

# A Distribuição das Despesas Públicas nas Diferentes Esferas de Governo: O Caso Espanhol

JUAN ANTONIO GIMENO ULLASTRES<sup>(\*)</sup>

## Resumo

Inicialmente o artigo faz uma revisão da literatura sobre princípios básicos de distribuição de encargos e receitas entre esferas de governo. A seguir, examina o caso Espanhol, procurando destacar aí as dificuldades e contradições relacionadas com a definição de um modelo padrão de federalismo fiscal. A tradição histórica nesse país situa-se num extremo excessivamente centralista, burocratizante e intervencionista. A Constituição em vigor (1978) propõe uma acentuada ruptura com essa tradição. A distribuição de encargos entre o poder central, as Comunidades Autônomas e os municípios delineada na Constituição é examinada na próxima seção. Na parte final, consideram-se os encargos de responsabilidade das Comunidades Autônomas conforme a Constituição de cada uma delas. Verifica-se, então, que o seu texto – em geral reflexo do poder político dessas instâncias do governo – é, não raras vezes, incompatível com a Carta Magna. O trabalho encerra com sugestões específicas para atenuar os desequilíbrios interjuridiciais quanto à distribuição de renda e autonomia.

## Abstract

At first this article presents a literature review about the tax and revenue distributional basic principles among governmental spheres. After it this paper examines the particular Spanish example trying to detach the difficult and contradictions related to the definition of a pattern of a fiscal federalism. The historical tradition of this country is settled on an extreme exceeding centralism with burocratical and intervencionist character. The current Constitution (1978) proposes an outstanding disruption with this tradition. The distribution of taxes among the Central power, the Independent Communities and the municipalities, sketched out in the Constitution, is examined on the next section of this paper. And, at the end, Independent Communities responsibility taxes are considered in accordance to the Constitution of each one of them. Then we can realize that the Constitutional text – generally a reflexion of the political power of this governmental instancies – is frequently merciless with the *Magna Charta*. This paper ends with specific suggestions to minimize revenue and autonomy distribution interjuridical disequilibrium.

---

O autor é Vice-reitor para assuntos econômicos da UNED.

(\*) Este trabalho foi apresentado na XIII Jornadas del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILALDT), realizada em Palma de Mallorca – Espanha, de 14 a 17 de setembro de 1987.

## 1. Problemas Básicos da Distribuição de Encargos

A análise dos estudiosos da Fazenda Pública concentrava-se, tradicionalmente, no conjunto de bens e serviços que o Setor Público oferece em uma economia de mercado, assim como nos problemas que emergem da distribuição dos custos destes bens e serviços entre os cidadãos. Todavia, nas últimas décadas tem-se evidenciado cada vez mais o fato universal da coexistência de diferentes níveis territoriais dentro dessa grande entidade, ficticiamente unitária, denominada "Setor Público"

Qualquer que seja a organização política do Estado, pode-se admitir como regra geral a existência de, pelo menos, três níveis fundamentais dentro da administração pública: uma administração central, administrações locais menores (municípios) e alguma estrutura intermediária que se pode definir, de forma genérica, como administrações regionais (na Espanha, Comunidades Autônomas). Desse modo, torna-se uma questão fundamental para a Fazenda Pública delimitar a **organização territorial** da administração financeira; o nível e a autonomia com que oferece os bens e serviços; e a maneira como se distribui a carga tributária, a que é, em última instância, suportada por um único contribuinte, comum para todos os níveis mencionados.

A **completa descentralização** apresentará vantagens devido à maior proximidade entre a administração e os administrados e estas vantagens manifestam-se numa maior sensibilidade para o conhecimento das preferências dos indivíduos, maior adequação entre demanda e oferta de bens públicos e maior eficiência social dos programas coletivos. Aplicando-se de forma global o princípio do benefício (toda despesa é paga pelo conjunto de indivíduos que dela usufrui) consegue-se uma aproximação ao mecanismo de mercado, evitando-se, assim, a difícil explicitação da demanda de bens públicos através da suposta mobilidade dos cidadãos que, "votando com os pés", procurariam a localização ótima em função do nível de serviços públicos/pressão fiscal escolhido. Por outro lado, a concorrência entre as diversas unidades descentralizadas pode provocar a busca de técnicas mais eficientes, facilitando processos de produção mais aperfeiçoados com o intuito de levar os bens e serviços públicos a uma melhora.

Face às vantagens teóricas da descentralização (às que freqüentemente se devem acrescentar circunstâncias históricas e sociológicas, como se observa, no caso da Espanha, em Catalunha ou no País Basco), difundiram-se amplamente, na doutrina, as idéias desenvolvidas por Musgrave-Oates. De acordo com elas, dos três ramos orçamentários definidos por Musgrave, a discussão centrar-se-ia, exclusivamente, na função alocativa, uma vez que a função estabilizadora e a distributiva da renda seriam objetivos próprios da administração central.

A política fiscal **estabilizadora** deve ficar centralizada, já que, segundo afirma Oates, se “cada nível de governo pudesse criar e destruir dinheiro, haveria um incentivo irresistível para uma rápida expansão monetária” O mesmo caráter “desestabilizador”, além de ineficaz, é atribuído a uma hipotética utilização descentralizada de outros instrumentos de política monetária (encaixes monetários, linhas de desconto, operações de *open market*...).

A ausência de fronteiras interiores e a fonte inter-relação da atividade econômica dilui espacialmente qualquer tentativa de pôr em funcionamento o efeito multiplicador da política fiscal. Por sua vez, as possibilidades de endividamento também encontram maiores dificuldades no âmbito regional, produzindo-se aqui as primeiras “economias de escala” a favor do governo central (v. REFUSE, 1965).

Se a primeira parte dos argumentos levantados é compartilhada pela maioria dos autores (e das legislações), o problema fundamental surge com respeito ao último ponto assinalado. Neste sentido, ainda que a política monetária e estabilizadora se mantenha centralizada, no caso de se reconhecer uma certa autonomia financeira aos organismos locais menores, dificilmente pode-se negar a eles a possibilidade de endividar-se, de fechar com déficit seus orçamentos. Isto supõe uma incidência notável sobre o déficit total das administrações públicas e, portanto, sobre os objetivos macroeconômicos governamentais. Um exemplo disto é a experiência espanhola em exercícios anteriores.

As precauções no caso da Espanha vêm sendo mais formais que efetivas. A limitação quantitativa (a anuidade de amortização e juros não pode ultrapassar 25% das receitas correntes orçadas pelo organismo regional) é excessivamente ampla para ser atingida por qualquer Comunidade. A coordenação obrigatória das diferentes políticas de endividamento entre as Comunidades Autônomas e o Estado, na prática, vai pouco além de uma notificação de intenções daquelas à administração central. Qualquer tentativa de controle por parte desta última faria surgir, sem dúvida, irados protestos e, provavelmente, até recursos de inconstitucionalidade pela ingerência indevida na autonomia. Isto significa que, além da delimitação teórica, a política central ficará condicionada, necessariamente, às políticas adotadas nos diversos organismos descentralizados.

A discussão teórica é ainda mais forte no que tange à **função distributiva**. Uma política altamente descentralizada nesse sentido implicaria graves problemas como conseqüência da ausência de fronteiras e da livre mobilidade dos indivíduos. As pessoas que poderiam ser afetadas pela carga tributária em determinada região tenderiam a evitá-la procurando as comunidades de menor pressão fiscal. Por sua vez, aqueles que fossem potencialmente favorecidos em alguma região procurariam nela localizar-se. Existe, então, um incentivo real para o comportamento chamado *free-rider*, pelo qual os indivíduos busca-

riam os máximos benefícios do gasto, deixando para outros a maior parte possível da carga de financiamento (v. BUCHANAN, 1965; OATES, 1972).

Apesar dos problemas mencionados, é difícil negar às autoridades regionais a possibilidade de aplicar uma política distributiva. Sem dúvida, o conhecimento das conseqüências potenciais de um "excesso de redistribuição" levará os governos regionais a situar suas ações dentro de uma faixa em torno da média das realizadas pelas regiões vizinhas, uma vez que dificilmente poder-se-ia manter uma progressividade exagerada, como foi visto, nem tampouco seria fácil que a opinião pública e a pressão social admitissem o exemplo de prestações redistributivas em outros lugares sem reflexos nas atuações locais. Do mesmo modo que ocorre com a política econômica de um país, que não pode afastar-se atualmente das políticas seguidas no entorno, acontece também com as políticas redistributivas; negar sua possibilidade seria paternalista e, provavelmente, ineficaz, pois, acaso não tem efeitos redistributivos qualquer gasto público? Porventura as medidas de reforma de estrutura agrária ou comercial ou a regulamentação das condições trabalhistas não têm repercussões importantes na distribuição da renda e da riqueza? Não são redistributivas as ações de fomento em regiões ou comarcas deprimidas? (v. MOLDES TEO, 1978). As obras públicas em comunicações ou irrigação, em infra-estrutura, gastos em moradia, saúde ou educação... têm repercussões de tal magnitude neste aspecto que, ou negamos às regiões qualquer autonomia nas despesas, ou resulta inútil a discussão em torno dos encargos redistributivos.

Em última instância, e a experiência é evidente em tal sentido, os governos regionais ou nacionais atenderão os aspectos distributivos em função de sua própria sensibilidade política, em função de suas próprias escalas de preferências, e independentemente de que se tenha, ou não, definido sua competência nesse campo (PAULY, 1968). Isto não impede salientar um dos problemas-chave de um processo descentralizador que, em si, supõe uma tendência a acrescentar as diferenças de produção e renda entre as diversas regiões do país. Em outras palavras, a conveniência de uma política redistributiva e corretiva de desigualdades a cargo da administração central tem um importante fundamento adicional na problemática das desigualdades espaciais. Todavia, com a inevitável polêmica que acompanha qualquer política redistributiva (as regiões "ricas" sempre encontrarão razões para limitar tal atuação), existe um certo consenso sobre a necessidade de algum tipo de ação central equilibradora, à qual se fará referência posteriormente. A presença de externalidades (que também serão mencionadas) obriga a levar em conta a necessidade de transferências inter-regionais que, quase inevitavelmente, deverão ser canalizadas através do governo central.

Em qualquer dos casos mencionados, parece claro que a discussão real e efetiva a respeito da distribuição do poder financeiro entre os diversos escalões

das administrações públicas centraliza-se no capítulo da alocação de recursos, na distribuição das competências efetivas entre os diferentes níveis territoriais.

Antes de abordar o caso espanhol, será conveniente fazer uma breve revisão descritiva do mesmo, para permitir ao estrangeiro conhecer as principais características do processo.

## 2. O Modelo Espanhol

A tradição e a inércia histórica na Espanha situam-se em um extremo notavelmente centralista. Há um século atrás um forte governo central convivia com uma estrutura territorial baseada em "províncias", delimitação geográfica inferior à regional e originariamente fundamentada mais em critérios administrativos do que em históricos ou naturais (porém sem desconsiderar totalmente estes últimos). Províncias e municípios careciam de autonomia política e financeira.

Na Segunda República (1931-1936) iniciou-se um processo de reconhecimento de autonomia regional que afetou as zonas em que existia um notório sentimento de "diferenciação" em relação ao resto da Espanha: Catalunha, País Basco e, depois, Galícia. O processo ficou abortado com a Guerra Civil, e o Estado que emerge como vencedor dessa guerra caracteriza-se precisamente por um devotado centralismo e uma notável desconfiança ante qualquer aspecto descentralizador.

Um setor público altamente burocratizado, centralista e intervencionista surge, no pós-guerra, e continua até nossos dias, oferecendo serviços públicos precários, tanto em quantidade como em qualidade. Qualquer comparação destes serviços com os dos países vizinhos mostraria que, embora "tudo o não expressamente permitido estivesse proibido", na Espanha a administração central devia autorizar praticamente qualquer movimento de mercado, despesa pública e pressão fiscal, e isto não correspondia à evolução seguida nos demais países da OCDE.

A Constituição de 1978 supõe uma marcada ruptura da tradição centralista. Em seu segundo artigo afirma enfaticamente que *"se fundamenta na inquebrantável unidade da nação espanhola, pátria comum e indivisível de todos os espanhóis, e reconhece e garante o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que a integram e a solidariedade entre todas elas"*

Embora no anteprojeto da Constituição deixava-se a porta aberta à modificação da velha estrutura provincial (v. FERNÁNDEZ, 1979), no final esta é sancionada constitucionalmente, razão pela qual são mantidas, com caráter geral, entre a administração central e a municipal (à qual também se lhe reconhece constitucionalmente a autonomia) duas entidades intermediárias: as

Comunidades Autônomas no âmbito regional e as *Diputaciones* no provincial(1). Excetuando o caso do País Basco, onde a estrutura autonômica baseia-se precisamente nas *Diputaciones* Forais, nas demais regiões tudo parece indicar que a estrutura provincial pode ir, paulatinamente, esvaziando-se de conteúdo, uma vez que o peso “descentralizador” tem sido colocado nas Comunidades Autônomas e, em menor medida, nos municípios, ficando a *Diputación* ameaçada e com um horizonte sombrio.

O processo de construção do chamado “Estado das Autonomias” é assinalado pela contradição entre o passado centralista e a configuração “federalizante”, entre a inércia histórica e as demandas autonômicas, entre a desconfiança (da burocracia e do poder dominante) e a exigência constitucional. É opinião unânime que o título VIII da Constituição Espanhola de 1978 foi redigido com uma deliberada ambigüidade; com freqüentes referências (implícitas ou explícitas) ao convênio, à negociação ou à concreção posterior. Em um período de tempo realmente breve tem-se colocado em marcha um sistema no qual é freqüente encontrar vacilações e contradições, lacunas e dilapidações, pressões discutíveis e soluções heterodoxas... No entanto, o sistema resulta surpreendentemente exemplar se não forem esquecidos os condicionantes que enquadravam o processo de construção do “Estado das Autonomias”. Esse resultado, ainda inacabado, teria sido impossível sem essa margem de flexibilidade que o texto constitucional propiciava e com o que tem sido coerente o comportamento da quase totalidade dos protagonistas de decisões e pactos.

O reconhecimento obrigatório da autonomia para os três territórios históricos que foram citados anteriormente induziu um tratamento similar para as outras regiões. Contudo, a Constituição vem marcar um ritmo diferenciado. Para as regiões mencionadas e para as que conseguem superar a aparentemente(2) infranqueável barreira da maioria absoluta em cada uma das províncias possibilita-se uma ampla margem de autonomia. As demais regiões vão seguir uma via mais tranqüila, a do artigo 143, que deixa a porta aberta a cotas de autogoverno similares às previstas para aquelas, mas com prazos mais extensos e sem a necessidade de participação popular especial. Se nos territórios históricos citados se pode estimar que se arbitra um sistema autonômico, que concede maior autonomia que alguns dos países formalmente estruturados como Estado Federal, nas demais regiões parece delinear-se um processo de progressiva descentralização administrativa. Pretende-se reter as rédeas de um

---

(1) Somente em alguns casos, pelo fato da Comunidade Autônoma coincidir com a velha província, a comunidade tem absorvido a *Diputación* correspondente. Este é o caso de Madri, Navarra, Murcia, Astúrias, La Rioja e Baleares (embora aqui persistam peculiaridades insulares).

(2) Somente Andaluzia, com um *referendum* que terminou com um surpreendente triunfo esmagador do sentimento autonomista, conseguiria o acesso à “Autonomia de Primeira Categoria”.

cavalo autonomista que, em determinados momentos, parece correr absolutamente fora de controle.

Um exemplo da permanente contradição entre autonomia e centralismo pode ser encontrado no sistema de **financiamento**. Abre-se teoricamente a possibilidade de “tributos próprios”, porém proíbe-se:

- a) a dupla tributação interna;
- b) a tributação sobre elementos patrimoniais situados fora do território;
- c) os rendimentos gerados e gastos realizados fora do território;
- d) taxar negócios, atos ou fatos executados fora do território;
- e) taxar a transmissão ou exercício de bens, direitos e obrigações que não se tenham originado nem se ampliaram no referido território, ou cujo adquirente não resida no mesmo.

Reitera-se também o princípio de não interferência na livre circulação de pessoas e bens no território da nação. Se efetivamente se deseja abrir a possibilidade de tributos próprios seria melhor definir a figura que cumpre tais requisitos... no caso de existir alguma. Somente um imposto sobre o consumo arrecadado nas vendas a varejo poderia ter uma função adequada nessa direção; mas isto é outra questão.

Um exemplo similar ao anteriormente exposto ocorre com os acréscimos – impostos do estado incidentes sobre a renda ou o patrimônio das pessoas físicas domiciliadas no território – que podem ser aplicados pelas Comunidades Autônomas. Apenas uma destas Comunidades, a de Madri, tentou utilizar esta via de receitas e teve que voltar atrás por causa da reação popular adversa.

Resumindo, o sistema de financiamento das Comunidades Autônomas (excetuando o País Basco e Navarra, com regime foral especial) baseia-se, fundamentalmente, na participação de receitas do Estado e nas transferências da administração central. Embora se reduza progressivamente o montante dessas transferências, a manutenção desse sistema de financiamento reflete a incapacidade do Estado Autônomo para dar o salto definitivo necessário à sua consolidação financeira.

A reforma tributária que se inicia na Espanha de forma simultânea e paralela à do processo descentralizador não considera a maneira como são financiadas as Comunidades Autônomas. São dois caminhos paralelos que respondem a esquemas, objetivos, e até indivíduos responsáveis e negociadores distintos. As disfuncionalidades são, assim, inevitáveis porque se cria um sistema tributário com a finalidade de modernização técnica, mas sem nenhuma referência à organização territorial da Fazenda Pública. Também se delinea um sistema de financiamento autônomo que não leva em conta a sincronização com o sistema tributário geral e, convém acrescentar, omite igualmente o financiamento municipal.

O quadro da Fazenda Pública espanhola só ficará completo e coerente quando se esboçar simultaneamente o sistema tributário global, que atinge o contribuinte espanhol e a distribuição de responsabilidades e arrecadações entre os diversos níveis das administrações públicas.

Um sistema como o que vigora na atualidade propicia a dilapidação e o "vitimismo" nos governos autonômicos. A dilapidação porque estes governos têm em suas mãos a responsabilidade pelo Gasto e as vantagens da popularidade obtida devido ao fornecimento de bens e serviços públicos (a popularidade é maior quanto maiores as despesas). A isto se acrescenta a falta do freio natural que supõe a impopularidade dos aumentos da pressão fiscal necessários para financiar o Gasto. Por ser outro o centro de poder responsável pela arrecadação, a Fazenda Regional lutará por aumentar as despesas sem se preocupar com possíveis déficits, que deverão ser cobertos pelo governo central (embora formalmente outra coisa seja afirmada). Favorece-se o "vitimismo" porque a forma de obter mais recursos é, antes que a eficácia ou qualquer outra via de ortodoxia similar, protestar e reivindicar perante "o centro" os meios mesquinamente negados. E a forma de justificar qualquer falha ou deficiência na prestação de serviços, que são responsabilidades próprias dos governos autonômicos, é alegar permanentemente a escassez das dotações recebidas do sempre culpado "centro perverso"

O bom funcionamento do sistema descentralizado exige a correlação entre ambos os lados do orçamento, ou, utilizando uma expressão castelhana "*que cada palo aguante su vela*" Porém, o compromisso era concentrar-se no lado do Gasto.

### **3. A Distribuição de Encargos na Constituição Espanhola**

Quando se faz uma abordagem teórica da distribuição ótima de encargos faz-se referência a diferentes critérios, tais como: o impacto espacial ou geográfico dos bens e serviços públicos (aliado à presença e características das possíveis externalidades), a eficácia administrativa (economias de escala, saturação, garantia de níveis mínimos de empréstimo para cada território), e a adequação às preferências de cada coletividade.

É evidente que, pelo menos implicitamente, os critérios mencionados estão presentes em qualquer processo de delimitação de encargos. Também é certo, como assinalou Buchanan, que a opção final costuma responder a um equilíbrio constitucional delicado, onde fatores históricos, sociais, políticos, étnicos, geográficos e quaisquer outros que se possa imaginar, fazem ressaltar as questões mais polêmicas. Do mesmo modo, existe normalmente uma coincidência universal em determinadas matérias que o Estado central reserva pa-

ra si mesmo, que poderiam coincidir com os cinco primeiros pontos definidos no artigo 149 como atribuição exclusiva do Estado<sup>(\*)</sup> e que se encontram em maiores detalhes no anexo 2:

- 1º – A regulação das condições básicas que garantam a igualdade de todos os espanhóis no exercício dos direitos e no cumprimento dos deveres constitucionais.
- 2º – Nacionalidade, imigração, emigração, permanência de estrangeiros e direito de asilo.
- 3º – Relações internacionais.
- 4º – Defesa e Forças Armadas.
- 5º – Administração de Justiça.

A Constituição Espanhola tenta, nos artigos 148 e 149, enumerar os encargos atribuídos a cada nível das Administrações Públicas, considerando sempre a distinção entre as várias Comunidades.

O Artigo 148 delimita o **máximo** teórico dos encargos que podem ser assumidos pelas Comunidades “ordinárias” (acesso através do artigo 143) e que podem ser ampliadas após cinco anos, mediante a reforma de seus Estatutos.

O artigo 149 expressa os encargos a que o Estado se reserva com exclusividade frente às Comunidades “históricas” (ou de acesso através do artigo 151) e em face de futuras ampliações das anteriores.

Dessa maneira, parece que são fixados os limites extremos, confiando-se que os Estatutos sejam os instrumentos que delimitam com nitidez cada fronteira concreta. Mais uma vez, a porta fica aberta à negociação.

O artigo 149.3 pretende deixar definitivamente claro o sistema, se bem que sua redação confusa tenha provocado uma torrente de críticas. Este artigo poderia ser resumido da seguinte forma:

- 1º – Os Estatutos de autonomia poderão atribuir às Comunidades Autônomas os encargos não expressamente atribuídos ao Estado de forma exclusiva (enumerados no artigo 149).
- 2º – Os encargos não assumidos nos Estatutos ficam atribuídos ao Estado. Assim, está-se diante de uma cláusula residual em favor do Estado... que se vê restringida pela possibilidade prévia outorgada às Comunidades Autônomas.
- 3º – As normas do Estado prevalecerão, em caso de conflito, sobre as das Comunidades Autônomas... exceto tudo o que for de exclusiva competência destas.

O esquema é similar: existe uma cláusula genérica de predomínio que pode, porém, ser ignorada através da prévia declaração de exclusividade na competência.

---

(\*) N.T. A palavra Estado refere-se ao poder Central.

Se se compara a distribuição inicial, não com a velha tradição centralista, mas com o quadro previsto na Constituição Espanhola de 1931, ou, inclusive, com a estrutura vigente nos estados federais ou de ampla tradição descentralizadora, pode-se afirmar que a Constituição Espanhola supõe um caminho aberto, de amplas possibilidades, em favor dos encargos autonômicos. Porém, permanece uma importante margem em mão dos governos que interpretam e aplicam essa legalidade.

Sem dúvida, o problema de delimitação produz-se fundamentalmente no plano vertical, uma vez que, na grande maioria dos encargos o Estado se reserva "as bases", ficando para as Comunidades o desenvolvimento legislativo e/ou a execução correspondente. Interpretar em cada caso o alcance do conceito de "bases" e distinguir o momento em que o Estado começa a invadir o terreno reservado à Comunidade Autônoma é uma das questões mais frequentes colocadas ante o Tribunal Constitucional.

#### 4. Os Encargos nos Estatutos de Autonomia

Como foi visto, o esquema de distribuição dos encargos delineado na Constituição carece de força enquanto não se concretiza definitivamente nos respectivos Estatutos de Autonomia. É imprescindível, então, penetrar nesses estatutos se se deseja conhecer o resultado do processo. A primeira circunstância que se verifica, com certa surpresa, é que a realidade não coincide rigidamente com o perfil exato da Constituição, ou, usando uma expressão benevolente, que a delimitação constitucional tem sido incorporada aos Estatutos com ampla flexibilidade. Como exemplo podem ser mencionados seis Estatutos (Andaluzia, Canárias, Catalunha, Comunidade Valenciana, Galícia e Madri) que invertem a cláusula residual em favor do Estado, citada anteriormente, ao incluir entre os encargos assumidos ou assumíveis pela Comunidade "*todos os que não sejam atribuição exclusiva do Estado*" Com análoga economia de esforço, Baleares assume todos os encargos enumerados no artigo 148, sem maiores complicações. Era de se imaginar que isso acontecesse com todos os Estatutos, porém, observa-se que determinados encargos têm sido assumidos apenas parcialmente por algumas Comunidades Autônomas.

Como já é sabido, ante uma determinada matéria cabe assumir a competência exclusiva, o desenvolvimento legislativo e a execução (deixando as bases no âmbito estatal), ou somente a execução de normas prescritas de forma centralizada. A seguir são resumidos os encargos contidos no artigo 148 da Constituição Espanhola que não têm sido assumidos com exclusividade pelas Comunidades Autônomas abaixo relacionadas.

- 2º – Alteração de estatutos municipais e funções sobre as sociedades anônimas locais, transferíveis...

\* Desenvolvimento legislativo e execução

- Astúrias
- Castilla – La Mancha
- Castilla – León
- Extremadura
- Murcia
- Rioja

8º – Vegetação e aproveitamentos florestais

\* Desenvolvimento legislativo e execução

- Astúrias
- Canárias
- Cantábria
- Castilla – La Mancha
- Extremadura
- Madri
- Murcia
- Navarra
- Rioja

9º – Proteção do meio-ambiente

\* Desenvolvimento legislativo e execução

- Andaluzia
- Baleares
- Castilla – León
- Catalunha
- Comunidade Valenciana
- País Basco

\* Execução

- Aragão
- Astúrias (assumível)
- Canárias
- Cantábria (assumível)
- Castilla – La Mancha
- Extremadura
- Madri
- Murcia
- Navarra
- Rioja

13º – Incentivo ao desenvolvimento econômico

- \* Desenvolvimento legislativo
  - Canárias
  
- 16º – Patrimônio e monumentos
  - \* Desenvolvimento legislativo
    - Aragão
  
- 21º – Saúde e higiene
  - Desenvolvimento legislativo
    - Aragão
    - Astúrias
    - Canárias
    - Cantábria
    - Castilla – La Mancha
    - Castilla – León
    - Extremadura
    - Galícia
    - Madri
    - Murcia
    - Navarra
    - País Basco
    - Rioja
  
- 22º – Polícia local (caso assumam vigilância e proteção de seus edifícios e instalações)
  - \* Desenvolvimento legislativo e execução
    - Madri
    - Murcia
    - Rioja

Como se pode observar, nos casos enumerados renuncia-se à exclusividade em atividades carregadas, normalmente, de externalidades (meio-ambiente e saúde são os exemplos mais notórios). Surpreende, principalmente, a informação obtida no anexo 3: dois terços dos encargos que o artigo 149 da Constituição reserva exclusivamente ao Estado são assumidos nos Estatutos por determinadas Comunidades Autônomas e, em metade delas, com caráter de exclusividade. Se em alguma atividade cabem sérias dúvidas sobre a coerência jurídica dessa assunção, na maioria dos itens considerados nesse anexo parcela-se a atividade para contornar a aparente limitação constitucional: assim, o Estado reserva-se a legislação processual... mas as Comunidades reservam-se o que afeta a seus próprios tribunais; ou a legislação civil... mas assumem-se as regionais; ou os recursos hidráulicos quando as águas percorrem

mais de uma Comunidade Autônoma... mas não se somente afetam a uma; ou o regime dos funcionários... mas não dos próprios...

Um dos encargos mais cobçados tem sido a ordenação de crédito e bancos, fundamentalmente pelo atrativo que têm as caixas econômicas, normalmente muito regionalizadas.

Não é de estranhar o número elevado de atividades em que se assumem encargos de desenvolvimento legislativo e/ou de execução, uma vez que praticamente em todos eles o próprio artigo 149 menciona que a reserva do Estado afeta as bases ou a ordenação geral, sem prejuízo dos ulteriores encargos das Comunidades Autônomas.

A referência a "encargos assumíveis" deve-se ao fato de que nos Estatutos que os citam (anexo 3) se faz expressa menção aos mesmos, de modo que, seja pelo transcurso dos cinco anos previstos no artigo 148.2, seja por uma Lei Marco (150.1) ou uma Lei de Transferência específica (150.2), possam ser assumidos sem necessidade de modificar o próprio estatuto.

Em vista do exposto, comprova-se que as Comunidades históricas e Andaluzia (esta última de acesso através do artigo 151) são as que logicamente têm assumido maior número de encargos, surpreendendo a Comunidade Valenciana, considerada em nível próximo ao das citadas.

Como pode ser observado no anexo 5, que mostra as cifras de financiamento previstas pelo Ministério da Fazenda para 1987 (sem contabilizar alguns ajustes que a seguir serão mencionados), são precisamente as Comunidades citadas (junto às Canárias) as únicas que até agora têm assumido os encargos em educação, que hoje representam o componente fundamental, em termos quantitativos, das transferências de fundos para as Comunidades Autônomas.

A conclusão mais importante a que se chega, a partir do exame dos encargos e sua distribuição, é que o debate teórico serve apenas para demarcar critérios elementares de distribuição. Mas esses critérios, que podem ser implicitamente inferidos da própria redação dos artigos 148 e 149 da Constituição Espanhola, precisam ser definidos e aplicados com a máxima flexibilidade uma vez que sempre será necessária a adaptação ao caso concreto.

Provavelmente, o passar do tempo e a força dos fatos possam provocar uma distribuição bem homogênea. Normalmente, estes processos levam gerações para se efetivarem mas, na Espanha, foi dado um passo fundamental em praticamente um quinquênio. Por outro lado, já que as Comunidades Autônomas estão incorrendo num importante volume de "custos fixos", parece recomendável que o processo desconcentrador chegue o mais rapidamente possível, de modo que os mesmos se tornem rentáveis.

Tudo isso leva a se dar mais ênfase ao debate sobre os critérios de distribuição, sendo inevitável a aplicação de correções para se conseguir o equilíbrio desejado. Este é o último tópico a ser abordado.

## 5. O Equilíbrio

Os princípios gerais podem dizer pouco além do seguinte: quando a ação pública é limitada a um âmbito geográfico reduzido parece recomendável atribuir a competência a este, mas, se o bem ou serviço público é de caráter indivisível, ou seja, se afeta toda a coletividade e/ou os efeitos externos distribuem-se geograficamente de maneira ampla, será preferível manter a competência estatal(\*).

Em geral, o debate centrar-se-á em determinar se predominam os efeitos externos ou a concentração espacial dos mesmos. Na maioria dos casos, a delimitação final resultará mais centralizada ou mais autonomista segundo o ponto de vista valorativo que se tenha tomado: ou se considera que os bens e serviços devem ser prestados centralizadamente desde que seus benefícios se circunscrevam especificamente a um território e/ou a seus cidadãos; ou se pressupõe, pelo contrário, que os bens e serviços devam ser oferecidos de maneira descentralizada, e que somente deverão ser assumidos por instâncias superiores (especialmente falando) quando os efeitos dos mesmos transcendam significativamente o âmbito menor. Esta é uma opção transcendental, muito conhecida juridicamente, no que diz respeito a quem de direito é a presunção e a quem corresponde a contra prova. Que o equilíbrio se aproxime finalmente mais de um lado que de outro é, geralmente, um problema de força.

Qualquer que seja a posição final, é evidente que o equilíbrio equitativo não se produz automaticamente. Já se fez menção, de um lado, aos desequilíbrios distributivos que, presentes em qualquer caso, tenderiam a agravar-se mais quanto menor fosse o peso compensador da centralização de encargos. Por outro lado, quanto mais generalizada estivesse a descentralização de encargos, a presença de externalidades na prestação de bens e serviços públicos realizada por uma comunidade exigiria a correção (na direção que correspondesse) dos efeitos sobre as outras comunidades.

Salva a regra geral da distribuição de encargos, parece mais útil centrar o debate em como determinar instrumentos equilibradores *a posteriori*, já que eles serão inevitáveis mesmo supondo que se encontrasse (e se aplicasse) uma hipotética distribuição ótima definida teoricamente.

O primeiro aspecto, o redistributivo, é considerado no sistema espanhol através de três mecanismos de diferente eficácia do ponto de vista teórico e prático.

Em primeiro lugar, entre as variáveis empregadas para calcular a participação em receitas do Estado por parte das Comunidades Autônomas, considera-se a riqueza relativa, que favorece levemente as regiões "mais pobres" Diz-

---

(\* ) Refere-se ao poder Central.

se levemente porque o peso que se lhe outorga não atinge 2%, pelo que, na prática, teria apenas um certo caráter testemunhal.

Mais importante, teórica e praticamente, é o **Fundo de Compensação Interterritorial** (FCI), concebido no artigo 157 da Constituição Espanhola como mecanismo básico de correção dos desequilíbrios territoriais, com a finalidade de tornar efetivo o princípio de solidariedade. Tal fundo destina-se, supostamente, a gastos de investimento nos territórios menos desenvolvidos. Na Lei Orgânica de Financiamento das Comunidades Autônomas a atribuição do Fundo era de competência do Estado. Sua dotação de recursos, retirados dos orçamentos do Estado, equivale a uma quota mínima de 30% do investimento público aprovado nos orçamentos gerais de cada exercício, e sua distribuição obedece a quatro critérios: o inverso da renda por habitante, a taxa de imigração dos últimos dez anos, a porcentagem de desemprego sobre a população economicamente ativa e a superfície territorial.

A primeira parte das disposições do FCI é coerente com um sistema no qual, como foi visto, o financiamento continua a basear-se na transferência de receitas do Estado para as Comunidades, já que seria absurdo que fossem estas últimas as que, em direção contrária, dotassem o Fundo.

Com referência aos critérios utilizados, os dois primeiros parecem indiscutíveis. Por sua vez, a taxa de desemprego favorece, na década atual e em termos relativos, as regiões mais industrializadas, razão pela qual, embora esteja fora de cogitação a conveniência de qualquer tipo de ajuda, parece discutível utilizar este fator de ponderação num Fundo de caráter mais estrutural, em favor de zonas deprimidas. O critério de superfície, justificado desde a perspectiva de determinados investimentos, tampouco parece defensável teoricamente como índice redistributivo. Este critério justifica-se somente se se levar em consideração que as três regiões com maior superfície (Castilla-León, Andaluzia e Castilla-La Mancha) ocupavam, em 1977, os 13º, 15º e 12º lugares (sobre 17) na classificação de renda *per capita*. Por sua vez, a região mais pobre, Extremadura, é a quinta em superfície. Isto significa que quatro das cinco regiões com maior superfície estão entre as seis com menor nível de renda *per capita*. Na totalidade dos casos, os dois índices (taxa de desemprego e superfície) apresentaram uma ponderação de 5% cada, frente a 20% do saldo migratório e 70% da renda *per capita*. Os dados referentes aos critérios mencionados encontram-se no anexo 6.

O ingresso na Comunidade Econômica Européia e a existência nesta de um fundo específico de apoio ao desenvolvimento regional (FEDER) que, como no caso do FCI, exige a inclusão dos projetos de investimento num plano de desenvolvimento regional, recomendam que ambos os fundos sejam coordenados segundo as duas seguintes regras:

1º – As Comunidades Autônomas poderão propor projetos FEDER e conse-

guir, em função dos méritos dos mesmos, financiamento até um limite máximo de 30% de seu respectivo FCI. Este limite deverá ser interpretado como aplicável à despesa anual dos novos projetos FEDER apresentados juntamente com a dos projetos FEDER em execução em cada Comunidade.

- 2º – As Comunidades Autônomas co-financiarão os projetos que, propostos por elas, tenham obtido ajuda do FEDER, utilizando os recursos de seu respectivo FCI.

Isto significa que cada Comunidade pode incrementar em 30% sua parcela derivada do FCI, sempre que apresentar projetos de desenvolvimento em quantidade e qualidade suficiente para serem aprovados pela Comissão Européia.

Na medida em que as regiões assistidas pela Comunidade se encontrem entre as de menor nível de renda, o resultado líquido é, sem dúvida, mais progressivo, isto devido mais ao FEDER que ao FCI espanhol. Com o tipo de ordenação antes mencionado não se consegue mais que um leve estímulo às Comunidades Autônomas para que acudam ao Fundo Europeu. Este estímulo seria mais eficaz e com resultado mais “compensador” se implicasse a colaboração adicional extraordinária do Estado, cobrindo pelo menos uma parte dos 30% imputados à Comunidade Autônoma.

Um último instrumento, de grande importância teórica mas de reduzido efeito prático até o presente exercício, é a alocação de recursos prevista no artigo 15 da Lei Orgânica de Financiamento das Comunidades Autônomas (LOFCA). A finalidade da mesma é a nivelção na prestação de serviços públicos fundamentais, de acordo com o princípio constitucional pelo qual se deve garantir um mínimo para todos os espanhóis.

Durante o período transitório, até 1987, o Ministério da Fazenda justificou a não aplicação do artigo 15, devido ao fato de a participação nas receitas do estado ter garantido o custo efetivo dos serviços transferidos, tendo as insuficiências verificadas sido compensadas pela Fazenda estatal. Todavia, não é isto que se verifica. Tendo em vista que algumas Comunidades apresentam situações marcadamente inferiores comparativamente a outras, somente uma decidida ação de investimento poderia compensar os notórios déficits de infraestrutura, que acarretam um deficiente serviço público ou uma elevação de seu custo, não apenas para a Administração, mas também para os usuários. Na medida em que o Fundo de Compensação, a ser distribuído entre todas as Comunidades e não somente entre aquelas menos favorecidas, dificilmente pode cumprir essa tarefa, deve-se aproveitar esta importante via prevista na LOFCA.

O Ministério da Fazenda, ao propor o sistema definitivo, reconhece a mencionada lacuna e afirma que *“deve constituir uma tarefa imediata o estudo*

*e análise dos serviços públicos fundamentais, a determinação de seu nível médio de prestação e sua relação com os recursos que o sistema proporciona a cada Comunidade para a prestação dos mesmos”* O objetivo está bem definido. No entanto parece que, até o momento, as dificuldades desse estudo têm propiciado mais a utilização da alocação de recursos do artigo 15, como base de negociação com as Comunidades insatisfeitas com a distribuição dos mesmos, do que o cálculo resultante de um estudo detalhado.

A recomendação do Ministério da Fazenda faz recair sobre as Comunidades que se considerarem com direito a essa alocação a iniciativa de apresentar o estudo de suas dotações e necessidades e uma proposta de metodologia de análise. O confronto entre todas as informações propiciaria a elaboração de planos setoriais (diferenciados para cada serviço público fundamental) que a médio prazo permitissem um equilíbrio inter-regional e, se for o caso, possíveis transferências compensatórias para gastos correntes. Evidentemente, as compensações automáticas não impedem a existência de outras, discricionais, que utilizando fundos orçamentários não descentralizados, pudessem ser arbitrados pelo Governo Central.

Todavia, a baixa ponderação redistributiva dos índices de distribuição, a inclusão de todas as Comunidades no FCI e a não aplicação real do artigo 15 da LOFCA fazem temer que não está sendo totalmente cumprida a compensação redistributiva exigida pelo processo descentralizador segundo uma perspectiva de solidariedade, como é claramente definida pela Constituição. Isto parece ser corroborado pelos estudos disponíveis sobre a evolução da distribuição regional da renda e da produção na Espanha.

Resta mencionar um último aspecto que não se encontra previsto normativamente, apesar das contínuas referências nas análises teóricas, e que é o caso das **externalidades** na prestação de um bem ou serviço público numa Comunidade Autónoma, ou nas conseqüências de determinadas normas aplicadas em certas comunidades e que repercutem de alguma forma sobre as outras.

Como se pode observar numa rápida leitura do artigo 149 da Constituição Espanhola, o Estado se reserva a competência nos casos em que as externalidades são mais evidentes, atenuando aparentemente o problema. Contudo, foi visto também que, de modo freqüente, tal reserva só afeta as bases ou condições gerais, mas não o desenvolvimento da legislação e/ou execução, que pode e costuma ser suficiente. A providência mais simples e habitual pode afetar as medidas sobre o meio-ambiente, bem como as sanitárias, o transporte ou o comércio interior. Os encargos assumidos por uma Comunidade repercutem, positiva ou negativamente, nas demais e dever-se-iam determinar fórmulas que permitissem uma adequada compensação.

Uma vez que são poucos os indivíduos afetados e reduzidos os custos de

identificação e negociação, poderiam ser aplicados, sem excessiva dificuldade, os esquemas elaborados no marco teórico da denominada "análise econômica dos direitos de propriedade". É preciso definir com clareza quem tem direito de preferência e, no caso, direito de veto, de forma que se possa estipular indenizações que, sem impossibilitar o exercício de uma competência, evitem prejuízos externos.

O Senado, como fórum que cumpre o papel de representação territorial, deveria ser o lugar para debater o problema, facilitando a consolidação de um processo descentralizador ainda mais ambicioso, uma vez que diminuiriam os perigos desequilibradores. Nesse sentido, como é muito bem definido no artigo 2º da Constituição Espanhola (citado anteriormente), o equilíbrio fundamental (o objetivo mais difícil) encontra-se na harmonização dos princípios de autonomia e de solidariedade. Se o desenvolvimento da primeira aconselha a deixar a responsabilidade do maior número de encargos aos níveis geograficamente menores de governo, a segunda obriga a refletir sobre a adequação dos conseqüentes desequilíbrios potenciais, por razões de equidade e eficiência.

#### Referências Bibliográficas

- BUCHANAN, J. *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago, Rand Mc Nally, 1965.
- FERNÁNDEZ, T. R. *La Organización Regional. Apunte Crítico del Anteproyecto de Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.
- MOLDES TEO, E. Introducción a la Problemática de la Fiscalidad Regional. *Revista de Economía y Hacienda Local*, 7 (23), EDF, Maio-agosto, 1978.
- MUSGRAVE, R. A. Theory of Fiscal Federalism. *Public Finance/Finance Publiques*, 24 (4), 1969.
- OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. N. York, Harcourt-Brace Javanovich, 1972.
- PAULY, M. V. La Redistribución de la Renta como Bien Público Local. *Revista Hacienda Pública Española*, nº 50, 1978.
- REFUSE, R. N. Cyclical Behavior of State Local Finance. In: MUSGRAVE, R.A. (ed.). *Essays in Fiscal Federalism*. Washington, The Brooking Institution, 1965.

---

(Originais recebidos em outubro de 1987)

## ANEXO 1

### Artigo 148 da Constituição Espanhola

1. As Comunidades Autônomas poderão assumir encargos nas seguintes matérias:
  - 1º. Organização de suas instituições de autogoverno.
  - 2º. As alterações dos estatutos municipais compreendidos em seu território e, em geral, as funções que correspondam à administração do Estado sobre as Sociedades Anônimas locais e cuja transferência seja autorizada pela legislação sobre o Regime Local.
  - 3º. Ordenação do território, urbanismo e moradia.
  - 4º. As obras públicas de interesse da Comunidade Autônoma em seu próprio território.
  - 5º. As ferrovias e estradas cujo itinerário esteja incluído integralmente no território da Comunidade Autônoma e, nos mesmos termos, o transporte desenvolvido por estes meios ou por cabo.
  - 6º. Os portos de refúgio, os portos e aeroportos desportivos e, em geral, os que não desenvolvam atividades comerciais.
  - 7º. A agricultura e pecuária, de acordo com a ordenação geral da economia.
  - 8º. Vegetação e aproveitamentos florestais.
  - 9º. A gestão em matéria de proteção do meio-ambiente.
  - 10º. Os projetos, construção e exploração dos aproveitamentos hidráulicos, canais e irrigação de interesse da Comunidade Autônoma: as águas minerais e termais.
  - 11º. A pesca em águas interiores, o mariscar e a aqüicultura, a caça e a pesca fluvial.
  - 12º. Feiras interiores.
  - 13º. O incentivo ao desenvolvimento econômico da Comunidade Autônoma dentro dos objetivos fixados pela política econômica nacional.
  - 14º. O artesanato.
  - 15º. Museus, bibliotecas e conservatórios de música de interesse para a Comunidade Autônoma.
  - 16º. Patrimônio e monumentos de interesse da Comunidade Autônoma.
  - 17º. O incentivo à cultura, à pesquisa e, se for o caso, ao ensino da língua da Comunidade Autônoma.
  - 18º. Promoção e ordenação do turismo em seu âmbito territorial.
  - 19º. Promoção do esporte e do adequado emprego do lazer.
  - 20º. Assistência social.
  - 21º. Saúde e higiene.
  - 22º. A vigilância e proteção de seus edifícios e instalações. A coordenação

e demais prerrogativas em relação às polícias locais nos termos estabelecidos por uma lei orgânica.

2. Decorridos cinco anos, e mediante a reforma de seus estatutos, as Comunidades Autônomas poderão ampliar sucessivamente seus encargos dentro do quadro estabelecido no artigo 149.

## **ANEXO 2**

### **Artigo 149 da Constituição Espanhola**

1. O Estado tem competência exclusiva sobre as seguintes matérias:
  - 1º. A regulação das condições básicas que garantam a igualdade de todos os espanhóis no exercício dos direitos e no cumprimento dos deveres constitucionais.
  - 2º. Nacionalidade, imigração, emigração, permanência de estrangeiros e direito de asilo.
  - 3º. Relações internacionais.
  - 4º. Defesa e Forças Armadas.
  - 5º. Administração de Justiça.
  - 6º. Legislação mercantil, penal e penitenciária; legislação processual, sem prejuízo das necessárias especialidades que, a esse respeito, se derivem das particularidades do direito substantivo das Comunidades Autônomas.
  - 7º. Legislação trabalhista, sem prejuízo de sua execução pelos órgãos das Comunidades Autônomas.
  - 8º. Legislação civil, sem prejuízo da conservação, modificação e desenvolvimento pelas Comunidades Autônomas dos direitos civis, forais ou especiais, onde existam. As regras relativas à aplicação e eficácia das normas jurídicas, relações jurídico-civis relativas às formas de matrimônio, ordenação dos registros e instrumentos públicos, bases das obrigações contratuais, normas para resolver os conflitos de leis e determinação das fontes do Direito (respeito às normas de direito foral ou especial).
  - 9º. Legislação sobre propriedade intelectual e industrial.
  - 10º. Regime alfandegário e tarifário, comércio exterior.
  - 11º. Sistema monetário: divisas, câmbio e convertibilidade; bases da ordenação do crédito, bancos e seguros.
  - 12º. Legislação sobre pesos e medidas, determinação da hora oficial.
  - 13º. Bases e coordenação do planejamento geral da atividade econômica.
  - 14º. Fazenda geral e dívida do Estado.

- 15º. Incentivo e coordenação geral da pesquisa científica e técnica.
- 16º. Saúde exterior. Bases e coordenação geral da saúde. Legislação sobre produtos farmacêuticos.
- 17º. Legislação básica e regime econômico da previdência social, sem prejuízo da execução de seus serviços pelas Comunidades Autônomas.
- 18º. As bases do regime jurídico das Administrações públicas e do regime estatutário de seus funcionários que, em todos os casos, garantirão aos administrados um tratamento comum; o procedimento administrativo comum sem prejuízo das especialidades derivadas da organização própria das Comunidades Autônomas; legislação sobre expropriação forçada, legislação básica sobre contratos e concessões administrativas e o sistema de responsabilidade de todas as Administrações Públicas.
- 19º. Pesca marítima, sem prejuízo dos encargos que na ordenação do setor sejam atribuídos às Comunidades Autônomas.
- 20º. Marinha mercante e embandeiramento de navios; iluminação de costas e sinais marítimos; portos de interesse geral; aeroportos de interesse geral; controle do espaço aéreo, trânsito e transporte aéreo; serviço meteorológico e matrícula de aeronaves.
- 21º. Ferrovias e transportes terrestres que atravessam o território de mais de uma Comunidade Autônoma; regime geral de comunicações; tráfego e circulação de veículos a motor; correios e telecomunicações, cabos aéreos, submarinos e radiocomunicação.
- 22º. A legislação, ordenação e concessão de recursos e aproveitamento hidráulico das águas que percorrem mais de uma Comunidade Autônoma, e a autorização das instalações elétricas quando seu aproveitamento afete outra comunidade ou o transporte de energia ultrapasse seu âmbito territorial.
- 23º. Legislação básica sobre proteção do meio ambiente, sem prejuízo das prerrogativas das Comunidades Autônomas de estabelecer normas adicionais de proteção. A legislação básica sobre vegetação, aproveitamentos florestais e vias pecuárias.
- 24º. Obras públicas de interesse geral ou cuja realização afete a mais de uma Comunidade Autônoma.
- 25º. Bases do regime de mineração e energético.
- 26º. Regime de produção, comércio, posse e uso de armas e explosivos.
- 27º. Normas básicas do regime de imprensa, rádio e televisão e, em geral, de todos os meios de comunicação social, sem prejuízo das faculdades que, em seu desenvolvimento e execução, correspondam às Comunidades Autônomas.

- 28º. Defesa do patrimônio cultural, artístico e dos monumentos espanhóis contra a exportação e a espoliação de museus, bibliotecas e arquivos estatais sem prejuízo de sua gestão por parte das Comunidades Autônomas.
  - 29º. Segurança pública, sem prejuízo da possibilidade de criação de polícias pelas Comunidades Autônomas na forma que se estabeleça nos respectivos estatutos, no limite estabelecido pela Lei Orgânica.
  - 30º. Regulação das condições de obtenção, expedição e homologação de títulos acadêmicos e profissionais e normas básicas para o desenvolvimento do artigo 27 da Constituição, a fim de garantir o cumprimento das obrigações dos poderes públicos nesta matéria.
  - 31º. Estatística para fins estatais.
  - 32º. Autorização para a convocatória de consultas populares através de *referendum*.
2. Sem prejuízo dos encargos que poderão assumir as Comunidades Autônomas, o Estado considerará o serviço de cultura como dever e atribuição essencial, e facilitará a comunicação cultural entre as Comunidades Autônomas.
  3. As matérias não expressamente atribuídas ao Estado por esta Constituição poderão corresponder às Comunidades Autônomas, em virtude de seus respectivos estatutos. O encargo sobre as matérias que não tenham sido assumidas pelos Estatutos de Autonomia corresponderá ao Estado, cujas normas prevalecerão, em caso de conflito, sobre as das Comunidades Autônomas, em tudo o que não seja atribuído ao encargo exclusivo destas. O direito estatal será, em todo caso, supletivo do direito das Comunidades Autônomas.

**ANEXO 3**

**ENCARGOS DO ART. 149 ASSUMIDOS POR ESTATUTOS  
DE COMUNIDADES AUTÔNOMAS**

Encargo	Exclusivo	Desenvolvimento	Execução	Assumível
6	Catalunha, Comu- nidade Valenciana, País Basco, Gálcia	Baleares	Andaluzia, Navarra	Astúrias, Murcia
7	---	---	Andaluzia, Balea- res, Canárias, Catalunha, Com. Valenciana, Gálcia, Navarra, País Basco	Astúrias, Aragão, Castilla-León, Murcia, Rioja
8	Aragão, Baleares, Catalunha, Com. Valenciana, Gálcia, Navarra, País Basco	---	---	---
9	---	---	Andaluzia, Cata- lunha, Com. Valen- ciana, Gálcia, Navarra, País Basco	Extremadura, Castilla-León, Castilla-La Mancha
11	Castilla-La Mancha, Catalunha, Gálcia, Navarra, País Basco	Andaluzia, Aragão, Astúrias, Baleares, Canárias, Com. Valenciana, Extre- madura, Madri, Rioja	---	Castilla-León
12	---	---	Andaluzia, Com. Valenciana, Navarra, País Basco	---
15	País Basco	---	---	Castilla-La Mancha, Murcia
16	Catalunha, Com. Valenciana, País Basco	---	Andaluzia, Navarra	Astúrias, Baleares, Castilla-León, Murcia
17	---	Astúrias, Baleares, Canárias, Castilla- León, Catalunha, Com. Valenciana, Gálcia, Murcia, Navarra, País Basco	---	Aragão, Castilla-La Mancha, Extre- madura, Rioja
18	Andaluzia, Navarra, País Basco	TODAS	---	---

DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

continuação

Encargo	Exclusivo	Desenvolvimento	Execução	Assumível
19	---	Andaluzia, Baleares, Canárias, Catalunha, Com. Valenciana, Galícia, País Basco	---	---
20	---	---	Andaluzia, Catalunha, Navarra, País Basco	Baleares
21	---	Baleares, Madri	Andaluzia, Aragão, País Basco	Astúrias, Castilla-León
22	Andaluzia, Navarra	---	---	Astúrias, Canárias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Murcia
23	---	---	---	Murcia
24	---	---	---	Canárias, Castilla-León, Murcia
25	Galícia	TODAS (exceto Baleares, Rioja)	---	Rioja
27	---	Andaluzia, Baleares, Canárias, Catalunha, Com. Valenciana, Galícia, Madri, Navarra, País Basco	---	Aragão, Astúrias, Castilla-La Mancha, Cast.-León, Extremadura, Murcia, Rioja
28	---	---	Andaluzia, Astúrias, Baleares, Canárias, Cast. León, Com. Valenciana, Cast.-La Mancha, Catalunha, Madri, Murcia, Navarra, Rioja	---
29	---	Astúrias	---	---
31	Andaluzia, Aragão, Baleares, Canárias, Cantábria, Cast.-La Mancha, Catalunha, Comunidade Valenciana, Galícia, Navarra, País Basco, Cast.-León	Extremadura, Murcia, Rioja	Madri	Astúrias
32	Andaluzia, País Basco	Com. Valenciana, Catalunha	---	Astúrias, Extremadura, Murcia

## ANEXO 4

### OUTROS ENCARGOS E ATRIBUIÇÕES

Encargo	Exclusivo	Desenvolvimento e Execução	Execução	Assumíveis
Agentes de Câmbio e Bolsa			PB, Cat, An	
Águas Subterrâneas				Can, C-M, C-L, Mu
Bens de Domínio Público	PB, As			
Bolsa	PB, N, Cat			
Câmara, Comércio, Indústria, Propriedade	PB, As, Cat, N	V, Ca	M	AR, Ex, R
Cassinos, Jogos e Apostas	V, PB, G, Cat, As, N	Ca	Ar	Can, C-M, C-L, Ex, Mu
Colégios Profissionais e Exercício Interno	V, PB, Cat, As, N	Ca		Ar, B, Ex
Cooperativas e Mutualismos	V, PB, Cat, As, N	B, G	Ca	CM, Ex
Corporações de Direito Público		C-M, M		C-L
Defesa do Consumidor, Comércio interior	PB, G	Ar,	As, Mu, B, Ex, C-M, R, Ca, M, Can	
Denominações de Origem	G, R, N	B	As, Mu, Ex, C-M, Ca, M, Can, Ar	
Feiras Internacionais			PB, V, Cat, Ca, An, N	B, C-M, C-L
Fundos de Emprego			Ex	B, C-M, C-L, Ex
Fundações e Associações	V, PB, G, Cat, As, N		R	
Indústria	PB, G, Cat, N	Ca, Ar	As, Mu, C-L, C-M, B, Ex, R, Ca, M	
Ordenação da Fazenda Pública	C-L, B			
Proteção Cível, Salvamento marítimo			B, PB, G, Cat, An	
Publicidade	V, G, Cat, As, N		C-L, Ar	B, Can
Reserva de Recursos (monopólios)		V, PB, G, An, N		
Salvamento Marítimo				As, Can, Mu
Tratados Internacionais			As, Mu, C-L, B, Ex, C-M	

Nota: V = Com. Valenciana; An = Andaluzia; Cat = Catalunha; Ca = Canárias; Ar = Aragão; C-L = Castilla-León; Can = Cantábria; G = Gália; C-M = Castilla-La Mancha; N = Navarra; PB = País Basco; B = Baleares.

**ANEXO 5**  
**NOVO SISTEMA DE FINANCIAMENTO (MILHÕES DE PESETAS)**

Comunidades Autônomas	Financiamento (1986)				Financiamento (1987)			Acréscimos de Financiamento	
	Encargos Comuns 1	Encargos Educação 2	Total 3 = 1+2	Encargos Comuns 4	Encargos Educação 5	Total 6 = 4+5	Absoluto 7 = 6-3	Porcentual 8	
Catalunha	29.523,8	124.328,9	153.852,7	37.479,5	130.329,1	167.808,6	13.955,9	9,1	
Galícia	26.703,9	66.596,6	93.300,5	27.445,6	66.596,7	94.042,2	741,7	0,8	
Andaluzia	63.879,8	163.419,7	227.299,5	63.980,0	165.202,0	229.182,1	1.882,6	0,8	
Astúrias	9.957,9	0,0	9.957,9	12.005,7	0,0	12.005,7	2.047,8	20,6	
Cantábria	5.806,8	0,0	5.806,8	7.525,5	0,0	7.525,5	1.718,7	29,6	
La Rioja	3.776,5	0,0	3.776,5	5.313,5	0,0	5.313,5	1.537,0	40,7	
Murcia	7362,8	0,0	7.362,8	9.054,2	0,0	9.054,2	1.691,4	23,0	
Valência	20.826,9	78.555,0	99.381,9	26.272,4	80.305,3	106.577,7	7.195,8	7,2	
0. Aragão	18.992,1	0,0	18.992,1	19.043,5	0,0	19.043,5	51,7	0,3	
1. Castilla-La Mancha	25.141,3	0,0	25.141,3	26.506,0	0,0	26.506,0	1.364,7	5,4	
2. Canárias	12.649,7	44.412,5	57.062,2	13.430,8	44.412,5	57.843,3	781,1	1,4	
4. Extremadura	16.367,5	0,0	16.367,5	16.622,1	0,0	16.622,1	254,6	1,6	
5. Baleares	6.164,0	0,0	6.164,0	6.236,9	0,0	6.236,9	72,9	1,2	
6. Madri	35.283,5	0,0	35.283,5	41.020,6	0,0	41.020,6	5.737,1	16,3	
7. Castilla y León	40.866,6	0,0	40.866,6	42.009,3	0,0	42.009,3	1.142,7	2,8	
<b>Total</b>	<b>323.301,1</b>	<b>477.312,7</b>	<b>800.615,8</b>	<b>353.945,5</b>	<b>486.845,5</b>	<b>840.791,1</b>	<b>40.175,2</b>	<b>5,0</b>	

Fonte: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

## ANEXO 6

DADOS UTILIZADOS, PONDERAÇÕES E DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO  
DE COMPENSAÇÃO INTERTERRITORIAL

Regiões	Renda per Capita (1977)	População (%)	Taxa de Desemp. (79/80)	Saldo Migratório (70/79)	Superfície	Renda per Capita	Saldo Migratório	Taxa de Desemp.	Superfície	Taxa de Desemp.	% Final	Milhões	Pesetas p/hab.
1. Madri	301.610	12,18	12,30	-14.827	7.995	4.880		0,59	0,80	5,49	9.879,48	2.235,12	
2. Catalunha	284.570	15,96	10,53	-27.940	31.930	7.180			0,32	7,41	13.339,30	2.304,39	
3. Pafs Basco	276.350	5,84	11,60	-4.134	7.261	2.790		0,35	0,07	3,17	5.708,66	2.696,81	
4. Cantábria	270.930	1,36	6,45	689	5.289	680	0,12		0,05	0,84	1.506,14	3.053,32	
5. Baleares	270.360	1,80	6,70	-389	5.014	900			0,05	1,05	1.885,71	2.892,84	
6. Aragão	257.760	3,23	8,21	1.575	47.669	1.770	0,27		0,47	2,49	4.474,42	3.820,87	
7. Navarra	257.080	1,34	10,68	-451	10.421	740		0,03	0,10	0,86	1.555,02	3.202,02	
8. Rioja	255.090	0,66	5,19	-159	5.034	370			0,05	0,42	748,58	3.115,86	
9. C. Valenciana	235.330	9,62	9,14	-9.669	23.305	6.340			0,23	6,49	11.677,63	3.345,09	
10. Murcia	226.540	2,46	6,69	1.811	11.317	1.750	0,31		0,11	2,15	3.865,28	4.329,67	
11. Astúrias	224.620	3,05	8,13	1.897	10.565	2.200	0,33		0,10	2,61	4.690,24	4.237,47	
12. Castilla-La Mancha	217.580	4,43	9,76	14.625	79.226	3.410	2,53		0,78	6,64	11.954,57	7.444,94	
13. Castilla-León	212.800	6,87	7,86	17.853	94.147	5.530	3,09		0,93	9,44	16.986,03	6.814,55	
14. Gálcia	211.500	7,43	4,34	20.606	29.434	6.090	3,56		0,29	9,79	17.618,89	6.539,34	
15. Andaluzia	192.180	16,90	16,60	42.617	87.268	16.680	7,37	2,07	0,86	26,56	47.996,68	7.827,64	
16. Canárias	190.310	4,02	11,41	-119	7.273	4.040		0,29	0,07	5,43	9.774,43	6.706,66	
17. Extremadura	149.010	2,85	15,42	14.022	41.602	4.690	2,42	1,66	0,41	9,08	16.338,95	15.782,28	
Total		100,00		504.750	70,00	20,00	5,00	100,00	180.000,00	4.962,06			

Fonte: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.