III, Santiago de Compostela, 1985
- PUY FRAGA, Pedro: Financiación autonómica y reforma del senado" en "La financiación de las CCAA", Minerva Ediciones, Madrid, 1996, págs. 59-92
- QUINTANA FERRER, Esteban : "Reforma de la Hacienda Autonómica y libro blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas", Edit. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1996.
- QUINTÁS SEOANE, Juan R.: "El hecho autonómico y el desarrollo regional" en **La España de las Autonomías (Pasado, Presente y Futuro)**, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, págs. 119/150
- REBELO DE SOUSA, Marcelo: "Lições de Direito Administrativo I", Pedro Ferreira Edit., Lisboa, 1994/95
- RECORDER DE CASSO, Emilio: "Principios legales para la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, en **P. y G.P.**, núm. 9 (1981)
-
- _____, _____: "Cronica Parlamentaria del F.C.I., en "**P.y G.P.**, núm. 12, 1982, págs. 221 y ss., y Núm. 13 (1982), págs. 167 y ss.
- ROBERT LEONARDI y Otro: Sub-national elites and the European Community", Frank Cass & Co. Ltd., R.Unido, 1993, pps. 247/272.
- ROBERTO SILVA, Paulo y CHAVES CORREA, Éverton: "Diretrizes para um plano de ação do BNB (1991/1995)", Vol. 1, Cenários para a Economia do Nordeste, Banco do Nordeste do Brasil S.A./Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (BNB/ETENE), Fortaleza, 1995.

ROIG ALONSO, Miguel : "Valoración de los instrumentos de financiación autonómica desde la perspectiva de la corresponsabilidad fiscal, en **Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 235/254

ROVILA MOLA, Alberto: "Los fondos fiscales con finalidad redistributiva", IEAL, Madrid, 1976

_____, _____: "Fondo de Compensación Interterritorial", en **Cuestiones de Desarrollo Regional**, Zaragoza, 1979, págs. 492/501

RUIVO, Fernando: "Local e Política em Portugal" en **Revista Crítica de Ciências Sociais**, núm. 30, Coimbra, junio de 1990, págs. 75/95.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesus y MARTINEZ LÓPEZ, Rosa: El Fondo de Compensación Interterritorial: capacidad redistributiva tras diez años de existencia, en **Hacienda Pública Española**, num. 1/1992, págs. 127/161

_____, _____ y PABLOS, Maria Antonia: "La reforma de la financiación autonómica" en **Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 255/288.

_____, _____ y LÓPEZ LABORDA, Julio: "Algunas reflexiones sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas" en **PALAU 14**, Núm. 25 (1995), págs. 105/113.

RUSSOMANO, Rosah: *Anatomia da Constituição*, S.Paulo, 1970

SAEED KHAN, Ahmad e TELMO CAMPOS, Robério: "Efeitos das secas sobre o pequeno produtor rural do Nordeste", in **REN**, vol. 20, num. 1, jan/março 1989, BNB, Fortaleza, 1989.

SALINAS SANCHEZ, Javier y GARCIA VILLAREJO, Avelino: *Manual de Hacienda Pública General y de España*, Techos, 3ª ed., Madrid, 1994.

SAMPAIO DÓRIA, Antonio.R.: "Discriminação de competência impositiva", São Paulo, 1972

_____, _____ —: "Direito Constitucional Tributário e 'Due Process of Law' (Ensaio sobre o controle Judicial da razoabilidade das leis)", Forense, Rio de Janeiro, 1986.

SÁNCHEZ AGESTA, Luís : "Constitución Española de 1978, tomo I, Comentarios a las Leyes Políticas, dirigidos por Oscar Alzaga Villaamil, Edit.Rev.Derecho Privado, Madrid, 1983.

SÁNCHEZ MALDONADO, José: "La financiación de las transferencias sanitarias: situación actual y propuestas de reformas" en **Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 289/310.

SANTOS FILHO, Milton : "O processo de urbanização no oeste baiano", Série Estudos Regionais, Edit. Sudene, Recife, 1989.

SARASATE, Paulo: "A Constituição ao alcance de todos", Rio de Janeiro, 1967

SEVILLA SEGURA, José Víctor: "La corresponsabilidad en su contexto: de la Administración integrada a la revisión de los fondos de nivelación" en **Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 311/328

_____ y Otros: "Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas" (I y II Partes), en **PALAU 14**, Números 24 (Septiembre/diciembre 1994, págs. 113/210-Primeira parte) y 25 (enero/abril, 1995, págs. 155/350(segunda parte).

SIMON ACOSTA, Eugenio: "Comentario a la ponencia del Prof. J.J.Ferreiro Lapatza sobre 'Fondo de Compensación Interterritorial desde la perspectiva de la República Federal de Alemania", en **Cuestiones de Desarrollo Regional, AECR**, Zaragoza, 1979, pags. 437/440

SINDEAUX DE OLIVEIRA, Clonilo Moreira y Otros: "Diretrizes para um plano de ação do BNB (1991/1995), Vol. 4, "O setor terciário", BNB/ETENE, Fortaleza, 1995.

SLAIBI FILHO, Nagib: Ação declaratória de Constitucionalidade, Forense Edit. Rio de Janeiro, 1994

SOLÉ VILANOVA, Joaquim : "Algunas precisiones sobre corresponsabilidad fiscal y su forma de instrumentación" en **Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 329/342

SOLER ROCH, María Teresa : "El Fondo de Compensación Interterritorial: Un análisis jurídico" en **Anales de la Universidad de Murcia**, Separata de Derecho, núm.6, 1984, págs. 7/36.

_____ : "Análisis de un supuesto concreto: el artículo 158.2 de la Constitución española", en **Las Cortes Generales**, vol. III, DGSJE, Madrid, 1987, págs. 2275/2295.

- SOUZA, Herminio : “Agricultura irrigada no Nordeste: situação atual e perspectivas” (Mecanografiada) PIMES/Univ.Federal de Pernambuco (UFPE), Recife,1990.
- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) : Relatório Anual - Anos 1982, 83, 84 y 1985 - Editora SUDENE, Recife, 1982/85
- SUÁREZ PANDIELLO, Javier: “Las haciendas territoriales en la España de las Autonomías”, en **Papeles de Economía Española**, Núm.40 (1992), (Suplemento sobre el sistema financiero), págs.30/48.
-
- _____, _____: “Esfuerzo fiscal y corresponsabilidad fiscal”, en **Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 343/362
- SUDENE/Ministerio do Interior/ Coordenação de Emprego e Mão-de-obra : “População residente nos núcleos urbanos do Nordeste” -Vol. 1 (1940/50/60) e Vol. 2 (1970 - 1980), Recife, 1983.
- SUDENE/ Programa de apoio ao pequeno Produtor Rural (PAPP): “Relatório plurianual 1985/89”, Recife, outubro 1989.
- SUDENE: “Método de avaliação dos escoamentos nas pequenas Bacias do semi-árido”, Edit. Sudene, Série Hidrologia, Recife, 1984
- SUDENE: “População residente nas áreas de atuação da SUDENE e do Polígono das Secas”, Série Brasil - Sudene - População e Emprego, Edit. da Sudene, Recife, 1982
- SUDENE: “Proposições de política social para o Nordeste”, 3@ de., Sudene Edit. Recife, 1984
- SUDENE: “Nordeste Plano de Defesa Civil 1984”, Edt. Sudene, Recife, 1983
- SUDENE: “Sistema de informação de apoio à promoção do desenvolvimento do Nordeste” (Sidne-Projeto de Implantação), Edit. Sudene, Recife, 1985.
- SUDENE: “A Sudene e a Constituinte - Contribuições setoriais”, Edit. da Sudene, Recife, 1987.
- SUDENE: “O projeto de Constituição - Reflexão sobre temas de interesse do Nordeste”, Edit. Sudene, 1987
- SUDENE: “Seminário sobre desenvolvimento regional e a nova Constituição-Relatório”, Edit. Sudene, Recife, Junho 1989

- SUDENE: "Metrópolis e a Constituinte", Edit. Sudene, Recife, 1987.
- SUDENE: "Manejo e conservação de solos do Nordeste", Edit. Sudene, Recife, 1988.
- SUDENE: "Projeções de população das microrregiões e dos municípios do Nordeste-1985/2000", Edit. Sudene, Recife, 1989
- SUDENE/BNB: "Nordeste: Migrações inter e Intra-Regionais 1960/1970", Edit. Sudene, Recife, 1976
- SUDENE/FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO: "Boletim sobre população, Emprego e Renda no Nordeste", vol. 4, n.2/3, mayo/dic.1985
- TEMMER, Michel: Elementos de Direito Constitucional, RT Edit., São Paulo, 1983
- TETTINGER, P. J.: "Aspectos fundamentales de la estructura administrativa en el Estado alemán", en el colectivo "Xunta de Galicia (ed.)Relatórios das Xornadas celebradas na EGAP, 1993, S.Compostela, pags. 91/113, tb. publicada en RGAP del año 1993.
- THEOTONIO CÁCERES, Vicente: "Criterios de solidaridad regional en Gran Bretaña: las propuestas de la comisión Kilbrandon", en **Cuestiones de Desarrollo Regional, AECR**, Zaragoza, 1979, págs. 441/447.
- TORNOS MAS, Joaquín: "Federalismo de ejecución y reforma administrativa en España", en **Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)**, núm 40 (II), 1994, págs. 107/121.
- TORRES COBO, Francisco: "El Fondo de Compensación interterritorial: historia y alternativa de futuro", en **Hacienda Pública Española (HPE), Cuadernos de Actualidad núm.1**, 1990, págs. 16 y ss.
-
- _____, _____: "Los niveles competenciales de las Comunidades Autónomas" en **PALAU 14**, Núm.25(1995), págs. 114/124.
- UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: "Los efectos del Fondo de Compensación Interterritorial en el desarrollo regional" en **P. y G. Público**, núm 5, Madrid, 1990, págs. 139/158.
-
- _____, _____: "Los efectos de la corresponsabilidad fiscal sobre la equidad" en **Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal**, AGEESP, Santiago de Compostela, 1993, págs. 363/380.
- VANDELI, Luciano : L'ordinamento regionale spagnolo, Giuffré Edit.y traducción española por Fernando Lopez Ramon y Pablo Lucas M.de la Cueva, IEAL, Madrid, 1982.

- VELA SASTRE, Inmaculada: "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1992-1996", en **Boletín ICE Económico**, Núm. 2325 (febrero/marzo 1992), págs. 679/684
- VENTURA COLERA, Eva: La inversión pública y el desarrollo regional: el periodo 1982/86, en **Hacienda Pública Española**, num. 122-3/1992, págs.143/160
- VICTOR SILVA, Gerson y otro : "A economia canavieira de Pernambuco e a reestruturação necessaria", en **REN (Rev. Económica de Nordeste)**, vol. 26, n.2, abril/junio, págs. 181/204, Fortaleza, 1995
- VILALTA, Jaume y M.HUGUET, Josep: "Fondo de Compensación Interterritorial: notas para su configuración" en **Cuestiones de Desarrollo Regional**, Zaragoza, 1979, págs. 502/510.
- VIVER Y PI-SUNYER, Carles: "Las Autonomías Políticas", Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.
- WILHELM KRUSE, Heinrich: "Das Finanzwesen der Länder der Bundesrepublik Deutschland", Revista PALAU 14, Num. 11, Mayo/agosto(1990), págs. 56/69, con versión castellana en la mismo número de la Revista mencionada, págs. 71/88.
- WILKINSON, John : "The state agroindustry and small farmer modernisation- case studies from the Brazilian Northeast" en **Boletim sobre População, Emprego e Renda no Nordeste**, vol.4, n.2/3, Edit.Sudene/Fundaj, págs. 157 y ss., Recife, 1985.
- ZABALZA MARTI, António y BORRELL FONTELLES, José: "El nuevo FCI: un instrumento de política regional" en "El Fondo de Compenación Interterritorial: Memoria de un Cambio", IEF, Madrid, 1992; Tb., publicado en **Presupuesto y Gasto Público** Núm.2, págs.229/247.
- Z. SERAPHIM, Benedito J. y CADIER, Eric: "Recueil des résumés des articles et publications effectués dans le cadre de la coopération technique franco-brésilienne", Edit. Sudene/Orstom/Tapi, Recife, 1994
- ZURDO RUIZ-AYÚCAR, Juan, ZURDO Y RUIZ-AYÚCAR, Ignacio y GIMÉNEZ-REYNA, Enrique: "El acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica para el período 1992/1996", en **Papeles de Economía Española**, Num. 40 (Suplemento sobre el sistema financiero), págs. 11/17

_____, — y Otro: "La reforma de la Financiación Autonómica" en **Papeles de Economía Española**, Núm.52/53 (1992), págs. 215/223.

EXPEDIENTE

ASSOCIAÇÃO IBERO-AMERICANA DE DIREITO
CONSTITUCIONAL ECONÔMICO - AIADCE

Endereço para correspondência: Rua João Carvalho, 800 Sala 908 – CEP
60.125070

Fone/Fax 224.8810 Fortaleza-Ceará- Brasil.

Email: regisfrota@hotmail.com

CONSEJO DE DIRECCIÓN DE LA “AIADCE (BIÊNIO 2004/2006)”

Regis Frota Araújo - Presidente

Raul Araújo Filho - Vice-Presidente

Machidowel Trigueiro Filho – Secretário

Regis Gurgel do Amaral Jereissati – Sub-Secretário

Antonio Dantas Alencar Filho - Tesoureiro

Raimundo Sergio N. Carneiro – Sub-Tesoureiro

**EDITOR EJECUTIVO DE LA REVISTA DE LA AIADCE: Regis Frota
Araújo.**

SÓCIOS FUNDADORES DE LA ASOCIACIÓN “AIADCE”:

Adauto Cesar Vasconcelos Silva

Aline Rodrigues Linhares

Ana Claudia Saldanha

Ana Isabel de Andrade Lima

Ana Paula Moura Pontes de Carvalho

Antonia Morgana Pontes Parente

Antonio Dantas de Alencar Filho

Aurila Maria Carneiro Araújo

Carlos Airton Uchoa Sales Gomes

Cesar Barros Leal

Dimas Macedo

Erlon Albuquerque de Oliveira
Fabiola Pedrosa Pontes
Filomeno Morais Filho
Fernando Antonio Sa de Araujo
Francisco Carlos Machado da Ponte
Francisco Helder Catunda de Saboia
Francisco Siredson Tavares Ramos
Isabel Freitas de Carvalho
Isabelle de Menezes Ferreira
Joao do Carmo Botelho Falcao
Jose Eduardo Carvalho Araujo
Jose Horacio Sampaio
Laécio Noronha Xavier
Luciantonio de Almeida Falcao
Luiz Arthur Melo Pires
Machidowell Trigueiro Filho
Márcia Maria Alexandrino Gonçalves
Maria do Perpétuo Socorro Pinto França
Mario Sawatani Guedes Alcoforado
Neide Maria Carvalho Abreu
Pedro Rodriguez Carrasco
Rafael Bezerra Cardoso
Raul Araújo Filho
Régis Frota Araújo F.
Regis Gurgel do Amaral Jereissati
Rejane Borges Aguiar

SÓCIOS CORRESPONDIENTES EN EL EXTERIOR:

Espanha – Enoch Alberti Rovira (Barcelona) y Pedro Puy Fraga (Santiago de Compostela)
Portugal - Jorge Miranda (Lisboa) y José Joaquim Gomes Canotilho (Coimbra)
Estados Unidos- Robert S. Baker
México - Ernesto Villanueva
Venezuela – Carlos Ayala Corao
Colombia – Eduardo Cifuentes

Peru - Domingos García Belaúnde(Lima) y Gerardo Eto Cruz (Trujillo)

Chile - Humberto Nogueira Alcalá (Talca)

César Sepúlveda L. e Pedro Rodríguez Carrasco (Santiago)

Bolivia - Pablo Dermizaky Peredo (Sucre)

Paraguay- Eduardo G. Esteva

Argentina – Ricardo Haro (Córdoba) y Pedro Enrique Basla (La Plata) y José Luis Lazzarini (Buenos Aires)

Costa Rica – Piza Escalante (San José) y Eduardo Sancho González

OTRAS OBRAS DEL AUTOR

I. Libros

1. Direito e Comunicação (Os limites da Informação), Editora Laiovento, Santiago de Compostela, Coruña, Espanha, 1997
2. Apontamentos sobre técnica e estética cinematográfica, (Mecanografiado), Belo Horizonte (Brasil), em co autoria com Braulio Tavares, 1971, 150 pp.
3. A ordem política contemporânea e a emergência do direito comunicacional, (Mecanografiada), dissertação de Mestrado pela Universidade Federal do Ceará, Fortaleza (Brasil), 270 pp., 1990.
4. A história do cinema no Ceará (no prelo), em co autoria com Antonio Frota Neto, Editora ABC, Fortaleza, 2004.
5. Derecho Constitucional y Control de Constitucionalidad en Latinoamérica, (prefácio de Paulo Bonavides), Programa Editorial Casa José de Alencar, Fortaleza, 2000.
6. Nacionalismo brasileiro (No prelo), Editora Laiovento, de Santiago de Compostela, Coruña, Espanha, 2004.
7. “Teoria Econômica e Direito”, Edições UVA, Fortaleza/Sobral, junho de 1999.
8. Direito Constitucional Econômico: Reflexões e Debates, (Coordenação), Edit. ABC, vários autores, Fortaleza, 2001.
9. Editor-chefe da “Revista Ibero-Americana de Direito Constitucional Econômico, Revista da AIADCE, vol. 1 y 2, julho/dez/2001/2, Edições INESP/Assembléia Legislativa/BN, Fortaleza 2003.

II. ARTICULOS JURÍDICOS PARA REVISTAS NACIONALES Y CIENTÍFICAS PUBLICADOS EN EL EXTERIOR Y EN EL PAÍS:

- 1- Fundamentos jurídicos da ordem econômica e social do direito positivo brasileiro, Revista Forense, volume número 281, pp. 503/506, Rio de Janeiro, jan/março 1983.

- 2- A crescente publicização do direito, Revista Forense, vol. num. 285, pp. 533/542, em co autoria com Profa. Aurila Maria Carneiro Araujo, jan/mar 1984.
- 3- O direito autoral na obra cinematográfica, Revista Forense, vol. num. 286, pp. 496 e ss., Rio de Janeiro, abr/jun de 1984 igualmente publicado na Revista Jurídica, de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, ano de 1985.
- 4- Rápidas reflexões em torno do controverso conceito de ação, Revista Forense, vol. num. 292, pp. 538 e ss., em co-autoria com Profa. Aurila Ma. Carneiro Araujo, out/dez 1985.
- 5- Reflexões sobre a escola da exegese, Rev. de Atualidades Forense, num. 85, pp. 3/5, Rio de janeiro, 1984.
- 6- Constituinte e liberdade democrática na concepção burguesa, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, Brasil, vol. 27 (1), pp. 175/188, Fortaleza, 1986.
- 7- Sociologia jurídica na perspectiva da América Latina, Revista Forense, vol. num. 293, pp. 111/119, jan/março de 1986.
- 8- Reflexões sobre o liberalismo econômico e a evolução da atividade financeira do Estado, Revista Forense, vol. num. 300, pp. 427 e ss., Rio de janeiro, out/dez 1987.
- 9- A idade da terra, Revista de Humanidades da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), vol. num. 3, pp. 117/119, 1986.
- 10- Empirismo e cartesianismo enquanto metodologia preparatória para a comunicação moderna, Revista da ACM – Associação Cearense de Magistrados, vol. 2, Fortaleza, 1992
- 11- A ordem comunicacional brasileira nos termos da Constituição Federal de 1988, Revista da ACM – Associação dos Magistrados do Ceará, Fortaleza, 1993
- 12- O direito comunicacional na nova ordem constitucional brasileira, Revista Nomos, do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, vols. núms. 21/22, Fortaleza, Brasil, 1994.

- 13- Os direitos fundamentais de comunicação literária e artística no Brasil atual, Revista Internacional de Lusofonia Nu-mero 41/50 Atas do III Congresso de Literaturas Lusófonas Nós, Braga/Pontevedra, 1996, pags. 114/121.
- 14- Aproximaciones de las políticas económicas de la Unión Euro-péa y Mercosur en el âmbito del sector agroindustrial y del sector público brasileiro, Revista Actas do I Foro de Economia Galícia/América Latina, Santiago de Compos-tela, Espanha, 1996.
- 15- El Control de la constitucionalidad en el sistema brasileiro y la Acción Declaratoria de Constitucionalidad, Revista do IMC- Instituto dos Magistrados do Ceará, pags.75/144, nº 4, Fortaleza, julho/dezembro de 1998.
- 16- Biografia do Patrono Raimundo Arrais, in Revista Acadêmica, da ACSC- Academia de Ciências Sociais do Ceará, nº 1, Ano 1, Fortaleza, CE, outubro de 1998.
- 17- La organización federal del Estado: caracterización jurídico-constitucional, in Revista del Foro, Colegio de Abogados de Lima(CAL), Ano LXXXVI, Vol. 02, Peru, 1998, págs..
- 18- Reflexões sobre o Liberalismo Econômico versus mercantilismo e suas implicações políticas ,in Revista da OAB-CE, ano 26, vol. 02, Fortaleza-CE, 1998, pags. 127/133.
19. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español de cara al Fondo de Compensación Interterritorial, in Revista Cearense Independente do Ministério Público, ano 1, nº 1, Fortaleza, 1999.
- 20.La evolución del control de constitucionalidad en algunos países de América Latina y su actual situación en relación a la compensación financiera interterritorial, in Revista do Instituto Cearense de Magistrados, ano 3, vol. 5, Fortaleza- CE, 1999. Neste mesmo número da presente Revista do IMC consta ainda outro artigo intitulado “A seca e o Estado de Direito”.
21. A seca e o Estado de Direito, in Revista Essencia da UVA, Univ. Vale do Acaraú, 1999.

22. O Estado democrático de Direito e o fenômeno das secas no Nordeste brasileiro, in Revista da Associação de Magistrados do Ceará (ACM), vol. 10, ano X, Fortaleza, 1999.
23. El principio de solidaridad en el ordenamiento constitucional español, Revista do Instituto dos Magistrados do Ceará, Ano 5, número 10, julho/dezembro de 2001.
24. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España de cara al Fondo de Compensación Interterritorial, , in Revista do Instituto dos Magistrados do Ceará (IMC), vol. 07, ano V, Fortaleza, Jan/Jun.2000, págs. 267/292.
25. “Los principios constitucionales”, in V Seminario Internacional - MEMORIA Nº 6, Justicia Constitucional - publicação do Tribunal Constitucional de Bolívia, pags. 183/206, Sucre,2001.
26. “Los principios constitucionales”, in “Revista Ibero-Americana de Direito Constitucional Econômico, ano I, vol. 1, Jan/Jun.2002, págs. 202/224, Fortaleza.
27. “O princípio constitucional da solidariedade nos sistemas constitucionais ibéricos e brasileiro: uma tentativa de inserção epistemológica deste princípio na teoria geral dos direitos fundamentais”, in “Revista ibero-americana de Direito Constitucional Econômico, ano I, nº 1, jan/jun.2002, Fortaleza, págs. 34/68.
28. “Economía brasileña: situación actual de apertura de mercados y perspectivas de desarrollo “, in “Revista Acadêmica”, da Academia de Ciencias Sociais do Ceará - ACSC, ano 12, vol. 3, Fortaleza, 2001/3.
29. “ La solidaridad constitucional en el federalismo aleman” in “Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, Editora Del Rey, Belo Horizonte/ Fortaleza, Vol. Nº 2, jan/julho 2004.
30. La solidaridad constitucional italiana”, in “Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, Fundador/editor Paulo Bonavides, Del Rey Edit.Belo Horizonte/ Fortaleza, vol. Nº 1, julho/dez/2003.
31. “El constitucionalismo brasileño y la cuestión regional, in “Revista Ibero-Americana de Direito Constitucional Econômico, ano II, vol. 2, Jul/Dez.2002, págs. Fortaleza, Edições INESP 2003.

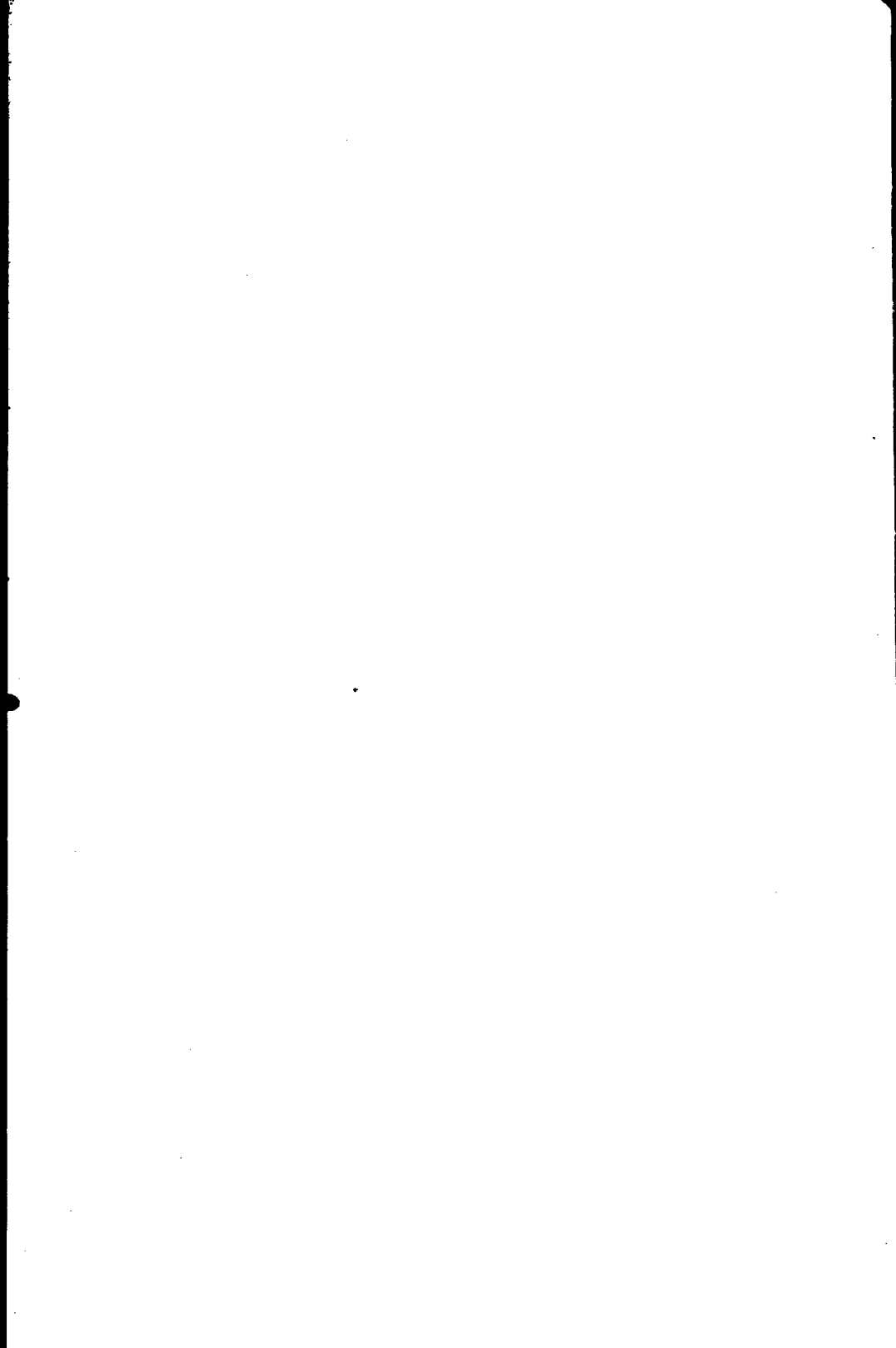
- 32 - “Los principios constitucionales y su relación con el principio constitucional de la solidaridad en el sistema brasileño.” In Revista del Tribunal Constitucional, República de Bolívia, nº 5, Diciembre de 2002, Sucre, Bolívia, pags. 239/256
- 33 - “El constitucionalismo económico brasileño en la actualidad,” Revista del Centro de Documentaciones Constitucionales de Uruguay, 2004.

II. Artículos para periódicos cearenses:

- 1 - Conjunto de artigos publicados, durante as décadas de 1960, 70 e 80, pelos seguintes jornais cearenses: Tribuna do Ceará, Gazeta de Notícias, O Estado, etc, versando sobre política cultural e cinematográfica
- 2 - Conjunto de artigos publicados no Jornal “Diário do Nordeste”, versando sobre temas gerais de Política e Direito, Economia e Sociologia Jurídica (1999/2003.)
- 3 - Editor da Revista Ibero-Americana de Direito Constitucional Econômico, na qualidade de presidente da AIDCE- Associação Ibero-Americana de Direito Constitucional Econômico e membro (juntamente com Paulo Bonavides) de seu comitê científico em Fortaleza-Ceará.
- 4 - Tem elaborado prefácios de diversos livros didáticos e científicos: “Análise marxista da globalização”, de autoria de Raimundo Augusto Sergio Nogueira Carneiro; “O Ministério Público no Estado Democrático de Direito”, de Edilson Santana Gonçalves; bem como proferido discursos por ocasião de posse de consócios e colegas em diversas instituições (IAC, ACSC, OAB, etc,etc.)

SUMÁRIO

CAPITULO PRIMERO	15
EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL Y LOS MODELOS ESPAÑOL Y BRASILEÑO DE FINANCIACIÓN DE LAS REGIONES	
CAPÍTULO SEGUNDO	91
REFLEXIONES SOBRE ALGUNOS CASOS DE UTILIZACIÓN DE FONDOS DE SOLIDARIDAD Y COMPENSACIÓN INTERTERRITORIALES EN EL DERECHO COMPARADO	
CAPÍTULO TERCERO	183
ESTUDIO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORAL (FCI) ESPAÑOL	
CAPÍTULO CUARTO	395
ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FONDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIACIÓN DEL NORDESTE (FNE) BRASILEÑO	
CAPÍTULO QUINTO	549
VISIÓN COMPARADA ENTRE LOS MECANISMOS ESPAÑOL Y BRASILEÑO DE SOLIDARIDAD Y COMPENSACIÓN INTERTERRITORIALES	
CONCLUSIONES	633
APENDICE LEGISLATIVO COMPARADO	641
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	662
EXPEDIENTE DE LA AIADCE	686
OBRAS DEL AUTOR	689
SUMÁRIO	695



(IAB), del Instituto de Abogados de Ceará (IAC), de la Academia Sobralense de Estudios y Letras (ASEL), de Unión Brasileña de Escritores(UBE), Sócio Correspondiente del CEDECU-Centro de Documentación y Estudios Constitucionales del Uruguay, entre tantos otros colegios de abogados y asociaciones constitucionales.

Coordinador del 2º Curso de Especialización en Derecho Público de la UFC (2001) y del III Curso de Especialización y Perfeccionamiento de la Escuela del Ministério Público del Estado de Ceará (EMP, 2000) y colaborador frecuente de la Escuela Superior de la Magistratura de Estado de Ceará (ESMEC), el autor tiene publicaciones en diversas revistas brasileñas e internacionales (*Jus et Praxis*, de la Universidad de Talca (Chile), Revista del Tribunal Constitucional de Bolivia, del Colegio de Abogados de Lima (Peru),etc) y publicó varios libros entre los cuales cabe destacar: **“Teoria Económica e Direito”**, (Sobral, Edit. UVA, 1999; **“Derecho Constitucional y Control de Constitucionalidad en Latinoamérica”**(*Casa José de Alencar, Programa Editorial UFC, con Prólogo del Maestro Paulo Bonavides, 2000*); **“Direito Constitucional Económico: Reflexões e Debates”**, (Editorial ABC, Coordinación, Fortaleza, 2001).

Es Fundador y Editor de la Revista de la “Associação Iberoamericana de Direito Constitucional Económico” (AIADCE), en Fortaleza-Ceará,Brasil, desde el año de 2000 que ya cuenta con dos números institucionales publicados y dos números científicos divulgados.

Ahora, la AIADCE Associação Iberoamericana de Direito Constitucional Econômico, presidida por el Prof. Dr. Regis Frota, con la edición de esta tesis doctoral como número monográfico, demuestra su gran vitalidad editorial y su elevada energía congregadora de investigaciones y estudios en el território de las letras jurídicas iberoamericanas.

DIRETORIA DA AIADCE

Francisco Régis Frota
Presidente

Raul Araújo Filho
Vice-Presidente

Antônio Dantas de Alencar Filho
Tesoureiro

CONSELHO EDITORIAL E CIENTÍFICO

Francisco Régis Frota
Raul Araújo Filho
Machidovel Trigueiro Filho
Willis Santiago Guerra Filho
Raimundo Bezerra Falcão
Paulo Bonavides
José Albuquerque Rocha
Napoleão Nunes Maia Filho
Fernando Luiz Ximenes Rocha
Luiz Djalma Barbosa Pinto
Germana de Oliveira Moraes

Espanha: Enoch Albertí Rovira (Barcelona);
Pedro Puy Fraga e Luis Caramés Vieitez
(Santiago de Compostela);
Nuria Belloso Martin (Burgos);
Francisco Fernández Segado (Madrid)

Portugal: Jorge Miranda (Lisboa) e J.J.
Gomes Canotilho (Coimbra)

França: Jean-Philippe Colson
(Montpelier)

Estados Unidos da America: Robert S.
Baker (Pittsburg)

Canadá: André Corten (Montreal)

México: Ernesto Villanueva

Venezuela: Carlos Ayala Corao (Caracas)

Colômbia: Eduardo Cifuentes (Bogotá)

Peru: Domingos García Belaúnde e
Francisco Eguiguren Praeli (Lima);
Gerardo Eto Cruz (Trujillo)

Chile: Humberto Nogueira Alcalá (Talca);
César Sepúlveda L. e Pedro Rodríguez
Carrasco (Santiago)

Bolívia: Pablo Dermizaky Peredo (Sucre)
Uruguay: Eduardo G. Esteva (Montevideo)

Brasil: Paulo Bonavides; Lopo Saraiva (Natal);
Regis Frota (Fortaleza)

Argentina: Ricardo Haro (Córdoba)
Pedro Enrique Basla (La Plata);
José Luís Lazzarini (Buenos Aires)

Costa Rica: Eduardo Sancho González



Edição da Associação Ibero-americana de Direito Constitucional Econômico

Rua João Carvalho, 800 - Sala 908 - Telefax: (85) 3224.8810 e 3261.9627
e-mail: regisfrota@hotmail.com - home page: www.aiadce.org.br
CEP: 60125-070 - Fortaleza - Ceará - Brasil

Apoio:



**Banco do
Nordeste**

O nosso negócio é o desenvolvimento

