



30

2016

MEDITERRÁNEO ECONÓMICO

COLECCIÓN ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: PROBLEMAS DEL MODELO Y PROPUESTAS DE REFORMA

Coordinadores:

Ángel de la Fuente y Julio López Laborda

 **cajamar**
CAJA RURAL



MEDITERRÁNEO

ECONÓMICO

30

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA
PROBLEMAS DEL MODELO Y PROPUESTAS
DE REFORMA

Coordinadores

Ángel de la Fuente

y

Julio López Laborda



cajamar
CAJA RURAL

MEDITERRÁNEO ECONÓMICO

CONSEJO ASESOR

*Juan del Águila Molina
Joaquín Aurióles Martín
Horacio Capel Sáez
Francisco Ferraro García
José María García Álvarez-Coque
Jordi Nadal i Oller
Antonio Pérez Lao
Manuel Pimentel Siles*

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

Manuel Gutiérrez Navas

COORDINADORES [NÚM. 30]

Ángel de la Fuente Moreno y Julio López Laborda

MEDITERRÁNEO ECONÓMICO [NÚM. 30]

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: PROBLEMAS DEL MODELO Y PROPUESTAS DE REFORMA

© 2016 de la edición: Cajamar Caja Rural

© 2016 del texto: los autores

Edita: Cajamar Caja Rural

www.mediterraneoekonomico.com

mediterraneo@mediterraneoekonomico.com

Diseño de la Colección: Francisco J. Fernández Aguilera

Maquetación: Beatriz Martínez Belmonte

Imagen de cubierta: detalle de la obra *Tiempo de escuchar*, de Gisela Gaffoglio

Imprime: Escobar Impresores

ISSN: 1698-3726

ISBN-13: 978-84-95531-79-7

Depósito legal: AL-1747-2016

Fecha de publicación: noviembre de 2016

Impreso en España / Printed in Spain

Cajamar Caja Rural no se responsabiliza de la información y opiniones contenidas en esta publicación, siendo responsabilidad exclusiva de sus autores.

© Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PRESENTACIÓN.....	07
<i>Manuel Gutiérrez Navas</i>	

INTRODUCCIÓN.....	11
<i>Julio López Laborda y Ángel de la Fuente</i>	

I. VALORACIONES GENERALES DEL MODELO

BAJO EL SÍNDROME DE LA MUJER DE LOT. UN ENSAYO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA.....	23
<i>Carlos Monasterio Escudero</i>	

LAS REFORMAS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: CONFLICTOS Y COMPLEJIDAD	41
<i>Santiago Díaz de Sarralde Miguez</i>	

II. PROPUESTAS GLOBALES DE REFORMA

LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN: UNA PROPUESTA ESPECÍFICA	61
<i>Ángel de la Fuente</i>	

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA NIVELACIÓN EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	87
<i>Maite Vilalta</i>	

EQUIDAD Y RESPONSABILIDAD EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. UNA PROPUESTA DE REFORMA	117
<i>Antoni Zabálza</i>	

EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN.....	153
<i>Ignacio Zubiri</i>	

III. LA DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA

EL PAPEL DE LOS IMPUESTOS PROPIOS EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL.....	175
<i>Jorge Martínez-Vázquez</i>	

LAS ENTREGAS A CUENTA EN LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ALGUNAS OPCIONES DE MEJORA.....	191
<i>Alain Cuenca</i>	

LA MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ALGUNAS ALTERNATIVAS	211
<i>Julio López Laborda</i>	

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: UNA PROPUESTA DE MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN	231
<i>Jorge Onrubia</i>	

IV. LAS NECESIDADES DE GASTO Y LA NIVELACIÓN

LAS NECESIDADES RELATIVAS DE GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	275
<i>Francisco Pérez García y Vicent Cucarella</i>	
LOS MECANISMOS DE NIVELACIÓN EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE 2009: UNA PROPUESTA DE INDICADORES PARA EL ANÁLISIS DE SU EFICIENCIA.....	301
<i>Paula López Thomaz, Javier Loscos Fernández y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell</i>	
ANALIZANDO CRÍTICAMENTE LA NIVELACIÓN EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ESTIMAR LAS VARIABLES DISTRIBUTIVAS Y ALTERNATIVA DE REFORMA.....	327
<i>Luis Ángel Hierro Recio y Pedro Atienza Montero</i>	
LA APLICACIÓN DE LA LÓGICA DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN ALEMÁN AL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO.....	353
<i>Alfonso Utrilla de la Hoz</i>	

V. LA FINANCIACIÓN DEL GASTO SOCIAL

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DEL GASTO SOCIAL: CRONICIDAD Y DESIGUALDADES	383
<i>David Cantarero Prieto y Marta Pascual Sáez</i>	
LA DESCENTRALIZACIÓN SANITARIA, LA COHESIÓN SOCIAL Y EL BUEN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SALUD.....	401
<i>Guillem López Casanovas</i>	

VI. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

EL COMPORTAMIENTO DEL DÉFICIT Y LA DEUDA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PERÍODO 2005-2015	429
<i>Santiago Lago Peñas y Alberto Vaquero García</i>	
EL ENCAJE ENTRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN TORNO A LA COORDINACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN.....	447
<i>Roberto Fernández Llera</i>	
LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS MÁS ALLÁ DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	465
<i>Mar Delgado Téllez y Javier J. Pérez</i>	



PRESENTACIÓN

Manuel Gutiérrez Navas
Director de *Mediterráneo Económico*

La salida de la imprenta de este nuevo volumen de Mediterráneo Económico ha coincidido, de manera involuntaria, con la superación del bloqueo institucional y la conformación de un nuevo Gobierno en España. Hace un año, en el otoño de 2015, cuando comenzamos a trabajar en este proyecto y contactamos con Ángel de la Fuente y Julio López Laborda, difícilmente podíamos sospechar que en los meses siguientes íbamos a asistir a una prolongada, anómala y forzada situación de interinidad que, entre otras cuestiones fuera del ámbito de este trabajo, ha retrasado aún más la reforma del modelo vigente de financiación autonómica prevista inicialmente para 2014, cuando se postergó sine die por las restricciones presupuestarias impuestas por la coyuntura económica y lo enrarecido del ambiente político que venimos respirando desde entonces, con dos convocatorias electorales consecutivas en apenas seis meses.

El nuevo Consejo de Ministros se ha encontrado esta cuestión encima de la mesa como uno de los asuntos fundamentales a resolver a corto plazo. Porque, como señalan repetidamente los autores que participan en este monográfico, si en algo hay consenso en el momento actual es en la necesidad de discutir una reforma que, más allá de la exigencia normativa, sirva para actualizar el modelo y consolidar sus cimientos, garantizando la viabilidad de las cuentas públicas de cada territorio independientemente de cada momento del ciclo económico, o mejor dicho, con capacidad suficiente para responder ante las imprevisibles circunstancias del mismo. En la publicación de este volumen 30 de Mediterráneo Económico se dan, por tanto, dos de los elementos que tradicionalmente han caracterizado a nuestra Colección de Estudios. El de tratar temas de actualidad y amplio interés social, y el de hacerlo desde una perspectiva amplia, integradora, plural y de largo recorrido, más allá de la novedad del momento y procurando que la agenda mediática no contamine la lente del análisis con el sesgo de lo inmediato.

El de la financiación autonómica es, sin duda, uno de los temas más controvertidos de nuestra historia política reciente, y genera un auténtico «debate interminable» que, por otra parte, es común al resto de los países de nuestro entorno que presentan también una administración ampliamente descentralizada. Una complejidad que viene dada no solo por lo difícil de armonizar intereses contrapuestos en cualquier discusión presupuestaria, cuando lógicamente se parte de unos recursos limitados con los que abordar demandas crecientes, sino también porque está en relación directa con otros debates paralelos e igualmente tensos, como el del tamaño y misión de lo público, el de

la organización territorial del Estado y, en última instancia, el de la propia oportunidad de una reforma de la Constitución Española de 1978.

Desde el inicio del proceso autonómico en los primeros 80, los sucesivos pactos alcanzados en la materia y las subsiguientes modificaciones del sistema han ido conformando, por acumulación, una arquitectura compleja, densa y difícilmente inteligible que la mayoría de los especialistas apuesta por simplificar y hacer más transparente y eficiente. A lo anterior han venido a sumarse, además, las diferentes reformas estatutarias de los últimos años, el auge de los movimientos independentistas, el nuevo mapa electoral de nuestro país, que dificulta la construcción de consensos y, sobre todo, las consecuencias de la crisis de 2008, con el recorte sustancial de los ingresos públicos.

Lo cierto es que, actualmente, las comunidades autónomas gestionan más de un tercio del gasto y prácticamente la mitad del empleo público, por lo que son el brazo ejecutor del programa social del Estado y, en última instancia, los garantes de su prestación de servicios. En poco más de treinta años hemos pasado de una Administración centralista e intensamente centralizada, reacia a renunciar a sus competencias y que controlaba el volumen y el ritmo de las transferencias, a un modelo cuasi federal, aunque notablemente asimétrico, que implica la cesión progresiva de cada vez más impuestos y tasas. La velocidad y la intensidad de semejante transformación han supuesto, sin duda, un experimento territorial único en el mundo desarrollado, pero también ha generado inevitables fricciones y desigualdades en el reparto del gasto y la inversión por habitante.

Cuestiones todas ellas que han sido tratadas con la frecuencia que merecían en los números anteriores de Mediterráneo Económico. Como recuerdan los coordinadores de este volumen número 30 al inicio de su introducción, en 2006 nuestra Colección de Estudios dedicó su décima entrega, coordinada por Francisco J. Ferraro, a realizar un balance del Estado de las Autonomías con motivo de su primer cuarto de siglo de historia, y en un contexto de reescritura de los principales estatutos de autonomía. En aquel volumen escribieron varios de los autores que vuelven a participar en este, entre ellos uno de sus coordinadores, Julio López Laborda, quien ya señalaba entonces que el sistema de financiación, con la excepcionalidad del régimen foral, se acomoda en su estructura y funcionamiento a las recomendaciones teóricas del federalismo fiscal y a la experiencia de otros países con estructura federal de gobierno, lo que conlleva necesariamente «evaluaciones y correcciones periódicas» como la que actualmente nos ocupa. Mismo tema y mismo autor aparecen de nuevo varios años más tarde, en 2014, dentro del volumen 25 titulado «Un nuevo modelo económico para España» que coordinó Rafael Myro. En esa ocasión, López Laborda centraba su texto en el problema de la nivelación de los recursos disponibles, esto es, «el tratamiento igual de los iguales», o la reducción progresiva de la brecha existente entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de las regiones, y las transferencias de nivelación como instrumentos de política.

Finalmente, hemos decidido tratar la cuestión de forma monográfica en este número 30, y del resultado final destaca el consenso casi monolítico de los autores en una cuestión concreta: la necesidad de abordar una nueva etapa del sistema de financiación en el marco de una reforma constitucional, sobre los grandes ejes de la autonomía tributaria y el grado de nivelación y solidaridad entre los territorios, acompañada de una regulación clara de las bases del modelo, con



una atribución precisa de competencias y partiendo de los propios principios constitucionales de autonomía, suficiencia y solidaridad.

Para llegar a conclusiones como esta se desarrolla, a lo largo de casi 500 páginas, un notable trabajo previo de debate impreso de la mano de 24 de los mejores expertos en la temática cuya precisión y exhaustividad, como podrá apreciar el lector, les obliga a hacer uso en ocasiones de un lenguaje técnico no siempre de fácil comprensión, en ocasiones incluso arduo y poco amable, alejado de las simplificaciones. Pero, más allá de los términos especializados, remite constantemente a algo tan simple en apariencia como la capacidad de nuestro Estado social para hacer frente a su funcionamiento diario, a sus gastos corrientes, lo que impide cualquier tratamiento a la ligera.

En los próximos meses se deberán tomar decisiones de relevancia que condicionarán el futuro de nuestro modelo social. Por eso, y como dice la obra pictórica que hemos escogido para la cubierta de este número, sobre todo es «tiempo de escuchar». Desde Mediterráneo Económico solo nos queda agradecer la labor de Ángel de la Fuente y Julio López Laborda y de su equipo de reconocidos especialistas de diversas universidades, Administraciones públicas y centros de estudios. Confiamos en haber aportado no solo un buen «puñado de soluciones técnicas» al debate que se avecina, como señalan los coordinadores en su texto, sino además contribuir a repensar para la acción, y a seguir haciendo sostenible nuestro modelo territorial que, con todos sus defectos, ha sido el escenario del mayor progreso social de las diversas regiones de España y de la mayor convergencia económica con nuestro entorno. Para que así siga siendo hay que actualizarlo, desde el consenso y la responsabilidad.



INTRODUCCIÓN

Julio López Laborda^(a y b) y Ángel de la Fuente^(b y c)

^aUniversidad de Zaragoza, ^bFedea e ^cInstituto de Análisis Económico (CSIC)

Hace diez años, *Mediterráneo Económico* publicaba un «Balance del Estado de las Autonomías». La financiación autonómica constituía entonces un tema de preocupación preferente, como lo es en la actualidad y lo seguirá siendo en el futuro. Como acertadamente sostiene Kenneth C. Wheare en su obra clásica *Federal Government*: «En un sistema federal puede o no existir una solución final a la asignación de recursos financieros. Puede haber únicamente ajustes y reasignaciones a la luz de las condiciones cambiantes. Por tanto, lo que necesita un sistema federal es la maquinaria adecuada para hacer esos ajustes». Efectivamente, si se observa la realidad de cualquier país federal o descentralizado (y cada vez lo son más), se comprueba enseguida que su modelo de federalismo fiscal –esto es, de distribución de funciones e ingresos entre niveles de gobierno– está sometido a continuas discusión y cambio. Y España no es una excepción.

En la actualidad, nos aproximamos a una nueva revisión del sistema de financiación autonómica. Lógicamente, en ese proceso, las comunidades autónomas apoyarán aquellas opciones de reforma que se acomoden mejor a sus intereses particulares, y el resultado final será el fruto de una decisión política, como no podría ser de otra manera. Ahora bien, es bueno que los negociadores –comunidades autónomas y nivel central– dispongan del mayor número posible de alternativas fundamentadas técnicamente para apoyar el proceso negociador.

Eso pretende, precisamente, este nuevo número de *Mediterráneo Económico*: proporcionar un buen puñado de soluciones técnicas a los problemas que tiene planteado el sistema de financiación autonómica sin olvidar, como recomienda Wheare, «la maquinaria adecuada para hacer esos ajustes». En las colaboraciones que integran este volumen se discute sobre todos los aspectos relevantes del modelo: la garantía del equilibrio financiero vertical, la descentralización tributaria, la cuantificación de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de las comunidades autónomas, la administración tributaria, el grado y los instrumentos de nivelación, el establecimiento de períodos transitorios, la financiación del gasto social, la estabilidad presupuestaria, el papel del Senado y del Consejo de Política Fiscal y Financera (CPFF), etc.

Los lectores de las páginas que siguen comprobarán que hay un acuerdo sustancial –con los lógicos matices– en el diagnóstico de las deficiencias del modelo y que existen muchas fórmulas técnicamente adecuadas para corregirlas. Como se ha dicho más arriba, la opción por alguna de ellas no corresponde a los técnicos sino a los políticos. Y a estos hay que pedirles también

que asuman con responsabilidad las consecuencias de sus decisiones. No es razonable que se impugne un acuerdo político —en ocasiones, nada más tomarlo— porque no se adecua a unas pautas técnicas que se decidió no seguir cuando se alcanzó aquel acuerdo.

Las contribuciones al monográfico están agrupadas en seis bloques. A continuación, presentamos un amplio resumen de su contenido.

1. Valoraciones generales del modelo

Hay dos colaboraciones que realizan valoraciones generales sobre el diseño y funcionamiento del Estado autonómico, más allá de las cuestiones concretas relativas a la financiación autonómica, y haciendo especial hincapié en los aspectos institucionales.

La tesis fundamental que desarrolla **Carlos Monasterio** en su trabajo es que «el actual modelo descentralizado español ha estado mucho más influido por el modo en que se abordó el ‘problema regional’ durante la II República española, que por la experiencia comparada de otros países de corte federal». El autor muestra el paralelismo evidente, por un lado, entre el diseño de la descentralización realizado por la Constitución de 1931 y por la Constitución de 1978, y por otro, entre el modelo de financiación regional contenido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932 y en la Ley Orgánica de Financiación a las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 1980. Monasterio sostiene que un modelo descentralizador creado para un contexto determinado, como el republicano, es poco útil en otro contexto tan diferente como el español actual. Entiende que en la Constitución de 1978 hubiera hecho falta regular los aspectos básicos del sistema de financiación y, sobre todo, crear y delimitar con cierta precisión un Senado con competencias sobre el modelo de financiación subcentral y las relaciones intergubernamentales. Monasterio también argumenta que, al contrario de lo ocurrido con las comunidades de régimen común, los sistemas forales sí que fueron capaces, a partir de su experiencia histórica, de modernizarse, ampliar su ámbito y obtener otras ventajas institucionales en su aplicación.

A partir de la constatación de que España es un país con un elevado grado de descentralización y de que los españoles conocen (imperfectamente) y apoyan mayoritariamente ese proceso, **Santiago Díaz de Sarralde** aborda un buen número de temas relacionados con el Estado autonómico, en general, y con la financiación autonómica, en particular. Empieza identificando «comportamientos políticos y estructuras institucionales que pueden dificultar el buen funcionamiento del sistema descentralizado en España», como el proceso de toma de decisiones en materia financiera, la falta de transparencia, la actitud de tutela del Estado central con respecto a las comunidades autónomas o la polarización de las posiciones políticas. A continuación, discute los principios de la actividad financiera autonómica recogidos en la LOFCA y los potenciales conflictos que existen entre los mismos. Especialmente interesante es la sección cuarta, en la que Díaz de Sarralde se ocupa de cómo debería abordarse institucionalmente la negociación del sistema de financiación y el papel de la cláusula del *statu quo*.



Al autor no le convence sustituir la negociación en el CPFF por un acuerdo entre partidos políticos en el Congreso de los Diputados y reivindica la estrategia seguida en la última reforma, así como buena parte de sus resultados. El trabajo concluye con algunas precisiones técnicas.

2. Propuestas globales de reforma

El segundo bloque del monográfico integra los trabajos que desarrollan propuestas completas de reforma que afectan a la estructura nuclear del sistema de financiación. Las cuatro contribuciones que se presentan coinciden en la simplificación del modelo, en la claridad en el establecimiento de los objetivos de equidad, en el respeto del principio de ordenación u «ordinalidad» y en la fijación de un período de transición entre el viejo modelo y el propuesto. También es mayoritaria la preferencia por la sustitución de la plétora de fondos vigentes por un único fondo de nivelación. Sobre otros aspectos del modelo, como el grado de nivelación o la dinámica del sistema, hay menos coincidencias.

Los elementos centrales de la propuesta de **Ángel de la Fuente** son los siguientes. El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se sustituye por un Fondo Básico de Financiación, que funciona como el anterior, aunque sin aportación estatal (que se integra en un fondo vertical). Sus recursos provienen (además de un porcentaje de los ingresos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias), de la participación autonómica en el IVA y los impuestos especiales, que se integra en su totalidad directamente en el Fondo, sin pasar primero por las haciendas regionales, y de un porcentaje a determinar de los ingresos de las comunidades por los restantes tributos cedidos. La fijación de este porcentaje determina en buena parte el grado de nivelación del sistema. Los restantes fondos se consolidan en un Fondo de Nivelación Vertical (cuya dotación global evoluciona a la misma tasa que los impuestos sobre el tráfico de las empresas), destinado a reducir la desigualdad en términos de financiación por habitante ajustado que persista tras la aplicación del Fondo Básico, sin alterar la ordenación de las comunidades. Se introduce un mecanismo de transición desde la situación actual a la distribución de recursos generada por el sistema propuesto, en un período de cinco años. En cuanto al cómputo de las necesidades de gasto, de la Fuente propone ligar las ponderaciones de las variables incluidas en la fórmula de necesidades de gasto al peso observado en el gasto regional de los correspondientes grupos de competencias, recuperar una pequeña partida de costes fijos e introducir mejoras en los indicadores de necesidades de gasto educativo y en protección social. Por último, se propone facilitar a las comunidades autónomas el ejercicio colectivo de competencias normativas en el IVA y los impuestos especiales, que podrían servir como mecanismo de ajuste vertical en el reparto de recursos entre administraciones, así como revisar la recaudación normativa de los tributos cedidos «tradicionales», en línea con la última alternativa que recoge en su colaboración Julio López Laborda, esto es, estimando los ingresos que podría percibir una comunidad autónoma si aplicara a sus tributos cedidos el tipo medio exigido efectivamente por el conjunto de comunidades.

Maite Vilalta describe y valora el funcionamiento del sistema de nivelación desde 1986 hasta la actualidad y, a continuación, formula y cuantifica una propuesta concreta de diseño del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) que, en su opinión, constituye el único instrumento nivelador del sistema actual. Los elementos básicos de la propuesta son los siguientes. El Estado debería realizar una aportación de unos 10.000 millones de euros en el año base para garantizar el equilibrio vertical. Los fondos distintos del FGSPF deben eliminarse, y el grado de nivelación reducirse hasta el 68 % de los recursos autonómicos, al ser este el peso actual de los servicios esenciales del estado del bienestar en el gasto autonómico total. El indicador de población ajustada ha de corregirse por un índice de costes relativos de provisión de los servicios públicos que, en un cálculo ilustrativo de la autora, se aproxima por un indicador de paridades de poder adquisitivo. La recaudación normativa se calcularía ponderando las bases tributarias de las comunidades autónomas (aproximadas por el consumo y el PIB) por el peso de cada tributo en la recaudación del conjunto. También se propone revisar la dinámica del sistema, establecer un período de transición, incorporar a las comunidades forales al esquema de nivelación y mejorar la coordinación, transparencia y lealtad entre instituciones.

Antoni Zabalza desarrolla una propuesta de reforma destinada a resolver los problemas de equidad del modelo vigente que identifica en su trabajo y a lograr un mayor nivel de responsabilidad tributaria por parte de las comunidades autónomas. Las necesidades de gasto de cada comunidad se obtienen aplicando a los recursos globales del sistema el índice de población ajustada. La única transferencia de nivelación se obtiene por la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de la comunidad autónoma. Zabalza defiende, por tanto, un sistema de nivelación plena. A su juicio, quien «no esté de acuerdo con este principio de equidad debe explicar qué razones le llevan a justificar que las comunidades ricas puedan prestar más servicios públicos, o de mejor calidad que las pobres». La transferencia de nivelación se complementa con otra destinada a incentivar el incremento (y penalizar la reducción) del esfuerzo fiscal en el IRPF. Para compensar a las comunidades perdedoras con la reforma, el autor propone la creación de una Compensación Transitoria de Adaptación, una transferencia específica y transitoria, aplicable a esas comunidades durante los primeros cuatro años de vigencia del nuevo modelo. Las necesidades de gasto de cada comunidad crecen cada año de acuerdo con el crecimiento de su población ajustada y de la tasa de crecimiento del salario por hora del personal asalariado de las Administraciones públicas, de suerte que el sistema de financiación queda en gran medida aislado de los avatares del ciclo económico, garantizando que la financiación de las comunidades autónomas crece en proporción a un indicador de sus necesidades de gasto ajustadas por el incremento del coste de su principal factor de producción, con independencia de lo que pueda suceder con los ingresos tributarios. Finalmente, Zabalza recomienda retrotraer la cesión de los impuestos sobre los que las comunidades no dispongan de competencias normativas.

La última propuesta de reforma global la formula **Ignacio Zubiri**, y está integrada por los siguientes elementos. Los fondos del actual sistema se sustituyen por un único fondo (que el autor denomina «redistributivo») destinado a nivelar, como mínimo, los servicios públicos fun-



damentales, que se distribuiría entre las comunidades de acuerdo con su población. La dotación del fondo provendría de una aportación estatal (que, con el tiempo, debería desaparecer) y de la recaudación autonómica del IVA, los impuestos especiales y la parte del IRPF que se determine. Sobre estos tres impuestos se ejercerá una capacidad normativa conjunta de las comunidades autónomas destinada, en todo caso, a nutrir el fondo redistributivo. Este fondo igualatorio, que tiene algunos aspectos en común con el Fondo Básico de Financiación que diseña Ángel de la Fuente, sería una «propiedad común» de las comunidades autónomas que, si lo consideran necesario, podrían tomar prestado conjuntamente contra el mismo. Zubiri recomienda el establecimiento de un período de transición al nuevo sistema de, al menos, un lustro.

3. La descentralización tributaria

El tercer bloque se ocupa de la descentralización tributaria. Además de un trabajo centrado en aspectos teóricos y la experiencia internacional, se incluyen tres artículos que abordan cuestiones poco tratadas en la literatura: las entregas a cuenta, la cuantificación de la recaudación normativa de los tributos cedidos y la Administración tributaria.

Después de argumentar que una «descentralización fiscal efectiva requiere de significativos niveles de autonomía de ingresos a nivel subnacional», para favorecer la eficiencia, la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas de los gobiernos subcentrales, **Jorge Martínez-Vázquez** repasa las cuestiones más relevantes que integran el denominado «problema de la asignación de ingresos» en los estados descentralizados. El autor examina las tres dimensiones de la autonomía tributaria, relacionadas con el rendimiento, la regulación y la administración de los tributos, y recuerda los criterios de distribución de ingresos entre niveles de gobierno. El trabajo concluye con una breve valoración de los tributos más adecuados para integrar las haciendas subcentrales: tasas y precios, impuestos sobre la propiedad, vehículos y medios de transporte, actividades económicas, consumos específicos, IRPF; y de los menos apropiados: el impuesto sobre sociedades y el IVA.

En el diagnóstico del modelo de financiación autonómica, existe unanimidad en identificar como un grave problema del mismo el mal funcionamiento del sistema de entregas a cuenta en los tributos cedidos y transferencias, del que derivan dificultades para la presupuestación de las comunidades autónomas, además de afectar a la realización efectiva de los objetivos de equidad interregional. **Alain Cuenca** pone de manifiesto la relevancia del problema, comparando las entregas a cuenta de los tributos cedidos y sus rendimientos definitivos en el período 2002-2013, y examina con detalle cuatro alternativas para corregirlo: modificar el porcentaje de las entregas a lo largo del ejercicio de acuerdo con la marcha de la recaudación tributaria; atribuir directamente a cada comunidad autónoma la recaudación mensual que le corresponda; adelantar un año la liquidación; o suprimir el mecanismo de entregas a cuenta, de forma que los pagos por los tributos cedidos a lo largo del ejercicio constituyan la financiación definitiva de las comunidades autónomas y su liquidación se aplique a un Fondo de Reserva con fines

estabilizadores. La conveniencia y el diseño de los fondos estabilizadores se tratan con más profundidad más adelante, en el artículo de Roberto Fernández Llera en este mismo volumen. Alain Cuenca también examina algunas fórmulas para incentivar el ejercicio de la capacidad normativa en el IRPF, acercando en el tiempo las medidas adoptadas por los parlamentos autonómicos a sus efectos recaudatorios y sobre los contribuyentes.

La colaboración de **Julio López Laborda** empieza constatando la idoneidad del método seguido en España para calcular la capacidad fiscal (recaudación normativa) de los tributos autonómicos, pero también reconociendo que la manera en que este se ha aplicado a los denominados tributos cedidos «tradicionales» ha hecho que se haya perdido precisión con el paso del tiempo y que, en la actualidad, sus resultados sean muy insatisfactorios. El trabajo realiza una reflexión sobre cuatro alternativas disponibles para corregir la forma de calcular la capacidad fiscal, con distinto grado de complejidad en su desarrollo: aplicar como regla de actualización de la recaudación normativa de los tributos cedidos «tradicionales» la tasa de evolución de la recaudación normativa de los tributos cedidos «nuevos» (IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación) en cada comunidad autónoma; cuantificar de la manera más precisa posible la recaudación normativa, como ya se hace, por ejemplo, en el IRPF, a partir de la información de las liquidaciones tributarias que proporcionen las comunidades autónomas; aproximar la recaudación normativa estimando mediante indicadores sencillos la base de cada tributo, a la que se aplicaría el tipo de gravamen supletorio fijado por el Estado; o identificar la recaudación normativa con los ingresos que podría percibir una comunidad autónoma si aplicara a sus tributos cedidos el tipo medio exigido efectivamente por el conjunto de comunidades.

Jorge Onrubia se ocupa de un tema al que se alude en toda discusión sobre financiación autonómica, pero que no ha sido suficientemente estudiado hasta ahora: ¿cuál es el modelo ideal de Administración tributaria en un país descentralizado como España? El trabajo empieza revisando algunas experiencias comparadas que considera relevantes (Alemania, Canadá, Estados Unidos y Suecia). A continuación, desarrolla un marco teórico para analizar el diseño de un modelo de Administración tributaria multinivel y presenta tres modelos básicos de Administración tributaria en países descentralizados: la administración única centralizada, las administraciones tributarias independientes y la administración integrada. Tras exponer y valorar el modelo vigente en España, el trabajo concluye formulando una propuesta de Administración tributaria integrada que, en palabras del autor, constituye una «opción organizativo-institucional idónea para poder combinar la mejora del cumplimiento tributario a nivel global con el fortalecimiento efectivo de la corresponsabilidad fiscal de las CCAA españolas». Manteniendo las competencias actuales de gestión de las comunidades autónomas y el nivel central, la propuesta se concreta en garantizar la participación regular, continuada y simétrica de las comunidades autónomas en los órganos de dirección estratégica de la Administración tributaria, asegurar la coordinación efectiva en la gestión de los impuestos cedidos de naturaleza patrimonial, facilitar la compartición de recursos entre las administraciones tributarias, establecer protocolos para garantizar el intercambio de información e imponer la evaluación sistemática, periódica y rigurosa de los resultados de la Administración tributaria y su difusión con la mayor transparencia. Onrubia cree que una alternativa de mayor integración, como



el establecimiento de única Administración tributaria con titularidad mixta de los gobiernos autonómicos y central, puede contemplarse como un modelo de referencia a medio y largo plazo, hacia el que se podría avanzar en sucesivas etapas.

4. Las necesidades de gasto y la nivelación

En algunas de las contribuciones integradas en los bloques anteriores –y, en particular, en el segundo– ya se ha discutido sobre dos temas de tanta relevancia como la cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas o la nivelación interregional. En este cuarto bloque se recogen cuatro trabajos dedicados específicamente a estas cuestiones.

Francisco Pérez y Vicent Cucarella presentan un método para calcular las necesidades de gasto de las comunidades autónomas, especialmente aplicable a los servicios públicos de sanidad, educación y servicios sociales. El procedimiento consiste en realizar tres ajustes a la población de cada comunidad: el primero, para tener en cuenta la estructura de edades de la población usuaria del servicio relevante cuando esta afecta al coste medio de provisión; el segundo, para incorporar aquellos sobrecostes derivados de la dispersión que se traducen en gastos de transporte y similares; y el tercero, para tomar en consideración otras circunstancias que generan diferencias de coste, en particular, las diferencias en los niveles de precios en la parte correspondiente a los salarios. Dadas las dificultades de aplicar la misma metodología al resto de servicios autonómicos, Pérez y Cucarella creen, con De la Fuente, que «una alternativa prudente es respetar los indicadores de superficie e insularidad del modelo actual y considerar como indicador básico de necesidad para distribuir las restantes funciones la población total». Los autores aplican la metodología propuesta al periodo 2002-2013. Para este último año, en el caso de los servicios públicos fundamentales, el rango de las diferencias entre las necesidades de gasto de las comunidades autónomas es de 11 puntos porcentuales y en el total de servicios, de 8 puntos, valores que se encuentran significativamente por debajo del rango de necesidades de gasto que estima el actual modelo, que es de 15 puntos porcentuales.

A la hora de discutir sobre el grado de nivelación alcanzado por el vigente modelo de financiación y el que debería garantizarse con el modelo reformado, es necesario medir adecuadamente la diferencia de recursos entre comunidades autónomas. En su trabajo afirma que la medida correcta de la dispersión de ingresos entre comunidades autónomas es la desviación típica ponderada por la población de cada comunidad. **Paula López Thomaz, Javier Loscos y Jesús Ruiz-Huerta** desarrollan diversos indicadores para medir la intensidad de la nivelación y de algunas distorsiones que esta puede inducir (reordenaciones, desnivelaciones y sobrenivelaciones) y los aplican a los modelos de financiación vigentes en los periodos 2002-2008 y 2009-2013. Los autores concluyen que en el último período se ha producido una mayor intensidad de la nivelación y una significativa disminución del problema de la reordenación y de las distorsiones ocasionadas por las desnivelaciones y sobrenivelaciones.

Luis Ángel Hierro y **Pedro Atienza Montero** empiezan su trabajo examinando los instrumentos de nivelación del actual modelo de financiación, llegando a identificar hasta catorce «fondos y pseudofondos». Después desarrollan y cuantifican un modelo de nivelación alternativo (que, en la línea también defendida por De la Fuente, debe dejar fuera a las competencias específicas de algunas comunidades) con los siguientes elementos. Las necesidades agregadas de financiación en el año base 2010 coinciden con la suma de la recaudación normativa por tributos cedidos y las transferencias del modelo a competencias homogéneas. Para garantizar el equilibrio financiero vertical, dichas necesidades se actualizan a la tasa de variación del PIB nominal del conjunto de comunidades autónomas de régimen común. Ese importe global se reparte anualmente entre las comunidades siguiendo dos enfoques alternativos: en el primero («modelo de nivelación total simétrica a población ajustada»), según la población ajustada; en el segundo («modelo de nivelación parcial simétrica a población real»), un 89,5 % según la población real y un 10,5 % según el peso de la recaudación normativa de los tributos cedidos de cada comunidad en el total, al ser este el porcentaje que los autores han obtenido al estimar el peso de los tributos cedidos en la financiación total de las comunidades. Una vez determinadas las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma, su importe se cubre con el 100 % de la recaudación normativa de los tributos cedidos y con una única transferencia que denominan «de suficiencia y nivelación». Los autores estiman que, en 2013, su modelo atribuiría al conjunto de comunidades autónomas aproximadamente 4.600 millones de euros más que el modelo hoy en funcionamiento.

Alemania siempre ha sido una referencia atractiva para los estudiosos de la descentralización fiscal. En los primeros años de construcción del Estado autonómico, para guiar el reparto de impuestos entre niveles de gobierno. En la actualidad (y dado que España ha avanzado mucho más que Alemania en aquel ámbito de la descentralización tributaria), sobre todo para diseñar el sistema de nivelación regional. No son infrecuentes los trabajos que tratan de aplicar a nuestro país los elementos fundamentales del sistema de nivelación alemán. Ese es, precisamente, el objetivo de la colaboración de **Alfonso Utrilla de la Hoz**. Tras explicar el funcionamiento y comparar los resultados de los modelos alemán y español, Utrilla simula la aplicación del sistema alemán a España, concluyendo que «las posibilidades del sistema alemán constituyen una referencia necesaria si se pretende reducir la dispersión en financiación por habitante y evitar una reordenación excesiva entre comunidades autónomas, tal como ocurre actualmente».

5. La financiación del gasto social

Un repaso a la financiación de las comunidades autónomas no puede soslayar una atención específica a los servicios públicos fundamentales de educación, sanidad y servicios sociales, que no solo son los que más directamente inciden sobre el bienestar de los ciudadanos, sino también los que más ingresos autonómicos comprometen.



David Cantarero Prieto y **Marta Pascual Sáez** examinan la financiación autonómica del gasto en los servicios públicos fundamentales. Empiezan analizando la evolución del gasto social entre 2007 y 2009. A continuación, examinan la financiación que reciben las comunidades autónomas para cubrir ese gasto, y sugieren considerar algunas variables adicionales en la cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas, como los costes fijos en la prestación de algunos servicios, la población registrada en educación secundaria y la matriculada en la universidad, o el número de personas dependientes o de las que padecen enfermedades crónicas. Los autores terminan su trabajo subrayando la importancia de las reglas garantes de la suficiencia dinámica del sistema.

Guillem López Casasnovas se centra en el sistema sanitario. Argumenta que la descentralización de la sanidad ha permitido responder a las preferencias políticas y las necesidades de salud de los ciudadanos y ha favorecido la experimentación e innovación, sin generar diferencias importantes entre comunidades en los niveles de gasto. Respecto a la equidad interterritorial, la evolución parece haber sido positiva desde la década de 1980, si se mide en términos de diferencias en las ratios de mortalidad evitable. Entre las medidas a adoptar para reforzar el proceso descentralizador en sanidad, López Casasnovas apunta la clarificación del ámbito competencial de cada nivel de gobierno, la potenciación de la coordinación y cooperación, tanto horizontal como vertical, y la reorientación de la competencia hacia las mejoras en eficiencia. Además, el autor sostiene que la descentralización política/territorial, que denomina «de primera generación», puede ser una condición necesaria para una correcta asignación de funciones en los sistemas de salud, pero no es suficiente. Debe completarse con una descentralización «de segunda generación», que atribuya capacidades de gestión a los proveedores y les exija resultados y dé poder a los usuarios a cambio de una mayor contribución, posiblemente vía copagos. El autor argumenta que, con este fin, resulta «imprescindible diseñar los modelos más avanzados de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y evaluación de políticas públicas».

6. Financiación autonómica y estabilidad presupuestaria

El último bloque del monográfico está integrado por tres colaboraciones centradas en las relaciones entre la financiación autonómica y la estabilidad presupuestaria.

Santiago Lago Peñas y **Alberto Vaquero García** llevan a cabo un análisis descriptivo de la evolución global e individualizada del déficit y la deuda autonómicos entre 2005 y 2015. Encuentran que, mientras en la primera fase de la crisis (2008-2009) el déficit aparece dominado por el comportamiento expansivo del gasto, desde 2011, el factor que más ha pesado ha sido la contracción de los ingresos. Las comunidades autónomas no muestran patrones comunes ni en la evolución de su déficit y deuda ni en la dinámica de gastos e ingresos que la determinan. Los autores creen que los problemas fundamentales se concentran en las comunidades del Arco Mediterráneo y Castilla-La Mancha. Finalmente, Lago y Vaquero traen a colación

algunas investigaciones recientes que sostienen que las variables que explican el grado de cumplimiento de las comunidades autónomas con sus objetivos de estabilidad presupuestaria están relacionadas con variables financieras y políticas.

Roberto Fernández Llera echa en falta una conexión entre el sistema de financiación autonómica y la normativa de estabilidad presupuestaria. Entiende que el nexo entre ambas debe ser el principio de coordinación, por lo que el CPFF está llamado a jugar un papel más importante del que desempeña ahora. El trabajo se detiene en tres instrumentos idóneos para reforzar la coordinación. El primero es la mejora de la planificación presupuestaria, apoyada en la elaboración de previsiones macroeconómicas fiables e independientes. El segundo es la reordenación de los fondos de contingencia autonómicos, destinados a la cobertura de los gastos imprevistos, inaplazables y no discrecionales. Y el tercer instrumento es la creación de un fondo de estabilización económica, reclamado en la actualidad también desde algunas comunidades autónomas. Fernández Llera se inclina por el establecimiento de un fondo general, frente a la opción de los fondos separados autonómicos, y examina con algún detalle los aspectos básicos relativos a su dotación, gestión, disposición y control.

En la última colaboración del volumen, **Mar Delgado Téllez** y **Javier J. Pérez** sostienen que el adecuado funcionamiento de la autonomía regional requiere no solo que el sistema de financiación autonómica en sentido estricto esté bien diseñado, sino también que, en momentos de presión sobre sus recursos, derivados de las dificultades de la economía regional o nacional, las comunidades autónomas «sean capaces de mantener el pleno ejercicio de sus competencias, acudiendo a fuentes alternativas de financiación, en un marco de responsabilidad presupuestaria». Los autores se muestran de acuerdo con las recomendaciones formuladas en su colaboración por Fernández Llera, y pasan a ocuparse del «asunto troncal» del endeudamiento. Revisan la regulación del endeudamiento autonómico, sitúan la deuda autonómica en el contexto internacional y describen su evolución, subrayando cómo los mecanismos extraordinarios de financiación del Estado central han pasado a ser la principal fuente de cobertura de las necesidades de financiación del conjunto de comunidades autónomas en la actualidad. Delgado y Pérez se preguntan cuál debería ser el sistema permanente de cobertura de las necesidades de financiación de las comunidades autónomas y ponen sobre la mesa dos alternativas. La primera consiste en continuar con el actual sistema de carácter cuasi-centralizado, acompañado por la aplicación estricta de la condicionalidad que incorpora la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dado el alto grado de mutualización que ya se ha alcanzado. La segunda supone una transición a alguna alternativa más descentralizada, como la vuelta a emisiones individuales por parte de las comunidades autónomas o su combinación con un sistema de emisión conjunta de las comunidades, o de estas y el nivel central.



MEDITERRÁNEO

ECONÓMICO



- I. Valoraciones generales del modelo
- II. Propuestas globales de reforma
- III. La descentralización tributaria
- IV. Las necesidades de gasto y la nivelación
- V. La financiación del gasto social
- VI. Financiación autonómica y estabilidad presupuestaria



BAJO EL SÍNDROME DE LA MUJER DE LOT

UN ENSAYO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA

Carlos Monasterio Escudero
Universidad de Oviedo

Resumen

El modelo descentralizador aplicado en España a partir de la Constitución de 1978 ha estado fuertemente influido por el esquema del «Estado integral», pensado para dar solución al problema regional durante la II República.

El problema fundamental de este «síndrome de la mujer de Lot» es que un esquema pensado para conceder descentralización limitada a unas cuantas regiones, mediante relaciones bilaterales, resulta poco útil para afrontar una descentralización completa del Sector Público, como la experimentada en España.

Paradójicamente, mientras que esto sucedía para el caso de las CCAA de régimen común, en el caso de las CCAA forales, cuyo régimen especial de Hacienda se mantenía en virtud de un respeto pretendidamente histórico al «tradicional» sistema foral, se ha producido una renovación profunda y una modernización de su peculiar sistema de financiación descentralizada, más en línea con los postulados de la teoría del Federalismo Fiscal.

Abstract

The decentralisation model applied in Spain after the Constitution of 1978 was heavily influenced by the 'integral state' framework, conceived to provide a solution to the regional problem during the Second Republic.

The fundamental problem of this 'Lot's Wife Syndrome' is that a framework designed to facilitate decentralisation that is limited to just a few regions, through bilateral agreements, is of little use when facing the complete decentralisation of the Public Sector, such as that which took place in Spain.

Paradoxically, whilst this was taking place in the autonomous communities under the general tax regime, in the 'foral' autonomous communities, whose special tax regime was kept in place by virtue of a supposedly historical respect for the 'traditional' regional system, a profound renovation and modernisation of their peculiar decentralised financial system took place, more in line with those put forward by the theory of Fiscal Federalism.

El sol salía sobre la tierra cuando Lot llegó a Zoar.

Entonces Jehová hizo llover sobre Sodoma y sobre Gomorra azufre y fuego de parte de Jehová desde el cielo, y destruyó las ciudades y toda aquella llanura, con todos los moradores de aquellas ciudades y el fruto de la tierra.

Entonces la mujer de Lot miró atrás, a espaldas de él y se volvió estatua de sal.

Génesis, 19: 23-26.

1. Introducción

Parafraseando a Leon Tolstoi en *Anna Karenina* («todas las familias felices se parecen; las desdichadas lo son cada una a su manera»), podríamos decir que todos los países con un sector público centralizado se asemejan bastante, mientras que los países federales lo son cada uno a su manera.

En efecto, tenemos países descentralizados con un alto grado de corresponsabilidad fiscal en los gobiernos regionales, en los que la autonomía fiscal prima sobre la nivelación regional (EEUU y Suiza), otros en los que las transferencias de nivelación regional son elevadas y reducida autonomía fiscal (Alemania) y el caso especial del llamado «federalismo escandinavo», donde se registra un elevado nivel de descentralización, pero no en favor de regiones, sino de municipios de un nivel de población relativamente elevado.

En general, el nivel de descentralización competencial y del gasto es distinto en los países federales, así como el grado de autonomía fiscal y los mecanismos de nivelación.

Algunos modelos funcionan bajos reglas sencillas y otros tienen sistemas más complejos a los que se añaden, en ocasiones, rasgos de federalismo asimétrico.

En este contexto de federalismo comparado, cabe preguntarse ¿Por qué los españoles hemos llegado a desarrollar un complejo modelo de financiación descentralizada para un país que, siendo equiparable en sus niveles de descentralización impositiva y de gasto con el resto de países federales de la OCDE, nos hemos empeñado en llamar «Estado autonómico», en vez de «Estado federal», que sería más claro y acorde con la realidad comparada?

Para responder a la pregunta anterior, en este trabajo vamos a examinar el actual sistema de financiación descentralizada en España con las herramientas de la teoría del federalismo fiscal, pero rastreando en sus orígenes, para ver en qué medida los precedentes del anterior proceso constitucional democrático, el de la Constitución republicana de 1931, han influido en el diseño de los rasgos básicos del modelo descentralizador. La idea central es que el actual modelo descentralizado español ha estado mucho más influido por el modo en que se abordó el «problema regional» durante la II República española, que por la experiencia comparada de otros países de corte federal.

La estructura del trabajo es la siguiente. En el segundo apartado veremos cómo se planteó la descentralización en la Constitución republicana de 1931, creando un modelo híbrido que ya entonces suscitó algunas dudas, respecto a los riesgos futuros que se derivaban de esta ambigüedad. En el tercer apartado examinaremos cómo tanto la Constitución de 1978 como sus desarrollos posteriores en forma de leyes orgánicas (la de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y el régimen de Concierto Económico del País Vasco) presentan similitudes con la anterior experiencia republicana.

Cierra el trabajo un último apartado dedicado a las conclusiones. La principal de ellas es que ese intento de caminar hacia el futuro mirando hacia atrás ha originado un «síndrome de la mujer de Lot», del que no ha podido librarse el proceso descentralizador español. Se han reproducido muchos rasgos y mecanismos que, si en 1932 pudieron haber tenido sentido, no parecían la guía más útil cuando, casi medio siglo después, se aprobó la Constitución de 1978.

2. La Constitución de 1931 y la forma de Estado

En la transición de Monarquía a República registrada entre abril y diciembre de 1931, la forma de Estado fue un asunto fundamental en los debates constitucionales, puesto que los partidos que trajeron el régimen republicano habían firmado antes el Pacto de San Sebastián, donde se preveía dar solución al llamado «problema regional» y además, desde la proclamación de la República se había iniciado en Cataluña un proceso hacia el autogobierno.

Como veremos, la constitución republicana recoge los rasgos esenciales de un país federal, en el sentido de que:

- 1) El gobierno central y los gobiernos subcentrales tienen competencias propias, constitucionalmente reconocidas.
- 2) Los gobiernos subcentrales son elegidos por los ciudadanos de las respectivos territorios y ante ellos responden, sin que puedan ser revocados por el gobierno central, salvo casos excepcionales, constitucionalmente previstos.
- 3) Los conflictos entre el gobierno central y los subcentrales son resueltos por un Tribunal Constitucional.

Precisamente para fijar un aspecto tan importante del modelo de Estado, el artículo primero de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 establecía que «la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones». Desde el principio fue bien advertida la ambigüedad de la fórmula buscada, que evitaba pronunciarse con claridad sobre el carácter unitario o federal del Estado¹.

Esta buscada ambigüedad fue bien pronto destacada por los principales comentaristas de la Constitución republicana, y así Pérez Serrano señala a las claras que «triunfó, por fin, una fórmula híbrida y no del todo clara, que es la reflejada en la frase objeto de este comentario. En efecto, se afirma que la República es un Estado *integral* y esta expresión no tiene ni precisión terminológica en la técnica jurídica recibida, ni valor gramatical irreprochable[...].

»Acaso el adjetivo *integral* tenga como única ventaja la que Mauthner atribuía al vocablo ‘Estado’: la de ser absolutamente vacío de contenido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera. Esto, sin embargo, no es afrontar el problema: es eludirlo» (Pérez Serrano, 1932; pp. 62-63).

También uno de los ponentes constitucionales, Jiménez de Asúa, reconoce la ambigüedad del término, si bien tiene una visión más positiva del mismo, al considerarlo una vía válida

¹ Sobre las discusiones de las Cortes Constituyentes republicanas y su comisión redactora planeaba el Estatuto catalán, redactado antes de aprobada la Constitución de 1931, aunque su aprobación no llegaría hasta septiembre de 1932. Seguramente el fallido golpe de Estado del general Sanjurjo en agosto de 1932 contribuyó también a la aprobación final del Estatuto.

entre federalismo y unitarismo y verle la ventaja fundamental de permitir diversos grados de autonomía regional (Jiménez de Asúa, 1932; pp. 58-59).

Desde el otro lado del espectro ideológico, Royo Villanova señala también lo esotérico del término, recalcando la relación entre la fórmula elegida y el deseo de no taponar el Estatuto catalán (Royo Villanova, 1934; pp. 24-27).

Finalmente, para Adolfo Posada la Constitución de 1931, sin declararse federalista, como lo hacía el proyecto de 1873, sugiere la idea federal y tiene la virtud práctica de abrir una vía para la autonomía regional, permitiendo la diferenciación política regional, como expresión de la diferenciación espontánea de algunas zonas del territorio (Posada, 1932; pp. 138-139).

En conjunto, la opinión de los principales analistas de la Constitución republicana de 1931 coincide en señalar que la fórmula buscada del Estado integral es fundamentalmente una vía para afrontar el problema regional y, especialmente, para dar cauce al Estatuto catalán. Discrepan en la bondad a medio plazo de la ambigüedad de la fórmula; para unos (Jiménez de Asúa, Adolfo Posada) es un modo útil de permitir una diferenciación en el acceso a la autonomía; para otros, como Pérez Serrano, es aplazar la discusión de fondo respecto si se adopta de modo decidido una forma federal.

Relacionado con el punto anterior de la forma federal o unitaria, está el papel asignado (en términos más precisos, si nos referimos a la Constitución republicana, el no asignado) al Senado, que queda suprimido en la Constitución de 1931.

Vaya por delante que, en las discusiones de las Cortes Constituyentes de la República respecto al Senado, se cruzaron dos líneas de argumentos distintos. Por un lado, el deseo de muchas fuerzas políticas (desde luego, las más representadas en las Cortes Constituyentes) de abolir el Senado elitista y aristocrático de Cánovas, que era visto como una fórmula para que las leyes de contenido social aprobadas por el Congreso de los Diputados fueran obstaculizadas o rechazadas en el Senado. Por otro, el papel que debía jugar el Senado como cámara territorial.

La defensa más argumentada del Senado corrió a cargo de Alcalá-Zamora que, en la sesión parlamentaria del 27 de octubre de 1931, destacó que «España no es un país federal –la palabra no está en la Constitución– pero España es un país de tendencia federalista. El principio está vigorosamente desarrollado en los artículos 13 a 15 de la Constitución. ¿Y cómo va a ser eficaz, amparada, firme, una autonomía regional sin un reflejo de los poderes regionales en aquella Cámara? (*Diario de Sesiones*, Tomo IV, 1933; p. 1948).

Merece la pena señalar que en la percepción de Alcalá-Zamora sobre la fórmula híbrida elegida por la constitución de la República se señala el germen de elementos de posible federalismo asimétrico, tres décadas antes de que este término fuese acuñado por Charles Tarlton (1965).

En su opinión, «hay diferencias notables entre un régimen genuinamente federal y un tipo ecléctico o federalizable, cual lo es el de nuestra Constitución. Una que sea plenamente federal es por ello plenamente igualitaria[...]. Dentro de este y a cambio de otros riesgos, en pura doctrina, están garantizadas tres igualdades: primera, la de jurisdicción del poder central

sobre todas las regiones; segunda, la de autonomía interna en cada una de ellas; tercera, la del influjo recíproco, mutuo o indirecto de cada una de ellas sobre las demás y viceversa. En cambio, con una Constitución federalizable [...] se llega inevitablemente a estas tres desigualdades, que suponen peligro, si no se remedian y contrapesan; primero, el Poder central ejerce autoridad más intensa y extensa sobre las regiones y provincias de derecho común; segunda, cada una de ellas goza de menor libertad que las autónomas; tercera, cualquiera de estas aumenta su potestad propia con la del influjo directo, y a veces decisivo, en la vida interior de las otras, sustrayéndose a la reciprocidad del efecto contrario» (Alcalá-Zamora, 1936; pp. 96).

Para acabar este apartado, merece la pena recordar que, *aparte de señalar lo que se hizo en la Constitución de 1931, conviene dejar constancia también de lo que se decidió no hacer*, cuando se discutió y aprobó el texto constitucional.

Observando las etapas previas del Proyecto parlamentario y del Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora se encuentran algunas decisiones que son reveladoras.

El artículo 115 del Proyecto parlamentario (coincidente con el artículo 98 de la Comisión Jurídica asesora) establecía un sistema de separación de impuestos, en que las Haciendas regionales se basarían en impuestos propios, sin admitirse recargos sobre los tributos del Gobierno central de la República. Fue suprimido por la Comisión parlamentaria. (Jiménez de Asúa, 1932; pp. 465-468).

Igual suerte corrió el artículo 116 del Proyecto parlamentario (básicamente coincidente con el artículo 98.bis del Anteproyecto de la Comisión Jurídica asesora), que tenía mayor alcance, al disponer que «en cuanto a los impuestos que figuren en el plan general de los ingresos de la República, se exigirán en toda la Nación a los mismos tipos y con las mismas modalidades y por las mismas autoridades y funcionarios de la Administración general del Estado, quedando en consecuencia prohibidos el establecimiento de cupos, conciertos y contingentes, en cuanto a dichas contribuciones e impuestos se refiere».

De haberse mantenido dichos artículos en la parte de la Constitución de la República dedicada a la Hacienda, se hubiera optado con claridad por un sistema de separación de impuestos para las Haciendas regionales, de aplicación general, desapareciendo el sistema foral y los conciertos impositivos del País Vasco y Navarra.

Sin embargo, como señala Jiménez de Asúa, «cuando la Comisión estudió de nuevo este artículo en sus sesiones matinales, hubo de reflexionar sobre la enorme gravedad de abolir los Conciertos de las Provincias vascongadas y acordó suprimir el artículo. Por eso no aparece en el texto constitucional» (Jiménez de Asúa, 1932; p. 469).

Como conclusión, podemos ver que la Constitución de 1931, más que emprender el camino hacia un auténtico Estado federal, prefirió abrir un cauce más limitado para resolver el llamado «problema regional» y parapetándose en la ambigüedad del «Estado integral», reconocer la autonomía de las regiones, pero con un claro sesgo hacia entender dicha autonomía como de campo limitado, pensando seguramente en circunscribirla al Estatuto catalán (que,

no puede olvidarse, marchaba en paralelo con el proceso constitucional) e, implícitamente, también en el País Vasco, donde acabamos de ver que se optó por mantener el *statu quo* previo.

Si unimos a lo anterior la inexistencia de Senado y la ausencia de disposiciones sobre financiación regional en la parte dedicada a la Hacienda, el panorama final es una opción de descentralización limitada, mediante relación bilateral del gobierno central con los territorios donde el entonces llamado «problema regional» era más intenso.

La Constitución republicana dedica notable atención a la distribución competencial entre el Gobierno central y las regiones autónomas, pero no alude al sistema de financiación regional en su Título VIII, dedicado a la Hacienda Pública, por lo que el tema queda relegado a lo dispuesto en los respectivos Estatutos. Con esta solución, se corría el peligro, si el modelo de regionalización se ampliaba, de acabar desembocando en un sistema de financiación regional a la carta, si el resto de regiones se hubieran apartado de la solución catalana. Las circunstancias históricas y el estallido de la guerra civil hicieron que solo el Estatuto catalán llegara a desarrollarse, con lo cual no puede medirse el alcance de este riesgo potencial. En opinión de Vallejo Pousadas, la razón de trasladar la cuestión de la Constitución a los Estatutos se debe a la doble razón de no prolongar la discusión constitucional y a dejar un amplio margen a la negociación del Estatuto de Cataluña, sin limitaciones de orden superior (Vallejo, 2007; p. 6).

3. La descentralización en la Constitución de 1978 y el «síndrome de la mujer de Lot»

Es difícil caminar decididamente hacia el futuro mientras se mira hacia atrás, y algo de eso parece haber sucedido en el diseño de la opción descentralizadora en la Constitución de 1978.

Ciertamente, en momentos de cambios profundos, como fue el cambio de Monarquía a República en 1931 o el paso de Dictadura a Democracia en 1978, muchos asuntos absorben la atención del constituyente, pero la forma de Estado es uno de los más relevantes y por ello causa cierta extrañeza que en 1978, en vez de mirar hacia el futuro, a partir de la evidencia de los países federales de la OCDE, que podía proporcionar valiosas experiencias comparadas, se volviera la vista al pasado y se repitiera en lo esencial el esquema de 1931. La distancia de casi medio siglo y los enormes cambios en el entorno económico, entre otros el proceso de integración de España en la Unión Europea, no fueron tenidos en cuenta para este tema.

Como veremos, el resultado fue que la Constitución de 1978, cual nueva mujer de Lot, miró hacia el pasado y se quedó anclada en un pacato planteamiento de «solución regional». Como luego veremos, una paradoja del proceso fue que lo más añejo de nuestra Hacienda regional fue lo único que se modernizó (en este caso, a semejanza del propio Lot, siguió caminando, evolucionó y llegó a la ciudad de Noar).

De cómo la nueva fórmula del Estado autonómico fue en realidad una copia de la vieja idea del Estado integral, mientras que paradójicamente los «tradicionales e históricos» sistemas forales evolucionaron hacia fórmulas modernizadoras, es de lo que trata este apartado.

Cuando se comparan ambos diseños constitucionales, aparte de la coincidencia esencial en basar el modelo de Estado en un ambiguo concepto, aparentemente intermedio entre el federalismo y la centralización (la fórmula del Estado autonómico de 1978, salvo el cambio de nombre, parece similar a la del Estado integral de 1931), el resto de elementos fundamentales de la descentralización es muy similar.

Lo más llamativo es que prácticamente todos los preceptos del Título Primero (Organización Nacional) de la Constitución republicana de 1931 aparecen en el Título VIII (Organización Territorial del Estado) de la Constitución de 1978.

La Tabla 1 muestra los temas resueltos de forma esencialmente similar y los artículos de ambos textos constitucionales relacionados.

Tabla 1. Similitudes entre los preceptos constitucionales sobre descentralización

Artículo del texto constitucional	Asunto
Artículo 1 Constitución 1931 Artículo 137 Constitución 1978	El Estado se organiza en municipios, provincias y en las regiones autónomas/comunidades autónomas «que se constituyan».
Artículo 11 Const. 1931 Artículo 143.1 Const. 1978	Provincias limítrofes con características, históricas, culturales y económicas comunes pueden acordar organizarse en región autónoma/comunidad autónoma, presentando el correspondiente Estatuto.
Artículo 12 Const. 1931 Artículos 143.2 y 151 Const. 1978	Procedimiento para acceder a la autonomía.
Artículo 13 Const. 1931 Artículo 145.1 Const. 1978	En ningún caso se admitirá la federación de regiones autónomas/comunidades autónomas.
Artículo 14 Const. 1931 Artículo 149 Const. 1978	Materias de competencia exclusiva del Estado.
Artículo 15 Const. 1931 Artículo 150.1 Const. 1978	Materias de legislación básica estatal y ejecución por parte de las regiones autónomas/comunidades autónomas.
Artículo 16 Const. 1931 Artículo 148 Const. 1978	Materias de competencia regional/autonómica.
Artículo 17 Const. 1931 Artículos 138 y 139	No podrán existir diferencias de trato entre los naturales de la región/comunidad autónoma y el resto de españoles.
Artículo 18 Const. 1931 Artículo 150.2 Const. 1978	Materias de titularidad estatal que pueden transmitirse/delegarse a las regiones/comunidades autónomas.
Artículo 19 Const. 1931 Artículo 150.3 Const. 1978	Posibilidad de dictar leyes estatales para armonizar disposiciones legislativas de las regiones/comunidades autónomas, cuando lo exija el interés general. Para dictar estas leyes se exigirán mayorías reforzadas (voto favorable de dos tercios del Congreso de los Diputados, en la Constitución de 1931; voto por mayoría absoluta de cada cámara, en la Constitución de 1978).

Las ventajas políticas de corto plazo, como la ambigüedad en la fórmula descentralizadora² y el uso y abuso de fórmulas de relación y financiación de corte bilateral, fueron la peor herencia de este «síndrome de la mujer de Lot».

Lo que hubiera hecho falta en 1978 era clarificar los rasgos básicos del sistema de financiación y, sobre todo, crear y delimitar con cierta precisión un organismo de coordinación esencial en cualquier país federal, como es el Senado. Desgraciadamente, el Senado, que era inexistente en la constitución de 1931, ha sido inoperante tras la Constitución de 1978.

Al Senado se le han encomendado algunas competencias de tipo excepcional o para casos de emergencia (artículos 145.2 y 155.1 de la Constitución) y, en lo que tiene de facultades relacionadas con la relación entre comunidades autónomas (artículo 145) o se le asignan tareas de orden secundario, como el uso dado a los recursos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial (148.2).

Se le hurtan, en cambio, las materias financieras, esenciales en el proceso descentralizador. Así, es llamativa la no atribución al Senado de la iniciativa legislativa para la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3, verdadera piedra angular del sistema de financiación territorial, así como la labor de seguimiento del mismo.

En definitiva, si bien es cierto que la Constitución de 1978 creó un Senado, su regulación es más bien parca y, sobre todo, no se le atribuye un papel claro en el desarrollo del proceso descentralizador, con competencias sobre el modelo de financiación subcentral y las relaciones intergubernamentales, por lo cual su actuación como cámara territorial ha sido muy reducida.

Ante la inoperancia del Senado, se ha ido produciendo una relativa expansión de otros organismos, señaladamente el Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado en el artículo tercero de la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Como órgano de coordinación financiera, el CPFF ha suplantado el papel del Senado, actuando no solo como órgano de deliberación, sino también en funciones de mayor trascendencia (Ramallo y Zornoza, 1995; pp. 30-37).

Como hemos visto en el apartado anterior, la Constitución republicana de 1932 dejó el desarrollo de la Hacienda regional fuera del texto fundamental, llevándolo a los respectivos estatutos de autonomía.

De estos, solo en el pionero caso de Cataluña disponemos de un precedente útil, en el que diversos protagonistas han dejado testimonio en sus memorias u otros escritos y que es además el único que fue desarrollado en condiciones de normalidad, aunque fuera solo durante un plazo de cuatro años³, hasta el estallido de la guerra civil.

² Es realmente llamativa la aversión al calificativo federal, así como la prohibición expresa a la federación de regiones/comunidades autónomas.

³ Y aún de estos cuatro años habría que restar el tiempo que estuvo suspendido, tras el intento revolucionario de octubre de 1934, hasta febrero de 1936.

Y es por ello, que reviste interés examinar brevemente los rasgos básicos que en materia de financiación descentralizada se contienen en el Estatuto catalán⁴, el único que realmente se aplicó durante la II República.

En su proyecto inicial, el Estatuto catalán señalaba un sistema de separación impositiva, con los impuestos directos en manos de la Hacienda regional y los indirectos atribuidos a la Hacienda de la República. La intervención en este punto de José Larraz es relevante y merece un comentario. Por una parte, se puso en contacto con los tres técnicos designados por el ministro de Hacienda para informar la parte financiera del Estatuto (José de Lara, Agustín Viñuales y Francisco de Cárdenas), aunque su trabajo en común con ellos no arrojó resultados positivos, tal como relata en sus *Memorias* (Larraz, 2006; pp. 76-78).

Lo que fue decisivo, sin embargo, fue el trabajo publicado por Larraz, en el cual, analizando los datos de los presupuestos entre 1900 y 1930, mostraba que los servicios descentralizados a Cataluña, en los años más recientes, no costaban más del 60 % de los impuestos que se pretendía descentralizar (Larraz, 1932; pp. 65-85).

La idea central de Larraz, de que el coste de los servicios traspasados por el Estado debía ser la referencia central, para montar en torno a ella el sistema de financiación y encajar los diversos recursos, tuvo gran influencia⁵ y fue recogida luego en el artículo 16 del Estatuto de Cataluña, verdadera piedra angular de la Hacienda de la Generalidad.

Finalmente, la parte de la Hacienda regional se varió sustancialmente, aprobándose un sistema mixto, en vez de la propuesta inicial de separación impositiva.

Otro importante elemento de la Hacienda regional en el Estatuto catalán es el de la doble revisión a que queda sujeta la materia de Hacienda, argumento este que fue enfatizado por Azaña, en su intervención parlamentaria del 31 de agosto de 1932, defendiendo como presidente del Gobierno que las facultades y recursos con que se dotaba a la Hacienda de la Generalidad no implicaban daño a la Hacienda de la República (Azaña, 2005; pp.188-193).

Queda consagrado, por tanto, un sistema mixto de financiación, con la referencia global de cubrir el coste efectivo de los servicios transferidos, a partir de tributos cedidos y participaciones variables en otros ingresos del Estado.

Se contemplaba también la posibilidad de creación de impuestos propios por parte de la Hacienda regional, si bien el Estado podría en cualquier momento ocupar las bases imponibles gravadas por las regiones (Azaña, 2005; pp. 198-199), mediante compensación de la recaudación perdida⁶.

Como veremos, el marco financiero general diseñado en el Estatuto catalán de 1932 resucitaría medio siglo después, para construir el armazón básico de la financiación de las

⁴ Publicado como ley en *La Gaceta* de Madrid el 21 de septiembre de 1932, n.º 265.

⁵ Puede verse, entre otros, en el artículo titulado «Fórmula Larraz para que las Regiones atiendan los servicios descentralizados», aparecido en *El Liberal* de Madrid, el 7 de mayo de 1932; pp. 1-2.

⁶ Esta compensación no se contemplaba para el caso del impuesto sobre la renta, cuya aplicación estaba prevista y no completada, en el momento de aprobación del Estatuto.

comunidades autónomas de régimen común. Casi cincuenta años después de publicado el Estatuto catalán, aparecía en el BOE la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), norma que enmarca todo el desarrollo de la Hacienda de las comunidades autónomas de régimen común.

Pese al medio siglo transcurrido, un análisis comparado revela cómo tanto el marco general del sistema de financiación descentralizado, conectado con la idea de financiar el coste efectivo de los servicios transferidos mediante un sistema mixto de financiación, como los detalles de la regulación de la cesión de tributos, porcentaje de participación en otros ingresos del Estado y condiciones para la creación de tributos propios presentan enormes semejanzas, tal como puede apreciarse en la Tabla 2.

Tabla 2. El modelo de Hacienda Regional/autonómica en el Estatuto catalán de 1932 y la LOFCA

Artículo de Estatuto/LOFCA	Asunto
Artículo 16. a) Estatuto Artículos 4, 10 y 11 LOFCA	Impuestos cedidos por el Estado a la Hacienda regional/autonómica.
Artículo 16. b) Estatuto Artículos 13 LOFCA	Porcentaje de participación en los ingresos del Estado.
Artículos 16. c) y 17 del Estatuto Artículos 4,6,7,8 y 9 LOFCA	Tributos propios de nueva creación por parte de las Haciendas regionales/autonómicas.
Artículo 16, reglas primera, segunda y tercera del Estatuto Artículo 13 LOFCA	Coste efectivo de los servicios transferidos ⁷ y su relación con tributos cedidos y porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Revisión quinquenal o extraordinaria.
Artículo 17 Estatuto Artículo 14 LOFCA	Condiciones para la emisión de deuda pública por parte de las Haciendas regionales/autonómicas.
Artículo 17 Estatuto Artículo 19 LOFCA	Recaudación de tributos y papel de la Hacienda regional/autonómica como colaboradora en la recaudación.
Artículo 17 Estatuto Artículo 22 LOFCA	Control por el Tribunal de Cuentas.

* *Sobre esta materia, véase un análisis más detallado en CPFF (1995).*

Es más, en el desarrollo posterior del Estatuto en materia de Hacienda se evidenciaron problemas que son muy similares a los registrados posteriormente en la década de los 80 del siglo XX, cuando se acometieron los traspasos hacia las comunidades autónomas.

Como recogen reiteradamente las anotaciones de los diarios de Azaña, fueron numerosas las discrepancias y roces con Viñuales⁷ (ministro de Hacienda, tras el fallecimiento de Jaume Carner), en las que el problema de fondo era que había servicios para los cuales en los presupuestos no había dotación de gastos en Cataluña, lo cual complicaba la valoración de los traspasos.

⁷ Véanse las anotaciones en su diario los días 11, 15, 18, 21, 22 y 23 de agosto de 1933, sobre el asunto de la valoración de los traspasos.

Estos problemas no eran atribuibles solamente a la actitud del ministro de Hacienda de la época, sino que en otros ministerios, como el de Obras Públicas, se había distribuido el presupuesto sin hacer asignaciones para Cataluña.⁸

Es importante señalar aquí un hecho que a veces pasa desapercibido y es que el modelo teórico de financiación descentralizada (Estatuto de 1932, LOFCA de 1980) nos dice el *cómo* va a financiarse la Hacienda autonómica, los instrumentos de financiación. Pero tan relevante o más que lo anterior es conocer el *cuánto*, el importe global que se va a recibir.

Como es lógico, la porción del gasto público a descentralizar depende del reparto competencial, dado que cuanto más amplias sean las competencias subcentrales, mayor será el gasto que debe ser transferido desde los Presupuestos Generales del Estado hacia la Hacienda autonómica. Esto fue advertido, desde el inicio mismo de la andadura de la Generalidad republicana por un observador de la agudeza de Josep Pla, que tras dar noticia de la constitución de la comisión mixta para la transferencia de servicios a la Generalidad, en diciembre de 1932, advertía ya que «hay algo que salta a la vista: el Estatuto y el traspaso de servicios están en la misma relación que el ruido y las nueces en el refrán castellano»⁹.

Como la transferencia de servicios se hace, en su inmensa mayoría¹⁰, a partir de los servicios previos que venía prestando el Estado, traspasar servicios equivale, en lo más concreto, a calcular que parte del presupuesto de gastos se da de baja en el Gobierno central y se transfiere a la Hacienda autonómica. Surge de este modo, al negociar los traspasos, un juego de suma cero, en el que solo desde el idealismo político y la falta de asimetrías informativas se puede esperar un resultado determinado objetivamente.

La realidad va por otro camino, y por ello los llamados «créditos indotados» en la época republicana¹¹ son el fenómeno equivalente a los ajustes presupuestarios realizados en el momento previo al traspaso, para generar holgura financiera en la Administración central (López y Monasterio, 2007; pp. 429-430).

Como en las diversas etapas por las que ha pasado la Hacienda autonómica todas las re-negociaciones del sistema de financiación se han hecho respetando como financiación mínima de cada comunidad el importe recibido previamente, unos traspasos recibidos en condiciones desfavorables pueden lastrar la situación de una región a lo largo del tiempo.

Al igual que en la etapa republicana, en la transición democrática el caso de Cataluña fue singular, frente a lo que sucedió en el resto de comunidades autónomas de régimen común, para las que se acabó adoptando el modelo acordado previamente con Cataluña.

⁸ En este caso, critica Azaña la actitud del ministro, al señalar que «gran parte de la culpa de este conflicto la tiene Prieto, que en su prevención contra la autonomía catalana (en cambio, le parece muy bien el monstruoso concierto económico con Vizcaya), ha distribuido el presupuesto de obras públicas sin hacer asignaciones para Cataluña» (AZAÑA, 1997; pp. 420).

⁹ Artículo de Josep Pla en *El Día* del 28 de diciembre de 1932. Véase PLA (2006); p. 410.

¹⁰ Solo quedarían exceptuadas las partidas de financiación de órganos de autogobierno y alguna otra de pequeña cuantía.

¹¹ Puede verse este asunto en los artículos «La cuestión de la valoración de los servicios de la Generalitat» y «Las negociaciones del señor Pi i Sunyer en Madrid» publicados por Pla el 15 y 19 de agosto de 1933 en *La Veu de Catalunya* (PLA, 2006; pp. 628-630 y 634-635).

En primer lugar, al aprobarse el Estatuto catalán (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto Autonómico de Cataluña) antes que el régimen general de financiación (Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas), el primero prefiguró el sistema de financiación de régimen común. El artículo 44 del Estatuto Catalán es la base sobre la que se edifica el sistema mixto de financiación recogido en la LOFCA.

En segundo lugar, al seguir Cataluña la vía rápida de asunción de competencias, fue también la primera comunidad autónoma en recibir la cesión de tributos. Los concretos impuestos cedidos, la delimitación de los puntos de conexión y las competencias sobre tributos cedidos recogidos en la Ley 4/1981, de 28 de octubre, relativa a la cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña, son luego reproducidos, de forma esencialmente idéntica, en la Ley 320/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a las comunidades autónomas, constatándose así como el acuerdo inicial con Cataluña determinó el marco general de la descentralización fiscal (Monasterio, 2015; p. 25).

Como contraste al sistema de financiación general, aplicable a las comunidades autónomas de régimen común, en el caso de las comunidades autónomas forales nos encontramos con una modernización en sentido federal, aprovechando la experiencia anterior.

Así, aunque en las normas básicas que diseñan el sistema de financiación descentralizada en España tras la transición democrática se hacen repetidas apelaciones al mantenimiento de los rasgos históricos y al «sistema foral tradicional»¹², dando la impresión de un modelo anclado en el funcionamiento anterior, bajo esta retórica nos encontramos con una profunda mutación en el sistema foral de financiación, que en el caso del País Vasco, ha sufrido importantes cambios en sus elementos principales.

Aprovechando la renegociación del sistema foral, en el nuevo marco de descentralización creado por la Constitución de 1978, los negociadores de la parte foral sí que tuvieron en cuenta la anterior experiencia histórica de aplicación de este sistema, para modernizarlo y conseguir ampliar su ámbito, además de otras ventajas institucionales en su aplicación. La Tabla 3 muestra de forma sintética los cambios principales en el sistema de concierto, que como puede apreciarse, ha perdido gran parte de sus rasgos tradicionales, para renovarse profundamente.

El primer gran cambio en la aplicación del concierto económico reside en su forma de aprobación. Según el testimonio del negociador por la parte foral del primer concierto de la etapa democrática, en esa negociación inicial «se consiguió sacar adelante un tema político clave, entonces y para el futuro. Asumiendo que el concierto era un ‘pacto’, se planteó y se logró que una vez acordado con el Estado, se incorporase a un proyecto de ley de artículo único, que debía ser tramitado en las Cortes Generales sin posibilidad de enmienda» (Uriarte, 1995; p. 201).

¹² En la disposición adicional primera de la Constitución de 1978 se alude al amparo y respeto de «los derechos históricos de los territorios forales»; y en lo que debería ser la norma general de financiación descentralizada, la Ley Orgánica 8/1980, en las disposiciones adicionales primera y segunda se mencionan las excepciones aplicables al «sistema foral tradicional de Concierto Económico» del País Vasco y al «sistema tradicional de Convenio Económico» de Navarra.

En el mismo sentido de avance, si en el concierto económico de 1980 había impuestos concertados y otros no concertados, desde la renovación del concierto de 1997, en la que se concertaron los impuestos especiales, todos los impuestos del cuadro fiscal español pasan a estar concertados con la Hacienda foral.

En cuanto a las relaciones financieras entre la Hacienda central y las subcentrales, en el sistema foral tradicional había una multiplicidad de cupos, uno por cada territorio histórico, calculados teóricamente como equivalentes a la recaudación que el Estado hubiera obtenido de los impuestos concertados, menos los gastos a cargo de la Hacienda foral, mientras que en el sistema foral actual el cupo es único y se basa en un índice de imputación, en teoría relacionado con la renta relativa.

En cuanto al período de vigencia, con conciertos pactados por un tiempo determinado, desde 2002 se ha pasado a un concierto de vigencia indefinida.

Esta característica, unida a la de ley de artículo único, que significa que es necesario un previo acuerdo político entre el gobierno central y el foral, que luego es llevado al Parlamento para su ratificación, hace que sea difícil imaginar una renegociación del concierto que no suponga mejoras para la parte foral.

Tabla 3. Los cambios en el sistema foral

Sistema Foral tradicional	Sistema Foral actual
Aprobado por Real Decreto.	Ley de artículo único, que debe ser ratificada en bloque.
Existe un cupo por cada territorio histórico, calculado teóricamente según la recaudación que podría obtener la Hacienda central de los impuestos concertados.	Cupo único, calculado a partir de un índice de imputación.
Una parte de los impuestos estatales están concertados y el resto (los no concertados) se gestionan directamente por la Hacienda central en territorio foral.	Desde 1997, están concertados todos los impuestos del cuadro fiscal*.
La vigencia del concierto económico era por tiempo limitados (10 o 20 años).	Desde 2002, la vigencia del concierto económico es indefinida.
La capacidad normativa sobre los tributos concertados se ejercía autónomamente por cada diputación foral.	Existe un órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi que planifica y armoniza los cambios fiscales de los principales impuestos.

* *Excepto los impuestos de aduanas, regulados por la Unión Europea y que, deducido un porcentaje como gastos de recaudación, van al Presupuesto de la UE.*

Al igual que el trabajo de Larraz influyó poderosamente en la Hacienda de régimen común, en el caso foral debe señalarse el trabajo de Zabala y Allende (1927), que aunque fue realizado para analizar el concierto de 1926, contiene elementos novedosos, que anticipan el giro que daría posteriormente el sistema foral.

La idea central de Zabala y Allende (que él denomina «la fórmula salvadora») es buscar una fórmula que permita defender el concierto, desde el punto de vista de la equidad y la flexibilidad. Es decir, objetivar por un lado el sistema de fijación del cupo y hacerlo evolucionar de modo automático, para ajustarse a los cambios económicos y su repercusión en la recaudación.

Apunta por primera vez la idea de fijar un cupo único, en proporción a los ingresos efectivos del Estado (liquidados, no presupuestados) por impuestos, rentas y contribuciones. En palabras del autor «con esta fórmula el cupo de las provincias Vascongadas se pliega a todas las modificaciones de los impuestos, adaptándose instantáneamente a todas las modificaciones del erario público, subiendo cuando sube el presupuesto general de la nación, disminuyendo cuando dicho presupuesto baja.

Se salva con esta solución toda oposición al Concierto Económico, que pretenda apoyarse en la falta de flexibilidad del mismo para amoldarse a las necesidades del erario y a la productividad de los impuestos» (Zabala, 1927; p. 177).

Parece claro que medio siglo después las ideas de Zabala fueron utilizadas para la renegociación y modernización del concierto. Más aún, lo que resulta verdaderamente llamativo es que, en el desarrollo de su idea, Zabala y Allende avanza una propuesta cuantitativa para la fijación del índice de imputación y llega a indicar que «podríamos tomar como parte alícuota las 3/49 partes del presupuesto efectivo de ingresos por impuestos (o 3/45 partes de los ingresos de otras provincias; o 3/46 incluida Navarra). Creemos que debe adoptarse esta cifra (3/49 o 3/45 o 3/46) para las tres provincias vascas, sin perjuicio de la distribución de los cupos entre ellas, porque es una fórmula que con toda claridad argumenta sobre la igualdad de tributación del país vasco en relación a otras provincias, destruyendo de raíz todo intento de presentar el sistema de los conciertos como un régimen de privilegio» (Zabala, 1927; pp. 181-182).

Parafraseando a Keynes, parece que los negociadores y políticos posteriores no solo son deudores de la idea de algún economista difunto, sino que incluso son deudores de sus cálculos; el 6,24 % que viene utilizándose como índice de imputación, sin variaciones desde 1982, es una cifra asombrosamente cercana al 6,12 %, 6,66 % o 6,52 % que resultan de la propuesta de Zabala y Allende.

Como conclusión, reiterar de nuevo que, a manera de nuevo Lot, que supo avanzar sin mirar atrás, el sistema de concierto, prorrogado apelando a la historia y al mantenimiento del «tradicional» sistema foral, ha sabido renovarse profundamente. En este sentido, ha ido construyendo un verdadero federalismo interno, armonizado por el órgano de coordinación tributaria de Euskadi, para enlazar las decisiones de las diputaciones forales con las del gobierno vasco y coordinando las actuaciones tributarias entre los TTHH y sustituido los tres cupos por un cupo único, calculado sobre nuevas bases.

A la vez, ha renovado los aspectos institucionales del concierto, en un sentido favorable (Ley de artículo único, concertación de todos los impuestos del sistema fiscal, vigencia indefinida).

Paradójicamente, el «tradicional sistema foral» es el aspecto de la Hacienda autonómica que ha experimentado cambios más profundos, respecto a la situación en el «Estado integral» de la II República y el único que ha variado en un sentido federal y modernizador.

4. Conclusiones

El modelo descentralizador aplicado en España a partir de la Constitución de 1978 ha estafo fuertemente influido por el esquema del «Estado integral», pensado para dar solución al problema regional durante la II República.

En un análisis comparado, se comprueba la gran similitud entre el diseño de la descentralización del sector público contenido en la Constitución republicana de diciembre de 1931 y el modelo de Hacienda regional del Estatuto catalán de septiembre de 1932, y el Título VIII de la Constitución de 1978 y el modelo de financiación descentralizada contenido en la LOFCA.

El problema fundamental de este «síndrome de la mujer de Lot» es que un esquema pensado para conceder descentralización limitada a unas cuantas regiones, mediante relaciones bilaterales y sin la existencia de Senado resulta poco útil para afrontar una descentralización completa del sector público como la experimentada en España.

Se olvida también de que es muy distinto ocuparse de un sector público que absorbe únicamente un 10 % del PIB, que era la situación de los años 30, a otro que supone el 35-40 % del PIB.

Aunque en la etapa reciente sí existe un Senado como cámara territorial, sus funciones teóricas están muy desdibujadas (no le corresponde la iniciativa legislativa en materia de financiación autonómica ni tiene papel relevante en las relaciones financieras multilaterales) y en la práctica parece haberse acomodado a su irrelevancia en los temas relacionados con la Hacienda subcentral. El importante cambio en las relaciones presupuestarias y la atención al tema cada vez más relevante de la estabilidad presupuestaria no fueron tenidos en cuenta en el momento inicial, ni incorporados posteriormente¹³.

Resulta así que el coste efectivo, concepto heredado de la descentralización republicana, ha tenido y tiene gran peso en la Hacienda de las comunidades autónomas de régimen común, para determinar la financiación global de las Haciendas autonómicas. En materia de relaciones multilaterales, el CPFF ha llenado en parte el hueco no ocupado por el Senado.

Mientras para la mayoría de comunidades autónomas, las de régimen común, se mantenía esta concepción tan deudora de la Hacienda regional de la II República, en el caso de las comunidades forales, cuyo régimen especial de Hacienda se mantenía en virtud de un respeto

¹³ El importante tema de la distribución vertical de los objetivos de déficit fue tratado en la reforma del artículo 135 de la Constitución sin prever sus implicaciones sobre la descentralización.

pretendidamente histórico al «tradicional sistema foral», se ha producido una renovación profunda y una modernización de su peculiar sistema de financiación descentralizada.

Sin embargo, en un sector público que tiene un peso cuatro veces mayor que el de 1931, no se ha abordado a fondo el espinoso, pero fundamental asunto de las diferencias de capacidad fiscal que supone el sistema foral, especialmente para las regiones de mayor nivel de renta (Monasterio, 2010).

En un momento en que está abierta la posibilidad de una reforma constitucional en España, podría aprovecharse esta para completar el diseño federal de la Constitución, abordando cuestiones nuevas, como la estabilidad presupuestaria y el reparto vertical del déficit entre Administraciones públicas, y mejorando el tratamiento de otras, como la coordinación tributaria y del gasto y, especialmente, tratando de insuflar vida al Senado, como verdadera cámara territorial, que permita una relación multilateral y transparente entre los principales niveles de gobierno.

Referencias bibliográficas

- ALCALÁ-ZAMORA, N. (1936): *Los defectos de la Constitución de 1931*. Madrid, Imprenta de R. Espinosa (reimpresión de 1981 en editorial Civitas).
- AZAÑA, M. (1997): *Diarios 1932-1933*. Barcelona, Grijalbo.
- AZAÑA, M. (2005): *Sobre la autonomía política de Cataluña*. Madrid, ed. Tecnos.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1995): *Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las comunidades autónomas (artículo 3º.2.c) de la LOFCA*.
- DIARIO DE SESIONES (1933): *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*. Madrid, Sucesores de Rivadeneyra.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L. (1932): *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*. Madrid, Reus.
- LARRAZ, J. (1932): *La Hacienda Pública y el Estatuto Catalán*. Madrid, Editorial Ibérica.
- LARRAZ, J. (2006): *Memorias*. Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- PÉREZ SERRANO, N. (1932): *La Constitución Española*. Madrid, Revista de Derecho Privado.
- LÓPEZ, J. y MONASTERIO, C. (2007): «Regional Governments: Vertical Imbalances and Revenue Assignments»; en MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y SANZ, eds.: *International Studies Program. Working Paper* (06-10); pp. 422-452.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y SANZ, J. (2007): *Fiscal Reform in Spain. Accomplishments and Challenges*. Cheltenham, Edward Elgar.

- MONASTERIO, C. (2010): «Federalismo fiscal y sistema foral: ¿un Concierto desafinado?»; *Hacienda Pública Española* (192); pp. 59-103.
- MONASTERIO, C. (2015): «La interminable historia de la corresponsabilidad fiscal»; *Presupuesto y Gasto Público* (81); pp. 21-39.
- PLA, J. (2006): *La Segunda República Española. Una crónica, 1931-1936*. Barcelona, ed. Destino.
- POSADA, A. (1932): *La Nouvelle Constitution Espagnole. Le regime constitutionnel en Espagne*. Paris, Librairie du Recueil Sirey.
- RAMALLO, J. y ZORNOZA, J. (1995): «Sistemas y modelos de financiación autonómica»; *Perspectivas del sistema financiero* (51); pp. 9-47.
- ROYO VILLANOVA, A. (1934): *La constitución Española de 9 de diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas*. Valladolid, Castellana.
- TARLTON, C. (1965): «Simmetry and asymmetry as elements of Federalism. A Theoretical Speculation»; *The Journal of Politics* (27); pp. 861-874.
- URIARTE, P. (1995): «El Concierto Económico de 1980. Gestión, balance y perspectivas»; pp. 189-219.
- VALLEJO, R. (2007): *Autonomía y Hacienda autonómica catalana durante la Segunda República y la Guerra Civil*; pp. 1931-1939.
- VVAA (1995): *Lecciones sobre Hacienda y Finanzas Públicas*. Vitoria, Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi.
- ZABALA y ALLENDE, F. (1927): *El Concierto Económico. ¿Qué ha sido, qué es, qué debe ser?*. Bilbao, Editorial Vizcaína.



LAS REFORMAS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

CONFLICTOS Y COMPLEJIDAD

Santiago Díaz de Sarralde Miguez
Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre los conflictos y la complejidad que acompañan a cualquier reforma de la financiación autonómica dividiendo la exposición en cuatro bloques: la decisión de base, ¿de verdad se quiere descentralizar?; la definición teórica de los principios para la descentralización y sus –en muchos casos ignoradas– contradicciones; las decisiones metodológicas básicas en relación con la negociación del sistema y la gestión de los conflictos políticos que inevitablemente surgirán en el proceso; y las valoraciones del sistema de financiación, sus reformas y las soluciones propuestas para los indiscutibles problemas pendientes.

Abstract

The purpose of this article is to reflect on the conflicts and complexities that accompany any reform to the system for financing autonomous communities, dividing the matters into four parts: the grassroots decision, do the people really want decentralisation?; the theoretical definition of the principles of decentralisation, and their (often overlooked) contradictions; the basic methodological decisions related to negotiating the system and managing political conflicts that will inevitably arise during the process; and the valuations of the financial system, its reforms and the solutions proposed for the indisputable outstanding problems.

1. Introducción

En 2006, *Mediterráneo Económico* dedicó su décimo volumen a realizar, como recoge su título, «Un balance del Estado de las Autonomías». En el primer párrafo de su capítulo introductorio ya se afirmaba: «Todos los grandes cambios políticos, económicos y sociales demandados tras el fin del franquismo y recogidos en la Constitución del 78, han ido poco a poco siendo interiorizados por la sociedad española sin grandes problemas [...]. Sin embargo, la cuestión autonómica, que objetivamente solo debería haber supuesto una descentralización en la gestión de los recursos y en la toma de decisiones en busca de una mayor eficacia de lo público, no solo continúa sin ajustarse, sino que se ha convertido en el centro del discurso político y también del social».

Hoy, diez años después, con la experiencia acumulada anterior de, al menos, cinco grandes reformas del sistema de financiación de las comunidades autónomas (CCAA), con cientos de

artículos analizando tanto nuestro sistema como los existentes en casi cualquier país del mundo, y con décadas de investigación teórica y práctica sobre los principios de la descentralización fiscal, no parece que nos encontremos precisamente en una situación mucho mejor. En 2006 el debate se centraba en la ola de reformas de los estatutos de autonomía en un contexto de crecimiento económico extraordinario. En 2016, y todavía sufriendo las consecuencias de la peor crisis económica de las últimas décadas, el conflicto ha escalado hasta el planteamiento de iniciativas independentistas que, si bien contaban con precedentes, nunca habían alcanzado en la reciente etapa democrática un auge parecido.

Uno esperaría que en este contexto los partidos políticos –embarcados en el ciclo electoral iniciado en 2015– y el debate público estarían centrados en la discusión de propuestas concretas para superar el problema. Sin embargo, tanto los programas electorales como los debates realizados han evitado entrar a fondo en cuestiones esenciales como la reforma del sistema de financiación¹. El Partido Popular no realiza ninguna propuesta siquiera medianamente detallada. Ciudadanos únicamente concreta la introducción de unos mínimos homogéneos en la imposición patrimonial y sobre sucesiones y donaciones (compartida con Podemos y PSOE). Podemos y sus confluencias ofrecen como solución la segmentación territorial asimétrica de la soberanía popular (aludiendo a un «derecho a decidir» de las «naciones que lo hayan planteado con especial intensidad»), al mismo tiempo que plantea «seducir» a los votantes para que decidan quedarse en España (sin dar pistas de por dónde va dicha seducción). Mientras, el PSOE es el que planteó –ya en 2013– una propuesta más completa, plasmada en una reforma constitucional de carácter federal, si bien tampoco la ha desarrollado en un detalle suficiente como para que los ciudadanos puedan valorar de forma precisa sus consecuencias concretas². Y todo ello pese a que no puede decirse que falten en España análisis y opciones de carácter «técnico»³ como para fundamentar, casi, cualquier tipo de postura.

¿Qué tiene de especial la descentralización fiscal para provocar esta quiebra del sistema de toma de decisiones democrática? Aunque los partidos políticos suelen huir de toda precisión que pueda suponer identificar perjudicados por sus políticas, en otros ámbitos –la fiscalidad sería el mejor ejemplo– el grado de concreción –tanto por lo que se dice que se hará como por lo que se calla– es, en general, mayor. ¿Y por qué pese a la abundancia de propuestas técnicas estas no logran convencer a los partidos para su incorporación al debate político?

La pretensión de este artículo es reflexionar sobre estas cuestiones y, más en concreto, sobre los conflictos y la complejidad que acompañan a cualquier reforma de la financiación autonómica, dividiendo la exposición en cuatro bloques:

¹ Para más detalle puede consultarse SUÁREZ (2016).

² Los documentos pueden consultarse en <http://www.psoe.es/actualidad/noticias-actualidad/reunion-del-consejo-territorial-92531/>.

³ A modo de ejemplo, puede consultarse, además de este mismo volumen de *Mediterráneo Económico*, las actividades realizadas por RIFDE (<http://www.rifde.es/>), Fedea (<http://www.fedea.net/sagaro/>), FUNCAS (<https://www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=1-01143>), FAES (http://www.fundacionfaes.org/es/publicaciones/6327/modelo_de_financiacion_autonomica_2009-el_fracaso_de_una_reforma_politica) o el IEB (<http://www.ieb.ub.edu/2012022056/federalisme-fiscal/federalisme-fiscal#.V2wUPvmLTIU>), entre muchas otras.

- La decisión de base: ¿de verdad se quiere descentralizar? ¿Qué dicen los datos? ¿Qué opinan los ciudadanos? ¿Cómo actúan nuestros políticos e instituciones?
- La definición teórica de los principios para la descentralización y sus –en muchos casos ignoradas– contradicciones: ¿tiene sentido afirmar que hay que maximizar la autonomía y garantizar la completa igualdad? ¿Puede existir un principio de «suficiencia»? ¿Cómo puede articularse la «lealtad institucional»? ¿Deben ser los recursos de las CCAA más «estables»?
- Las decisiones metodológicas básicas en relación con la negociación del sistema y su gestión de los conflictos políticos: ¿puede prescindirse del denominado *statu quo* –o ausencia de perdedores– de partida? ¿Debe negociarse el sistema con las CCAA o en el Parlamento entre los grupos políticos? ¿Es útil el planteamiento de ajuste «gradual»?
- Las valoraciones del sistema de financiación y las soluciones propuestas: ¿es el sistema el responsable de los niveles absolutos de financiación? ¿Puede hablarse de reformas «caras» o «baratas»? ¿Cómo se valora la dispersión? ¿Y el nivel de solidaridad? ¿Son siempre equivalentes más capacidad de decisión y más corresponsabilidad? ¿Cómo puede reducirse la complejidad del sistema?

2. La decisión de base: ¿de verdad queremos descentralizar?

En el mundo encontramos todo tipo de experiencias en cuanto a la organización territorial de las competencias de ingreso y gasto. De acuerdo con Utrilla (2006), aproximadamente un 10 % de los países, que suponen un 40 % de la población mundial (al incluir a algunos de los países más poblados, como India, EEUU, Brasil, Rusia o México), presentan formalmente una estructura descentralizada, si bien entre ellos las diferencias –sobre todo en términos de sistema de financiación– son tremendamente pronunciadas. Incluso entre los países federales más desarrollados (EEUU, Canadá, Australia, Suiza, Austria, Bélgica o Alemania), las divergencias en los modelos son enormes⁴.

En cuanto a la justificación teórica de la descentralización, sin entrar en una exposición académico-técnica, sus postulados son fáciles de entender, si bien al mismo tiempo, difíciles de concretar.

Al acercar las decisiones colectivas a los votantes se permite una mayor adaptación y respeto a las diferentes preferencias de los ciudadanos y un mayor control democrático de estos sobre las acciones de los políticos. Incluso, se abren las puertas a una mayor innovación por parte de los gobiernos descentralizados para abordar los problemas en un clima de competencia. Todo

⁴ Los datos pueden consultarse en: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-levels-of-government.htm>. A modo de ejemplo, en 2013 el porcentaje de ingresos tributarios del gobierno central en los ocho países federales de la OCDE variaba entre el 31 % del total en Alemania y el 80 % de Australia, mientras que el asignado a los gobiernos regionales/estatales va desde el 1,6 % de Austria hasta el 39,6 % de Canadá. En España, de acuerdo con esta fuente, estos porcentajes son del 42,1 y el 13,7 %, respectivamente.

ello debería aumentar la eficiencia en el funcionamiento del sector público y la satisfacción de los ciudadanos con el mismo.

Por supuesto, la teoría también contempla las limitaciones y exigencias de este planteamiento. Por un lado, las virtudes de la descentralización en materia de eficiencia deben ponderarse frente a sus inconvenientes en el caso de que se desaprovechen potenciales ahorros por la existencia de economías de escala en la prestación conjunta de los bienes o servicios, se produzcan externalidades entre las actividades de los diferentes gobiernos que distorsionen la asignación de responsabilidades o existan –o se creen– barreras para la libre circulación entre los distintos territorios. Además, se ha de tener en cuenta que la identificación de responsabilidades requiere una paralela distribución de las competencias en materia de gastos e ingresos públicos, base de la tan reclamada corresponsabilidad. Por último, ha de tenerse en cuenta que la descentralización en entornos en los que la capacidad fiscal –riqueza o nivel de renta– sea muy diferente entre territorios requiere instrumentar mecanismos de nivelación –solidaridad– que permitan conjugar libertad y capacidad para decidir sobre el nivel, calidad y concreción de los dichos gastos e ingresos públicos de todos los ciudadanos de un país independientemente de su lugar de residencia.

La descentralización nos propone ser más eficientes y más democráticos, pero comporta una gran complejidad intrínseca. No es nada fácil estar unidos y a la vez tener autonomía, compartir algunas actividades y ser independientes en otras, permitir la diferencia sin olvidar la solidaridad. No oculta los problemas, pone el foco sobre ellos para intentar resolverlos. Cuantas mayores diferencias haya entre los territorios, más útil y necesaria será la descentralización. Y también, en cierta forma obviamente, más difícil hacer que funcione.

En definitiva, hay experiencias y argumentos para centralizar o descentralizar (y en caso de hacerlo, de muchas formas diferentes), sin embargo de lo que no hay duda es de que durante los últimos cuarenta años en España hemos optado *de facto* por la descentralización y, con aciertos y errores, las cifras muestran que la estructura de nuestras finanzas públicas es, al menos en las cifras agregadas, asimilable a la de los estados federales: con los datos de la OCDE, en 2014 el Gobierno central –incluyendo Seguridad Social– es responsable del 57 % del gasto, las CCAA del 32 % y las entidades locales del 11 % (por ejemplo, en Alemania los porcentajes son: 60,5; 22,5 y 17 %; en Suiza: 42; 38 y 20 %; en Bélgica: 62; 25 y 13 %⁵).

Por otra parte, las encuestas disponibles muestran, en general, un grado de conocimiento de las responsabilidades en materia de gasto de las distintas administraciones aceptablemente elevado teniendo en cuenta lo difícil que puede ser en ocasiones ofrecer una respuesta inequívoca (algo más del 50 % atribuyen la sanidad y la educación de forma exclusiva a las CCAA⁶, con un 16 % adicional que considera que es una responsabilidad compartida; seguro de desempleo o pensiones se asigna a la administración central por entre un 70 y 80 %; jardines, bibliotecas, gestión de residuos se asignan mayoritariamente a las administraciones locales). Lo que es más,

⁵ Los datos completos para los países de la OCDE pueden consultarse en: <http://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>.

⁶ Pregunta 30 de Opinión Pública y Política Fiscal, CIS (2015). Estos mismos resultados ya habían sido anticipados por el Instituto de Estudios Fiscales, IEF (2011).

cuando la pregunta sobre «quién se cree que es el responsable» se acompaña de otra respecto a «quién se desearía que fuese el responsable», «se observa principalmente un trasvase desde la responsabilidad estatal o local, hacia las CCAA o la responsabilidad compartida»⁷, con el resultado contrario para la administración central. Por el lado de los ingresos impositivos⁸, si bien los resultados no son positivos en la correcta identificación de los responsables, prevaleciendo en todas las grandes figuras –IRPF, IVA, impuestos especiales, impuesto de sociedades– la opinión de que corresponden exclusivamente al Estado central, se repite la preferencia por una mayor participación de las CCAA, ya sea de forma exclusiva o compartida⁹.

Cuándo se les pregunta a los ciudadanos más directamente por su opción preferida entre tres afirmaciones que, en esencia, defienden la recentralización, reformar el sistema actual para aumentar su eficiencia o mayor descentralización¹⁰, las opiniones aparecen bastantes divididas: 42,7; 30,4 y 26,9 %, respectivamente. El CIS también realiza un seguimiento similar de esta cuestión con resultados similares, si bien algo más proclives a la descentralización¹¹: un 33,7 % respalda un estado sin autonomías o el estado autonómico actual con mayor centralización (21,5 y 12,2 %, respectivamente); el 40,7 % la situación actual; y el 25,6 % una mayor autonomía o, incluso, la posibilidad de autodeterminación (15 y 10,6 %, respectivamente).

Otra forma indirecta de valorar el mayor o menor apoyo ciudadano a la descentralización podría ser recurrir a la medición de la identidad nacional subjetiva, medida por el CIS¹². Mota (2015) hace un seguimiento de esta cuestión entre 1992 y 2015, concluyendo que «se observa una estable mayoría de ciudadanos (en torno al 50 %) que manifiesta un sentimiento de identidad dual y complementaria, tan español como de su comunidad autónoma, al tiempo que las identidades o sentimientos nacionalistas excluyentes se han mantenido también relativamente estables, por debajo del 20 % en el caso del sentimiento español y por debajo del 10 % los sentimientos nacionalistas o autonómico territoriales», con lo cual considera que «resulta indudable el éxito del modelo autonómico en la generación de identidades político-territoriales duales y compatibles que favorecen la integración nacional y, por ende, la estabilidad del sistema federal democrático». En todo caso, hay que destacar que estos «sentimientos» no son homogéneos en todas las autonomías. Aunque la opción dual y complementaria es también la mayoritaria, en el País Vasco y en Cataluña se sitúa actualmente en torno a unos diez puntos por debajo de la media, mientras que el sentimiento nacionalista autonómico alcanza prácticamente el 25 %¹³.

⁷ IEF (2011): este mismo resultado se registra en los estudios equivalentes realizados por el IEF en los años 2006, 2007 y 2008, también disponibles en la página web de esta institución; pp. 59.

⁸ IEF (2011); pp. 59.

⁹ Hay que tener en cuenta que el trabajo de campo de esta encuesta se realizó entre el 15 de octubre y el 16 de noviembre de 2010, antes de que la reforma aprobada a finales de 2009, que amplió la participación tributaria de las CCAA, pudiese tener efectos prácticos en, por ejemplo, la declaración del IRPF o la aprobación anual obligatoria por parte de las autonomías de su tarifa. De hecho, el ejercicio de la autonomía de las CCAA en esta materia aumentó notablemente con posterioridad, sin embargo, es de lamentar que ni el IEF ni el CIS hayan continuado con estas preguntas, impidiendo constatar de forma completa y fiable sus efectos. La edición de 2013 del denominado «barómetro fiscal» del IEF sí recupera un bloque de preguntas relacionadas con la descentralización, si bien, en mi opinión, su diseño sería bastante discutible, sesgando de principio las respuestas con planteamientos como denominar al bloque «Valoración de diferentes medidas dirigidas a conseguir una mayor eficiencia del estado autonómico» o al preguntar por el grado de acuerdo o desacuerdo con medidas del tipo «Corregir duplicidades entre el Estado Central y las CCAA para evitar gastos innecesarios e ineficacias en los servicios públicos y prestaciones sociales» o «Asimilar las competencias de todas las CCAA para evitar desigualdades». El subrayado es mío, pero incluso sin ella parece difícil no estar bastante de acuerdo.

¹⁰ IEF (2013): pregunta 24; pp. 55.

¹¹ CIS (2016): Barómetro de abril, pregunta 19, porcentajes recalculados excluyendo ns/nc (8,3 %).

¹² Véase, por ejemplo, la pregunta 20 del barómetro del CIS de abril de 2016.

¹³ Especialmente llamativa es la evolución en Cataluña, sobre todo desde 2010, con una subida del sentimiento nacionalista catalán de más de 10 puntos.

En resumen, hemos optado en la práctica por convertirnos en un país claramente descentralizado, los ciudadanos parecen haber identificado la nueva estructura de responsabilidades en cuanto al gasto público, aunque no respecto a los impuestos, y muestran un respaldo relativamente elevado hacia el proceso, si bien con reticencias, en un sentido centralizador, de una parte importante de la población en general y, paralelamente, con un reciente auge del sentimiento independentista, en especial en Cataluña.

Desde un punto de vista diferente, pueden observarse comportamientos políticos y estructuras institucionales que pueden dificultar el buen funcionamiento del sistema descentralizado en España. Aunque quizá anecdótico, es llamativo que la OCDE haya tenido que crear una categoría especial para España a la hora de clasificar a los países: no podía encuadrarlo entre los *federal countries* ni entre los *Unitary Countries* sin ofender sensibilidades o faltar a la realidad, con lo cual hemos acabado siendo los únicos representantes de un extraño híbrido, los *regional countries*, constitucionalmente no federal, pero altamente descentralizado. Pero hay muchos más ejemplos.

Nuestro Senado, pese a tener la función nominal de cámara de representación territorial es, en la práctica irrelevante para el proceso descentralizador. El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) ocupa formalmente su puesto siendo el encargado de la coordinación de todos los aspectos de relevancia financiera del proceso descentralizado (inversiones; endeudamiento; estabilidad presupuestaria; financiación; etc.¹⁴), elevando sus acuerdos al Gobierno en forma de recomendaciones. Pues bien, pese a la importancia de su labor, sus reuniones no están abiertas al público ni a la prensa y para la adopción de los acuerdos¹⁵ la Administración central dispone de los mismos votos que todo el conjunto de comunidades y ciudades autónomas, mientras que estas cuentan con un voto cada una independientemente de su población (Melilla con 84.000 habitantes cuenta tanto como Andalucía con una población cien veces mayor). En algunos aspectos, como es la distribución de los objetivos de déficit, las consecuencias son especialmente perversas. La Administración central puede atribuirse una mayor margen mientras presiona al resto de entidades, especialmente a las CCAA pero también a la Seguridad Social, con metas prácticamente inalcanzables, prefigurando los culpables de cara a la presentación de los resultados y alimentando las quejas sobre la irresponsabilidad fiscal de las autonomías o la insostenibilidad de la Seguridad Social¹⁶.

La articulación del sistema de recursos y garantías permite que se den casos como que un estatuto de autonomía aprobado por el Parlamento nacional y refrendado en referéndum por la ciudadanía en su territorio de aplicación sea sometido posteriormente a su control por parte del Tribunal Constitucional. ¿No debería ser este control de constitucionalidad previo para evitar un conflicto de este calibre entre la soberanía popular y la división de poderes?

¹⁴ Artículo 3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Pese a formar parte también del CPFF, las relaciones con el País Vasco y Navarra son diferentes, desarrollando la mayor parte de la conexión bilateral en las Comisiones Mixtas.

¹⁵ Por dos tercios de los votos en primera votación y por mayoría absoluta en la segunda (artículo 10.3 del Reglamento del CPFF).

¹⁶ Sobre este aspecto puede consultarse DÍAZ DE SARRALDE (2016a).

Los resultados del sistema de financiación, plasmados en su liquidación, ya llevan cinco años (entre 2012 y 2016) sin ser presentados en una rueda de prensa ni explicados en público por el Gobierno.

Prácticamente cada vez que el Gobierno central (y en gran parte la mayoría de los partidos) presenta una reforma impositiva, lo hace como si las CCAA no compartiesen la recaudación y/o las competencias normativas en las principales figuras tributarias. El caso del IRPF es particularmente sangrante, ya que pese a existir dos tarifas completamente separadas en la base general, instrumentadas para cumplir con la cesión del 50 %, y pese a constituir el principal recursos tributario autónomo de las comunidades, los anuncios realizados ignoran totalmente este hecho, falseando su cuantificación y supuestos beneficios.

Y frente a todo esto, la respuesta de la prensa y de las CCAA es, en general¹⁷, de resignación o, incluso, indiferencia. Prácticamente no se cuestionan las reuniones secretas, el sesgado proceso de toma de decisiones, la ausencia de transparencia o la falsedad en cuanto a los anuncios de reformas fiscales. La Administración central o bien toma como «menores» a las CCAA, tutelándolas en todas las decisiones financieras relevantes e ignorando en muchos casos su autonomía, o bien las utiliza como «chivos expiatorios», alimentando su desprestigio, mientras las CCAA, por un interés político comprensible pero dañino, en la mayoría de las ocasiones se limitan a quejarse de los aspectos en los que siente perjudicadas individualmente.

Entonces ¿queremos realmente descentralizar? La respuesta es que ya nos hemos descentralizado, y mucho. Pero hay razones para dudar de que este impulso, pese a haber participado activamente en él partidos de todas las ideologías y tener un respaldo ciudadano, cuente con el convencimiento de fondo necesario para hacer que funcione adecuadamente. Nos hemos quedado, como miembros únicos del club de los *regional countries*, en tierra de nadie. Una opción perfecta para que gane fuerza un escenario polarizado, en el que será difícil alcanzar soluciones mayoritarias: las opciones intermedias (de reforma del sistema para mejorar su estructura federal, la coordinación, el proceso de toma de decisiones, la transparencia y la visibilidad de las responsabilidades) suman, paradójicamente, rechazos de los dos lados opuestos del espectro (recentralizadores e independentistas), mientras que estas opciones radicales cosechan, simultáneamente, grandes adhesiones y frontales rechazos.

3. La definición teórica de los principios para la descentralización y sus contradicciones

Los principios sobre los que debe basarse la actividad financiera de las CCAA aparecen recogidos en los artículos 1 y 2 de la LOFCA: autonomía financiera; ausencia de privilegios y barreras fiscales; estabilidad y sostenibilidad como competencia estatal; garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, independientemente

¹⁷ Con la notable excepción del conflicto generado a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

te de la comunidad autónoma de residencia; corresponsabilidad; solidaridad; suficiencia; y lealtad institucional¹⁸.

En principio habría poco que discutir sobre los mismos si se interpretaran como guías generales de actuación que, aun siendo individualmente deseables, deben hacerse compatibles entre sí dado que implican conflictos solo abordables desde el compromiso, siendo imposible su maximización por separado. Algo, en mi opinión, bastante obvio. Sin embargo, en demasiadas ocasiones su análisis se realiza por separado, desembocando en valoraciones inequívocamente negativas y en propuestas de solución que olvidan las restantes dimensiones.

El conflicto más obvio es el existente entre autonomía –capacidad para decidir el nivel y composición de ingresos y gastos– y solidaridad –entendida como consecución de alguna determinada equivalencia de financiación a través de los mecanismos de nivelación y con equivalencia de esfuerzo fiscal¹⁹–. La autonomía extrema implica independencia y la nivelación total centralización. En consecuencia, en un país descentralizado no se puede pretender ni total autonomía, ni total nivelación. El grado relativo de consecución de ambos positivos principios es lo difícil de acordar.

Otro conflicto, surge respecto al principio de suficiencia. Tal y como establece la LOFCA, las comunidades deberían contar con recursos suficientes para el ejercicio de las competencias propias. En la actualidad, desde el punto de vista económico y lógico no tiene el menor sentido y no puede generar más que insatisfacciones. ¿Cuál es el nivel de recursos suficiente para prestar la sanidad o la educación? ¿Pueden medirse las necesidades de gasto en términos absolutos y asegurarse? En el origen del proceso de descentralización y en los sucesivos traspasos de competencias, mediante transferencia desde la Administración central a las autonomías, la suficiencia tenía todo el sentido, como exigencia de transferencia de los recursos o costes asociados a la prestación cuya responsabilidad se trasladaba –el denominado coste efectivo–, pero una vez finalizados los traspasos y con un sistema de financiación en funcionamiento las necesidades de gasto solo pueden medirse y asegurarse en términos relativos²⁰ y en relación al esfuerzo fiscal que se pueda o se decida realizar. La exigencia de «suficiencia» tiene atractivo político, no tiene coste y siempre puede invocarse ante cualquier problema, desviando la responsabilidad y proporcionando una falsa sensación de seguridad al ciudadano, pero su concreción –en valores absolutos, repito– es sencillamente imposible.

La lealtad institucional es otro principio intrínsecamente ligado a la aparición de conflictos, si bien en este caso su existencia es indispensable: la separación total en cuanto a sus efectos de las medidas adoptadas por el Estado y las CCAA es prácticamente imposible y, en

¹⁸ La reforma de 2015 ha añadido un nuevo principio de «prudencia financiera», entendida como «el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste».

¹⁹ El concepto de «igual esfuerzo fiscal» presenta el riesgo de malas interpretaciones como revela la propia sentencia del Tribunal Constitucional a este respecto anulando la referencia al mismo en el Estatuto de Cataluña. Sin embargo, entendido tal y como es utilizado en la literatura del federalismo fiscal, como una estructura impositiva de referencia (definición de base, tipos y deducciones) respecto a la cual cualquier subida supone un mayor esfuerzo –y debe ser aprovechada por la comunidad que lo realice– al igual que cualquier rebaja implica un menor esfuerzo –que debe simétricamente ser soportado por dicha comunidad– es imprescindible para el buen funcionamiento de un sistema descentralizado con corresponsabilidad.

²⁰ De ahí el uso de las variables del sistema de financiación para medir las necesidades (población, necesidades de cobertura sanitaria –por grupos de edad–, población en edad escolar, dispersión, superficie, insularidad y población mayor de 65 años), conformando de forma ponderada la población ajustada para la distribución anual del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

cierta forma, indeseable. Lo importante es reconocer las responsabilidades y reequilibrar sus consecuencias financieras. Si, por ejemplo, queremos que el IRPF tenga ciertas características comunes en todo el territorio (en especial la definición de las bases, la estructura básica del impuesto o la tributación de las rentas del capital) por motivos de sencillez administrativa, minimización de los costes de cumplimiento, transparencia y eficiencia, y, al mismo tiempo, hacer esto compatible con la posibilidad de que las CCAA ejerzan sus competencias en materia de tipos impositivos y deducciones (los elementos más transparentes y menos complejos) es imposible evitar los efectos cruzados. De igual forma, la labor de la Administración central en la definición de las características básicas de ciertas prestaciones (pensemos en la sanidad, la educación, la dependencia o, en general, la interconexión de los sistema de información o la elaboración de plataformas de compra conjunta), creando un marco básico común sobre el que puedan construir las CCAA sus propuestas específicas, no implica solapamiento, sino, al contrario, coordinación.

En definitiva, aspirar a la separación total de las competencias entre los diferentes niveles de administración como vía para evitar algunos conflictos crearía inevitablemente otros (complejidad extrema en los impuestos, barreras comerciales, descoordinación en prestaciones básicas). La lealtad institucional no pretende únicamente que no se produzcan los efectos cruzados entre competencias (aunque también, en los casos en que sea perfectamente evitable), sino que estos efectos se reconozcan, midan y compensen. Por supuesto, los mecanismos y cálculos necesarios para ello serán complejos y discutibles, pero, de nuevo, es la única manera de hacer compatibles los distintos principios.

Por último, el principio de estabilidad y sostenibilidad financiera como competencia estatal es totalmente necesario e indiscutible, sin esta labor de coordinación y ordenamiento los incentivos individuales al incumplimiento serían incontrolables dadas sus características de bien público global. Sin embargo, es un caso claro en el que tener «el poder» debería implicar más responsabilidad que privilegios. En especial, tener la competencia para distribuir los esfuerzos derivados de la consolidación presupuestaria entre los diferentes niveles de gobierno no debería desembocar en la fijación de objetivos sesgados en contra del resto de administraciones. No implica que puedas decidir como quieras porque es «tu competencia»²¹. Al mismo tiempo, tampoco significa que se puedan aislar de forma absoluta las finanzas de las CCAA, por muy importantes que sean algunas sus competencias, de los vaivenes de la actividad económica. La creación de fondos especiales para la garantía de estabilidad de ciertas prestaciones chocaría frontalmente con la autonomía, obligando a instrumentar transferencias condicionadas parciales o porcentajes de gasto por partidas. En mi opinión, solo una correcta aplicación de la legislación de estabilidad presupuestaria basada en la vinculación de la evolución de los gastos al comportamiento estructural de los ingresos puede contribuir a que, a medio y largo plazo, las decisiones en cuanto al nivel de las prestaciones sean sostenibles (obligando al superávit en épocas de crecimiento por encima del potencial estable y permitiendo el déficit en época de crisis).

²¹ De nuevo hay que recordar lo sucedido en la práctica en esta materia, en contra del CCAA y de la Seguridad Social, contribuyendo a alimentar sin fundamento las acusaciones de despilfarro y el desprestigio de la descentralización. Sobre este particular puede consultarse DÍAZ DE SARRALDE (2016b).

4. La negociación del sistema y su gestión de los conflictos políticos

El sistema de financiación es, quizá más que ningún otro aspecto de la articulación del sector público, un sistema negociado. Es un acuerdo: entre partidos, dentro de los partidos, entre CCAA, entre CCAA y el Estado, entre los partidos políticos y los ciudadanos. Y es lógico que así sea. Como hemos intentado resumir en los dos apartados anteriores, la descentralización es una opción, y una que puede adoptar muchas formas y grados diferentes. Los principios que la guían nos dan recomendaciones técnicas sobre ciertas cosas que no deberíamos hacer, pero raramente concretan exactamente lo que sí se debería hacer. Se trata de gestionar conflictos y es necesario llegar a compromisos asumibles por las diferentes partes.

Por todo ello, la forma en la que se aborde la negociación es esencial –aunque no suficiente– para anticipar el posible éxito o fracaso.

El principal aspecto de discusión y crítica, sobre todo desde una perspectiva técnica, en relación a cómo se han desarrollado las negociaciones del sistema es la cláusula de partida de respeto del *statu quo* o «ausencia de perdedores», en términos absolutos, en el año cero de la reforma. Muy resumidamente, se acusa a esta condición de haber contribuido a perpetuar las divergencias de financiación entre CCAA, derivadas de las diferencias de inicio existentes en el momento de la cesión de las competencias al coste efectivo de su prestación, e imposibilitar su corrección en las sucesivas reformas.

Lógicamente, sin esta restricción las «soluciones» técnicas serían mucho más fácilmente aplicables. Por ejemplo, con datos de 2013²², bastaría con reasignar aproximadamente un 2 % de los recursos del sistema de las CCAA que tienen una financiación per cápita²³ superior a la media (10 comunidades, el 45 % de la población) hacia el resto para lograr la igualdad en la financiación por habitante. Eso sí, habría que convencer a Cantabria para que renunciase a un 23 % de su financiación, La Rioja a un 16 %, Extremadura a casi un 10 %, Castilla y León, Aragón o Asturias a un 7 %, Galicia un 3 % y Madrid, Baleares y Castilla-La Mancha algo menos del 1 %, para que Cataluña ganase menos del 1 % y Andalucía, Canarias, Murcia y Valencia en torno al 5 %.

Como apunta Cuenca (2016) al desarrollar esta cuestión con resultados muy similares, podría pensarse en evitar los perdedores, utilizando una aportación del Estado de cuantía equivalente para elevar a la media la financiación de las CCAA que actualmente tienen una financiación inferior a la misma, sin embargo, además de ser muy difícil de aceptar por parte del resto²⁴, lógicamente no se suavizarían en gran medida las divergencias máximas, que actualmente alcanzan los 35 puntos y que únicamente se reducirían hasta los 30 (al no dis-

²² La última liquidación del sistema disponible en el momento de redacción de este trabajo (verano de 2016).

²³ Algo menos de 2.000 millones. Cálculos propios basados en las cifras oficiales de Liquidación del Sistema de Financiación, realizados en términos de recursos normativos, competencias homogéneas y población ajustada por necesidades.

²⁴ Sobre esta cuestión volveremos más adelante en relación con las críticas recibidas por algunos fondos del sistema, en concreto el Fondo de Convergencia-Competitividad.

minuir la dotación de las CCAA «mejor» financiadas). Por supuesto, como de nuevo afirma Cuenca, es impensable siquiera elevar la financiación de todas las CCAA al nivel de las mejor financiadas, evitando así perdedores, ya que implicaría aumentar los recursos del sistema, aproximadamente, en un 30 %.

Curiosamente, además, la cláusula de *statu quo* suele ser reclamada por prácticamente todas las CCAA en todas las circunstancias, ya sea directamente o a través del principio de suficiencia²⁵, entendiéndolo en este contexto como que la financiación mínima que se necesita para desempeñar sus competencias es precisamente de la que se dispone con el sistema que se pretende modificar. Suele ser el punto de partida a partir del cual prevalece, en el ambiente de incertidumbre que rodea toda negociación, la aversión a las pérdidas²⁶ tal y como postularon Kahneman y Tversky (1979), padres de la Economía del Comportamiento, todavía no muy incorporada al cuerpo principal de nuestra disciplina.

Como salida a este bloqueo a las pérdidas a corto plazo, algunas propuestas plantean la gradualidad, una transición suave, de forma que el ajuste hacia la convergencia en términos de financiación per cápita se produzca en un periodo amplio y, a ser posible, a través de la distribución de los incrementos de financiación del sistema, de forma que no se produzcan pérdidas en la financiación en valores absolutos o nominales. En definitiva, que las CCAA que tengan una financiación por encima de la media acepten renunciar a incrementos²⁷ de su financiación en tanto el resto no haya alcanzado su nivel. Esto implicaría que Cantabria, con una financiación formalmente superior a la media en 30 puntos, debería comprometerse a que sus recursos no crezcan durante 13 años para que Madrid, Cataluña o Baleares —actualmente en torno a la media— la alcancen si suponemos una tasa de crecimiento de la financiación per cápita de estos del 2 % real anual. Castilla y León, Aragón o Asturias (unos 6 puntos por encima) tendrían que congelar sus recursos durante tres años con el mismo objetivo.

Este mecanismo lógicamente podría atenuar los ajustes necesarios en las comunidades perjudicadas, ya que en vez de recortar de forma inmediata las prestaciones, debería renunciar a incrementarlas. Sin embargo, es muy discutible que favoreciese el acuerdo al menos si aceptamos los postulados de la teoría de juegos entre agentes racionales, que aplicados a la búsqueda del equilibrio en juegos finitos (como sería en esencia un acuerdo de este tipo) aplicaría la inducción hacia atrás y el descuento al presente de las pérdidas futuras. De forma menos técnica y más obvia: es muy difícil que los responsables políticos acepten un trato que en esencia significa salir perdiendo respecto al sistema actual durante varios años. Además, ¿qué ejercicio de la corresponsabilidad podría esperarse en este escenario pautado de evolución de los recursos?

Para superar estos inconvenientes, se puede acompañar la propuesta anterior de un cambio estructural en la forma en que se han negociado los acuerdos en nuestro país, sustituyendo su discusión multilateral en el CPFF y la aceptación bilateral del nuevo sistema por parte de cada una de las comunidades por un acuerdo entre partidos políticos a aprobar en el Congreso

²⁵ Un principio que todas incorporan en sus estatutos de autonomía.

²⁶ De forma resumida, implica que, estadísticamente, las personas estamos más dispuestos a actuar para evitar una pérdida que para lograr una ganancia de igual cuantía.

²⁷ Total o parcialmente (en cuyo caso se alargaría, lógicamente, el periodo de convergencia).

de los Diputados. Esta opción presenta, en mi opinión, dos inconvenientes. En primer lugar, es muy difícil que el sistema de financiación sea aceptado por las CCAA sin su participación directa en las negociaciones y casi incompatible con el concepto mismo de autonomía, todo lo cual dañaría el respaldo social y político a cualquier posible nuevo sistema, por muy potencialmente positivo que fuese en cuanto al alcance de los necesarios equilibrios, por ejemplo, entre autonomía y solidaridad. En segundo lugar, parece difícil que un partido de implantación nacional se atreva a aprobar, aun teniendo mayoría, un cambio que perjudique casi a la mitad de la población (incluso favoreciendo, relativamente, a la otra mitad). Igualmente difícil es que, de cara a evitar el coste electoral, se pueda lograr un acuerdo con el resto de partidos. Los incentivos a participar en ese acuerdo, sobre todo desde fuera del gobierno, son prácticamente nulos, más teniendo en cuenta el papel que podrían jugar los movimientos regionalistas, nacionalistas o populistas.

Hasta este punto, la exposición puede parecer desalentadora: es muy difícil que no se respete el *statu quo* a la hora de negociar el sistema y, si se respeta [...] nada cambia. Pero ¿es verdad que nada cambia?

La reforma de 2009²⁸, apoyándose en las anteriormente realizadas, profundizó en la autonomía (cediendo hasta el 50 % del IRPF y del IVA, por ejemplo), el ajuste a las necesidades (con el recálculo anual por primera vez de las capacidades y las necesidades de cada autonomía), y redujo la dispersión en la financiación por habitante aproximadamente en un 30 % (en 2009 antes de la reforma era de 45 puntos y tras la misma de 30²⁹). Las comunidades más perjudicadas por el sistema anterior a la reforma (2009) eran (por orden): Islas Baleares, Valencia, Canarias, Murcia, Madrid, Cataluña. Las más beneficiadas por la reforma (también por orden de más a menos): Islas Baleares, Canarias, Valencia, Madrid, Cataluña y Murcia.

Cataluña, como Madrid o Baleares, tiene ahora una financiación esencialmente igual a la media –remediando la injusta situación previa, en la que los ciudadanos de las regiones más ricas contaban al final con financiación inferior a la media; por cierto, no se trata de «limitar la solidaridad», como a veces se dice cometiendo un error mayúsculo en términos técnicos y políticos, sino de corregir las injusticias que se cometían en el nivel individual—. Y Valencia fue una de las grandes beneficiadas por la reforma en términos relativos, pasando en la actualidad a ser receptora neta de recursos. Los que peor estaban –los ciudadanos de las CCAA peor financiadas– son lo que más beneficiados salieron de la reforma (el resto simplemente se beneficiaba «menos»). Y todo ello con la aceptación explícita de todas y cada una de las CCAA. Ninguna decidió quedarse fuera del nuevo sistema.

Y desde el 2009 el sistema ha venido funcionando en medio de la peor crisis nacional e internacional de las últimas décadas. Con unos resultados que, en muchos aspectos, podrán ser mejorables, pero que en lo esencial están muy alejados de las críticas fáciles y generales que se realizan. Las comunidades que aportan financiación al resto son aquellas con mayor

²⁸ DÍAZ DE SARRALDE (2016c).

²⁹ Y lo que es más relevante y describe mejor la dispersión, la desviación típica ponderada pasó de 8 a 5 puntos. Esto es la distancia media de los individuos a la media de financiación per cápita quedó reducida a 5 euros por cada 100.

capacidad fiscal (riqueza), por orden: Madrid, Islas Baleares, Cataluña. Las que reciben esta aportación solidaria son, de nuevo por orden: Canarias, Extremadura, La Rioja, Castilla-La Mancha, Cantabria, Galicia, Castilla y León, Andalucía, Murcia, Asturias, Aragón y Valencia. Con escasas excepciones (Cantabria, Aragón y Asturias) coinciden con las comunidades cuya capacidad fiscal está por debajo de la media.

Es cierto que muchos problemas del sistema subsisten (el cálculo de las entregas a cuenta y las previsiones de ingresos; la conexión con los sistemas forales; la visibilidad de las responsabilidades de ingresos y gastos; el análisis técnico de los resultados y su difusión; la corresponsabilidad en la gestión de la administración tributaria; el vínculo con los mecanismos de estabilidad presupuestaria; el respecto a la ordinalidad entendida como solidaridad interterritorial compatible con la solidaridad entre individuos; etc.) pero, en mi opinión, sí se ha avanzado en la buena dirección, como, a grandes rasgos, se hizo en las reformas anteriores.

Y para lograrlo, en primer lugar, se combinó la incorporación de recomendaciones técnicas que buscaban mejorar, dinámica y gradualmente, el sistema (en cuanto a autonomía y corresponsabilidad³⁰ y medición y ajuste anual de las necesidades y capacidades en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales) con el mantenimiento del statu quo inicial a través del Fondo de Suficiencia.

En segundo lugar, se distribuyeron los recursos adicionales³¹ de forma que, si bien todos ganaban algo de cara a defender su postura en los respectivos territorios, se utilizaban criterios objetivos que, como se ve en los resultados, disminuían las diferencias en financiación per cápita.

Y, finalmente, se introdujeron los Fondos de Convergencia. Uno de ellos, el de Coordinación, resultado de las exigencias políticas para lograr el acuerdo pero sometido a reglas explícitas de cálculo³². Mientras que el principal, el de Competitividad³³, se destinaba a reducir las diferencias de financiación per cápita y converger a la media, distribuyendo recursos solo entre las CCAA que cumpliesen cada año los requisitos de entrada.

Curiosamente, este Fondo es uno de los más criticados pese a que, en esencia lo que consigue es distribuir recursos de forma totalmente focalizada contribuyendo a resolver uno de los principales problemas del sistema. Entre las críticas está su inestabilidad, dado que dependen de los datos de cada año sin haber prefijado en el momento cero su distribución, y su fórmula de distribución, proporcional a la población de todas aquellas comunidades que cumplan los requisitos y no a la distancia relativa de cada una de ellas al objetivo final de convergencia. En cambio, pocos se preocupan por cómo pudo ser aceptado por las CCAA un fondo que repartía una cantidad equivalente al 70 % de los restantes recursos adicionales y que más de la mitad de ellas no cumplía las condiciones para beneficiarse de él en 2009 (y muchas probablemente

³⁰ Incluso se discutieron otras que en su momento resultaron estar demasiado «verdes» para ser aceptadas, como es la cesión de capacidad colegiada en el IVA o los impuestos especiales.

³¹ A este respecto se ha criticado que el «coste» (sobre esto volveremos más adelante) de la reforma fue muy elevado, cuando de forma paralela se reclaman más fondos para las CCAA en búsqueda del equilibrio vertical. Habría que plantearse cómo tendrían que haber sido los recortes en sanidad o educación durante la crisis económica sin estos recursos adicionales.

³² Y cuyo encaje lógico debería haber sido con los Fondos de Compensación Interterritorial, pero a veces la política presenta extrañas reticencias a la lógica.

³³ Respecto a este peculiar y, en mi opinión, desafortunado nombre, solo reiterar lo dicho al final de la nota anterior.

tampoco en un futuro cercano). En mi opinión, son precisamente las características cuestionadas las que facilitan el acuerdo. Por una parte, al no estar preestablecido desde el momento inicial qué CCAA van a ser las beneficiarias del fondo, los criterios de acceso al mismo son los que cobran protagonismo, y estos son difícilmente criticables; al mismo tiempo permite que comunidades que en el momento inicial no se benefician del mismo los perciban como un seguro respecto a posibles contingencias futuras que les sitúen entre los necesitados de apoyo financiero³⁴. Y por otra, el método de reparto permite que, poniendo un límite al coste para el Estado³⁵, todas las comunidades que cumplan los criterios puedan beneficiarse.

En definitiva, en mi opinión, cuando no es posible prescindir de la ausencia de perdedores a la hora de negociar una reforma, la única forma de mejorar los resultados es combinar los criterios técnicos, los argumentos de justicia y la dinámica a futuro del sistema. Por último, también ayudaría que los juicios respecto a los fallos del sistema, que orientan las opciones de reforma, fueran lo más ponderados posible, aspecto del que se ocupa el siguiente apartado.

5. Las valoraciones del sistema de financiación y las soluciones propuestas

El planteamiento de los problemas es, al menos, tan importante como la búsqueda de las soluciones. En este epígrafe se recopilan algunos ejemplos de cómo un planteamiento, en mi opinión, equivocado puede arruinar la mejor de las soluciones.

En primer lugar una consideración que, si bien no suele estar presente en los análisis técnicos, es una constante en los medios de comunicación. En sentido estricto, el sistema de financiación no puede asegurar los niveles absolutos de financiación de las CCAA y sus variaciones, sino contribuir a que otros aspectos, igualmente importantes, como son la distribución relativa de los recursos entre comunidades y su capacidad para aumentarlo o disminuirlos de forma autónoma, sean los deseados. Sí es cierto que una adecuada composición de la cesta de recursos, lo más simétrica posible a la que financia a la Administración central³⁶, contribuirá a que la evolución dinámica de la financiación sea paralela, pero ante una crisis general de ingresos, como la que se ha producido en España, ningún sistema puede asegurar los niveles absolutos de financiación de las autonomías. Valorar el sistema en función de esta consideración solo contribuye a la confusión.

Yendo más directamente a la valoración de las reformas del sistema, se ha hecho habitual calificar a las mismas de «caras» o «baratas», en función de la cantidad de recursos adicionales que aporta la Administración central a las autonomías. En mi opinión, este tipo de considera-

³⁴ Recurriendo, de nuevo, a KAHNEMAN y TVERSKY (1979), se ha contrastado que normalmente sobrevaloramos las probabilidades pequeñas e infravaloramos las elevadas, lo cual explica en parte los comportamientos en el mercado de seguros. Adicionalmente, las personas tendemos a infravalorar los resultados probables respecto a los ciertos, aunque la utilidad esperada de dos opciones sea la misma (así, se prefiere una opción que suponga una probabilidad del 50 % de perder 1.000 euros a una pérdida cierta de 500).

³⁵ La dotación del Fondo.

³⁶ Tanto en cuanto a la composición de la cesta de impuesto como a la definición del índice de evolución de las transferencias, reflejo de la marcha de los ingresos del Estado.

ciones también contribuye poco al funcionamiento de un sistema descentralizado. Transmite la impresión de que traspasar recursos a las CCAA es intrínsecamente malo. De que las CCAA no formasen parte del Estado en mayúsculas ni atendiesen a necesidades fundamentales de los ciudadanos. Se entendería mejor que se calificasen de eficientes o no en relación a determinados objetivos y respecto a otras alternativas viables. Sin este punto de referencia carecen de fundamento.

Entrando en aspectos más técnicos del sistema de financiación y sus resultados, es cierto que existe una disparidad elevada en las cifras de financiación per cápita entre las diferentes CCAA, sin embargo para medirla existen diferentes métodos con implicaciones muy diferentes en cuanto a la imagen que se transmite y las posibilidades de corregirla. Si utilizamos únicamente las medidas más simples, como sería la diferencia entre las dos comunidades con mayor y menor financiación, tendremos fácil el comunicar el problema al ciudadano no especialista, pero, a cambio, vamos a falsear la realidad y los éxitos o fracasos de una reforma. En un extremo, respecto al sistema actual, podríamos pasar a otro en el que todas las comunidades tuviesen la misma financiación, menos una³⁷ que tuviese 40 puntos más que la media, y la reforma considerarse un fracaso. En mi opinión, debería insistirse en las medidas de dispersión respecto a la media que tienen en cuenta a todas las comunidades y que ponderan a las mismas en función de su población. En concreto, la desviación típica ponderada por las cifras de población de cada comunidad³⁸. Esta medición muestra, como ya hemos anticipado, que las diferencias en financiación per cápita se han reducido hasta, aproximadamente, cinco puntos porcentuales³⁹ —aunque la distancia entre la mejor y la peor financiada se sitúe en 35 puntos—. La realidad no es que, en media, un ciudadano español, escogido al azar, tenga una diferencia de financiación respecto a la media enorme, y desde luego no de 35 puntos, si no únicamente de 5. Esto no significa que no haya que intentar mejorar los resultados, pero nuestro sistema no es un desastre, como muchas veces se transmite. Y dada la dificultad intrínseca existente, como ya hemos visto, para reducir las diferencias en un entorno negociado, esta es la única manera de poder avanzar sin desacreditar continuamente el proceso.

Algo similar sucede respecto al nivel y estructura de la solidaridad del sistema. Ya hemos apuntado cómo en la última reforma Cataluña, Madrid y Baleares, las comunidades con mayor capacidad económica, se situaron entre las más beneficiadas —junto a Valencia o Murcia—. Sin embargo esto no supuso en absoluto «limitar la solidaridad» ni disminuir la redistribución o la equidad, sino remediar la injusta situación previa, en la que los ciudadanos de las regiones más ricas contaban al final con una financiación inferior a la media. De igual manera, defender una reforma que tenga como objetivo acercarse a resultados que no violen la «ordinalidad» (que los ciudadanos de una comunidad aportante no acaben con peores resultados de financiación que aquellos de las comunidades receptoras) tampoco implica, desde luego no necesariamente, «limitar la solidaridad».

³⁷ Por ejemplo, La Rioja, con menos del 1 % de la población de las CCAA de régimen común (excluyendo País Vasco y Navarra, que no participan en el sistema en función de sus respectivos regímenes forales).

³⁸ Si las cifras de cada comunidad no se ponderan por su población estaríamos reproduciendo en parte el error anteriormente comentado.

³⁹ Y en un ejemplo como el anteriormente expuesto calificarían la reforma, correctamente, como inequívocamente positiva.

En cuanto a la corresponsabilidad del sistema y las carencias de autonomía por el lado de los ingresos es necesario, de nuevo, mantener los equilibrios. Por ejemplo, ceder un 100 % del IRPF a las comunidades o instrumentar impuestos sobre la renta totalmente diferenciados –el central y cada uno de los autonómicos– supondría costes importantes en cuanto a la capacidad de coordinar la política económica, evitar barreras comerciales, minimizar los costes administrativos y de gestión o la lucha contra el fraude⁴⁰. Por otra parte, tampoco está claro que mejorasen el ejercicio de la autonomía si no se logra paralelamente un acuerdo satisfactorio en cuanto a las pautas de equidad. Consideraciones similares podrían realizarse en cuanto a muchas propuestas descentralización del IVA o los impuestos especiales⁴¹. Por último, debería tenerse en cuenta que no siempre son equivalentes más capacidad de decisión y más corresponsabilidad, como ha demostrado la competencia, en mi opinión perjudicial, a la baja en materia de imposición sobre la riqueza. Todo ello no significa que no se pueda avanzar y mucho en esta materia (mejorando la visibilidad y la transmisión de la información a los ciudadanos, compartiendo –sin desmenuzar– la gestión o introduciendo nuevas competencias), pero sería deseable hacerlo sin dañar al sistema más de lo que se le beneficia.

Por último, siempre sería positivo aumentar la comprensión del sistema por parte de los ciudadanos. Sin embargo, no creo que se contribuya a ello simplemente difundiendo las etiquetas del tipo «sistema Frankenstein», «incomprensible» o «complejo», ni identificando complejidad con confusión, ni comparando la realidad con otros escenarios prácticamente imposibles de alcanzar a corto plazo dadas las dificultades para su negociación. Podríamos preguntar a los ciudadanos de EEUU, Canadá, Australia o Alemania si saben cómo funcionan en el plano técnico sus respectivos sistemas, dudo mucho que pudiesen contestar de forma siquiera medianamente clara. La descentralización es compleja.

Sin embargo, sí se puede avanzar en la explicación del sistema y en la mejora de sus resultados. Creo que en lo segundo hemos avanzado mucho a través de las sucesivas reformas. En lo primero creo que vamos hacia atrás (no presentando ni explicando con precisión sus resultados, confundiendo las competencias en materia de impuestos, sesgando la distribución de los objetivos de déficit, negándonos a analizar la necesidad de adaptar nuestra estructura institucional a la realidad de las competencias, etc.) en un contexto cada vez más polarizado que puede derivar en el fracaso del proceso descentralizador. Por terminar con un mensaje positivo, creo que todavía estamos a tiempo de evitarlo. Aunque no sé por cuánto.

Referencias bibliográficas

CIS (2015): *Opinión Pública y Política Fiscal; Estudio* (3105).

CIS (2016): *Barómetro* de abril.

⁴⁰ Especialmente si se descentraliza la administración tributaria, en vez de hacer su dirección más abierta a la participación real de las comunidades.

⁴¹ A las que cabría añadir las dificultades, casi insalvables, que pondría la Unión Europea.

- CUENCA, A. (2016): *Statu quo en la reforma de la financiación autonómica*. Disponible en <http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2016/05/31/statu-quo-en-la-reforma-de-la.html>.
- DÍAZ DE SARRALDE, S. (2016a): «¿En la senda de la racionalidad presupuestaria?». Disponible en <http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2016/05/05/en-la-senda-de-la-racionalidad.html>.
- DÍAZ DE SARRALDE, S. (2016b): «¿Son las CCAA culpables del déficit?»; Disponible en <http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2016/04/12/son-las-comunidades-autonomas-culpables.html>.
- DÍAZ DE SARRALDE, S. (2016c): *La financiación autonómica y sus reformas*. Disponible en <http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2016/06/07/la-financiacion-autonomica-y-sus.html>
- IEF (2011): *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010; Documento de Trabajo* (09/11).
- IEF (2013): *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2012; Documento de Trabajo* (21/13).
- KAHNEMAN, D. y TVERSKY, A. (1979): «Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk»; *Econometría* 47(2); pp. 263-91.
- MOTA, F. (2015): «La descentralización política en España»; *Informe España 2015*. Fundación Encuentro; pp. 337-366.
- SUÁREZ, J. (2016): *Sobre el territorio tras las elecciones: más preguntas que respuestas*. Disponible en <http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2016/06/14/sobre-el-territorio-tras-las-elecciones.html>
- UTRILLA, A. (2006): «Comparación internacional de los modelos de descentralización fiscal»; en FERRARO, F., *Mediterráneo Económico. Un balance del estado de las autonomías* (10).



MEDITERRÁNEO ECONÓMICO 30

- I. Valoraciones generales del modelo
- II. Propuestas globales de reforma
- III. La descentralización tributaria
- IV. Las necesidades de gasto y la nivelación
- V. La financiación del gasto social
- VI. Financiación autonómica y estabilidad presupuestaria



LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

UNA PROPUESTA ESPECÍFICA*

Ángel de la Fuente

Fedea e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Resumen

En el presente trabajo se avanzan algunas propuestas para la reforma del actual sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Las propuestas intentan resolver o mitigar los principales problemas del modelo actual, entre los que destacan una distribución de recursos entre regiones caracterizada por su arbitrariedad y por una excesiva desigualdad, la existencia de un claro déficit de autonomía y responsabilidad fiscal por parte de las comunidades autónomas, y la ausencia de un mecanismo razonable que garantice un cierto equilibrio en el reparto vertical de recursos entre los distintos niveles de la Administración.

Abstract

This work presents a range of proposals to reform the current system in which autonomous communities under the general tax regime are financed. These proposals aim to resolve or mitigate the main problems of the current model, which include a distribution of resources among regions that is characterised by its arbitrariness and excessive inequality, the existence of a clear lack of autonomy and fiscal responsibility for autonomous communities, and the absence of a reasonable mechanism that guarantees a certain balance in the vertical distribution of resources across different levels of the Administration.

1. Introducción

En este trabajo se presenta una propuesta para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común con la esperanza de contribuir a una discusión constructiva sobre el tema. La propuesta intenta resolver, o al menos mitigar, tres problemas fundamentales del actual modelo de financiación: un reparto excesivamente desigual y arbitrario de los recursos entre regiones, un déficit de autonomía y responsabilidad fiscal por parte de las comunidades autónomas y la inexistencia de un mecanismo responsable y transparente de equilibrio vertical en el reparto de recursos entre Administraciones.¹

Los principales elementos de la propuesta son los siguientes:

- 1) Substituir los actuales porcentajes de cesión del IVA e IE por un sistema de dos tramos independientes de tales impuestos, uno de los cuales tendría tipos fijados por las

* Este trabajo forma parte de un proyecto financiado en parte por la Fundación SEPI. Agradezco también la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2014-59196-P y los comentarios y sugerencias de los asistentes al encuentro de S'Agaró.

¹ Para una discusión detallada de estos problemas, véase DE LA FUENTE (en curso).

comunidades autónomas actuando de forma colegiada. Los rendimientos del tramo autonómico de estos impuestos se integrarían directamente en un Fondo Básico de financiación (FB) que funcionaría como el actual Fondo de Garantía. Se aumentaría así considerablemente la autonomía fiscal de las comunidades autónomas, actuando de forma colectiva, y se les dotaría de un importante recurso común con un gran potencial recaudatorio que serviría como mecanismo responsable e igualitario de reequilibrio vertical. De esta forma, las comunidades tendrían las herramientas adecuadas para obtener los recursos necesarios para mantener los niveles de provisión de los servicios públicos de su competencia que consideren deseables, pero tendrían que asumir el coste político de pedírselos a sus ciudadanos en vez de al Gobierno central.

- 2) Substituir la actual maraña de Fondos (de Suficiencia, Cooperación y Competitividad) por un único Fondo de Nivelación Vertical (FNV) que se repartiría con el objetivo de reducir en la medida de lo posible la desigualdad que persista tras la aplicación del Fondo Básico. Con esta modificación se obtendría un modelo más sencillo y transparente y un reparto de recursos mucho más igualitario y menos arbitrario que el actual que, entre otras propiedades deseables, respetaría el llamado *principio de ordinalidad*.
- 3) Introducir un mecanismo de transición suave desde la situación actual a la distribución de recursos generada por el sistema propuesto, que evite la tendencia a la congelación de la situación que han generado las tradicionales cláusulas de *statu quo* de los sucesivos modelos de financiación.
- 4) A estos cambios centrales del modelo actual habría que añadir una serie de retoques menores, incluyendo la introducción de ciertas modificaciones en la fórmula de necesidades de gasto con el fin de basarla directamente en los patrones observados de gasto autonómico, una revisión de la recaudación normativa de los llamados tributos cedidos tradicionales para mejorar la medición de la capacidad fiscal autonómica y otras medidas complementarias que se desarrollarán en un informe más completo.

El resto del trabajo se divide en dos secciones. Partiendo de los resultados observados del sistema actualmente vigente en el año 2013, que se utilizará como año base para el modelo propuesto, en la sección 2 se caracteriza la situación de partida o *statu quo* del nuevo modelo en términos de financiación por habitante ajustado. Como ha sido el caso con cada reforma, este indicador se calcula tomando como dados los resultados financieros del sistema «viejo» (el actualmente vigente) pero aplicando las normas del «nuevo» sistema (el aquí propuesto) para calcular la recaudación normativa de los tributos cedidos y la población ajustada. En la sección 3 se calcula en primer lugar la financiación definitiva que se obtendría con los datos de 2013 bajo el nuevo sistema una vez concluido el período transitorio. Seguidamente, en la misma sección se describe el proceso de transición propuesto, que debería permitir llevar a cabo reajustes importantes en la distribución de recursos entre comunidades autónomas de una forma gradual y no traumática.

2. El *statu quo*: la financiación por habitante ajustado en 2013 con ciertas correcciones

En esta sección se describe el punto de partida del nuevo modelo, esto es la financiación percibida por cada región en 2013, que se tratará como año base del hipotético nuevo sistema. En primer lugar, se ofrecen cifras de recaudación normativa calculadas con los criterios del sistema vigente (BOE, 2009). Seguidamente se realizan algunos ajustes que afectan a la recaudación normativa por los llamados tributos cedidos tradicionales y al cálculo de la población ajustada y se construye un índice revisado de financiación normativa por habitante ajustado en 2013 que se tomará como indicador del *statu quo*, esto es, de la posición inicial de cada región antes del cambio de sistema. Tanto en esta sección como en el resto del trabajo, todos los cálculos se realizan a competencias homogéneas, esto es, excluyendo la parte del Fondo de Suficiencia que se destina a financiar ciertas competencias «singulares» que solo han sido asumidas por determinadas regiones. Solo se volverá a insistir sobre este hecho cuando resulte especialmente relevante.

2.1. La financiación normativa en 2013 bajo el sistema actual

La Tabla 1 resume la financiación normativa asignada en 2013 a las distintas comunidades autónomas bajo el sistema actualmente vigente (sistema 2009). La financiación total se descompone en tres partidas: la recaudación normativa por los tributos cedidos, las transferencias horizontales (entre regiones) y las transferencias verticales (del Estado a las regiones). En esta última partida se incluye la transferencia generada por la aportación estatal al Fondo de Garantía, que se distribuye en proporción a la población ajustada.

La Tabla 1 muestra también la población ajustada calculada con las reglas del sistema actual, la financiación normativa total por habitante ajustado y el correspondiente índice con media 100 para el conjunto del territorio común. Un desglose detallado de los principales agregados recogidos en la Tabla 1 se ofrece en las Tablas A1 y A2 del Anexo.

Tabla 1. Financiación normativa de las comunidades autónomas en 2013 a competencias homogéneas bajo el sistema actual. En millones de euros

	Recaudación normativa tributos cedidos*	Transferencias horizontales	Transferencias verticales**	Total financiación normativa	Población ajustada	Financiación normativos por hab. aj.	Índice
Cataluña	17.362	-2.135	448	15.674	7.446.814	2.105	98,5
Galicia	5.039	579	1.027	6.644	2.981.328	2.229	104,2
Andalucía	13.126	2.121	1.553	16.800	8.185.501	2.052	96,0
Asturias	2.227	-13	395	2.609	1.133.620	2.301	107,6
Cantabria	1.323	-117	458	1.664	598.634	2.780	130,0
La Rioja	657	-7	201	851	332.334	2.562	119,8
Región de Murcia	2.418	298	206	2.922	1.444.162	2.023	94,6
Com. Valenciana	9.230	256	441	9.927	4.910.946	2.021	94,6
Aragón	2.993	-139	461	3.315	1.440.627	2.301	107,6
Castilla-La Mancha	3.529	599	671	4.798	2.220.075	2.161	101,1
Islas Canarias	2.226	1.820	397	4.444	2.155.082	2.062	96,4
Extremadura	1.636	498	705	2.839	1.180.337	2.405	112,5
Islas Baleares	2.552	-297	84	2.340	1.106.547	2.115	98,9
Madrid	17.163	-3.741	-255	13.166	6.246.404	2.108	98,6
Castilla y León	4.975	279	1.089	6.343	2.743.355	2.312	108,1
Total	86.456	0	7.880	94.336	44.125.765	2.138	100,0

* Incluye la recaudación normativa por los Recursos REF de Canarias.

** Incluye el Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas, pero no la financiación destinada a competencias singulares.

Fuente: De la Fuente (2015a) con datos de MHAP (2015).

2.2. Algunos ajustes a la financiación normativa del sistema actual

En este apartado y en el siguiente se realiza una serie de ajustes a las cifras oficiales del sistema vigente con los que se introducen los criterios del nuevo sistema propuesto para el cálculo de la población ajustada y de ciertos elementos de la financiación normativa. Estos ajustes sirven también para ofrecer una imagen más fiel que la que se desprende de la Tabla 1 de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas y de los recursos con los que realmente cuentan, calculados a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal.

El primer ajuste hace transparentes los efectos sobre la financiación de algunas regiones del arbitrario aumento en la valoración de las políticas de «normalización» lingüística incluido en el último acuerdo de financiación. Como parte del acuerdo, la valoración oficial de las competencias de política lingüística se ha multiplicado por 3,5, lo que implica una transferencia de 237 millones adicionales en 2009 a las cuatro comunidades con una segunda lengua cooficial.

Si respetásemos la valoración oficial de tales competencias, esta partida se integraría en la financiación de las competencias singulares y no sería visible en la financiación a competencias homogéneas con la que aquí se trabaja por tratarse del agregado que habitualmente se utiliza para realizar comparaciones entre regiones. Sin embargo, esto no parece razonable. Suponiendo que las competencias de política lingüística hubiesen sido medianamente bien valoradas en su momento, un incremento de tal magnitud en su valoración resulta difícil de justificar. Puesto que además nada obliga a las comunidades beneficiarias a dedicar estos recursos a la promoción de sus respectivas lenguas cooficiales, parece más razonable tratar este incremento de recursos como un aumento de la financiación general o a competencias homogéneas, lo que se consigue con la corrección apuntada en la primera columna de la Tabla 2. El importe de la corrección en 2013 se obtiene actualizando el dato correspondiente a 2009 (esto es, el incremento en la valoración pactado para el nuevo sistema) con el *ITEn*, que es el indicador que se utiliza para actualizar el Fondo de Suficiencia, en el que se integra la financiación de las competencias singulares, incluyendo las de política lingüística.

Tabla 2. Ajustes a la financiación normativa de 2013. En millones de euros

	Ajuste valoración «normalización» lingüística	Recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales			Recaudación normativa por recursos REF		
		Sistema actual	Nueva propuesta *	Ajuste a la recaudación normativa	Sistema actual	Nueva propuesta	Ajuste a la recaudación normativa
Cataluña	+159	2.650	2.300	-350			
Galicia	+75	705	672	-33			
Andalucía		2.276	1.948	-327			
Asturias		345	294	-50			
Cantabria		269	210	-59			
La Rioja		105	126	+21			
Región de Murcia		390	362	-28			
Comunidad Valencia	+100	1.825	1.449	-376			
Aragón		533	420	-113			
Castilla-La Mancha		564	535	-29			
Islas Canarias		519	518	-1	453	806	+353
Extremadura		244	232	-12			
Islas Baleares	+51	408	486	+79			
Madrid		2.396	2.327	-69			
Castilla y León		749	681	-68			
Total	+385	13.977	12.561	-1.415	453	806	+353

* Incluye el impuesto sobre el patrimonio.

El segundo ajuste intenta mejorar el cálculo de la *recaudación normativa* de los llamados *tributos cedidos tradicionales* (patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, tasas sobre el juego y tasas afectas a los servicios traspasados) así como la de los Recursos REF canarios. Tradicionalmente, la recaudación normativa de los tributos gestionados directamente por las comunidades autónomas se ha calculado actualizando la recaudación real de cada impuesto en el momento de su cesión en proporción al crecimiento de un índice de evolución de los ingresos netos del Estado por los grandes tributos compartidos, el llamado *ITEn*. Con motivo de la última revisión del sistema, en 2009 se introdujeron algunos ajustes *ad hoc* para acercar la recaudación normativa de ciertos tributos cedidos a su recaudación real y se modificó el índice utilizado para actualizar la recaudación normativa del ITP y AJD, que se liga en el sistema actual a la evolución de los ingresos por IRPF, IVA e impuestos especiales a nivel regional en vez de nacional. Estos ajustes, sin embargo, no han resuelto el problema subyacente y en el momento actual parece bastante claro que la recaudación normativa que el sistema asigna a estos tributos está muy lejos de medir correctamente la magnitud que en principio se pretende medir, esto es la recaudación potencial de los mismos aplicando una escala común de gravamen en todas las comunidades.

En De la Fuente (2016) se intenta mejorar las estimaciones oficiales de recaudación normativa para los tributos cedidos tradicionales y el REF canario. El procedimiento utilizado depende de la información disponible para cada impuesto. En la mayor parte de los casos, no resulta posible calcular explícitamente un tipo medio de gravamen aplicable a una base homogénea, por lo que se recurre a un método indirecto basado en la estimación de regresiones de la recaudación observada de cada figura sobre indicadores de renta, riqueza y población que permitan aproximar la recaudación esperable de cada comunidad bajo una escala común de gravamen en función de características objetivas y difícilmente manipulables. Los resultados se resumen en la Tabla 2. Para un desglose más detallado de la recaudación normativa oficial y de la nueva propuesta, véase la Tabla A3 en el Anexo.

2.3. Ajustes a las necesidades de gasto

Al igual que sucede con las cifras oficiales de financiación normativa, también existe margen para mejorar las estimaciones de necesidades de gasto/población ajustada que se utilizan en el sistema de financiación regional. En De la Fuente (2015b) se avanzan algunas recomendaciones sobre cómo mejorar la actual fórmula de necesidades de gasto que son parte integral de la presente propuesta de reforma del modelo. Se propone, en particular, lo siguiente:

- 1) Ligar las ponderaciones de las variables incluidas en la fórmula de necesidades de gasto al peso observado en el gasto regional de los correspondientes grupos de competencias. A estos efectos, se deduciría de los gastos observados la parte que se financia con

transferencias específicas, como los Fondos Estructurales europeos o el Fondo de Suficiencia para competencias singulares, y no a través del sistema general de financiación.

- 2) Recuperar una pequeña partida de costes fijos, que ya existía en versiones anteriores del modelo de financiación. Estos recursos se repartirían a partes iguales entre todas las comunidades autónomas con el fin de ayudar a sufragar los costes fijos ligados a las instituciones de autogobierno y a otros servicios autonómicos, que son especialmente gravosos en el caso de las comunidades más pequeñas.
- 3) Desdoblar el indicador de necesidades de gasto educativo, reemplazando la población de 0 a 16 años por la combinación de la población 3-18 y el alumnado de las universidades públicas, con ponderaciones que reflejen el peso relativo del gasto educativo universitario y no universitario.
- 4) Desdoblar el indicador de necesidades de gasto en protección social, incluyendo en la fórmula de reparto, además de la población mayor de 64 años, la población en riesgo de pobreza o exclusión social.

La Tabla 3 resume la nueva fórmula propuesta para el cálculo de las necesidades de gasto y la compara con la actual. Cotejando las dos columnas, vemos como cambiarían las ponderaciones de las variables de reparto en relación con el sistema vigente. La propuesta mantiene las ponderaciones actuales de los indicadores geográficos (extensión, dispersión e insularidad) ante la ausencia de evidencia clara que exija modificarlas en una dirección o en otra (véase De la Fuente, 2015c). Las implicaciones de la modificación propuesta de la fórmula de necesidades de gasto se resumen en la Tabla 4, donde se comparan las poblaciones ajustadas y las necesidades de gasto por habitante bajo el sistema actualmente vigente y bajo el modelo aquí propuesto.

Tabla 3. Resumen de la propuesta de modificación de la fórmula de necesidades de gasto

Indicador	Sistema actual (%)	Propuesta (%)
Población protegida equivalente	38,0	47,79
Población empadronada a 1 de enero	30,0	15,32
Población 0-16	20,5	0,00
Población 3-18	0,0	20,70
Universitarios matriculados en centros públicos (grado y máster)	0,0	5,14
Población 65+	8,5	4,71
Población en riesgo de pobreza o exclusión	0,0	2,35
Partida para costes fijos	0,0	1,00
Superficie	1,8	1,80
Dispersión de la población (entidades singulares)	0,6	0,60
Insularidad	0,6	0,60

Tabla 4. Población ajustada y necesidades de gasto por habitante en 2013.
Sistema actual *vs.* propuesta

	Población real	Población ajustada total		Necesidades de gasto por habitante	
		Sistema actual	Nueva propuesta	Sistema actual	Nueva propuesta
Cataluña	7.553.650	7.446.814	7.281.382	98,6	96,4
Galicia	2.765.940	2.981.328	2.975.823	107,8	107,6
Andalucía	8.440.300	8.185.501	8.270.387	97,0	98,0
Asturias	1.068.165	1.133.620	1.149.571	106,1	107,6
Cantabria	591.888	598.634	614.669	101,1	103,8
La Rioja	322.027	332.334	350.957	103,2	109,0
Región de Murcia	1.472.049	1.444.162	1.467.201	98,1	99,7
Com. Valenciana	5.113.815	4.910.946	4.898.025	96,0	95,8
Aragón	1.347.150	1.440.627	1.447.826	106,9	107,5
Castilla-La Mancha	2.100.998	2.220.075	2.204.947	105,7	104,9
Islas Canarias	2.118.679	2.155.082	2.161.932	101,7	102,0
Extremadura	1.104.004	1.180.337	1.208.981	106,9	109,5
Islas Baleares	1.111.674	1.106.547	1.096.949	99,5	98,7
Madrid	6.495.551	6.246.404	6.230.488	96,2	95,9
Castilla y León	2.519.875	2.743.355	2.766.627	108,9	109,8
Total	44.125.765	44.125.765	44.125.765	100,0	100,0

2.4. El statu quo: la financiación normativa ajustada en 2013

Los ajustes introducidos en los apartados anteriores modifican en alguna medida los datos originales de financiación normativa recogidos en la Tabla 1. La Tabla 5 resume las nuevas cifras ajustadas que describen el *statu quo*, esto es, la situación existente en 2013 con los resultados observados del viejo sistema pero utilizando ya los criterios del nuevo modelo aquí propuesto a efectos del cálculo de la población ajustada y de la recaudación normativa por ciertos tributos. El Gráfico 1 muestra la distribución de la financiación por habitante ajustado, que se caracteriza por un abanico de unos 30 puntos en los valores del correspondiente índice, con Valencia y Murcia en torno a 93 y Cantabria en 123. Además, no existe una correlación clara entre renta per cápita o capacidad fiscal y financiación por habitante.

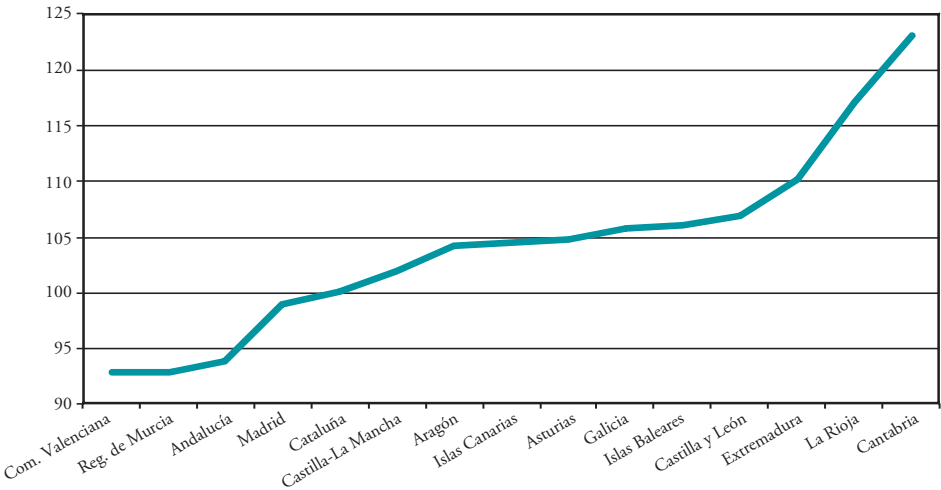
Tabla 5. Financiación normativa corregida de las comunidades autónomas en 2013
bajo el sistema actual (*statu quo*). En millones de euros

	Recaudación normativa tributos cedidos ajustada*	Transferencias horizontales	Transferencias verticales ajustadas**	Total financiación normativa ajustada	Población ajustada revisada	Financiación normativos por hab. aj. revisada	Índice
Cataluña	17.012	-2.135	607	15.483	7.281.382	2.126	100,2
Galicia	5.006	579	1.101	6.686	2.975.823	2.247	105,9
Andalucía	12.798	2.121	1.553	16.473	8.270.387	1.992	93,8
Asturias	2.177	-13	395	2.558	1.149.571	2.225	104,8
Cantabria	1.264	-117	458	1.605	614.669	2.611	123,0
La Rioja	678	-7	201	873	350.957	2.486	117,1
Región de Murcia	2.390	298	206	2.894	1.467.201	1.972	92,9
Com. Valenciana	8.854	256	541	9.651	4.898.025	1.970	92,8
Aragón	2.881	-139	461	3.203	1.447.826	2.212	104,2
Castilla-La Mancha	3.500	599	671	4.769	2.204.947	2.163	101,9
Islas Canarias	2.579	1.820	397	4.796	2.161.932	2.218	104,5
Extremadura	1.624	498	705	2.827	1.208.981	2.338	110,2
Islas Baleares	2.631	-297	135	2.470	1.096.949	2.251	106,1
Madrid	17.094	-3.741	-255	13.097	6.230.488	2.102	99,0
Castilla y León	4.907	279	1.089	6.275	2.766.627	2.268	106,9
Total	85.394	0	8.265	93.659	44.125.765	2.123	100,0

* Incluye la recaudación normativa por los Recursos REF de Canarias.

** Incluye el Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas ajustado por la valoración de las competencias de «normalización» lingüística, pero no la financiación destinada a competencias singulares.

Gráfico 1. *Statu quo*: financiación normativa corregida por habitante ajustado en 2013
bajo el sistema actual



3. La financiación definitiva bajo la nueva propuesta

En este apartado se calcula en primer lugar la financiación normativa que habría obtenido cada región con los datos de 2013 bajo el nuevo sistema aquí propuesto una vez este esté «maduro», esto es, una vez finalizado el proceso de transición que se describe en el último apartado.

3.1. El Fondo Básico de financiación

El núcleo del nuevo modelo propuesto sería un Fondo Básico (FB) de financiación regional que funcionaría como el actual Fondo de Garantía aunque sin una aportación estatal. Como ya sucede en el modelo actual, el FB absorbería una parte sustancial de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas, calculados con criterio normativo, y se distribuiría en proporción a la población ajustada regional. Las principales diferencias entre el modelo propuesto y el existente son las siguientes:

- 1) La recaudación íntegra a nivel nacional de los tramos autonómicos del IVA y de los impuestos especiales (incluyendo el que grava la electricidad y el nuevo tramo estatal especial del impuesto de hidrocarburos) se integrarían directamente en el FB sin pasar por las haciendas de los distintos gobiernos regionales. Como ya se ha dicho, los tipos de gravamen de los tramos autonómicos de estos impuestos podrían ser fijados, dentro de un margen establecido por ley estatal, por las comunidades autónomas actuando de forma colegiada.
- 2) La fracción de los ingresos autonómicos por los demás impuestos cedidos que se integraría en el FB sería menor que en el sistema actual. Por razones que se verán después, mi propuesta es que este porcentaje se fije en el 60 %.
- 3) En el FB se integraría también una fracción de los Recursos REF canarios que debería estar en torno al 50 %.

Ha de reconocerse que la atribución de capacidad normativa sobre un tramo del IVA y los impuestos especiales al conjunto de las comunidades autónomas, actuando de forma colegiada, plantea dificultades importantes. La primera es de carácter legal y práctico, pues no está claro en qué órgano podría o debería tomarse tal decisión colegiada. Una posibilidad sería a través de una mayoría cualificada del Consejo de Política Fiscal y Financiera en una votación de la que estaría excluido el Gobierno central, pero hay dudas de que esta solución respete la exigencia constitucional (artículos 31 y 133) de que los tributos han de establecerse por ley.

Una segunda dificultad es que, en la práctica, el ejercicio colegiado de la capacidad tributaria tendería a dar lugar a comportamientos estratégicos que podrían terminar inhabilitando el pretendido mecanismo de responsabilidad fiscal y equilibrio vertical. Aún estando todas las

comunidades autónomas de acuerdo en la necesidad de mayores ingresos, cada una de ellas tendría todos los incentivos para intentar actuar como polizón, buscando que sean las demás las que tomen la impopular decisión de subir los tipos impositivos mientras que ella vota en contra pero luego se beneficia de la subida. El problema podría evitarse exigiendo unanimidad, pero esto también podría dificultar más de lo razonable una subida de estos impuestos, especialmente si algunas comunidades pueden aumentar sus ingresos a un menor coste político a través de alguna otra figura tributaria que puedan controlar directamente. Este último problema se ve agravado, además, por el igualitario criterio de reparto propuesto (población ajustada), que sin embargo resulta necesario si queremos evitar que posibles ajustes en el reparto vertical de recursos beneficien más a unas comunidades que a otras, creando así problemas de equidad.

A la vista de todo esto, cabe quizás plantearse la posibilidad de mantener en manos del Estado la capacidad normativa sobre el tramo autonómico del IVA y de los impuestos especiales, con la esperanza de que el proceso de negociación política entre el Estado y las autonomías que seguramente precedería cualquier cambio en los tipos impositivos del tramo autonómico lleve a los ciudadanos a visualizar que la modificación se ha hecho a instancias de las comunidades autónomas y que es a estas a las que beneficia.

Tabla 6. Ingresos tributarios directos de las comunidades autónomas.
Recaudación normativa ajustada (2013). En millones de euros

	Cedidos tradicionales ajustados	IRPF	Matriculación	Subtotal: ingresos tributarios directos sin REF	Parte del REF ajustado que no se integra en el FB	Total	Índice de ingresos tributarios directos sin REF por hab. ajust.
Cataluña	2.300	7.402	50	9.752	0	9.752	126,8
Galicia	672	1.822	12	2.506	0	2.506	79,7
Andalucía	1.948	4.160	32	6.141	0	6.141	70,3
Asturias	294	877	5	1.176	0	1.176	96,8
Cantabria	210	454	4	668	0	668	102,8
La Rioja	126	247	2	375	0	375	101,3
Región de Murcia	362	765	7	1.134	0	1.134	73,2
Com. Valenciana	1.449	2.919	32	4.399	0	4.399	85,0
Aragón	420	1.114	6	1.540	0	1.540	100,7
Castilla-La Mancha	535	1.100	7	1.642	0	1.642	70,5
Islas Canarias	518	1.175	0	1.693	403	2.096	74,1
Extremadura	232	500	3	734	0	734	57,5
Islas Baleares	486	834	13	1.334	0	1.334	115,1
Madrid	2.327	8.576	113	11.016	0	11.016	167,4
Castilla y León	681	1.810	11	2.501	0	2.501	85,6
Total	12.561	33.755	295	46.612	403	47.015	100,0

Retomando el hilo general de la discusión, la Tabla 6 muestra el valor normativo (con los criterios del nuevo modelo aquí propuesto) de los ingresos tributarios que las comunidades autónomas recibirían directamente, a los que denominaré *ingresos tributarios directos*, así como un índice de ingresos tributarios directos por habitante ajustado excluyendo el REF. Obsérvese que las comunidades autónomas tienen capacidad normativa sobre todos los tributos incluidos en este agregado (esto es, pueden modificar las correspondientes escalas de gravamen). En la Tabla 7 se calcula la dotación total del Fondo Básico como la suma de la recaudación total de los tramos autonómicos del IVA e impuestos especiales, una parte de los Recursos REF y las aportaciones directas regionales, calculadas como un porcentaje de sus ingresos tributarios directos sin REF.

Tabla 7. Dotación total del Fondo Básico en 2013

Tramo autonómico del IVA	25.965
Tramo autonómico de los impuestos especiales*	12.010
50 % del REF Canarias	403
60 % de los ingresos tributarios directos de las CCAA sin REF	27.967
Total	66.346

* Incluye electricidad, la recaudación residual del IVMH y el nuevo tramo estatal especial del impuesto sobre hidrocarburos.

En la Tabla 8 se muestran las aportaciones directas de las comunidades al FB y sus participaciones en el mismo y se calcula la transferencia del FB. La participación de cada comunidad en el FB se obtiene multiplicando la dotación total del Fondo por el peso de la región en la población ajustada total. Restando de esta cantidad la aportación directa de la región al Fondo (esto es el 60 % de sus ingresos tributarios directos sin REF) se obtiene la transferencia del FB. Puesto que el FB tiene ingresos que no pasan por las comunidades autónomas, la transferencia del FB es generalmente positiva (siempre lo es con los datos de 2013) y su suma total excede la de las aportaciones directas regionales en una cantidad igual a la suma de los ingresos por IVA, impuestos especiales y la parte del REF que se integra en el Fondo.

Seguidamente, en la Tabla 9 se calcula la financiación por habitante ajustado tras el FB y el REF así como el correspondiente índice con media 100 para el conjunto de las comunidades de régimen común. En el caso de Canarias, a efectos del cálculo de este agregado ha de tenerse en cuenta la parte de los Recursos REF que no se ha integrado en el Fondo Básico.

Tabla 8. Aportaciones directas a y participaciones en el FB y cálculo de la transferencia del Fondo Básico (2013). En millones de euros

	Peso en la población ajustada (%)	Participación en el FB	Aportación directa al FB	Transferencia del FB
Cataluña	16,50	10.948	5.851	5.097
Galicia	6,74	4.474	1.504	2.971
Andalucía	18,74	12.435	3.684	8.751
Asturias	2,61	1.728	705	1.023
Cantabria	1,39	924	401	524
La Rioja	0,80	528	225	302
Región de Murcia	3,33	2.206	681	1.525
Comunidad Valenciana	11,10	7.365	2.639	4.725
Aragón	3,28	2.177	924	1.253
Castilla-La Mancha	5,00	3.315	985	2.330
Islas Canarias	4,90	3.251	1.016	2.235
Extremadura	2,74	1.818	441	1.377
Islas Baleares	2,49	1.649	801	849
Madrid	14,12	9.368	6.610	2.758
Castilla y León	6,27	4.160	1.501	2.659
Total	100,00	66.346	27.967	38.379

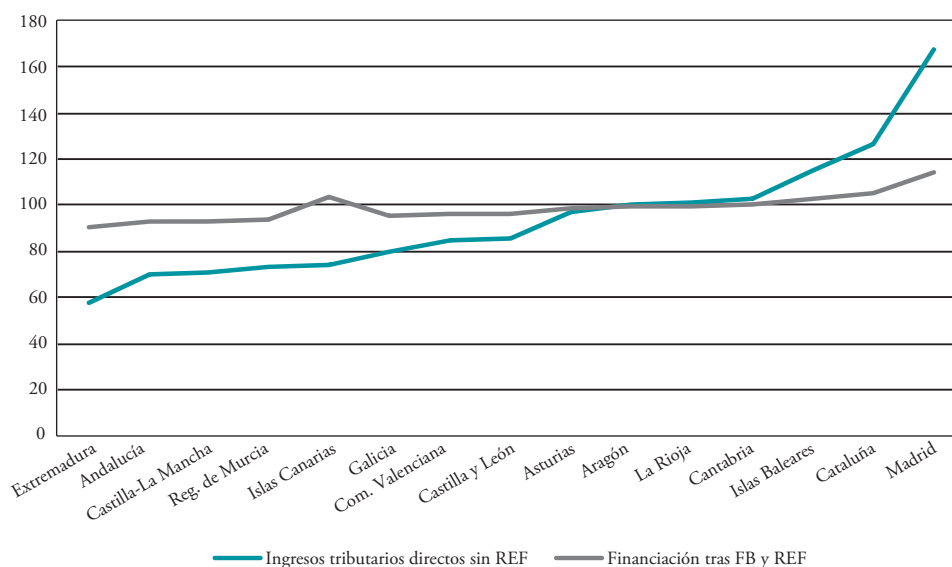
Tabla 9. Financiación normativa revisada por habitante ajustado tras el FB y el REF

	Ingresos tributarios directos sin REF	Transferencia del FB	REF Canarias ajustado no integrado en FB	Financiación total tras FB y REF	Población ajustada	Financiación por hab. aj.	Índice de financiación por hab. aj.
Cataluña	9.752	5.097		14.849	7.281.382	2.039	105,4
Galicia	2.506	2.971		5.477	2.975.823	1.840	95,1
Andalucía	6.141	8.751		14.891	8.270.387	1.801	93,0
Asturias	1.176	1.023		2.199	1.149.571	1.913	98,8
Cantabria	668	524		1.191	614.669	1.938	100,1
La Rioja	375	302		678	350.957	1.931	99,8
Región de Murcia	1.134	1.525		2.660	1.467.201	1.813	93,7
Com. Valenciana	4.399	4.725		9.124	4.898.025	1.863	96,3
Aragón	1.540	1.253		2.793	1.447.826	1.929	99,7
Castilla-La Mancha	1.642	2.330		3.972	2.204.947	1.801	93,1
Islas Canarias	1.693	2.235	403	4.331	2.161.932	2.003	103,5
Extremadura	734	1.377		2.111	1.208.981	1.747	90,2
Islas Baleares	1.334	849		2.183	1.096.949	1.990	102,8
Madrid	11.016	2.758		13.774	6.230.488	2.211	114,2
Castilla y León	2.501	2.659		5.160	2.766.627	1.865	96,4
Total	46.612	38.379	403	85.394	44.125.765	1.935	100,0

Comparando el índice de financiación por habitante ajustado tras el FB y el REF con los ingresos tributarios directos de las comunidades autónomas vemos que la aplicación del FB reduce enormemente la dispersión de la financiación por habitante. La diferencia existente entre la primera y la última región se reduce de 110 a 24 puntos y la desviación estándar de los índices cae de 26,7 a 5,9. Por otra parte, el FB respeta la ordenación original de las comunidades autónomas en términos de sus recursos tributarios directos.

La única excepción a esta norma proviene del tratamiento dado a los recursos REF canarios. Puesto que Canarias conserva una parte de tales recursos en vez de integrarlos en el FB como sucede en las demás regiones con los rendimientos de la tributación indirecta, su nivel de financiación se eleva en varios puntos, lo que le permite adelantar a muchas comunidades con mayores ingresos tributarios directos para situarse en tercer lugar en términos del índice de financiación, solo por detrás de Madrid y Cataluña. Ha de tenerse en cuenta también que la aportación canaria al Fondo Básico a través del IVA y los impuestos especiales es muy reducida puesto que la mayor parte de los impuestos relevantes no se aplican en el archipiélago. Así pues, el peculiar estatus canario implicaría una doble ventaja que solo se aprecia en parte en el Gráfico 2: además de una financiación atípicamente elevada dados sus ingresos tributarios directos, la región disfruta también de una presión fiscal indirecta muy inferior a la existente en el resto del país.

Grafico 2. Índice de ingresos tributarios directos sin REF por habitante ajustado
vs. índice de financiación por habitante ajustado tras FB y REF



3.2. El Fondo de Nivelación Vertical

El nuevo sistema de financiación que aquí se propone se completaría con un único Fondo de Nivelación Vertical (FNV) que sustituiría a los actuales Fondos de Convergencia y de Suficiencia y con un Fondo Complementario (FC) que se destinaría a la financiación de las competencias singulares. Las dotaciones de ambos crecerían con el ITEn, tal como sucede actualmente con los Fondos que desaparecerían.

El FNV repartiría los recursos que el Gobierno central aporta al núcleo del sistema (excluido el FC) con el objetivo de reducir en la medida de lo posible la desigualdad que pueda persistir tras la aplicación del Fondo Básico. En particular, el criterio de reparto sería el de reducir, en la misma proporción para todas las regiones, la brecha que separa a cada una de ellas de la región con una mayor financiación por habitante ajustado tras el FB y el REF. Si los recursos disponibles fueran suficientes para alcanzar la nivelación total, el sobrante se repartiría por población ajustada entre todas las comunidades.

Tabla 10. Dotación total del Fondo de Nivelación Vertical (2013). En millones de euros

Aportación estatal al actual Fondo de Garantía	7.680
Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas ajustado	-3.799
Fondo de Cooperación	1.952
Fondo de Competitividad pagado	2.432
Total	8.265

En la Tabla 10 se calcula la dotación del FNV bajo la hipótesis de que el volumen total de transferencias estatales, calculado a competencias homogéneas, se mantiene constante con el cambio de sistema. Así pues, el FNV absorbería la aportación estatal al actual Fondo de Garantía, el Fondo de Suficiencia calculado a competencias homogéneas (y ajustado por el cambio en la valoración de las políticas lingüísticas), la dotación del Fondo de Cooperación y la parte efectivamente pagada en 2013 del Fondo de Competitividad.

En la Tabla 11 se calcula la transferencia de nivelación vertical. Para ello, se parte de la financiación por habitante ajustado tras el FB y el REF (columna [1]), se busca la región mejor financiada (que resulta ser Madrid con 2.211 euros por habitante ajustado) y se calcula la brecha existente entre Madrid y cada una de las demás comunidades en términos de esta variable (columna [2]). Multiplicando esta cantidad por la población ajustada de cada región (columna [3]) y sumando sobre regiones se obtiene la cantidad que sería necesaria para igualar al alza a todas las regiones en términos de financiación por habitante ajustado, que asciende a algo más de 12 millardos de euros (columna [4], total). Puesto que la dotación total del FNV es inferior a esta cantidad, la nivelación total no es posible. Dividiendo los recursos disponibles

por la cantidad citada, se obtiene el porcentaje de la brecha con el territorio mejor financiado que resulta posible eliminar, que en el presente caso asciende a casi el 70 % (columna [4], última fila). Finalmente, aplicando este porcentaje a la columna [4] se obtiene la transferencia de nivelación vertical que el sistema puede pagar.

Tabla 11. Cálculo de la transferencia de nivelación vertical (2013)

	[1] Financiación por hab. ajustado tras FB y REF	[2] Distancia al mejor financiado	[3] Población ajustada	[4] Cantidad necesaria para la nivelación total al alza (millones)	[5] Transferencia de nivelación (millones)
Cataluña	2.039	172	7.281.382	1.249	849
Galicia	1.840	370	2.975.823	1.102	749
Andalucía	1.801	410	8.270.387	3.393	2.306
Asturias	1.913	298	1.149.571	343	233
Cantabria	1.938	273	614.669	168	114
La Rioja	1.931	279	350.957	98	67
Región de Murcia	1.813	398	1.467.201	584	397
Comunidad Valenciana	1.863	348	4.898.025	1.704	1.159
Aragón	1.929	282	1.447.826	408	277
Castilla-La Mancha	1.801	409	2.204.947	903	613
Islas Canarias	2.003	208	2.161.932	449	305
Extremadura	1.747	464	1.208.981	561	382
Baleares	1.990	221	1.096.949	242	165
Madrid	2.211	0	6.230.488	0	0
Castilla y León	1.865	346	2.766.627	956	650
Total/media	1.935		44.125.765	12.160	8.265
Brecha con el mejor financiado que se puede eliminar (%)				67,97	

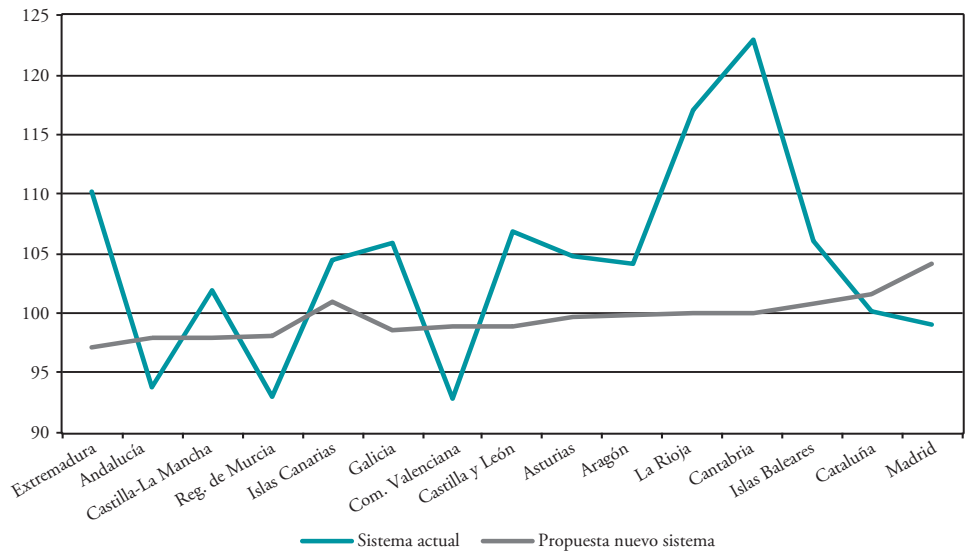
3.3. Financiación definitiva bajo la nueva propuesta con datos de 2013

La Tabla 12 muestra los resultados finales que se habrían obtenido en 2013 bajo el nuevo sistema propuesto. El correspondiente índice de financiación total por habitante ajustado se compara con el *statu quo* calculado en la sección 2.4 en el Gráfico 3, donde las regiones aparecen ordenadas de acuerdo con sus ingresos tributarios directos por habitante ajustado. Como se observa en el gráfico, la nueva propuesta resultaría en un reparto mucho más igualitario que el observado bajo el sistema actualmente vigente y, con la única excepción de Canarias, respetaría la ordenación original de las regiones en base a sus ingresos tributarios directos por habitante ajustado.

Tabla 12. Financiación definitiva a competencias homogéneas bajo la nueva propuesta

	Ingresos tributarios directos	Transferencia del FB	REF Canarias no integrado en el FB	Transferencia del FNV	Total	Financiación por hab. aj.	Índice
Cataluña	9.752	5.097		849	15.698	2.156	101,6
Galicia	2.506	2.971		749	6.226	2.092	98,6
Andalucía	6.141	8.751		2.306	17.197	2.079	98,0
Asturias	1.176	1.023		233	2.432	2.115	99,7
Cantabria	668	524		114	1.305	2.123	100,0
La Rioja	375	302		67	744	2.121	99,9
Región de Murcia	1.134	1.525		397	3.057	2.083	98,2
Com. Valenciana	4.399	4.725		1.159	10.283	2.099	98,9
Aragón	1.540	1.253		277	3.070	2.121	99,9
Castilla-La Mancha	1.642	2.330		613	4.586	2.080	98,0
Islas Canarias	1.693	2.235	403	305	4.636	2.144	101,0
Extremadura	734	1.377		382	2.493	2.062	97,2
Islas Baleares	1.334	849		165	2.348	2.140	100,8
Madrid	11.016	2.758		0	13.774	2.211	104,2
Castilla y León	2.501	2.659		650	5.810	2.100	98,9
Total/media	46.612	38.379	403	8.265	93.659	2.123	100,0

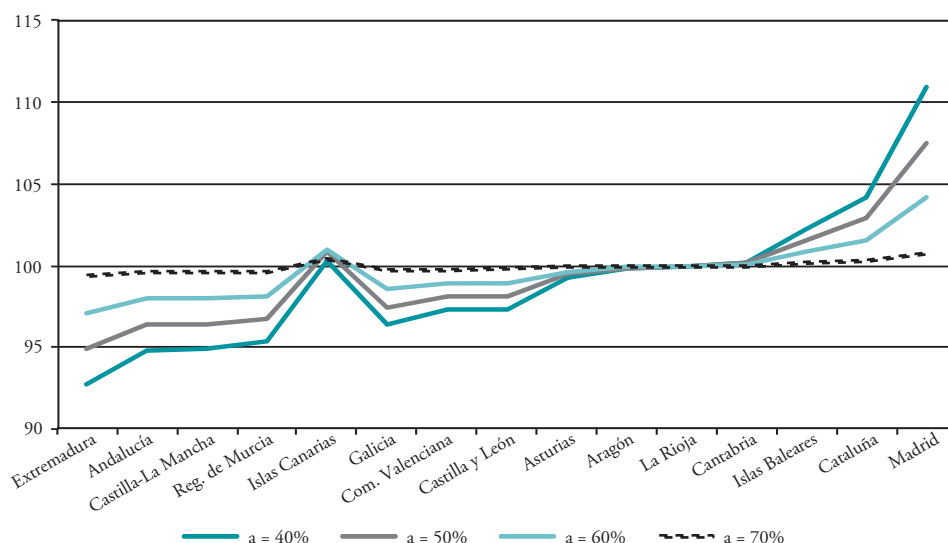
Gráfico 3. Financiación normativa a competencias homogéneas por habitante ajustado: *statu quo* (sistema actual ajustado) vs. nueva propuesta



El cambio de sistema beneficiaría a las regiones peor financiadas bajo el sistema actual (Valencia, Murcia y Andalucía) así como a Madrid y Cataluña, que vendrían a continuación de las regiones citadas en el *ranking* inverso de financiación por habitante ajustado y se beneficiarían además de que el nuevo sistema les permitiría retener una parte de su elevada capacidad fiscal, llevándolas hasta la cola superior de la distribución.

Resulta interesante ver cómo variarían los resultados del modelo propuesto según se cambia la fracción de los ingresos tributarios directos que las comunidades aportan al Fondo Básico. El Gráfico 4 ilustra las implicaciones de distintos valores de este *parámetro de aportación al FB*, al que llamaré a . Como cabría esperar, según aumenta a , la distribución de la financiación se va haciendo más igualitaria hasta alcanzar una nivelación prácticamente total con valores del coeficiente en torno al 70 %. Por otra parte, incluso con valores de a relativamente bajos el sistema propuesto genera una distribución mucho menos desigual que el sistema actual. El valor del 60 % del parámetro de aportación propuesto más arriba ha sido elegido porque genera un abanico modesto pero no insignificante de valores del índice (en torno a 7 puntos entre el peor y el mejor financiado), lo que podría quizás ser un compromiso razonable entre los intereses de las regiones con mayores y menores niveles de renta.

Gráfico 4. Índices de financiación por habitante ajustado con distintos valores del parámetro a . En porcentaje de los ingresos tributarios directos que se aporta al FB



Todo esto se aprecia con mayor precisión en la Tabla 13, donde se comparan las distribuciones generadas por el modelo propuesto con distintos valores del parámetro de aportación al FB con la situación existente bajo el sistema actual y con la distribución de los ingresos tributarios directos de las comunidades autónomas. Las dos primeras filas del bloque inferior

de la Tabla 13 muestran dos indicadores de desigualdad: la diferencia entre la primera y la última región en términos de financiación por habitante ajustado y la desviación estándar de los índices de financiación. La última fila mide la correlación entre cada columna y la primera columna, donde se recoge la distribución de los ingresos tributarios directos de las comunidades autónomas. Según se reduce este índice desde un hipotético valor máximo de +1, más graves son las desviaciones sobre el principio de ordinalidad.

Tabla 13. Índices de financiación por habitante ajustado bajo distintos supuestos

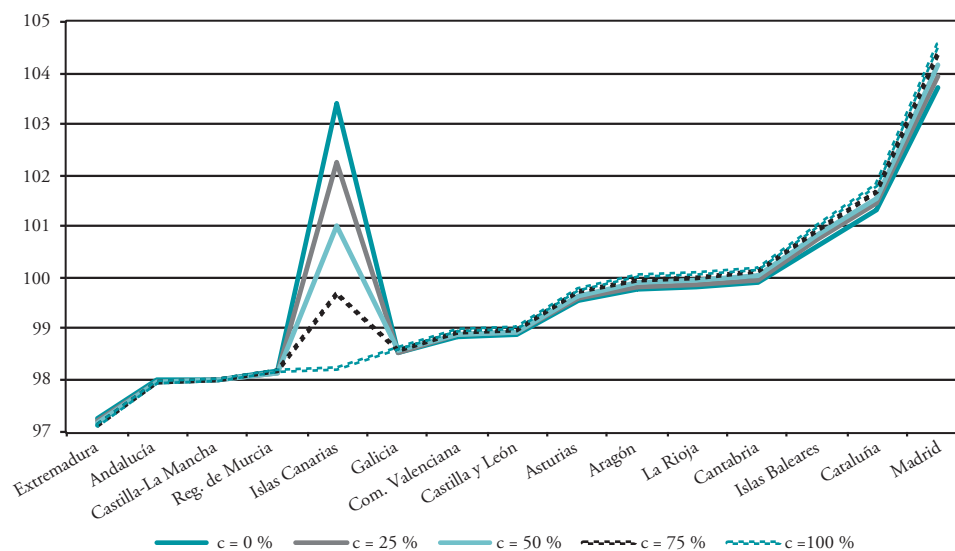
	Ingresos tributarios directos*	Statu quo	Propuesta con a = 40 %	Propuesta con a = 50 %	Propuesta con a = 60 %	Propuesta con a = 70 %
Cataluña	126,8	100,2	104,2	102,9	101,6	100,3
Galicia	79,7	105,9	96,4	97,5	98,6	99,7
Andalucía	70,3	93,8	94,9	96,4	98,0	99,6
Asturias	96,8	104,8	99,2	99,4	99,7	99,9
Cantabria	102,8	123,0	100,2	100,1	100,0	100,0
La Rioja	101,3	117,1	100,0	99,9	99,9	100,0
Región de Murcia	73,2	92,9	95,3	96,7	98,2	99,6
Com. Valenciana	85,0	92,8	97,3	98,1	98,9	99,8
Aragón	100,7	104,2	99,9	99,9	99,9	100,0
Castilla-La Mancha	70,5	101,9	94,9	96,4	98,0	99,6
Islas Canarias	74,1	104,5	100,3	100,9	101,0	100,4
Extremadura	57,5	110,2	92,8	94,9	97,2	99,4
Islas Baleares	115,1	106,1	102,3	101,5	100,8	100,2
Madrid	167,4	99,0	110,9	107,5	104,2	100,8
Castilla y León	85,6	106,9	97,4	98,2	98,9	99,8
Media	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Máx. - mín.	109,9	30,2	18,1	12,6	7,0	1,4
Desv. estándar	25,33	8,10	4,12	2,89	1,64	0,33
Corr. con ingr. dir.	1,000	0,048	0,962	0,945	0,916	0,856

* No se incluyen los recursos REF

Finalmente, en el Gráfico 5 se analiza la sensibilidad de la financiación al parámetro c que mide la parte de los Recursos REF de Canarias que se integran en el Fondo Básico. Si Canarias recibiese el mismo tratamiento que otras comunidades en el sentido de que sus ingresos normativos por tributos indirectos se incluyeran por entero en el FB, el sistema mantendría a Canarias en el puesto que le corresponde de acuerdo con sus ingresos tributarios directos. Según se reduce la fracción de tales ingresos que se integran en el FB, y aumenta por lo tanto la parte que la comunidad se queda directamente, su nivel de financiación por habitante ajustado va aumentando hasta situar a la región en la cola superior de la distribución cuando se le permite

retener más de un 75 % de los Recursos REF. En este caso, el valor propuesto del parámetro (el 50 %) se ha fijado buscando un punto intermedio que, en atención a su peculiar estatus legal, le dé a Canarias una financiación por encima de la media a pesar de contribuir mucho menos que otras regiones al FB – pero sin alejarse mucho de esta referencia.

Gráfico 5. Índices de financiación por habitante ajustado con distintos valores del parámetro c . En porcentaje de los Recursos REF de Canarias que se aporta al FB



3.4. Una transición suave

Como ya se ha indicado, sería deseable establecer un mecanismo que permita una transición suave desde el reparto actual de los recursos autonómicos al resultante de la aplicación del nuevo sistema que aquí se propone. Una posibilidad sería la siguiente. En primer lugar, se calcularían las participaciones observadas de las distintas regiones en el conjunto de las transferencias verticales que pasan a integrarse en el FNV en 2013 bajo el sistema actualmente vigente (o quizás la media de tales participaciones entre 2011 y 2013). En cada año de vigencia del nuevo sistema, el FNV se repartiría en proporción a una media ponderada de las participaciones observadas en el año base de 2013 con el sistema anterior y las que se derivarían de la aplicación pura y dura del nuevo sistema en el año en curso. La ponderación del segundo elemento sería creciente en el tiempo, pasando del 20 % en el primer año de aplicación del sistema hasta el 100 % en el quinto año, en el que concluiría la transición.

Para hacernos una idea aproximada de lo que implicaría esta propuesta, en las dos primeras columnas de la Tabla 14 se recogen las participaciones regionales en las transferencias verticales del sistema actual observadas en el año 2013 junto con las participaciones en el FNV que se

obtendrían con los mismos datos de 2013 bajo el modelo propuesto en este trabajo. Las dos últimas columnas de la Tabla muestran la variación anual de la financiación de cada región, que se observaría si aplicásemos el mecanismo propuesto de transición manteniendo invariante la situación de 2013 durante los cinco años posteriores. Esta variable se mide en millones de euros y como porcentaje de la financiación del año 2013.

Tabla 14. Participación en las transferencias verticales, sistema actual *vs.* propuesta de nuevo sistema (2013) y variación anual de la financiación a competencias homogéneas, otras cosas iguales

	Participación en transferencias verticales		Variación anual de la financiación otras cosas iguales	
	Sistema actual (%)	Sistema propuesto (%)	Millones de euros	Financiación obs. de 2013 (%)
Cataluña	7,34	10,27	+48	0,31
Galicia	13,33	9,06	-70	-1,05
Andalucía	18,79	27,90	+151	0,91
Asturias	4,78	2,82	-32	-1,26
Cantabria	5,54	1,38	-69	-4,29
La Rioja	2,44	0,81	-27	-3,09
Región de Murcia	2,50	4,80	+38	1,32
Com. Valenciana	6,55	14,02	+123	1,28
Aragón	5,58	3,36	-37	-1,15
Castilla-La Mancha	8,11	7,42	-11	-0,24
Islas Canarias	4,80	3,69	-18	-0,38
Extremadura	8,52	4,62	-65	-2,29
Islas Baleares	1,64	1,99	+6	0,24
Madrid	-3,09	0,00	+51	0,39
Castilla y León	13,17	7,86	-88	-1,40
Total	100,00	100,00	0	0,00

Bajo una hipótesis en principio muy pesimista, las pérdidas anuales de recursos de las regiones más perjudicadas por el cambio de sistema (Cantabria, Extremadura y La Rioja) estarían entre el 2,3 % y el 4,3 %. En condiciones más normales de crecimiento de la renta y de los precios, lo más probable es que el cambio de sistema pudiera hacerse sin necesidad de reducir los ingresos nominales de ninguna comunidad autónoma, aunque limitando severamente el crecimiento de la financiación de los territorios más favorecidos por el sistema actual durante el período transitorio. De hecho, podría establecerse una cláusula de salvaguardia que garantice que las transferencias verticales recibidas por las regiones afectadas más negativamente por la reforma no se reducirán en términos nominales de un año a otro durante el período de transición, siempre que tampoco lo hagan los ingresos tributarios del Estado.

Anexo. Datos detallados

Tabla A1. Detalle de la recaudación normativa autonómica por tributos cedidos (2013).
Datos oficiales del sistema vigente. En millones de euros

	Cedidos tradicionales	IRPF	IVA y especiales*	Matriculación	REF	Total
Cataluña	2.650	7.402	7.259	50		17.362
Galicia	705	1.822	2.500	12		5.039
Andalucía	2.276	4.160	6.658	32		13.126
Asturias	345	877	1.001	5		2.227
Cantabria	269	454	597	4		1.323
La Rioja	105	247	303	2		657
Región de Murcia	390	765	1.256	7		2.418
Com. Valenciana	1.825	2.919	4.455	32		9.230
Aragón	533	1.114	1.341	6		2.993
Castilla-La Mancha	564	1.100	1.858	7		3.529
Islas Canarias	519	1.175	80	0	453	2.226
Extremadura	244	500	890	3		1.636
Islas Baleares	408	834	1.297	13		2.552
Madrid	2.396	8.576	6.077	113		17.163
Castilla y León	749	1.810	2.406	11		4.975
Total	13.977	33.755	37.976	295	453	86.456

* Incluye el 100 % del impuesto sobre electricidad, así como la recaudación residual del IVMH sin capacidad normativa y el nuevo tramo estatal especial del impuesto de hidrocarburos (pero no el tramo autonómico, cuya recaudación normativa es cero).

Cedidos tradicionales: tasas afectas a los servicios traspasados, tasas sobre el juego, sucesiones y donaciones e ITP y AJD.

Tabla A2. Detalle de la financiación recibida vía transferencias (2013).
Sistema vigente sin ajustes a competencias homogéneas. En millones de euros

	Fondo Suf. a competencias homogéneas	Fondo de cooperación	Fondo competitividad y DA	Transferenc. de garantía, parte estatal	Subtotal transf. verticales	Transferenc. de garantía, resto	Total transf.
Cataluña	-1.533	0	684	1.296	448	-2.135	-1.688
Galicia	245	262	0	519	1.027	579	1.605
Andalucía	-292	420	0	1.425	1.553	2.121	3.674
Asturias	97	100	0	197	395	-13	381
Cantabria	299	54	0	104	458	-117	341
La Rioja	116	27	0	58	201	-7	194
Región de Murcia	-176	68	63	251	206	298	504
Com. Valenciana	-1.494	221	859	855	441	256	697
Aragón	168	42	0	251	461	-139	322
Castilla-La Mancha	77	207	0	386	671	599	1.269
Islas Canarias	-180	202	0	375	397	1.820	2.217
Extremadura	383	116	0	205	705	498	1.203
Islas Baleares	-694	0	586	193	84	-297	-212
Madrid	-1.582	0	240	1.087	-255	-3.741	-3.997
Castilla y León	381	230	0	478	1.089	279	1.368
Total	-4.185	1.952	2.432	7.680	7.880	0	7.880

Tabla A3. Recaudación normativa por los llamados tributos cedidos tradicionales (2013).
En millones de euros

a. Datos oficiales bajo el sistema actual

	Tasas afectas	Tasas sobre el juego	Sucesiones y donaciones	ITP y AJD	Patrimonio	Total
Cataluña	138	791	463	1.259	0	2.650
Galicia	72	197	129	307	0	705
Andalucía	261	503	297	1.214	0	2.276
Asturias	39	97	89	119	0	345
Cantabria	14	28	60	168	0	269
La Rioja	5	22	22	56	0	105
Región de Murcia	17	72	34	267	0	390
Comunidad Valenciana	69	579	287	890	0	1.825
Aragón	33	164	107	229	0	533
Castilla-La Mancha	47	81	101	335	0	564
Islas Canarias	39	179	89	212	0	519
Extremadura	29	44	55	116	0	244
Islas Baleares	20	74	63	251	0	408
Madrid	168	425	485	1.318	0	2.396
Castilla y León	90	188	159	312	0	749
Total	1.041	3.444	2.439	7.052	0	13.977

b. Nueva propuesta

	Tasas afectas	Tasas sobre el juego	Sucesiones y donaciones	ITP y AJD	Patrimonio	Total
Cataluña	571	147	430	862	290	2.300
Galicia	217	50	177	168	60	672
Andalucía	566	155	243	913	71	1.948
Asturias	105	21	74	71	23	294
Cantabria	74	14	44	62	17	210
La Rioja	57	5	21	33	11	126
Región de Murcia	129	23	42	149	20	362
Comunidad Valenciana	362	144	225	618	100	1.449
Aragón	129	29	94	121	48	420
Castilla-La Mancha	169	44	70	229	24	535
Islas Canarias	173	39	55	220	31	518
Extremadura	103	18	37	67	6	232
Islas Baleares	112	38	44	261	32	486
Madrid	519	248	409	790	361	2.327
Castilla y León	204	62	159	196	60	681
Total	3.490	1.039	2.123	4.758	1.151	12.561

Fuente: De la Fuente (2016).

Referencias bibliográficas

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE, 2009): «Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias»; *BOE* núm. 305 de 19/12/2009. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>.

DE LA FUENTE, A. (en curso): *Notas para la reforma del sistema de financiación regional*. Fedea, mimeo.

DE LA FUENTE, A. (2015a): «La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2013». *Estudios sobre Economía Española* (2015-16). Madrid, Fedea. Disponible en <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2015-16.pdf>.

DE LA FUENTE, A. (2015b): «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión»; *Policy Papers* (2015-07). Madrid, Fedea. Disponible en <http://www.fedea.net/documentos/pubs/fpp/2015/10/FPP2015-07.pdf>.

- DE LA FUENTE, A. (2015c): «El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica»; *Estudios sobre Economía Española* (2015-23). Madrid, Fedea. Disponible en <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2015-23.pdf>.
- DE LA FUENTE, A. (2016): «El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional»; *Policy Papers* (2016-02). Madrid, Fedea. Disponible en <http://www.fedea.net/documentos/pubs/fpp/2016/02/fpp2016-02.pdf>.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MHAP, 2015): «Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2013». Madrid. Disponible en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas %20Tematicas/Financiacion %20Autonomica/Paginas/Informes %20financiacion %20comunidades %20autonomas2.aspx>.



PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA NIVELACIÓN EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Maite Vilalta
Universidad de Barcelona

Resumen

Este trabajo se centra en el estudio y análisis del mecanismo que, dentro del modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, debería dar cumplimiento al principio de equidad horizontal. Se empieza por una breve descripción del funcionamiento de la subvención procedente de la administración central que, en el pasado, hubiera tenido que ejercer de mecanismo nivelador (período del 1986 al 2008); a continuación se describe y analiza el mecanismo de nivelación de los recursos autonómicos vigente desde el año 2009, el llamado *fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales* (FGSPF). En este caso se estudian los elementos del mismo que determinan el grado de nivelación resultante. Finalmente, se enumeran los principales aspectos que deberían ser revisados (básicamente, el grado de nivelación, el indicador de necesidades y el indicador de capacidad fiscal) y se ofrece una propuesta de reforma.

Abstract

This work is based on the study and analysis of the mechanism that, within the financial model of autonomous communities under the general tax regime, must comply with the principle of horizontal equity. It begins with a brief description of how the subsidy coming from the central government works, which in the past would have needed to be exercised as a levelling mechanism (from 1986 to 2008); following on from this, there is a description and analysis of the levelling mechanism of the autonomous communities' resources, in place since 2009, known as the 'fundamental public services guarantee fund' (FGSPF). In this case, the elements of the mechanism that determine the resulting degree of levelling are studied. Finally, the primary aspects that should be reviewed are listed (basically, the degree of levelling, the indicator of needs and the indicator of fiscal capacity), and a reform proposal is put forward.

1. Introducción

Es muy probable que aunque dispongan de una misma cesta tributaria, los ingresos potenciales de las unidades gubernamentales de un mismo nivel, sean distintos por unidad de necesidades (p. ej., por población), realizando un mismo esfuerzo fiscal. Ello se debe a que las bases imponibles de los tributos que integran dicha cesta, están distribuidas de forma desigual en el territorio generando, de este modo, una situación de desigualdad. Repararla supone dar cumplimiento a un principio de equidad horizontal y, para hacerlo, existen las subvenciones de nivelación. Su objetivo es lograr que, sea cual sea la capacidad tributaria de los distintos gobiernos, dispongan de un volumen igual o similar de recursos que les permita cubrir sus necesidades de gasto, pidiendo a sus ciudadanos el mismo esfuerzo fiscal. Este trabajo se centra, precisamente, en el estudio y análisis del mecanismo que, dentro del modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, debería dar cumplimiento a este principio de equidad horizontal.

Aprendiendo de los errores del pasado y aprovechando algunos avances del presente, el objetivo de este escrito es ofrecer una propuesta de revisión del actual mecanismo nivelador de los recursos de las comunidades autónomas, con la vista puesta a la futura revisión del modelo que estaba prevista para el 2014 y que sería deseable se produjera lo más pronto posible.

En primer lugar, en el apartado 2, se describe y analiza el funcionamiento del mecanismo de nivelación existente en el pasado, durante el período que va de 1986 a 2008. Es decir, desde que se dio por finalizado el período transitorio (noviembre de 1986), hasta que se firmó el actual modelo (julio de 2009). En segundo lugar, se analiza el mecanismo de nivelación del modelo vigente (apartado 3). Ello nos lleva a describir el llamado *Fondo De Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales* (FGSPF) y a estudiar los elementos del mismo que determinan el grado de nivelación resultante. Finalmente, en el apartado 4 se realiza una propuesta sobre los aspectos que deberían ser revisados del actual mecanismo de nivelación (FGSPF).

2. La nivelación de los recursos de los gobiernos autonómicos: una breve mirada al pasado

2.1. *Funcionamiento de la subvención incondicionada procedente de la Administración central: período 1986-2008*

El modelo básico de financiación de las comunidades autónomas de régimen común fue diseñado, desde el año 1986, en torno a dos vías de obtención de los recursos: una cesta tributaria, por un lado, y una subvención incondicionada procedente de la administración central, por otro lado. Si nos atenemos a la teoría del federalismo fiscal, esta subvención es la que debería haber contribuido al cumplimiento del principio de equidad, es decir, debería haber funcionado como un mecanismo de nivelación de los recursos. A continuación se describe su funcionamiento.

2.1.1. El funcionamiento quinquenal: 1987-2001

Durante el período 1987-2001 la subvención incondicionada procedente de la Administración central recibió el nombre de «Participación en los Ingresos del Estado» (PIE). Su cálculo partía de la estimación de las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma. Dado que el techo competencial de estas era distinto (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia tenían ya asumidas las competencias de educación y sanidad), las variables y las ponderaciones utilizadas para dicho cálculo también lo eran¹. Lo que realmente diferenciaba unas de otras, a efectos del cálculo de sus necesidades, era la competencia en educación, dado que la sanidad se financiaba aparte a través de una subvención específica no incluida en el modelo básico.

¹ BASSOLS, BONASTRE y VILALTA (1994); BASSOLS y BONASTRE (1999) y BASSOLS (2001).

Una vez calculadas las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma, estas eran cubiertas a través de los tributos que se les iban cediendo y a través de la PIE. Esta se calculaba pues como la diferencia entre las necesidades de gasto y los tributos cedidos, según la expresión [1].

$$PIE_i^0 = NG_i^0 - TC_i^0 \quad [1]$$

Siendo:

PIE_i^0 : subvención incondicionada del gobierno autonómico i en forma de Participación en los Ingresos del Estado correspondiente al año base del quinquenio;

NG_i^0 : necesidades de gasto del gobierno autonómico i correspondiente al año base del quinquenio;

TC_i^0 : recaudación de los tributos cedidos del gobierno autonómico i correspondiente al año base del quinquenio. Este cálculo se realizaba solo para un año base (1986, 1990 y 1996)² estableciendo su actualización de forma quinquenal (1987-1991; 1992-1996; 1997-2001).

La principal variable utilizada para estimar las necesidades de gasto (NG_i^0) fue la población. Su ponderación osciló entre un 59 y un 94 % según el quinquenio y según el techo competencial de las comunidades autónomas. Otras variables utilizadas fueron la superficie, la insularidad, las unidades administrativas (número de provincias), la dispersión, la riqueza relativa y el esfuerzo fiscal³.

Para calcular la cuantía de la subvención del gobierno i correspondiente a un año t del quinquenio (PIE_i^t), se iba actualizando la cuantía inicial (PIE_i^0) según una tasa de evolución (E^t), tal como indica la expresión [2].

$$PIE_i^t = PIE_i^0 * E^t \quad [2]$$

Esta tasa de evolución (E^t) fue, según unas reglas preestablecidas, la correspondiente a la de los ingresos tributarios de la Administración central ajustados estructuralmente, o la del gasto estatal equivalente o la del PIB.

Los resultados obtenidos aplicando este mecanismo se corregían según un complejo entramado de distintas modulaciones y cláusulas de garantía pactadas en los distintos acuerdos⁴.

A título de ejemplo, la Tabla 1 contiene los resultados de la aplicación del modelo acordado el año 1986 para el primer quinquenio (1987-1991). Los datos corresponden al primer año del mismo.

² Cabe señalar que para el quinquenio 1997-2001 no se actualizaron las variables utilizadas para el cálculo de las necesidades de gasto correspondientes a cada comunidad autónoma.

³ CASTELLS, SORRIBAS y VILALTA (2005a); pp. 53, 58 y 170.

⁴ CASTELLS, SORRIBAS y VILALTA (2005a); pp. 62, 65 y 66.

Tabla 1. Recursos procedentes del modelo de financiación autonómica (1987)

	Ingresos tributarios (Ti)		PIE	Total recursos (Ti + PIEi)		PIE s/total recursos
	Euros por habitante	Índice	Euros por habitante	Euros por habitante	Índice	%
Cataluña	73,61	126	160,27	231,57	97	69,2
Galicia	40,03	68	208,78	251,33	105	83,1
Andalucía	46,92	80	206,12	246,59	103	83,6
Comunidad Valenciana	66,47	113	144,40	206,86	87	69,8
Islas Canarias	66,54	113	234,02	285,96	120	81,8
Total CCAA con competencias comunes + educación	58,63	100	184,01	238,53	100	77,1
Asturias	48,98	148	30,40	81,50	90	37,3
Cantabria	51,09	154	56,43	107,15	118	52,7
La Rioja	63,46	191	68,96	132,16	146	52,2
Región de Murcia	35,00	105	26,75	58,07	64	46,1
Aragón	69,93	211	54,78	124,68	138	43,9
Castilla-La Mancha	35,22	106	84,66	117,41	130	72,1
Extremadura	31,47	95	89,64	121,43	134	73,8
Islas Baleares	58,83	177	23,91	75,28	83	31,8
Madrid*	6,20	19	53,11	58,22	64	91,2
Castilla y León	45,26	136	75,40	123,24	136	61,2
Total CCAA con competencias comunes	33,18	100	58,56	90,59	100	64,6

* *Madrid aún no tenía cedidos tributos.*

Fuente: Bassols, Bonastre y Vilalta (1994) e INE. Elaboración propia.

La Tabla 1 muestra, en euros por habitante, la cuantía de recursos que cada gobierno autonómico recibía a través de las figuras tributarias ya cedidas (columna 1) y la recibida a través de la PIE (columna 3). En aquel entonces no todas las comunidades autónomas tenían cedidos los mismos tributos, lo cual explica, por ejemplo, que Madrid dispusiera de un volumen muy bajo de recursos tributarios. La columna 4 muestra el total de recursos por habitante procedentes del modelo, es decir, de la suma de los ingresos tributarios y de la PIE. Las principales conclusiones que se pueden sacar de estos datos son: a) se aprecian diferencias importantes en el volumen de ingresos tributarios por habitante. Si observamos las comunidades autónomas que ya tenían asumida la competencia de educación, vemos que Cataluña disponía de unos recursos tributarios por habitante que estaban un 26 % por encima la media, mientras que los de Galicia se situaban un 32 % por debajo, b) La PIE no se distribuye de tal manera que ayude a recortar o eliminar estas diferencias iniciales siguiendo una pauta distributiva basada en criterios equidad. Calculada tal como acabamos de describir, la PIE deja a Cataluña con

unos recursos totales per cápita que están un 3 % por debajo de la media y a Galicia un 5 % por encima. Las diferencias entre los recursos por habitante de las comunidades autónomas que no tenían asumida la competencia de educación aún resultan más significativas. Por ejemplo, el total de recursos por habitante (recursos tributarios + PIE) a disposición del Gobierno de Madrid se situaron un 36 % por debajo la media, mientras que los de la Rioja alcanzaron el 46 % por encima; c) La PIE constituía la principal vía de obtención de ingresos de los gobiernos autonómicos de régimen común. Su peso dentro del modelo era muy elevado: de un 77 % de los recursos para las comunidades autónomas con la competencia de educación asumida, y de un 65 % para el resto (véase última columna de la Tabla 1).

Un comportamiento similar al descrito en la Tabla 1, irá persistiendo a lo largo de los años. Se irán introduciendo nuevos impuestos a la cesta tributaria que harán que el peso de la PIE vaya disminuyendo; se irán introduciendo ligeros cambios en las variables y las ponderaciones utilizadas para el cálculo de las necesidades de gasto a efectos del cálculo de la PIE; sin embargo la pauta distributiva de los recursos entre las gobiernos autonómicos no presentará cambios significativos. El comportamiento de los recursos totales que irán obtenidos las comunidades autónomas tendrá poca relación con el de sus ingresos tributarios debido, precisamente, a la forma de cálculo de la PIE.

2.1.2. El cierre del modelo: acuerdo de 2001

A partir del acuerdo del año 2001, la subvención incondicionada procedente de la administración central pasa a llamarse fondo de suficiencia (FS). La metodología de cálculo de dicho fondo no varía, en esencia, respecto a la utilizada hasta entonces para el cálculo de la PIE⁵. Se partió también de un cálculo de necesidades de gasto correspondiente a cada comunidad autónoma, al que se le restaron los ingresos procedentes de la cesta tributaria (expresión [3]). Obsérvese que según dicha expresión, el fondo de suficiencia puede resultar positivo o negativo, según si las necesidades de gasto resultan superiores o no a la recaudación por tributos cedidos. Solo a Madrid y Baleares, el resultado les dio negativo.

$$FS_i^0 = NG_i^0 - TC_i^0 \quad [3]$$

El cálculo se realizó para un año base (1999) y se fue actualizando, tal como muestra la expresión [4], aplicando una tasa de evolución (E^t), que fue la de los ingresos tributarios del estado (ITE).

$$FS_i^t = FS_i^0 * E^t \quad [4]$$

⁵ CASTELLS, SORRIBAS y VILALTA (2005a); pp. 67-72.

A efectos del cálculo de las necesidades de gasto (NG_i^0), se distinguieron tres bloques competenciales: comunes, sanidad y servicios sociales. En todos los casos la población fue la principal variable utilizada para medir dichas necesidades (población de derecho, población protegida y población de más de 65 años). Otras variables contempladas fueron: la dispersión, la insularidad, la renta relativa y la escasa densidad de población. Cabe señalar que, por primera y única vez, se introdujo una cuantía fija de 36 millones de euros para cada comunidad autónoma.

A pesar de las similitudes con la metodología utilizada anteriormente, cabe destacar tres diferencias relevantes: a) la forma de cálculo de las necesidades de gasto es igual para todas las comunidades, dado que habían alcanzado, salvo alguna excepción, el mismo techo competencial; b) la financiación de la sanidad se incluye dentro del modelo básico; c) se considera cerrado el modelo. No se prevé la revisión quinquenal del cálculo de necesidades de gasto ni de ningún otro elemento del modelo, es decir, no se incorpora ningún mecanismo de revisión del mismo.

Al igual que en los acuerdos anteriores, se diseñaron un conjunto de modulaciones, fondos específicos y cláusulas de garantía que acabaron incidiendo en los resultados finales del modelo. Ello explica que a pesar de que la principal variable utilizada para el cálculo de las necesidades continuaba siendo la población, los recursos por habitante de las comunidades autónomas fueron bien distintos. La Tabla 2 recoge los resultados correspondientes al año 2008, último año de aplicación de aquel modelo.

Tabla 2. Recursos procedentes del modelo de financiación autonómica (2008)

	Ingresos tributarios (Ti)		Fondo Suficiencia (FSi)		Total recursos (Ti + FSi)		FSi s/total recursos
	Euros por habitante	Índice	Euros por habitante	Euros por habitante	Índice	%	
Cataluña	1.777	121	251	2.028	96	12,4	
Galicia	1.280	87	1.152	2.432	115	47,4	
Andalucía	1.157	79	952	2.109	100	45,1	
Asturias	1.522	103	934	2.456	117	38,0	
Cantabria	1.524	103	941	2.465	117	38,2	
La Rioja	1.536	104	943	2.479	118	38,0	
Región de Murcia	1.173	80	708	1.881	89	37,6	
Comunidad Valenciana	1.382	94	462	1.843	87	25,0	
Aragón	1.664	113	766	2.431	115	31,5	
Castilla-La Mancha	1.182	80	1.050	2.232	106	47,0	
Islas Canarias	655	44	1.320	1.975	94	66,8	
Extremadura	1.033	70	1.591	2.624	124	60,6	
Islas Baleares	1.801	122	-170	1.631	77	-10,4	
Madrid	2.104	143	-141	1.963	93	-7,2	
Castilla y León	1.432	97	1.095	2.527	120	43,3	
Total	1.473	100	634	2.108	100	30,1	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e INE. Elaboración propia.

Comparando los datos de la Tabla 1 con los de la 2, se puede comprobar que, con el paso de los años, se había reducido el peso de la subvención incondicionada dentro del modelo. En el año 2008 el fondo de suficiencia suponía el 30 % de los ingresos del modelo (última columna de la Tabla 2), mientras que a mediados de los 80, este peso era superior al 65 % (Tabla 1). Ello se explica por la paulatina incorporación de nuevos impuestos en la cesta tributaria de los gobiernos autonómicos, de manera que los recursos destinados a cubrir sus necesidades de gasto, proceden cada vez más de los tributos y cada vez menos de la subvención incondicionada procedente del gobierno central. Sin embargo, a pesar de esta disminución, su incidencia sobre la distribución de los recursos entre ellas, sigue respondiendo a una pauta errática y poco justificable desde el punto de vista equitativo. Madrid, con unos ingresos tributarios por habitante de un 43 % por encima de la media, acaba disponiendo, una vez ha actuado el fondo de suficiencia, de un volumen total de recursos per cápita que le sitúan un 7 % por debajo la media. En cambio Extremadura, cuyos recursos tributarios por habitante eran de un 30 % por debajo de la media, acababa disponiendo de unos recursos totales por habitante de un 24 % por encima la media.

La descripción que acabamos de realizar permite avanzar la siguiente conclusión: si el objetivo de la subvención incondicionada que recibieron los gobiernos autonómicos, desde el año 1986 al 2008, era el de la nivelación de los recursos, es decir, conseguir que dispusieran del mismo (o similar) nivel de ingresos por habitante (o por unidad de necesidades), realizando el mismo esfuerzo fiscal, los datos indican que no fue alcanzado. Ni la PIE, ni el fondo de suficiencia contribuyeron a dar cumplimiento al principio de equidad horizontal. Las principales causas que lo explican se pueden enumerar de la forma siguiente⁶: i) la inexistencia de una definición explícita del criterio de equidad al que se pretende dar cumplimiento; ii) la falta de justificación de las variables y ponderaciones que intervienen en el cálculo del indicador de necesidades de gasto y del indicador de capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos; iii) la incorrecta ponderación relativa de ambos indicadores; iv) el mal funcionamiento de los mecanismos de actualización y ajuste del cálculo de la subvención; v) la insuficiente fundamentación del índice seleccionado para calcular la evolución de la subvención; vi) la no inclusión de las comunidades autónomas forales en el mecanismo de nivelación.⁷; vii) la falta de transparencia y de mecanismos de coordinación, tanto a la hora de acordar la forma de cálculo de la subvención en el año base, como su posterior funcionamiento.

⁶ VILALTA (2007); pp. 25-37.

⁷ CASTELLS, SORRIBAS y VILALTA (2005a); pp. 103-107; GARCÍA HERRERO, LOSCOS, RUÍZ-HUERTA y VIZÁN (2013); ZUBIRI (2010).

3. La nivelación de los recursos de los gobiernos autonómicos: una mirada al presente

3.1. Descripción del mecanismo de nivelación en el modelo actual acordado el año 2009

El modelo de financiación autonómica vigente, surgido del acuerdo del 2009⁸, introduce una subvención niveladora llamada *fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales* (FGSPF), cuyo objetivo es asegurar que cada comunidad autónoma reciba los mismos recursos por habitante (ajustado) para financiar los servicios esenciales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), realizando el mismo esfuerzo fiscal. Este es pues el criterio explícito de equidad al que dicho fondo pretende dar cumplimiento⁹.

La dotación de este fondo procede de dos vías. Por un lado, se dota del 75 % de los recursos tributarios (calculados en términos normativos y debidamente homogeneizados), correspondientes a cada comunidad autónoma. Y por otro lado, el fondo recibe una aportación de la administración central. De este modo, una parte funciona como un fondo horizontal de suma 0, dónde unas comunidades autónomas aportan y otras reciben, y la otra funciona como un fondo vertical del que todos los gobiernos reciben. La aportación de las comunidades autónomas al fondo horizontal es de un 75 % de sus ingresos tributarios. Se estimó que este era el peso del gasto autonómico en servicios básicos del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) en relación al total de gasto autonómico en el año base (2009).

La subvención que corresponde a cada comunidad autónoma procedente del FGSPF resulta de aplicar la siguiente formulación:

$$Gi = \left[\left(\frac{Ei}{E} \right) * 0,75\hat{T} - 0,75\hat{T}i \right] + \left(\frac{Ei}{E} \right) Q \quad [5]$$

Siendo:

G_i : FGSPF correspondiente al gobierno autonómico i ;

E_i : necesidades de gasto del gobierno autonómico i ;

E : total necesidades de gasto de los 15 gobiernos autonómicos de régimen común;

\hat{T}_i : ingresos tributarios potenciales del gobierno autonómico i ;

\hat{T} : total ingresos tributarios potenciales de los 15 gobiernos autonómicos de régimen común;

Q : volumen de recursos aportados por la administración central al FGSPF.

⁸ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía.

⁹ Véase LAGO (2010); RUÍZ-HUERTA y GARCÍA (2010) para una valoración del modelo acordado en 2009.

El primer sumando de la expresión [5] corresponde al fondo horizontal y el segundo al fondo vertical. El funcionamiento de cada uno de ellos es el siguiente:

- *El fondo horizontal*: las comunidades autónomas aportan el 75 % de sus tributos potenciales ($0,75 \hat{T}_i$). Con ello se obtiene un total de recursos que es el que se estima debería cubrir la prestación de los servicios esenciales del estado del bienestar para el conjunto de las 15 comunidades autónomas. Este volumen global es redistribuido entre ellas según un indicador de necesidades (E_i/E). Ello mide las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma para cubrir la sanidad, la educación y los servicios sociales. Si a esta cuantía se le resta el 75 % de sus ingresos tributarios potenciales, se obtiene el volumen de recursos que reciben del fondo horizontal (si el resultado de la resta es positivo), o aportan al mismo (si el resultado de la resta es negativo). Calculado pues de esta manera, cada gobierno aporta al fondo horizontal según su capacidad tributaria potencial y recibe según sus necesidades. Si estas son superiores a la capacidad, la subvención niveladora es positiva y, en caso contrario, es negativa.
- *El fondo vertical*: la parte de subvención que corresponde a cada gobierno procedente del fondo vertical, se calcula repartiendo el volumen aportado por la Administración central (Q) según el mismo indicador de necesidades que el utilizado en el cálculo de la parte horizontal del fondo (E_i/E).

Esta formulación contiene dos variables clave que deben ser cuantificadas: las necesidades de gasto (E_i) y la capacidad tributaria potencial (\hat{T}_i). El acuerdo del 2009 especifica su forma de cálculo. Es la siguiente: a) como indicador de las necesidades de gasto (E_i), se utiliza la población ajustada, que se define a partir de un conjunto de variables y ponderaciones. Concretamente, se trata de: la población de derecho (ponderada con un 30 %), la población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad (38 %), la población mayor de 65 años (8,5 %), y la población entre 0 y 16 años (20,5 %). La suma de las ponderaciones de estas variables poblacionales es de un 97 %. El 3 % restante corresponde a la superficie (1,8 %), la dispersión (0,6 %) y la insularidad (0,6 %); b) como indicador de capacidad fiscal se utiliza el concepto de recursos tributarios normativos (\hat{T}_i). Para ello, se acuerdan unos criterios que permiten estimar los recursos potenciales vinculados a cada una de las figuras impositivas que integran la cesta tributaria autonómica¹⁰.

Aplicando esta formulación se obtiene una nivelación total de los recursos vinculados al estado del bienestar. El FGSPF consigue que los recursos potenciales destinados a cubrir los servicios básicos del estado del bienestar sean iguales para todos los gobiernos autonómicos, en términos de población ajustada. Se alcanza una nivelación completa (del 100 %) de una parte (el 75 %) de los recursos autonómicos.

¹⁰ VILALTA (2015); pp 135-136.

La Tabla 3 recoge el resultado de este cálculo correspondiente a la liquidación del año 2013. La comunidad autónoma que más recursos aporta al fondo horizontal (columna 3) es Madrid (3.741 millones de euros) seguida de Cataluña (2.135 millones de euros); y la que más recibe es Andalucía (2.121 millones de euros), seguida de Canarias (1.820 millones de euros).

Tabla 3. Fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales (2013). En millones de euros

	Fondo horizontal = FGHi = NGi - 75% Ti			Fondo vertical = FGV _i	Total FGSPF	Total recursos nivelados	
	75 % Ti	NGi	Total FGHi			Millones de euros	Pob. ajustada (euros)
	(A)	(B)	(C) = (B - A)			(F) = (A) + (E)	(F) / pob. aj.
Cataluña	13.021	10.886	-2.135	1.296	-839	12.182	1.636
Galicia	3.779	4.358	579	519	1.098	4.877	1.636
Andalucía	9.844	11.965	2.121	1.425	3.546	13.390	1.636
Asturias	1.670	1.657	-13	197	184	1.854	1.636
Cantabria	992	875	-117	104	-13	979	1.636
La Rioja	493	486	-7	58	51	544	1.636
Región de Murcia	1.814	2.111	298	251	549	2.362	1.636
Com. Valenciana	6.923	7.179	256	855	1.111	8.034	1.636
Aragón	2.245	2.106	-139	251	112	2.357	1.636
Castilla-La Mancha	2.647	3.245	599	386	985	3.632	1.636
Islas Canarias	1.330	3.150	1.820	375	2.195	3.525	1.636
Extremadura	1.227	1.725	498	205	704	1.931	1.636
Islas Baleares	1.914	1.618	-297	193	-104	1.810	1.636
Madrid	12.872	9.131	-3.741	1.087	-2.654	10.218	1.636
Castilla y León	3.731	4.010	279	477	757	4.488	1.636
Total	64.503	64.503	0	7.680	7.680	72.183	1.636

* *Ti*: recursos tributarios potenciales; *NGi*: necesidades de gasto; *FGHi*: parte horizontal de FGSPF; *FGVi*: parte vertical de FGSPF.

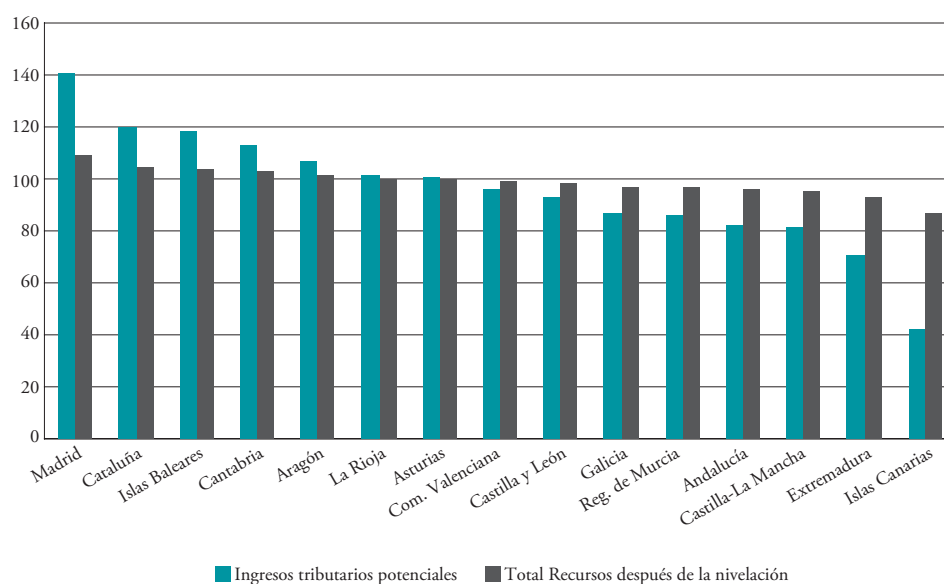
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

La columna 5 recoge el resultado final del FGSPF (suma del fondo horizontal y el vertical). Solo cuatro comunidades autónomas acaban con un FGSPF negativo: Madrid, Cataluña, Baleares y Cantabria. La columna 6 muestra el volumen de recursos potenciales que cada gobierno ha dispuesto para financiar los servicios esenciales de su estado del bienestar que, en términos por habitante (ajustado), ha sido igual para todos (1.636 euros per cápita).

Dado que el 25 % de los ingresos tributarios no se nivela, se logran recortar las distancias existentes inicialmente en la capacidad fiscal potencial de los gobiernos, sin eliminarlas completamente, tal como muestra el Gráfico 1. Los gobiernos que disponen de un volumen de

ingresos tributarios potenciales por habitante por encima la media, lo continúan estando una vez ha actuado el mecanismo nivelador (el FGSPF), pero están más cerca de ella. Lo mismo pasa con los gobiernos que disponen de un volumen de ingresos tributarios per cápita por debajo la media; lo continúan estando una vez ha actuado el mecanismo de nivelación pero, también en este caso, están más cerca de ella. Además se cumple el principio de ordinalidad. Todos los gobiernos guardan la misma posición tanto en relación al *ranking* de ingresos tributarios potenciales, como en relación al total de ingresos disponibles después de la nivelación.

Gráfico 1. Resultado del actual mecanismo de nivelación de los recursos de las comunidades autónomas de régimen común: ingresos tributarios potenciales y total de recursos después de la nivelación ($T_i + FGSPF_i$) (2013). En euros habitante ajustado (índice)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

Este resultado se puede formular de la forma siguiente:¹¹

$$\hat{R}_i = \hat{T}_i \pm G_i \quad [6]$$

Siendo \hat{R}_i el total de recursos del gobierno i procedentes de la suma de los tributos potenciales (\hat{T}_i) y del FGSPF (G_i). Sustituyendo la expresión [5] en la [6], se obtiene la expresión [7]:

¹¹ VILALTA (2015); p.137.

$$\hat{R}i = \hat{T}i + \left[\left(\frac{Ei}{E} \right) * 0,75\hat{T} - 0,75\hat{T}i \right] + \left(\frac{Ei}{E} \right) Q = 0,25 \hat{T}i + \left(\frac{Ei}{E} \right) 0,75\hat{T} + \left(\frac{Ei}{E} \right) Q \quad [7]$$

Esta expresión muestra que un gobierno autonómico obtiene sus recursos a través de: i) el 25 % de sus ingresos tributarios potenciales; ii) la parte que le corresponde, según el peso de su población (ajustada), del 75 % del total de recursos tributarios potenciales obtenidos por el conjunto de los gobiernos autonómicos; y iii) la parte que le corresponde, según el peso de su población (ajustada), del volumen de recursos aportados por la administración central

Esta sería la descripción del modelo actual si no existieran los otros tres fondos de ajuste: el fondo de suficiencia global, el fondo de competitividad y el fondo de cooperación. Con la incorporación de estos fondos adicionales el total de recursos que obtiene un gobierno autonómico procedente del modelo, se puede expresar del modo siguiente:

$$\hat{R}i = 0,25 \hat{T}i + \left(\frac{Ei}{E} \right) 0,75\hat{T} + \left(\frac{Ei}{E} \right) Q \pm FSi + Fcomp_i + Fcoop_i \quad [8]$$

Siendo:

FSi : fondo de suficiencia correspondiente al gobierno i ;

$Fcomp_i$: fondo de competitividad correspondiente al gobierno i ;

$Fcoop_i$: fondo de cooperación correspondiente al gobierno i .

Cada uno de estos tres fondos ha sido diseñado para dar cumplimiento a un objetivo predefinido y dispone de unas reglas propias de funcionamiento (cuantía global, distribución, evolución, etc.)¹²: el Gráfico 2 muestra el resultado del modelo al completo, una vez han actuado todos los fondos del mismo. Tal como se puede comprobar, la inclusión de estos tres fondos de ajuste distorsiona la pauta distributiva alcanzada con el FGSPF, que es la que daba cumplimiento al principio de equidad horizontal preestablecido en el propio acuerdo de financiación¹³.

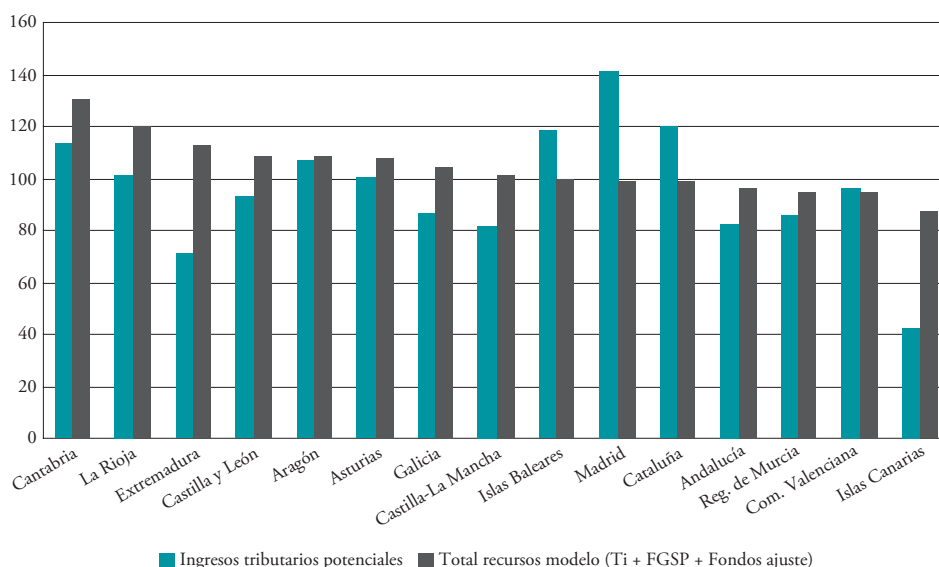
Los datos indican que se trata de un modelo que proporciona a la comunidad autónoma de Cantabria unos recursos por habitante (ajustado), un 30,6 % por encima de la media, y los de Valencia están un 5 % por debajo. Algunas comunidades con una capacidad fiscal por debajo de la media acaban por encima (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y Extremadura), otras con una capacidad fiscal por encima la media acaban aún más por encima (Cantabria, Asturias, Aragón y La Rioja). Madrid, Cataluña y Baleares que inicialmente estaban

¹² VILALTA (2013); pp.133-142.

¹³ BASSOLS, BOSCH y VILALTA (2010); pp. 22-28. VILALTA (2015); pp. 139-146.

por encima de la media, acaban por debajo. Y se acaba perdiendo el orden inicial obtenido según su capacidad fiscal potencial.

Gráfico 2. Resultado del modelo: ingresos tributarios potenciales y total de recursos (Ti + FGSPF + 3 fondos de ajuste) (2013). En euros habitante ajustado (índice)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

3.2. Análisis del grado de redistribución resultante de la aplicación del actual mecanismo de nivelación de los recursos de las comunidades autónomas (FGSPF)

Acabamos de ver que el FGSPF es el instrumento del actual modelo que contribuye al cumplimiento de un criterio de equidad horizontal previamente acordado. A continuación se examinan los elementos que determinan el grado de redistribución que resulta de su aplicación. Para hacerlo recurrimos a una de las medidas utilizadas para cuantificar el grado de progresividad de un impuesto¹⁴. Consideraremos que la aportación realizada por un gobierno al FGSPF, es como un «impuesto» pagado al conjunto de gobiernos autonómicos, mientras que la cuantía recibida por un gobierno procedente de dicho fondo, será tratada como un «impuesto negativo». Para medir el grado de progresividad de este «impuesto» se utilizará la relación entre el tipo marginal tmg_i y el tipo medio tm_i . En realidad es una medida de su elasticidad: el tipo marginal (tmg_i) nos indica en cuanto varía la cuantía aportada (o recibida)

¹⁴ Otros trabajos también analizan el grado de redistribución que se produce a través de los modelos de financiación de gobiernos subcentrales: DE LA FUENTE, THÖNE y KASTROP (2016); MUSSONS (2011); HIERRO, ATIENZA y PATIÑO (2009 y 2010); VILALTA (2015) y VILANOU (2007).

al (del) FGSPF, al variar los ingresos tributarios potenciales. Y el tipo medio (tm_i) nos da una medida del peso que para cada gobierno tiene la subvención niveladora (el FGSPF) en relación a sus ingresos tributarios potenciales.

De este modo, el grado de progresividad que supone para cada gobierno participar en el FGSPF, se podrá medir a través de la relación entre el tipo marginal (tmg_i) y el tipo medio (tm_i), de manera que: si $tmg_i / tm_i = 1$ el mecanismo de nivelación es proporcional para el gobierno i ; si $(tmg_i / tm_i) > 1$ el mecanismo de nivelación es progresivo para el gobierno i ; y si $tmg_i / tm_i < 1$ el mecanismo de nivelación es regresivo para el gobierno i .

Teniendo en cuenta la expresión [5], el tipo medio tm_i y el tipo marginal tmg_i de la cuantía aportada (o recibida) al (del) FGSPF es igual a:

$$tm_i = \frac{Gi}{\hat{T}i}; \quad tmg_i = \frac{dGi}{d\hat{T}i},$$

Dado que el tipo marginal se puede expresar como:

$$\frac{dGi}{d\hat{T}i} = 0,75 \left(\frac{Ei}{E} - 1 \right) \quad [9]$$

La relación entre el tipo marginal y el tipo medio del FGSPF correspondiente a cada gobierno, se puede expresar como:

$$\frac{tmg_i}{tm_i} = \frac{0,75 \left(\frac{Ei}{E} - 1 \right)}{\frac{Gi}{\hat{T}i}} \quad [10]$$

Analizando esta expresión se pueden identificar los elementos que explican los resultados del actual sistema de nivelación. Son los siguientes:

- a. El grado de redistribución alcanzado con el FGSPF viene determinado por el porcentaje de recursos que se nivelan (el 75 %). El tipo marginal será mayor cuanto mayor sea este porcentaje. Dado que este factor es igual para todos los gobiernos, cuanto mayor sea este porcentaje, más progresivo será el sistema en su conjunto. Este es un elemento clave del modelo a la hora de decidir el grado de equidad que se pretende alcanzar. Cuanto mayor es este porcentaje, mayor es el volumen de recursos que se someten a la nivelación y, por tanto, mayor es el grado de redistribución que se alcanza. Si fuera 100, se estaría nivelando la totalidad de los recursos y estaríamos ante una nivelación completa del total de los recursos tributarios autonómicos. La determinación de este porcentaje es, precisamente, uno de los elementos estructurales tanto del sistema de nivelación como del modelo de financiación autonómico en su conjunto.
- b. La expresión [10] muestra que el indicador de necesidades: (E_i / E) incide sobre el grado de redistribución que se va a producir a través del FGSPF. Tal como se ha descrito anteriormente, el indicador de necesidades utilizado en el cálculo del FGSPF es el de la población ajustada. Cualquier cambio en este indicador modificaría el grado de progresividad del sistema.
- c. El peso de la subvención niveladora en relación a los ingresos tributarios potenciales $(G_i / \hat{T}i)$ es otro de los elementos que acaban incidiendo en el grado de redistribución del mecanismo nivelador. Esta relación viene determinada por la estructura del modelo de financiación, es decir, por el diseño de la cesta tributaria (su composición y su peso dentro del modelo) y por el volumen de recursos aportados por la administración central al sistema.
- d. El indicador de capacidad fiscal utilizado para cuantificar el volumen de tributos potenciales correspondiente a cada gobierno autonómico $(\hat{T}i)$, es otro elemento que incide en el grado de redistribución. Es evidente que si la aportación al FGSPF se realiza según la capacidad fiscal de cada gobierno, el modo de cuantificarla incide en los resultados.

Cualquier cambio en cualquiera de estos elementos que acabamos de enumerar tendrá un efecto sobre el grado de redistribución del actual mecanismo de nivelación del sistema.

Cabe no olvidar que el grado de redistribución final del actual modelo no solo está determinado por el FGSPF sino por los otros tres fondos de ajuste (fondo de suficiencia, fondo de competitividad y fondo de cooperación), que acaban alterando la pauta distributiva alcanzada por aquel¹⁵. Por tanto, cualquier propuesta de revisión del modelo deberá concretar cuál debe ser, en el futuro, el papel de estos tres fondos en aras a conseguir una mejora en términos equitativos.

¹⁵ En VILALTA (2015) se cuantifica el aumento del grado de redistribución que los distintos fondos introducen en el modelo; pp. 143-146.

4. La nivelación de los recursos de los gobiernos autonómicos: una mirada al futuro

4.1. La revisión del modelo de financiación autonómica: los aspectos que deberían ser revisados del actual mecanismo de nivelación

La Ley 22/2009 que regula el actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, prevé una revisión quinquenal del mismo¹⁶. No un cambio de modelo, sino una revisión de aquellos aspectos estructurales que lo requieran, para de este modo, garantizar la autonomía y la suficiencia de recursos de las comunidades autónomas, para mejorar la coordinación financiera y para mantener el equilibrio y la sostenibilidad del sistema. Es bien sabido que esta revisión no se ha llevado a cabo y sería deseable que aconteciera cuanto antes. En relación al mecanismo de nivelación (FGSPF) y teniendo en cuenta los resultados descritos en el punto anterior, sería conveniente revisar los siguientes aspectos:

- i. Discutir el grado de nivelación del mismo. Uno de los avances del acuerdo del 2009 ha sido ofrecer una definición explícita del principio de equidad al que se pretende dar cumplimiento: conseguir que los gobiernos autonómicos dispongan del mismo volumen de recursos por habitante (ajustado) para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar, realizando un mismo esfuerzo fiscal. En el año base del acuerdo se estimó que el peso del gasto autonómico vinculado a la prestación de estos servicios básicos (educación, sanidad y servicios sociales) era, en relación al total de gasto autonómico, del 75 %. Tal como hemos señalado en el apartado 3.2, este porcentaje es, precisamente, uno de los elementos que determina el grado de nivelación que se consigue con el FGSPF. Se trata de uno de los aspectos estructurales del modelo que, en caso que se demuestre conveniente, debería ser revisado con los datos del nuevo año base. Las liquidaciones de los presupuestos de gastos de las 15 comunidades autónomas de régimen común, indican que el peso de los citados servicios básicos ha sido de un 67,86 % sobre el total de gasto (media 2009-2013)¹⁷. Ello indica que el volumen de recursos que debería ser sometido a nivelación debería ser inferior al actual.
- ii. Revisar el indicador de necesidades utilizado en el cálculo del FGSPF correspondiente a cada comunidad autónoma. Cabe comprobar si las variables y ponderaciones que han sido utilizadas, reflejan o continúan reflejando adecuadamente las necesidades de gasto de los distintos gobiernos. Actualmente estas han sido cuantificadas teniendo en cuenta, casi exclusivamente, variables poblacionales (un 97 %). Se trata pues de

¹⁶ Concretamente, la Disposición adicional séptima de dicha Ley establece lo siguiente: «El Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema».

¹⁷ Se ha incluido el gasto liquidado en servicios sociales y promoción social (función 23), sanidad (función 31) y educación (función 32). En el caso de Cataluña ha sido excluido del gasto total el correspondiente a policía y administraciones penitenciarias.

un indicador de necesidades basado en el número de *usuarios* de los servicios y en ciertas características de los mismos (edad, grado de dependencia). Un buen indicador es aquel que refleja con mayor precisión las necesidades de gasto de los gobiernos en relación al tipo de servicios que prestan. En este sentido, cabe tener en cuenta que las necesidades de gasto dependen, fundamentalmente, de dos factores: de los *usuarios* que tienen derecho a recibir el servicio y del coste de prestación de dichos servicios. La revisión quinquenal del modelo se podría aprovechar para replantearse la continuidad de las variables y ponderaciones del actual indicador. Se deberían utilizar criterios que las pudieran justificar usando, por ejemplo, métodos de regresión. Y asimismo se podría aprovechar la revisión para introducir un índice de corrección que reflejara los costes diferenciales de prestación de los servicios.

- iii. Revisar el indicador de capacidad fiscal utilizado en el cálculo del FGSPF. El acuerdo de 2009 supone un avance este aspecto. Se determina el modo de cuantificar los ingresos potenciales de cada gobierno autonómico procedentes de cada uno de los impuestos que integran la cesta tributaria. El resultado responde, por tanto, y tal como debe ser, a una capacidad fiscal potencial, normativa, no real. Se ha avanzado, por tanto, en el concepto. Sin embargo el criterio utilizado para cuantificar la potencialidad de cada figura tributaria es, sin duda, mejorable¹⁸.
- iv. En relación a los fondos de ajuste del modelo (fondo de suficiencia global, fondo de competitividad y fondo de cooperación), se debería aprovechar la revisión para eliminarlos. El modelo debería quedar estructurado en torno a la cesta tributaria y el mecanismo de nivelación (FGSPF). Con estas dos piezas debería bastar. Los recursos que la Administración central aporta actualmente, a través de estos tres fondos de ajuste, podrían sumarse a la aportación vertical que realiza al mecanismo de nivelación (el FGSPF) y, por tanto, ser distribuidos entre las comunidades autónomas a través del indicador de necesidades. Este reparto, junto con la parte horizontal del fondo, daría lugar a una determinada pauta distributiva. Una pauta que debería respetar el principio de ordinalidad. El sitio que ocupa cada comunidad autónoma en el *ranking* de capacidad fiscal, es el mismo que debe ocupar una vez ha actuado el mecanismo nivelador. Con este nuevo reparto, es probable que algunas comunidades autónomas perdieran recursos (en términos absolutos) y otras ganaran respecto al anterior modelo. Por tanto, debería instrumentarse algún mecanismo que permitiera que, de forma gradual, se consiguiera hacer compatible dos cosas: por un lado, que todas las comunidades se situaran, en términos relativos, en el lugar que les correspondiera según la pauta distributiva acordada, y por otro lado, que ninguna comunidad autónoma perdiera recursos, durante un período temporal de transición acordado. Para lograr este doble objetivo no hacen falta los tres fondos de ajuste actuales. Se pueden diseñar mecanismos de gradualidad que permitan, por ejemplo, que durante unos años, los recursos de unas comunidades autónomas experimenten, si fuera conveniente, incre-

¹⁸ En CASTELLS, SORRIBAS y VILALTA (2005a) se describen distintos métodos de cuantificación de un indicador de capacidad fiscal; pp. 21-23; 107-109.

mentos más elevados que los de las demás, para que se alcance, más rápidamente, la nueva pauta distributiva que resulte de la revisión del modelo. El periodo de transición hacia esta nueva pauta debería ser acotado en el tiempo. Y otra forma de conseguir que nadie pierda sería aumentar el volumen de recursos globales a disposición de los gobiernos autonómicos, ya sea con la cesión de nuevos impuestos (o incrementando el porcentaje de participación actual) o ya sea con el aumento de la cuantía aportada por la administración central a la parte vertical del FGSPF.

- v. En relación al seguimiento y actualización del modelo, la revisión debería ser aprovechada para replantear aspectos vinculados a la dinámica del mecanismo de nivelación, como por ejemplo: a) la idoneidad o no de la utilización de la tasa de crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) para actualizar anualmente los recursos que la administración central debe aportar al FGSPF. Se debería justificar, en su caso, porque se opta por continuar con esta tasa y porque se rechazan otras alternativas como podrían ser la del PIB, o una media entre el PIB y los ITE; b) el diseño de un mecanismo que detecte posibles cambios que supongan, durante el transcurso del siguiente quinquenio, una ruptura de lo pactado en el año base. Se trata de mecanismos técnico-institucionales que aseguren que se seguirá cumpliendo el modelo en los términos en que ha sido pactado en el año cero dándole, por tanto, estabilidad; c) el propio funcionamiento del modelo: cabe evitar los errores de previsión de las *entregas a cuenta* por parte de la Administración central de los recursos que corresponden a los gobiernos autonómicos¹⁹.
- vi. En relación al proceso de negociación: el mecanismo de nivelación es el que acaba determinando el volumen de recursos a disposición de los distintos gobiernos autonómicos. La discusión y la posterior aprobación de su funcionamiento debe desarrollarse con la máxima transparencia posible, evitando la discrecionalidad. Los cálculos y los datos utilizados deben ser conocidos, y los términos en que se lleva a cabo la negociación deben ser claros y aceptados por las partes. Por ello, sería recomendable plantear qué cambios institucionales y legales se deberían introducir para asegurar la transparencia, la coordinación y la lealtad entre las distintas administraciones. Se trata de negociar un aspecto clave que afecta a la Hacienda del Gobierno central y a la de los gobiernos autonómicos. El actual funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera no ha propiciado una negociación en los términos deseables. Se requeriría una revisión o una reforma institucional que la facilitara, asegurara el cumplimiento de lo pactado, y promoviera una coordinación en términos cooperativos entre las distintas administraciones.
- vii. Introducir mecanismos que aproximarán los resultados del modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen foral y los de las comunidades de régimen común. Una de las razones, entre otras, que explican la gran diferencia de recursos existente entre los dos modelos de financiación, es que aquellas no participan en el

¹⁹ LEÓN (2015); pp.178-189.

mecanismo de nivelación de los recursos. Deberían buscarse fórmulas que permitieran que, respetando la existencia de dos modelos distintos de financiación, estos no dieran lugar a resultados tan dispares. En el terreno técnico existen distintas alternativas para lograrlo²⁰. Una de ellas sería que las comunidades forales participaran en la parte horizontal del FGSPF.

4.2. La revisión del actual mecanismo de nivelación de los recursos de las comunidades autónomas (el FGSPF): resultados de una propuesta

A continuación y a título ilustrativo se presentan los resultados que podrían obtenerse si se aplicaran algunos de los cambios descritos en el punto anterior. Los cálculos se han realizado considerando que el modelo estaría configurado por la actual cesta tributaria y por el FGSPF. Dado que el objetivo de este escrito se centra en la nivelación, tan solo nos referiremos a los aspectos que afectarían al FGSPF. No consideraremos los también deseables cambios que podrían afectar la composición de la cesta tributaria en aras a seguir avanzando hacia una mejora de la autonomía financiera y de la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos. Los cálculos se realizan considerando *ceteris paribus* la actual cesta.

Las modificaciones que se proponen son las siguientes:

- i. Revisar el porcentaje de los recursos que se someten a nivelación. Tal como se ha mencionado anteriormente, el peso del gasto autonómico en los servicios esenciales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) en relación a su total de gasto, ha sido de una media anual del 67,86 % (2009-2013). Por tanto, se propone pasar de una nivelación total del 75 % de los recursos autonómicos a una nivelación total del 68 %.
- ii. Como indicador de las necesidades de gasto de los gobiernos autonómicos se proponen dos alternativas: a) utilizar el actual indicador de población ajustada pero corregida por un índice de costes diferenciales; b) utilizar la población de derecho corregida por un índice de costes diferenciales. En ambos casos se utiliza un índice de costes diferenciales, o más bien un índice de *paridades de poder adquisitivo*, elaborado por Costa, García, López y Raymond (2015)²¹. En caso que se llegara aplicar estos indicadores se requeriría un cálculo «oficial» de dicho índice de costes. La Tabla 4 contiene el resultado de ambas alternativas.

²⁰ CASTELLS, SORRIBAS y VILALTA (2005a); pp. 89-94 y 143-148. CASTELLS, SORRIBAS y VILALTA (2005b); pp. 221-238. GARCÍA, HERRERO, LOSCOS, RUIZ-HUERTA y VIZÁN (2013).

²¹ Para elaborar este índice los autores han utilizado tres métodos indirectos de estimación de las paridades de poder adquisitivo (PPA) de las comunidades autónomas. El primero consiste en la actualización de las PPA a partir del IPC. El segundo utiliza un modelo estimado con datos de países de la OCDE sobre la relación entre las PPA y el PIB per cápita para obtener las PPA de las comunidades autónomas a partir de su PIB por habitante. El tercer método identifica y ajusta las PPA a partir de la estimación de una ecuación del gasto total de las familias utilizando datos individuales (de los hogares) de la Encuesta de Presupuestos Familiares. La propuesta de los autores es utilizar una estimación de las PPA a partir de la ponderación de los resultados del segundo y tercer método. Precisamente estos son los datos que se han utilizado para realizar los cálculos del indicador de necesidades que se propone en este escrito.

Tabla 4. Resultado numérico del indicador de necesidades propuesto a efectos del cálculo del FGSPF (2013). En porcentaje

	Alternativa A	Alternativa B
	Población ajustada* y corregida por costes diferenciales	Población corregida por costes diferenciales
Cataluña	18,83	19,05
Galicia	6,42	5,94
Andalucía	17,68	18,19
Asturias	2,32	2,18
Cantabria	1,38	1,36
La Rioja	0,70	0,68
Región de Murcia	3,19	3,24
Comunidad Valenciana	10,64	11,05
Aragón	3,23	3,01
Castilla-La Mancha	4,39	4,14
Islas Canarias	4,17	4,09
Extremadura	2,21	2,06
Islas Baleares	2,55	2,56
Madrid	16,67	17,29
Castilla y León	5,63	5,15
Total	100,00	100,00

* Se trata de la utilizada en el modelo actual.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, INE y Costa *et al.* (2015). Elaboración propia.

- iii. Como indicador de la capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos empleado a efectos del cálculo del FGSPF, se propone utilizar un cálculo basado en las bases imponibles. Se considera que la capacidad fiscal de un gobierno está determinada por el comportamiento de las bases imponibles de sus tributos, ponderadas en función de su peso relativo. La formulación sería la siguiente:

$$\frac{Ti}{\hat{T}_i} = \frac{T}{T} \frac{B_{1i}}{B_1} + \dots + \frac{T_n}{T} \frac{B_{ni}}{B_n} \quad [11]$$

Donde $B_{1i}, B_{2i}, \dots, B_{ni}$ son las bases imponibles del gobierno i de cada uno de los n tributos que componen la cesta tributaria de los gobiernos autonómicos, T_1, \dots, T_n es la recaudación de cada tributo para el conjunto de los gobiernos autonómicos; T es el total de recaudación.

De este modo, los cocientes $\frac{T_1}{T} \dots \frac{T_n}{T}$ determinan las ponderaciones de cada una de las bases imponibles. La primera columna de la Tabla 5 recoge el resultado de este cálculo para el año 2013, indicando el peso de cada figura tributaria.

Tabla 5. Ingresos tributarios de las comunidades autónomas. Liquidación 2013. En porcentaje

	%	Indicador propuesto
IRPF	38,90	PIB
IVA	32,21	Consumo final de los hogares
<i>I. Sobre hidrocarburos</i>	8,35	<i>Consumo hidrocarburos</i>
<i>I. Transmisiones patrimoniales</i>	4,70	<i>PIB</i>
<i>I. Sobre tabaco</i>	4,55	<i>Consumo tabaco</i>
<i>I. sucesiones y donaciones</i>	3,35	<i>PIB</i>
<i>I. actos jurídicos documentados</i>	1,95	<i>PIB</i>
<i>I. sobre electricidad</i>	1,74	<i>Consumo electricidad</i>
<i>I. patrimonio</i>	1,45	<i>PIB</i>
Tasas	1,25	Consumo final de los hogares
<i>I. sobre alcohol</i>	0,68	<i>Consumo alcohol</i>
<i>I. sobre venta minorista hidrocarburos</i>	0,47	<i>Consumo hidrocarburos</i>
<i>I. sobre matriculación</i>	0,39	<i>PIB</i>
Total	100,00	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

Para cuantificar las bases imponibles se propone utilizar variables que permitan medir la capacidad de cada gobierno para cada figura tributaria. La segunda columna de la Tabla 5 recoge la variable propuesta para cada caso. De este modo el indicador de capacidad fiscal propuesto quedaría definido por la siguiente expresión:

$$\frac{T_i}{\hat{T}} = 50,75 \% \frac{PIBi}{PIB} + 33,46 \% \frac{C_i}{C} + 10,56 \% \frac{CHE_i}{CHE} + 5,23 \% \frac{CTAi}{CTA} \quad [12]$$

Siendo:

C_i : total gasto interior en consumo final de los hogares de la comunidad autónoma i ;

CHE_i : gasto en hidrocarburos y electricidad de la comunidad autónoma i ;

CTA_i : gasto en tabaco y alcohol de la comunidad autónoma i .

La Tabla 6 muestra el resultado de aplicar la expresión [12].

Tabla 6. Resultado numérico del indicador de capacidad fiscal propuesto a efectos del cálculo del FGSPF (2013). En porcentaje

Comunidades autónomas	%
Cataluña	20,95
Galicia	6,01
Andalucía	15,05
Asturias	2,33
Cantabria	1,35
La Rioja	0,84
Región de Murcia	2,87
Comunidad Valenciana	10,59
Aragón	3,51
Castilla-La Mancha	3,92
Islas Canarias*	2,22
Extremadura	1,76
Islas Baleares	2,84
Madrid	19,94
Castilla y León	5,82
Total	100,00

* La formulación propuesta no ha sido aplicada para calcular la capacidad fiscal de Canarias dada la especialidad de su régimen fiscal y, por tanto, de su cesta tributaria. Se ha realizado un ajuste considerando que a esta comunidad autónoma se le aplica el indicador vigente.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e INE. Elaboración propia.

- iv. Se propone eliminar los tres fondos de ajuste del modelo (fondo de suficiencia, fondo de competitividad y fondo de cooperación). La actual aportación de la Administración central a través de estos tres fondos, pasaría a integrar la parte vertical del FGSPF. Por tanto, en el año base (2013) se añadiría a este fondo vertical (que tal como mostraba la Tabla 3 fue de 7.680 millones de euros), la suma correspondiente de los tres fondos mencionados (5.619 millones de euros). Cabe tener en cuenta dos aspectos:
 - a. El volumen de recursos que la administración central aporta a la parte vertical del FGSPF, no puede ser calculada de cualquier modo sino que debería ser aquella que contribuyera a dar cumplimiento al equilibrio vertical²². Si existen

²² BOSCH y VILALTA (2011).

argumentos que ponen de manifiesto la existencia de un desequilibrio financiero a favor de la Administración central, sería el momento de repararlo. Un simple cálculo puede servir para demostrar la existencia de dicho desequilibrio: El gasto autonómico destinado a la prestación de los servicios esenciales del Estado del Bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), ha sido de una media anual de 2.305,78 euros por habitante durante el quinquenio 2009-13, mientras que el modelo ha proporcionado una media anual de 2.076,51 euros por habitante. Es decir, el modelo ha garantizado unos recursos por habitante que ni tan solo han permitido cubrir el gasto autonómico por habitante realizado en la prestación de aquellos servicios. Han faltado 229,27 euros anuales por habitante, es decir, un total de 10.115 millones de euros anuales. Y ello sin tener en cuenta el resto de competencias que tienen asumidas, y aceptando que el volumen de gasto que se ha realizado es el «adecuado». Seguramente, si lo comparásemos con el gasto social realizado por la media de los países europeos de nuestro entorno, esta cifra sería muy insuficiente. Por tanto, la propuesta debería contemplar una aportación adicional al modelo por parte de la administración central, de como mínimo 10.115 millones de euros (año base). Está claro que si las comunidades autónomas reclamaran que se reparase el desequilibrio existente a lo largo del quinquenio 2009-13, la cuantía adicional que se debería incorporar al modelo sería elevadísima.

- b. Si el objetivo es nivelar el 68 % de los recursos, está claro que según cual sea el volumen de recursos que la administración central aporte a la parte vertical del FGSPF, debe ser tenida en cuenta. En la propuesta que estamos diseñando, el total de recursos a disposición de las comunidades autónomas ($\sum R_i$) procede de dos vías: 1) de los recursos tributarios potenciales ($\sum \hat{T}_i$), y 2) de la aportación de la administración central a la parte vertical del FGSPF (Q), tal como recoge la expresión [13]:

$$\sum R_i = \sum \hat{T}_i + Q \quad [13]$$

Sabemos que el volumen global del FGSPF se determina como una parte (α) del total de los recursos autonómicos, que es precisamente, la de los recursos que se nivelan. Es decir:

$$FGSPF = \alpha \sum R_i = \alpha (\sum \hat{T}_i + Q) \quad [14]$$

En el modelo actual α es igual a 0,75. Si tal como se ha mencionado anteriormente, se propone pasar a una nivelación del 68 %, este sería el nuevo valor de α (0,68). Si se quiere alcanzar este grado de nivelación, cabe determinar qué parte de los recursos tributarios deben ser aportados por los gobiernos autonómicos a la parte horizontal del FGSPF (γ). Es decir,

tal como muestra la expresión [15], el FGSPF se nutre de la aportación realizada por la administración central (Q) y por un porcentaje (γ) de los recursos tributarios de los gobiernos autonómicos que debe ser predeterminado, si se pretende alcanzar una nivelación del α % del total de los recursos autonómicos.

$$\text{FGSPF} = \gamma \sum \hat{T}i + Q \quad [15]$$

Igualando las expresiones [14] y [15] se puede hallar fácilmente el valor de γ :

$$\alpha (\sum \hat{T}i + Q) = \gamma \sum \hat{T}i + Q \quad [16]$$

Operando se llega al siguiente resultado:

$$\gamma = \frac{\alpha - d}{1 - d} \quad [17]$$

Dónde d expresa el grado de dependencia de la hacienda autonómica respecto la Hacienda del Gobierno central, dado que:

$$d = \frac{Q}{\sum \hat{T}i + Q} \quad [18]$$

Si consideramos, por un lado, que en el año base la aportación de la administración central al fondo (Q) debería ser igual, como mínimo, a 17.995 millones de euros²³ y, por otro lado, calculamos los recursos tributarios potenciales de cada gobierno aplicando el indicador de capacidad descrito anteriormente, entonces $d = 0,1840$. Es decir, el peso de los recursos aportados por la Administración central al modelo (Q) es del 18,40 %.

Por tanto, dado que se ha determinado previamente α un igual a 0,68, el porcentaje de ingresos tributarios que deben ser aportados por los gobiernos autonómicos a la parte horizontal del FGSP (γ) es de 0,6061²⁴. Es decir, para nivelar el 68 % de los recursos autonómicos, cada gobierno debe aportar a la parte horizontal del FGSPF el 60,61 % de sus ingresos tributarios potenciales.

La Tabla 7 contiene el resultado de aplicar los cambios que acabamos de señalar para el funcionamiento del FGSPF. El cálculo se ha realizado aplicando la expresión [5], que es la

²³ Esta cifra incorpora la aportación realizada por la administración central el año 2013 a través de la parte vertical del FGSPF (7.680 millones de euros) y la realizada a través de los tres fondos de ajuste (5.619 millones de euros), debidamente homogeneizados teniendo en cuenta la financiación de las competencias específicas (5.419 millones de euros). Y a ello se le añaden los 10.115 millones de euros adicionales que como mínimo deberían ser incorporados para reparar el desequilibrio vertical de aquel año.

²⁴ $\gamma = \frac{(0,6786 - 0,1840)}{(1 - 0,1840)} = 0,6061$.

utilizada en el modelo actual, pero revisando y actualizando todos sus parámetros: el indicador de necesidades (E_i)²⁵, el de capacidad fiscal (\hat{T}_i), la aportación de la administración central (Q), y el porcentaje del 75 % que pasa a ser del 60,61 %.

Tabla 7. Resultado de la propuesta para el funcionamiento del Fondo de Garantía y Servicios Públicos Fundamentales (2013). En millones de euros

	Parte horizontal del FGSPF	Parte vertical del FGSPF	Total FGSPF
Cataluña	-468	3.428	2.960
Galicia	109	1.069	1.178
Andalucía	1.949	3.273	5.222
Asturias	-20	393	373
Cantabria	40	245	285
La Rioja	-65	122	56
Región de Murcia	259	584	843
Comunidad Valenciana	486	1.989	2.476
Aragón	-169	542	373
Castilla-La Mancha	207	745	952
Islas Canarias	1.002	736	1.738
Extremadura	193	371	564
Islas Baleares	-75	460	385
Madrid	-875	3.111	2.236
Castilla y León	-199	928	728
Total	0	17.995	17.995

* Se ha utilizado el indicador de necesidades de la Tabla 4 (columna 2; población corregida por costes diferenciales) y el indicador de capacidad fiscal de la Tabla 6.

Si el FGSPF funcionara tal como acabamos de describir y la cesta tributaria se mantuviera como la actual, el resultado final del modelo sería el que describe la Tabla 8. La primera columna contiene los ingresos tributarios potenciales por habitante (corregido por los costes diferenciales). Son los ingresos tributarios potenciales que tendría cada gobierno autonómico por habitante (corregido por los costes diferenciales). Es decir, refleja la capacidad fiscal de cada gobierno por unidad de necesidades. La segunda columna contiene el volumen de recursos por habitante (corregido), una vez ha funcionado el FGSPF. Todo ello está expresado en índice. Obsérvese que se cumple el principio de ordinalidad. Se han recortado las distancias iniciales conservando el *ranking* existente antes de la nivelación. Este sería el resultado de la propuesta. A título informativo la tabla también contiene el resultado de la propuesta en euros por habitante (sin corregir) (columnas 4 y 5).

²⁵ Para hacer los cálculos se ha utilizado como indicador de necesidades el de la población de derecho corregida por costes diferenciales, es decir la alternativa B de la Tabla 4.

Tabla 8. Resultado final de la propuesta: ingresos tributarios potenciales (T_i) y total de recursos ($T_i + \text{FGSPF}$). Índice 2013

Euros por habitante corregido por costes diferenciales			Euros por habitante		
	Ingresos tributarios potenciales	Total recursos modelo		Ingresos tributarios potenciales	Total recursos modelo
La Rioja	124,87	110,11	Madrid	135,49	125,75
Aragón	116,53	107,45	Cataluña	122,39	117,25
Madrid	115,37	107,08	La Rioja	115,78	102,09
Castilla y León	112,90	106,29	Aragón	114,97	106,02
Islas Baleares	110,97	105,68	Islas Baleares	112,56	107,20
Cataluña	109,98	105,36	Castilla y León	101,90	95,94
Asturias	106,81	104,35	Cantabria	100,47	103,48
Galicia	101,12	102,54	Asturias	96,29	94,08
Cantabria	98,84	101,81	Galicia	95,83	97,17
Com Valenciana	95,81	100,84	Com. Valenciana	91,39	96,19
Castilla-La Mancha	94,57	100,45	Región de Murcia	85,95	95,75
Región de Murcia	88,39	98,48	Castilla-La Mancha	82,25	87,36
Extremadura	85,55	97,57	Andalucía	78,68	91,92
Andalucía	82,75	96,68	Extremadura	70,46	80,36
Islas Canarias	54,30	87,61	Islas Canarias	46,28	74,67
Total	100,00	100,00	Total	100,00	100,00

* Se ha utilizado el indicador de necesidades de la Tabla 4 (columna 2; población corregida por costes diferenciales) y el indicador de capacidad fiscal de la Tabla 6.

- v. En relación a la evolución del FGSPF se propone: a) calcularlo cada año, tal como sucede en la actualidad. Ello permite actualizar año a año todas las variables utilizadas, tanto para el cálculo del indicador de la capacidad fiscal (PIB, Consumo final interior, consumo de alcohol, electricidad, tabaco e hidrocarburos), como para el cálculo del indicador de necesidades (población e índice de costes diferenciales); b) la aportación de la Administración central al FGSPF debe ser incrementada año a año según una tasa de evolución, que podría ser una media ponderada de la del PIB del conjunto de las comunidades autónomas (o la de sus ingresos tributarios) y la de los ingresos tributarios de la propia Administración central; c) cada cinco años deben ser revisados los elementos estructurales del cálculo del FGSPF, para asegurar la estabilidad del sistema, es decir, para asegurar que no se rompa el equilibrio vertical y horizontal alcanzado en el año base. Son elementos estructurales del FGSPF, los siguientes: el porcentaje de nivelación (α), el indicador de capacidad fiscal (\hat{T}_i), el de necesidades (\hat{E}_i), la cuantía aportada por la Administración central (Q) y el índice utilizado para actualizarla a lo largo del quinquenio.

- vi. La metodología propuesta para el cálculo del FGSPF correspondiente a cada comunidad sería fácilmente aplicable a las comunidades forales. Es decir, se podría cuantificar cual debería ser la aportación de dichas comunidades al mecanismo de nivelación. Ello les permitiría continuar gozando de su actual modelo de concierto/convenio, pero introduciendo un cambio sustancial en el mismo, en la medida que, además del «cupó» que aportan a la administración central en concepto de los servicios prestados, se añadiría una aportación en concepto de nivelación de sus recursos con los de las comunidades de régimen común.
- vii. Cabe tener en cuenta que tan importante como disponer de una buena metodología para el cálculo del FGSPF, lo es también disponer de un buen mecanismo que haga posible su adecuado funcionamiento. En este sentido sería recomendable revisar los aspectos «logísticos» del mismo: cómo se realizan las previsiones, cómo y cuándo se transfieren los recursos a las comunidades autónomas, cómo y cuándo se procede a su liquidación definitiva, etc.

4.3. La revisión del modelo y la situación en Cataluña

Difícilmente se puede hablar de poner en marcha una reforma del actual mecanismo de nivelación y, por tanto, del actual modelo, sin tener en cuenta la situación política existente en Cataluña²⁶. La propuesta que acabamos de describir parte del actual funcionamiento del FGSPF. En su diseño Cataluña jugó un papel protagonista, propositivo. Los cambios propuestos contribuirían a mejorarlo, lo irían acercando cada vez más a mecanismos existentes en otros países de referencia, los federales. Sin embargo, a día de hoy no sabemos hasta qué punto una simple revisión del mecanismo como la descrita en este trabajo, sería aceptada. Cabría contemplar distintas alternativas que podrían ir, al menos, desde:

- a) La aceptación por parte de Cataluña de negociar la revisión del modelo, cuando el Gobierno central decida ponerla en marcha, en los términos habituales. En este caso Cataluña participaría, junto con las demás comunidades autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en la discusión sobre el funcionamiento del mecanismo nivelador, proponiendo indicadores de necesidades, de capacidad fiscal, de grado de nivelación (ordinalidad), etc.
- b) Una negociación bilateral entre el Gobierno de Cataluña y el Gobierno central sobre una posible introducción de ciertas especificidades para Cataluña, sin salir del modelo general. Por ejemplo, ciertas especificidades que pudieran afectar tanto su cesta tributaria (su composición, la capacidad normativa sobre sus impuestos, y la forma de administrarlos y gestionarlos), como el cálculo de su participación en el mecanismo nivelador (el FGSPF).

²⁶ VILALTA (2013); pp. 153-166.

- c) La aprobación, fruto también de una negociación bilateral, de un *pacto fiscal* que permitiera la aplicación en Cataluña de un modelo similar al de las comunidades forales. Ello supondría salir del modelo general. En este caso, se podría calcular la cuantía de recursos que le correspondería a Cataluña aportar en concepto de nivelación, tal como se ha propuesto anteriormente para las forales. En realidad se trataría de poner en marcha el despliegue de un modelo cuyos principios rectores serían los contenidos en el documento aprobado por una amplia mayoría del Parlamento de Cataluña en julio del 2012²⁷.
- d) El cumplimiento de la hoja de ruta del actual Gobierno de la Generalitat que supondría la aprobación por parte del Parlamento de Cataluña de las leyes de desconexión y la celebración de un referendun en septiembre de 2017. Ello no solo podría suponer la salida de Cataluña del modelo de financiación sino posiblemente del Estado español.

La probabilidad que se produzca una u otra alternativa depende de los acontecimientos políticos que se sucedan en los próximos meses. En todo caso, parece improbable que el papel de Cataluña en la negociación de la revisión del modelo sea el de antaño. Estamos, sin duda, en un cambio de ciclo.

Referencias bibliográficas

- BASSOLS, M.; BONASTRE, S. y VILALTA, J. (1994): *El finançament de la Generalitat de Catalunya 1980-1991. Una comparació entre les comunitats autònomes*. Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.
- BASSOLS, M. y BONASTRE, S. (1999): *El finançament de la Generalitat de Catalunya 1992-1996. Una comparació entre les comunitats autònomes*. Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.
- BASSOLS, M. (2001): «El nou model de finançament de les comunitats autònomes»; *El Clip* (14). Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic.
- BASSOLS, M.; BOSCH, N. y VILALTA, M. (2010): *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración; Monografía* (13). Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- BOSCH, N. y VILALTA, M. (2011): «El equilibrio vertical en el modelo de financiación autonómica»; en LAGO, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., eds.: *Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y propuestas de reforma*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales; pp. 21-45.

²⁷ BOPC n.º 355; 17 de julio de 2012.

- CASTELLS, A.; SORRIBAS, P. y VILALTA, M. (2005a): *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las comunidades autónomas. Análisis de la situación actual y propuestas de reforma*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- CASTELLS, A.; SORRIBAS, P. y VILALTA, M. (2005b): «Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA: propuesta de incorporación de las CCAA forales»; en DURAN, J. M. y BOSCH, N., coords.: *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Publicaciones Universidad de Barcelona; pp. 221-238.
- COSTA, A.; GARCÍA J.; LÓPEZ, X. y RAYMOND J. L. (2015): *Estimació de les paritats de poder adquisitiu per a les comunitats autònomes espanyoles; Monografies* (17). Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Coneixement.
- DE LA FUENTE, A.; THÖNE, M. y KASTROP, CH. (2016): «Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives»; *Fedea Policy Papers* (2016/05). Madrid.
- GARCÍA, M. G.; HERRERO, A.; LOSCOS, J.; RUIZ-HUERTA, J. y VIZÁN, C. (2013): *El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común*. Sevilla, XX Encuentro Economía Pública.
- HIERRO, L. A.; ATIENZA, P. y PATIÑO, D. (2009): «Origen de la Desigualdad y la Progresividad en la Financiación de las Provincias y Territorios Canadienses»; en *Revista de Economía Mundial* (21); pp. 111-133.
- HIERRO, L. A.; ATIENZA, P. y PATIÑO, D. (2010): «El efecto redistributivo de las transferencias en la financiación regional»; en *Revista de Economía Aplicada* 18(53). Zaragoza; pp. 99-129.
- LAGO, S. (2010): «El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras»; *Informe de Federalismo Fiscal '09*. Barcelona, Institut Economia de Barcelona.
- LEON, S.; AJA, E.; HERRERO, A.; LAGO, S.; ORRIOLS, LL.; RUIZ-HUERTA, J.; SOLÉ, A. y VILALTA, M. (2015): *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid, Alianza.
- MUSSONS, J. M. (2011): «L'efecte redistributiu de les transferències al nivell de govern intermedi en els països federals»; *Papers de Treball* (2/2011). Generalitat de Catalunya, Departament Economia i Coneixement.
- RUIZ-HUERTA, J. y GARCÍA, M. A. (2010): «La reforma del modelo de financiación autonómica 2001. Una valoración del acuerdo de 2009»; *Informe de Federalismo Fiscal '09*. Barcelona, Institut Economia de Barcelona.
- VILANOÛ, O. (2007): «Anàlisi de les subvencions d'anivellament de les comunitats autònomes: descripció, deficiències i lliçons que ens ofereix l'experiència comparada»; *Paper de Treball* 2007(9). Generalitat de Catalunya.

- VILALTA, M. (2007): «Los problemas actuales de la financiación autonómica»; en LAGO, S., dir.: *La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- VILALTA, M. (2013): «Anàlisis del modelo de financiación autonómica del 2009: revisión o final de ciclo a Propuestas para la Reforma de la Financiación Autonómica»; en *Revista del Instituto de Estudios Económicos* (1 y 2). Madrid.
- VILALTA, M. (2015): «La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad»; *Papeles de Economía Española* (143); pp. 132-151. Madrid.
- ZUBIRI, I. (2010): «Las transferencias en el sistema foral de la CAPV»; en LAGO, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., eds.: *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*. Madrid, IEF.



EQUIDAD Y RESPONSABILIDAD EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

UNA PROPUESTA DE REFORMA*

Antoni Zabalza
Universidad de Valencia

Resumen

Este artículo propone una reforma del sistema de financiación autonómica que resuelve los problemas de equidad que hoy presenta el modelo vigente y a la vez consigue un mayor nivel de responsabilidad fiscal por parte de las comunidades autónomas. El modelo propuesto se basa en el principio de equidad, según el cual para una política tributaria igual a la de referencia, las comunidades deberían tener los mismos recursos por unidad de necesidad. Tres elementos significativos de la propuesta son: en primer lugar, la introducción de la Compensación Transitoria de Adaptación (CTA), para permitir una aproximación gradual al resultado final de la reforma. En segundo lugar, un mecanismo de incentivación de la recaudación del IRPF, como refuerzo al incentivo ya hoy existente sobre la totalidad de la recaudación tributaria. Y en tercer lugar, una nueva regla de actualización del sistema que mantiene la equidad horizontal a lo largo del tiempo y aísla los recursos puestos a disposición de las comunidades de los avatares del ciclo económico.

Abstract

This article proposes a reform to the autonomous community financing system, which resolves the problems of equity presented by the current model, whilst achieving a greater level of fiscal responsibility for the autonomous communities. The model proposed is based on the equity principle, according to which the communities should have the same resources per unit of need in order to have a tax policy that is the same as the reference model. Three key elements of the proposal are: firstly, an introduction to Transitional Compensation during Adaptation (TCA), to allow for a gradual approach to the end result of the reform; secondly, an incentive mechanism for collecting personal income tax, as a way to strengthen the current incentive on total tax collections; and thirdly, a new update model for the system, which maintains horizontal equity over time and isolates resources made available to autonomous communities from any vicissitudes of the economic cycle.

1. Introducción

La reforma del modelo de financiación autonómica debe resolver los problemas de equidad que hoy presenta el modelo vigente y a la vez lograr un mayor nivel de responsabilidad tributaria por parte de las comunidades autónomas. El propósito de este trabajo es mostrar que estos fines son compatibles entre sí y que ambos pueden alcanzarse de forma sencilla y transparente, dejando así atrás el complejo, oscuro y equívoco planteamiento que caracteriza el actual modelo (BOE, 2009). La propuesta pone un énfasis particular en la necesidad de mejorar el nivel de responsabilidad tributaria de los gobiernos regionales para hacerlos, en la

¹ Debo agradecer a Julio López Laborda su vasta contribución al contenido de este trabajo por dos razones. La primera es que la mayor parte de las propuestas en él contenidas surgen directamente, o son derivaciones, de trabajos previos que en los últimos años hemos llevado a cabo conjuntamente. La segunda razón de este agradecimiento son sus comentarios y sugerencias a una versión anterior de este trabajo, que han contribuido a mejorarlo de forma sustancial.

mayor medida posible, responsables de obtener del sector privado los recursos necesarios para financiar sus gastos. La solución estriba en fomentar el activismo tributario de las comunidades y a este fin va dirigido el mecanismo de incentivación de la recaudación del IRPF que se desarrolla en este artículo. La propuesta también revisa críticamente la cuestión de cómo debe evolucionar el modelo para mantener la equidad horizontal a lo largo del tiempo. Esta es una cuestión que nunca ha estado bien resuelta y que la reforma de 2009, a pesar de introducir la posibilidad de revisar anualmente el índice de necesidades, complicó aún más. La solución, sin embargo, es conocida y fácil de aplicar. En este trabajo la repetimos y perfeccionamos para hacerla asequible al legislador y a los administradores del sistema.

La sección 2 analiza la estructura formal del modelo vigente de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, presenta su última liquidación (correspondiente al año 2013) y repasa los principales problemas de la situación actual. A la luz de estos problemas, la sección 3 presenta el nuevo modelo, que simplifica de forma drástica la estructura del actual y hace explícito el índice de necesidades que distribuye los recursos. El modelo propuesto se asienta en el principio básico de equidad: para las mismas necesidades y esfuerzo fiscal, los recursos que el sistema pone a disposición de los gobiernos regionales deberían ser los mismos para todas y cada una de las comunidades autónomas. Con datos de 2013, se compara el modelo resultante con el anterior para el mismo volumen total de recursos, una restricción que entendemos va a presidir la negociación de la reforma y que inevitablemente genera comunidades ganadoras y perdedoras respecto del modelo actual. Por último, para facilitar la transición entre la situación actual y el nuevo modelo, se propone la aplicación de una Compensación Transitoria de Adaptación (CTA), que debería facilitar la aceptación política de la propuesta. La sección 4 propone un mecanismo de incentivación del esfuerzo fiscal referido exclusivamente al IRPF, que refuerza de forma significativa el activismo tributario de las comunidades en esta figura y la responsabilidad fiscal de las mismas. La participación en el mecanismo por parte de los gobiernos autonómicos es voluntaria y compatible con el mantenimiento de la equidad del nuevo modelo de financiación. La sección 5 discute la aplicación temporal del índice de necesidades, propone una nueva regla de actualización que preserva temporalmente la equidad horizontal del sistema y la simula utilizando datos empíricos del período 2007-2013. A diferencia de la regla tradicional de actualización (el sistema ITE) que es muy procíclica, la simulación permite mostrar el carácter fuertemente anticíclico de la nueva regla de actualización que aquí se propone. Por último, la sección 6 reconsidera la definición del concepto de recaudación normativa y hace una propuesta concreta sobre el perímetro de la misma, en el sentido de que la capacidad tributaria de las comunidades solo debe incluir aquellas bases fiscales sobre las que los gobiernos regionales tengan capacidad normativa. La sección 7 concluye.

2. Modelo vigente

2.1. Estructura básica

En el modelo vigente¹, los recursos totales no finalistas que de forma efectiva el sistema pone a disposición de la comunidad autónoma i , R_i , vienen dados por la suma de los ingresos tributarios que, de la base fiscal cedida, la Comunidad realmente obtiene a partir de su particular política tributaria,² I_i , más la transferencia (o la aportación) que la comunidad en cuestión recibe del (o contribuye al) sistema, S_i . Es decir,

$$R_i = I_i + S_i \quad [1]$$

A su vez, la transferencia S_i es igual a los recursos normativos, R_i^* , menos los ingresos normativos, I_i^* . Es decir,

$$S_i = R_i^* - I_i^* \quad [2]$$

Sustituyendo [2] en [1] obtenemos:

$$R_i = I_i + (R_i^* - I_i^*) \quad [3]$$

que nos dice que los recursos de la comunidad son los derivados de sus ingresos tributarios efectivos más o menos la cantidad que resulte de su participación en el mecanismo de nivelación del sistema, que es precisamente la transferencia S_i .

En el modelo vigente desde 2009, los recursos normativos, R_i^* , se definen como la suma de tres elementos: el *statu quo*, SQ_i , que son los recursos del sistema anterior a la reforma de 2009; los Recursos Adicionales, RA_i , que son los nuevos recursos incorporados al sistema con ocasión de la reforma; y los Fondos de Convergencia, FCV_i , que están constituidos por dos instrumentos –el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación– cuya función en el modelo es difícil de entender al no guardar una relación clara con las competencias de gasto de las comunidades autónomas (el primero va dirigido a comunidades relativamente ricas y el segundo a comunidades relativamente pobres). Los recursos normativos del sistema, R_i^* , se definen por tanto de la siguiente manera:

¹ El modelo vigente se rige por la Ley 22/2009 BOE (2009), en adelante «la Ley». Ver ZABALZA y LÓPEZ-LABORDA (2011) para un análisis detallado del modelo vigente.

² Por política tributaria entendemos la intervención sobre bases y tarifas, de acuerdo con las competencias normativas de carácter tributario que las comunidades ostentan. En general, más que sobre las bases, las competencias se orientan a intervenir sobre la cuota. Las excepciones son el impuesto de sucesiones y donaciones, el impuesto sobre el patrimonio y los tributos sobre el juego en los que las comunidades pueden intervenir también sobre la base liquidable.

$$R_i^* = SQ_i + RA_i + FCV_i \quad [4]$$

de donde, sustituyendo [4] en [3] y reordenando, obtenemos una nueva versión de la ecuación [3]:

$$R_i = (SQ_i + RA_i + FCV_i) + (I_i - I_i^*) \quad [5]$$

Los recursos que el modelo pone a disposición de la comunidad i , son iguales a los recursos normativos más o menos una cantidad que depende de en qué medida los ingresos reales obtenidos de su particular política tributaria, I_i , son mayores o menores que los ingresos normativamente imputados, I_i^* . Así como la expresión [3] resalta el papel de la transferencia de nivelación, la expresión [5] plasma formalmente la condición de esfuerzo fiscal que hoy se aplica en el sistema de financiación vigente. Si la política tributaria de la Comunidad i es igual a la de referencia, $I_i = I_i^*$, los recursos efectivos de los que la comunidad i dispone son iguales a los recursos normativos, $R_i = R_i^*$; si es más laxa, $I_i < I_i^*$, los recursos efectivos son inferiores a los normativos, $R_i < R_i^*$; y si es más estricta $I_i > I_i^*$, los recursos efectivos superan a los normativos, $R_i > R_i^*$.

2.2. Liquidación de 2013

La última liquidación disponible del sistema (MINHAP, 2015) es la del año 2013. La Tabla 1 presenta las recaudaciones efectiva y normativa para dicho año. En términos netos, las comunidades autónomas en su conjunto aplicaron a sus contribuyentes una política tributaria más laxa que la de referencia, que tuvo un coste de recursos de algo más de 3.000 millones de euros (un 3,5 % de la recaudación normativa total). Dejando aparte el caso de Canarias por su especial marco tributario, en 2013, de las 14 comunidades restantes, en términos netos y respecto a la política tributaria de referencia, 9 aplicaron una política tributaria laxa y 5 una política estricta. Madrid destaca por aplicar la política más laxa (7,2 % menos recursos que los de referencia) y Extremadura la más estricta (4,2 % más recursos que los de referencia).

Parece existir una cierta relación entre el tipo de política tributaria llevada a cabo por las comunidades y la capacidad tributaria de las mismas³: cuanta más capacidad tienen las comunidades, menos estricta en su política tributaria (un coeficiente de correlación de -0,71, sin tener en cuenta a Canarias). Naturalmente, dada la particular definición de los ingresos normativos de ciertos tributos (particularmente los cedidos tradicionales) la relevancia de esta asociación estadística debe ser interpretada con cautela. De hecho cuando el ejercicio se repite solo con el IRPF (figura para la que la recaudación normativa puede ser perfectamente medida), el coeficiente de correlación sigue siendo negativo, pero significativamente menor en términos absolutos (-0,47).

³ Medida por los ingresos normativos per cápita asignados por el sistema.

Tabla 1. Recaudación efectiva (I) y normativa (I*) (2013). En millones de euros

	Ii	Ii*	Ii-Ii*	Coste relativo
	1	2	3=1-2	4=(3/2)*100
Cataluña	16.837	17.362	-524	-3,0
Galicia	5.139	5.039	100	2,0
Andalucía	12.792	13.126	-334	-2,5
Asturias	2.201	2.227	-27	-1,2
Cantabria	1.235	1.323	-88	-6,7
La Rioja	638	657	-19	-2,9
Región de Murcia	2.474	2.418	56	2,3
Comunidad Valenciana	8.713	9.230	-518	-5,6
Aragón	2.934	2.993	-59	-2,0
Castilla-La Mancha	3.605	3.529	76	2,2
Islas Canarias	1.300	1.773	-474	-26,7
Extremadura	1.705	1.636	68	4,2
Islas Baleares	2.501	2.552	-51	-2,0
Madrid	15.921	17.163	-1.242	-7,2
Castilla y León	4.998	4.975	23	0,5
Total	82.991	86.003	-3.012	-3,5

Fuente: MINHAP (2015). Elaboración propia.

Suponiendo competencias homogéneas para todas las comunidades y una política tributaria igual a la de referencia ($I_i = I_i^*, \forall i$), la Tabla 2 presenta los recursos que el sistema puso a disposición de las comunidades en 2013. La columna 1 presenta los ingresos tributarios de cada comunidad, que por suposición son iguales a los normativos. La columna 2 calcula la transferencia de nivelación del modelo –expresión [2]–. Por tanto, la columna 3, que suma las dos anteriores, mide los recursos normativos que, a igualdad de competencias de gasto y para un mismo esfuerzo fiscal, recibieron las comunidades autónomas en 2013. Es interesante observar que para tres comunidades –Cataluña, Baleares y Madrid– la transferencia es negativa; es decir, aportan parte de su capacidad tributaria a la financiación del sistema.

A los efectos de estandarizar esta información respecto de la distinta dimensión de las comunidades, la columna 4 presenta el volumen total de recursos por unidad de necesidad. Para ello utilizamos la población ajustada, el índice de necesidades que el modelo especifica para el reparto de un fondo –el Fondo de Garantía– que prácticamente no juega ningún papel en la definición del modelo⁴. Este índice se compone de siete indicadores de necesidad, cada uno de los cuales reparte un determinado porcentaje de los correspondientes recursos totales. La población reparte el 30 %, la superficie el 1,8 %, la dispersión el 0,6 %, la insularidad el

⁴ Prácticamente, porque en términos temporales la dimensión del Fondo de Garantía tiene un pequeño efecto sobre la tasa de crecimiento de los recursos. Ver ZABALZA y LÓPEZ-LABORDA (2011).

0,6 %, la población protegida el 38 %, la población mayor de 65 años el 8,5 % y la población entre 0 y 16 años el 20,5 %. La Tabla 3 presenta el valor del índice para 2013, en términos del coeficiente de participación de cada comunidad (columna 1) y en términos de habitantes ajustados, que es la unidad que utilizamos para medir las necesidades. Por diseño, la suma de las unidades de necesidad de las quince comunidades es igual a la población total de las mismas en 2013.

Tabla 2. Modelo actual. Recursos a competencias homogéneas y política tributaria igual a la normativa (2013). En millones de euros

				R_i^*/N_i	Desviación
	I_i^*	S_i1	R_i^*	(euros/N)	Relativa
	1	2	3=1+2	4	5
Cataluña	17.362	-1.688	15.674	2.105	98,9
Galicia	5.039	1.605	6.644	2.229	104,7
Andalucía	13.126	3.674	16.800	2.052	96,5
Asturias	2.227	381	2.609	2.301	108,2
Cantabria	1.323	341	1.664	2.780	130,6
La Rioja	657	194	851	2.562	120,4
Región de Murcia	2.418	504	2.922	2.023	95,1
Comunidad Valenciana	9.230	697	9.927	2.021	95,0
Aragón	2.993	322	3.315	2.301	108,2
Castilla-La Mancha	3.529	1.269	4.798	2.161	101,6
Canarias	1.773	2.217	3.991	1.852	87,0
Extremadura	1.636	1.203	2.839	2.405	113,0
Baleares	2.552	-212	2.340	2.115	99,4
Madrid	17.163	-3.997	13.166	2.108	99,1
Castilla y León	4.975	1.368	6.343	2.312	108,7
Total	86.003	7.880	93.883	2.128	100

$$1. S_i = [(SQ_i + RA_i + FCV_i) - I_i^*].$$

Fuente: MINHAP (2015). Elaboración propia.

Tabla 3. Índice de necesidades: población ajustada (2013). En unidades de necesidad (N)

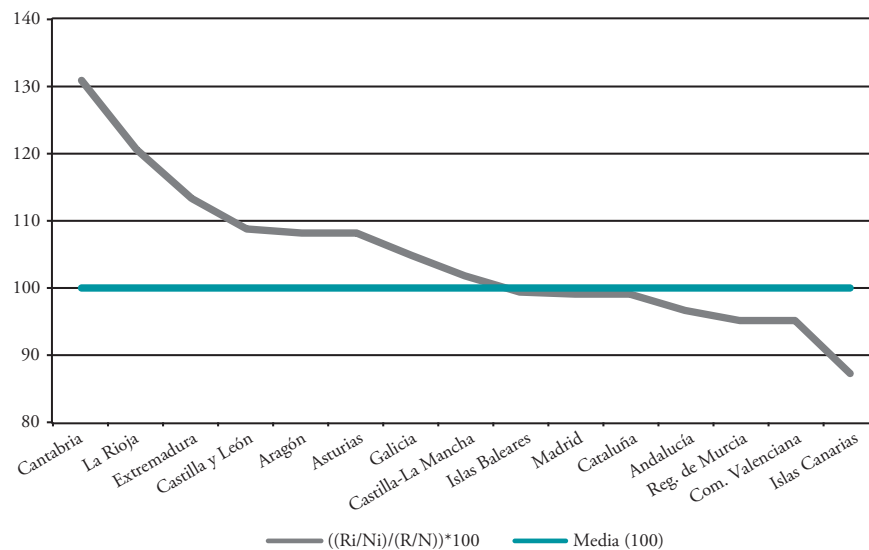
	α_i	N_i
Cataluña	0,1688	7.446.814
Galicia	0,0676	2.981.328
Andalucía	0,1855	8.185.501
Asturias	0,0257	1.133.620
Cantabria	0,0136	598.634
La Rioja	0,0075	332.334
Región de Murcia	0,0327	1.444.162
Comunidad Valenciana	0,1113	4.910.946
Aragón	0,0326	1.440.627
Castilla-La Mancha	0,0503	2.220.075
Canarias	0,0488	2.155.082
Extremadura	0,0267	1.180.337
Baleares	0,0251	1.106.547
Madrid	0,1416	6.246.404
Castilla y León	0,0622	2.743.355
Total	1	44.125.765

Fuente: MINHAP (2015).

Volviendo a la Tabla 2, en la columna 4 vemos que en 2013 el sistema proporcionó de media 2.128 euros por unidad de necesidad. Dejando de lado Canarias por su especial régimen económico y fiscal, Valencia, con 2.021 euros, fue la comunidad peor tratada por el sistema y Cantabria, con 2.780 euros, la mejor tratada. La columna 5 y el Gráfico 1 repiten la información anterior pero en términos relativos respecto a la media de las quince comunidades. Cantabria dispuso de recursos por unidad de necesidad un 30,6 % por encima de la media, mientras que el volumen los recursos que el sistema puso a disposición de Valencia fue un 5 % inferior a la media. Una brecha de 35,6 puntos de porcentaje.

El modelo no parece seguir una pauta clara de distribución. Dos comunidades relativamente ricas, como son La Rioja y Aragón, reciben respectivamente 20,4 y 8,2 % más recursos por unidad de necesidad que la media, mientras que Andalucía, Murcia y Valencia, tres comunidades relativamente pobres, reciben respectivamente 3,5; 4,9 y 5,0 % menos recursos que la media. Y tampoco se entiende que frente a estas tres últimas comunidades, para Madrid, Cataluña y Baleares (significativamente más ricas) la diferencia negativa con respecto a la media sea solo de 0,9; 1,1 y 0,6 % respectivamente.

Gráfico 1. Modelo actual. Desviación porcentual de recursos por unidad de necesidad (N) respecto de la media (2013)



Fuente: MINHAP (2015). Elaboración propia.

2.3. Problemas

El texto legal que define el modelo vigente (BOE, 2009), otorga un notable protagonismo a un instrumento, el Fondo de Garantía, que como se ha señalado más arriba que ni siquiera ha sido considerado en la sección 2.1 que describe el sistema. La razón de esta omisión es que el Fondo de Garantía no juega ningún papel en la distribución de recursos entre comunidades ni, por tanto, en el sistema de nivelación. Es verdad que asigna nocionalmente a cada comunidad una determinada cantidad de recursos, que en principio podría ser vista como la medida de las necesidades de gasto en servicios fundamentales por parte de dicha comunidad, pero todos los recursos del sistema, los que financian servicios fundamentales y los que financian el resto

de los servicios, son no finalistas y por tanto libremente transferibles entre distintos tipos de gasto. El hecho de que el modelo asigne en virtud del Fondo de Garantía una determinada cantidad de recursos a servicios fundamentales no genera ninguna obligación práctica para el Gobierno de la comunidad en cuestión. No existe ningún mecanismo que asegure que el Gobierno autonómico utilizará esa asignación en educación o sanidad, ni está nada claro que dicho Gobierno estuviera de acuerdo con tal mecanismo y aceptara con ello un menoscabo importante de la autonomía financiera que la legalidad le otorga.

El segundo problema se refiere a los Fondos de Convergencia. Son instrumentos que podrían tener un cierto sentido en el contexto de la política regional del Gobierno central (en particular el Fondo de Cooperación), pero que no caben dentro de un sistema cuya finalidad es proveer recursos para financiar un determinado conjunto de competencias de gasto. Su presencia en el sistema parece obedecer más al deseo de arbitrar compensaciones a determinadas comunidades, que al propósito de financiar servicios públicos como la educación y la sanidad.

El tercer problema tiene que ver con el criterio empleado por el modelo para distribuir los recursos totales normativos. Desde la instauración del primer modelo en 1987, se daba, por una parte, el montante total de estos recursos (la envolvente financiera del modelo) y, por la otra, el criterio explícito de distribución del mismo entre las comunidades autónomas. El modelo actual adopta una vía distinta al dividir en tres componentes los recursos normativos –*statu quo*, Recursos Adicionales y Fondos de Convergencia– y distribuirlos cada uno de ellos de forma distinta, y al explicitar un criterio distributivo –la población ajustada– que, a pesar de ser el que por su definición mejor podría representar las necesidades relativas de las comunidades autónomas para financiar los servicios de su competencia, no se aplica a ninguno de los tres componentes del gasto normativo.

El cuarto problema es el relativamente pequeño peso que la recaudación por impuestos tiene en el total de recursos de las comunidades, particularmente si restringimos estos impuestos a aquellos sobre los que las comunidades tienen competencias normativas. Relacionado con este problema, no está claro que el actual ámbito de definición de la recaudación normativa sea el adecuado, en tanto que incluye impuestos, como son el IVA y los impuestos especiales, sobre los que las comunidades no pueden intervenir en absoluto.

El quinto problema es la arbitrariedad de la regla de actualización vigente, que distorsiona de forma severa la equidad horizontal a lo largo del tiempo. La forma que la Ley 22/2009 estableció para revisar temporalmente el índice de necesidades es incorrecta. Además, la tasa de actualización basada en el ITE (ingresos tributarios del Estado) es extremadamente vulnerable al ciclo económico y está totalmente desvinculada de la evolución de las necesidades reales y del coste de proveerlas.

El propósito de las líneas que siguen es avanzar una propuesta de reforma del sistema de financiación autonómica que trata de dar respuesta a estos cinco problemas.

3. Propuesta de reforma

3.1. Nuevo modelo

El sistema actual es innecesariamente complejo y oscuro en lo que se refiere al propósito de cada uno de sus elementos. La proliferación de fondos y su falta de lógica económica aconseja una simplificación drástica. En cierta manera, la próxima reforma debería servir para redefinir el modelo de financiación como un sistema puro y simple de igualación de la capacidad fiscal; y la forma de hacerlo es acumulando todos los recursos normativos, ahora repartidos entre los procedentes del *statu quo*, los Recursos Adicionales y los Fondos de Convergencia, en un solo bloque y distribuirlos por comunidades según un único índice de necesidades, con la correspondiente compensación de las diferencias de capacidad tributaria. En lo que sigue, adoptamos la población ajustada más arriba descrita como el índice de necesidades del nuevo modelo. Lo hacemos porque se trata del índice que (con variaciones menores) sirvió para asignar los recursos normativos en modelos anteriores al actual y porque su estructura es razonable. Ello, naturalmente, no excluye que en la próxima reforma tal índice pueda ser objeto de cambios marginales. En este trabajo no entramos en la discusión de estos posibles cambios⁵.

En términos formales, y utilizando la notación empleada más arriba, el nuevo modelo define los recursos normativos totales que se ponen a disposición de las comunidades, que ahora para distinguirlos de los del modelo actual llamamos G^* como la suma del importe total de los actuales *statu quo*, Recursos Adicionales y Fondos de Convergencia; es decir, $G^* = SQ + RA + FCV$. Así definida la envolvente financiera del sistema, los recursos efectivamente obtenidos por la comunidad autónoma i son:

$$G_i = G_i^* + (I_i - I_i^*), \quad [6]$$

o

$$G_i = I_i + (G_i^* - I_i^*). \quad [7]$$

donde $G_i^* = \alpha_i G^*$ y $\alpha_i = N_i / N$. α_i es la participación de la comunidad i en el índice de necesidades, N_i las unidades de necesidad de esta comunidad y N la suma de las unidades de necesidad del total de comunidades autónomas.

⁵ Hablamos de cambios marginales porque necesariamente el índice tendrá que estar guiado en lo fundamental por variables de tipo demográfico. Recomendaciones sobre posibles modificaciones del índice de necesidades pueden encontrarse, entre otros, en ZABALZA (2013a), DE LA FUENTE (2015) y PÉREZ y CUCARELLA (2015).

Para una política tributaria igual a la de referencia ($I_i = I_i^*$), el volumen de recursos normativos por unidad de necesidad que el sistema pone a disposición de las comunidades es el mismo para todas ellas e igual a la media de los recursos normativos totales por unidad de necesidad. Es decir,

$$\frac{G_i^*}{N_i} = \frac{G^*}{N} \quad \forall i. \quad [8]$$

O, en términos relativos, la desviación de los recursos por unidad de necesidad respecto a la media, D_i , es igual a la unidad para todas las comunidades:

$$D_i = \frac{G_i^*/N_i}{G^*/N} = 1 \quad \forall i \quad [9]$$

3.2. Ilustración empírica

Ilustramos el modelo propuesto con los datos de 2013. Suponemos, por tanto, que la envolvente financiera del sistema es la misma que la del modelo actualmente vigente (93.883 millones de euros) y que el coste de la reforma es nulo. La Tabla 4 muestra los resultados numéricos del nuevo modelo. La columna 1 muestra los ingresos normativos y coincide con la correspondiente columna de la Tabla 2. La columna 2 presenta la nueva transferencia de nivelación. El monto global es el mismo que el del modelo actual, pero la distribución por comunidades es significativamente distinta, con reducciones en Cantabria, La Rioja y Extremadura, tres comunidades que en el modelo actual están financiadas significativamente por encima de la media; y, dejando de lado el caso de Canarias, aumentos de menor cuantía absoluta pero que corrigen la subfinanciación actual de Valencia, Murcia y Andalucía.

El resultado final del modelo propuesto aparece en las columnas 4 y 5. Coherentemente con lo indicado por las expresiones [8] y [9], los recursos por unidad de necesidad son los mismos en todas las comunidades, 2.128 euros por unidad de necesidad (la media del actual modelo), y la desviación relativa entre comunidades es por tanto nula.

Tabla 4. Modelo propuesto. Recursos a competencias homogéneas y política tributaria igual a la normativa (2013). En millones de euros

				G_i^*/N_i	Desviación
	I_i^*	S_i1	G_i^*2	(euros/N)	Relativa
	1	2	3=1+2	4	5
Cataluña	17.362	-1.518	15.844	2.128	100
Galicia	5.039	1.304	6.343	2.128	100
Andalucía	13.126	4.290	17.416	2.128	100
Asturias	2.227	185	2.412	2.128	100
Cantabria	1.323	-50	1.274	2.128	100
La Rioja	657	50	707	2.128	100
Región de Murcia	2.418	655	3.073	2.128	100
Comunidad Valenciana	9.230	1.219	10.449	2.128	100
Aragón	2.993	72	3.065	2.128	100
Castilla-La Mancha	3.529	1.195	4.723	2.128	100
Canarias	1.773	2.812	4.585	2.128	100
Extremadura	1.636	875	2.511	2.128	100
Baleares	2.552	-198	2.354	2.128	100
Madrid	17.163	-3.873	13.290	2.128	100
Castilla y León	4.975	862	5.837	2.128	100
Total	86.003	7.880	93.883	2.128	100

1. $S_i = G_i^* - I_i^*$; 2. $G_i^* = (N_i/N)G^*$.

Fuente: MINHAP (2015). Elaboración propia.

3.3. Compensación Transitoria de Adaptación (CTA)

En esencia, el cambio que se propone es simplemente reducir el complejo índice de distribución hoy implícitamente existente en el modelo actual –que no es otro que la media ponderada de los criterios distributivos detrás del *statu quo*, los Recursos Adicionales y los Fondos de Convergencia– por un índice de necesidades único, que es el de la población ajustada. Un cambio simple, pero de consecuencias redistributivas notables. La Tabla 5 compara el modelo actual con el propuesto en términos de los recursos por unidad de necesidad que ambos generan. Como puede observarse en la columna 3, Cantabria, La Rioja y Extremadura experimentan un descenso de recursos del 23,5, 16,9 y 11,5 % respectivamente, mientras que Valencia, Murcia y Andalucía aumentan su financiación normativa un 5,3, 5,2 y 3,7 % respectivamente. El modelo propuesto corrige en la dirección deseada la sobre y sub financiación hoy existente, pero parece razonable en aras a su factibilidad política añadir un mecanismo

de transición que dé respuesta, en particular, a los cambios a la baja que su puesta en práctica produciría en ocho de las quince comunidades⁶.

La solución más sencilla consiste en hacer que las ocho comunidades cuya financiación desciende puedan aproximarse de forma gradual al resultado que les corresponde de acuerdo con el modelo propuesto. Este es el propósito de la Compensación Transitoria de Adaptación (CTA), una transferencia específica y transitoria, aplicable a estas comunidades durante los primeros cuatro años de vigencia del nuevo modelo.

La Tabla 6 detalla el montante de la CTA para los cuatro años de su duración. Durante el primer año, las comunidades cuya financiación desciende con el nuevo modelo verían, después del CTA, restablecida su posición anterior; en el segundo año, la CTA sería el 75 % de la del primer año; en el tercero, el 50 % de la del segundo; y finalmente, en el cuarto, el 25 % de la del tercero. La CTA desaparecería en el quinto año, y por tanto en ese año los resultados del modelo propuesto emergerían para todo el conjunto de comunidades⁷. La existencia de la CTA implica un coste neto para el modelo propuesto que, bajo los supuestos aquí utilizados y en términos acumulados, sería de 4.861 millones de euros, un 3,6 % de la financiación de las ocho comunidades beneficiarias de la CTA y un 1,0 % de la financiación total del sistema.

Tabla 5. Recaudación efectiva (I) y normativa (I*) (2013). En millones de euros

	Modelo actual	Modelo propuesto	Variación
	1	2	$((2/1)-1)*100$
Cataluña	2.105	2.128	1,1
Galicia	2.229	2.128	-4,5
Andalucía	2.052	2.128	3,7
Asturias	2.301	2.128	-7,5
Cantabria	2.780	2.128	-23,5
La Rioja	2.562	2.128	-16,9
Región de Murcia	2.023	2.128	5,2
Comunidad Valenciana	2.021	2.128	5,3
Aragón	2.301	2.128	-7,5
Castilla-La Mancha	2.161	2.128	-1,6
Islas Canarias	1.852	2.128	14,9
Extremadura	2.405	2.128	-11,5
Islas Baleares	2.115	2.128	0,6
Madrid	2.108	2.128	0,9
Castilla y León	2.312	2.128	-8,0
Total	2.128	2.128	0,0

Fuente: MINHAP (2015). Elaboración propia.

⁶ Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León.

⁷ En el cálculo de la CTA suponemos que el sistema se mantiene nominalmente constante a lo largo de su vigencia.

Tabla 6. Compensación Transitoria de Adaptación (CTA) al nuevo modelo. Distribución anual.
En millones de euros

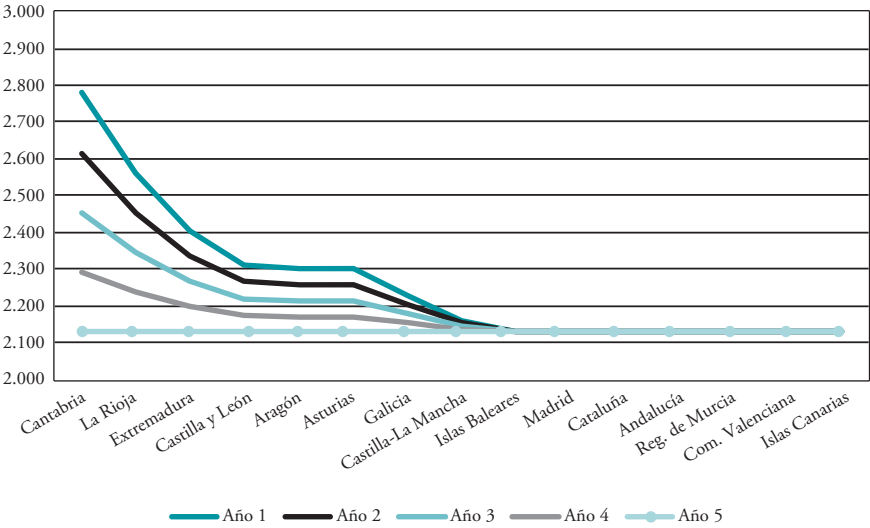
Reducción interanual	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Coste total
	1	0,75	0,5	0,25	0	TCT
Galicia	301	226	113	28	0	668
Asturias	197	147	74	18	0	436
Cantabria	390	293	146	37	0	866
La Rioja	144	108	54	14	0	320
Aragón	250	188	94	23	0	555
Castilla-La Mancha	74	56	28	7	0	165
Extremadura	328	246	123	31	0	727
Castilla y León	506	379	190	47	0	1.122
Total	2.191	1.643	821	205	0	4.861

La Tabla 7 y el Gráfico 2 muestran la evolución, a lo largo de los primeros cinco años de vigencia del modelo, de los recursos por unidad de necesidad de las quince comunidades de régimen común. En el primer año, las siete comunidades que en la actualidad están sub-financiadas (Balears, Madrid, Cataluña, Andalucía, Murcia, Valencia y Canarias) recibirían ya los recursos por unidad de necesidad prescritos por el modelo (2.180 euros por unidad de necesidad), mientras que las ocho comunidades restantes mantendrían su financiación actual gracias a la CTA. En años posteriores, el primer grupo de comunidades seguiría manteniendo la misma financiación, mientras que el segundo la vería disminuir gradualmente hasta llegar en el quinto año a los 2.180 euros por unidad de necesidad y, por tanto, a la igualación completa con el resto de comunidades.

Tabla 7. Recursos por unidad de necesidad con CTA. En euros por unidad de necesidad

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Cataluña	2.128	2.128	2.128	2.128	2.128
Galicia	2.229	2.203	2.178	2.153	2.128
Andalucía	2.128	2.128	2.128	2.128	2.128
Asturias	2.301	2.258	2.214	2.171	2.128
Cantabria	2.780	2.617	2.454	2.291	2.128
La Rioja	2.562	2.453	2.345	2.236	2.128
Reg. de Murcia	2.128	2.128	2.128	2.128	2.128
Com. Valenciana	2.128	2.128	2.128	2.128	2.128
Aragón	2.301	2.258	2.214	2.171	2.128
Castilla-La Mancha	2.161	2.153	2.144	2.136	2.128
Islas Canarias	2.128	2.128	2.128	2.128	2.128
Extremadura	2.405	2.336	2.266	2.197	2.128
Islas Baleares	2.128	2.128	2.128	2.128	2.128
Madrid	2.128	2.128	2.128	2.128	2.128
Castilla y León	2.312	2.266	2.220	2.174	2.128
Media	2.177	2.165	2.152	2.140	2.128

Gráfico 2. Modelo propuesto. Recursos por UN con CTA. En euros/N



Fuente: Tabla 7. Elaboración propia.

4. Incentivación del esfuerzo fiscal

La propuesta desarrollada en la sección anterior es completa en tanto que susceptible de ser aplicable tal como ha sido descrita, sin necesidad de complemento alguno. Dicho esto, es interesante considerar un problema característico de nuestro sistema, que en el contexto presupuestario actual cobra una especial relevancia: el alto peso de las transferencias en relación a los recursos obtenidos a través del ejercicio de las competencias tributarias de las comunidades⁸. Esta característica merma la responsabilidad tributaria de las comunidades y debilita la restricción presupuestaria a la que se enfrentan. La previsible escasez de recursos de los próximos años aconseja elevar esta responsabilidad y hacerlo sin violar la equidad del sistema.

El actual modelo de financiación posee ya un mecanismo de incentivación de la tributación propia de las comunidades autónomas. Como se ha visto en la sección 2.1, expresiones [3] y [5], el exceso de recaudación tributaria efectivamente obtenido por las comunidades por encima de la recaudación normativa queda, euro por euro, a disposición de las comunidades autónomas. A pesar de este mecanismo, y como se refleja en la Tabla 1, las comunidades autónomas no han mostrado gran interés en aumentar su esfuerzo fiscal. Entendemos pues que un refuerzo del actual mecanismo está perfectamente justificado.

Como señala Weingast (2009, p. 283): «Los gobiernos subcentrales que obtienen por sí mismos una parte sustancial de sus recursos tienden a ser más responsables ante los ciudadanos, a ofrecer bienes que fortalecen la operatividad del mercado y a ser menos corruptos». La próxima reforma debería pues revisar de forma sustancial los incentivos existentes a la tributación propia.

Posiblemente, la forma más sencilla de hacerlo es añadiendo al modelo de igualación de la capacidad fiscal aquí propuesto un mecanismo específico de incentivación referido exclusivamente al IRPF. En Zabalza (2013b) se propone un mecanismo incentivador con la misma finalidad pero referido a toda la recaudación tributaria de las comunidades y basado en un cambio de modelo desde el actual, de igualación de la capacidad fiscal, a otro de igualación de la potencia fiscal. El que aquí proponemos, en cambio, mantiene el mismo modelo de igualación de la capacidad fiscal y, para evitar los problemas prácticos asociados a la definición actual de los valores normativos de muchos de los impuestos cedidos, restringe el ámbito del mecanismo al IRPF, del cual sabemos interpretar sin ambigüedad el concepto de recaudación normativa y, por tanto, el significado de los posibles excesos o defectos de la recaudación real sobre esta referencia.

⁸ Con la definición actual de la recaudación normativa, en 2013 la transferencia total representó solo el 8,4 % de los recursos normativos totales del sistema. Ahora bien, si de la recaudación normativa excluimos el IVA y los impuestos especiales, impuestos sobre los que las comunidades no tienen competencias normativas, el peso de la transferencia total sube al 48,7 %.

4.1. El mecanismo propuesto

Partimos de la expresión [7] y, a los efectos de la presente propuesta, a la diferencia $G_i^* - I_i^*$ la denominamos «transferencia normativa de nivelación», S_i^* . Es decir,

$$S_i^* = G_i^* - I_i^*, \quad [10]$$

donde I_i^* incluye la recaudación normativa por IRPF, IR_i^* .

La novedad que introducimos en esta sección es que, además de la transferencia de nivelación normativa S_i^* definida en la expresión [10], necesitamos definir una transferencia efectiva S_i tal que:

$$S_i = S_i^* + \gamma (IR_i - IR_i^*), \quad [11]$$

donde $\gamma (\gamma > 0)$ es un parámetro político que determina la potencia del mecanismo de incentivación fiscal, común para todas las comunidades autónomas, IR_i es la recaudación efectiva del IRPF por parte de la comunidad e IR_i^* , como ya se ha definido, el valor normativo de esta recaudación. El volumen de recursos efectivos puesto a disposición de la comunidad por el sistema viene ahora dado por la suma de la recaudación tributaria real más la transferencia efectiva. Es decir,

$$G_i = I_i + S_i,$$

que utilizando [10] y [11] puede expresarse como:

$$G_i = I_i + (G_i^* - I_i^*) + \gamma (IR_i - IR_i^*). \quad [12]$$

La expresión [12] es la equivalente a la [7] pero con el mecanismo de incentivación fiscal incorporado. Ahora la transferencia S_i depende no solo de valores normativos, sino también del comportamiento fiscal de la comunidad debido a la presencia de IR_i en el mecanismo de incentivación. Si $IR_i = IR_i^*$, entonces $S_i = S_i^*$ y la expresión [12] se reduce a la [7]. Si la comunidad ejerce un esfuerzo fiscal superior al normativo $IR_i > IR_i^*$, entonces $S_i > S_i^*$ y la transferencia efectiva es mayor que la normativa con el fin de financiar el resultado del mecanismo incentivador. Y si $IR_i < IR_i^*$, entonces $S_i < S_i^*$ y la transferencia efectiva es menor que la normativa, ya que se ve minorada por el resultado negativo del incentivo fiscal.

Estamos pues suponiendo que la financiación del mecanismo de incentivación del esfuerzo fiscal de las comunidades autónomas es adicional al coste de la transferencia de nive-

lación normativa y corre a cargo de la Administración central. El coste total del mecanismo de incentivación es $\gamma(IR - IR^*)$, que puede ser positivo si en términos netos las comunidades aumentan con respecto a la referencia la presión fiscal del IRPF, y en tal caso $S > S^*$, o negativo si en términos netos disminuyen esta presión fiscal y $S < S^*$.

El modelo, aun con el mecanismo de incentivación tributaria añadido, sigue poniendo a disposición de las comunidades autónomas los mismos recursos por unidad de necesidad cuando la política tributaria (para el conjunto de impuestos y para el IRPF) es la de referencia. Efectivamente, si en la expresión [12] hacemos $I_i = I_i^*$ e $IR_i = IR_i^*$, obtenemos que $G_i = G_i^*$ y, por tanto que $D_i = (G_i^*/N_i)/(G^*/N) = 1$, $\forall i$. Por otra parte, las diferencias de recursos que el mecanismo de incentivación puede generar son fruto de comportamientos voluntarios de las comunidades a costa de un mayor esfuerzo fiscal en el IRPF y de la utilización de una oportunidad abierta a todas las comunidades.

Para evaluar el efecto marginal de un aumento del IRPF por parte de una comunidad es conveniente reescribir la expresión [12] de la siguiente forma:

$$G_i = G_i^* + \left[(I_i^r + IR_i) - I_i^* \right] + \gamma (IR_i - IR_i^*) \quad [13]$$

donde I_i^r es el resto de la recaudación tributaria, una vez descontada de la recaudación total la obtenida del IRPF. La expresión [13] muestra explícitamente que la recaudación efectiva del IRPF entra a través de dos vías en la determinación del total de recursos del sistema: a través de la condición de esfuerzo fiscal del modelo (expresión en corchetes) y a través del mecanismo de incentivación (último término). El efecto marginal de aumentar la recaudación del IRPF es por tanto,

$$\frac{\delta G_i}{\delta IR_i} = 1 + \gamma$$

La decisión de la comunidad de aumentar la recaudación del IRPF 1 euro por encima de la correspondiente recaudación normativa genera 1 euro de nuevos recursos disponibles para el gasto a través de la condición de esfuerzo fiscal, ya que I_i^* permanece constante, y γ euros a través del mecanismo de incentivación, ya que IR_i^* también permanece constante. Un efecto total de $1 + \gamma$ euros.

El mecanismo propuesto, tal como aparece en la expresión [12], incentiva el incremento del esfuerzo fiscal en el IRPF y penaliza su reducción. Es decir, favorece el activismo fiscal de las comunidades respecto a la posición de referencia y hace más costosas las políticas de laxi-

⁹ No hay ninguna dificultad en diseñar el modelo de forma que el mecanismo se autofinancie dentro del mismo sistema y la transferencia de nivelación permanezca siempre constante, pero esto disminuiría, *ceteris paribus*, la potencia del mecanismo incentivador e introduciría efectos cruzados entre comunidades que en principio no consideramos deseables. Un modelo parecido, pero autofinanciado, se presenta en ZABALZA (2003) bajo el nombre *The Mathews Model*, basado en la aportación inicial de MATHEWS (1977).

tud tributaria. Naturalmente, este aspecto (la simetría del mecanismo), junto con la fijación del parámetro γ que determina la potencia del incentivo, son cuestiones que atañen más a la decisión política que a la recomendación técnica. Es trivial limitar la operatividad del incentivo a las desviaciones positivas de la recaudación del IRPF sobre su norma. Ahora bien, debe señalarse que en presencia de niveles de endeudamiento significativos, como ocurre ahora con muchas comunidades, puede tener sentido hacer más costosas aquellas políticas tributarias que se consideren temerariamente laxas.

Una variante del mecanismo que toma en cuenta el nivel de endeudamiento de las comunidades puede especificarse definiendo un nivel de deuda de referencia, B^* (por ejemplo, un 20 % del PIB de la comunidad en cuestión), común para todas las comunidades. El mecanismo de incentivación tomaría entonces la siguiente forma:

$$\begin{aligned} \text{Si } B_i \geq B^*, \text{ entonces } S_i &= S_i^* + \gamma (IR_i - IR_i^*) \quad \forall IR_i, \\ \text{Si } B_i < B^*, \text{ entonces } S_i &= S_i^* + \gamma (IR_i - IR_i^*) \quad \text{si } IR_i > IR_i^*; \\ &\text{y } S_i = S_i^* \quad \text{si } IR_i \leq IR_i^*; \end{aligned} \quad [14]$$

donde B_i es el nivel de deuda de la comunidad i . Si el nivel de deuda de la comunidad i es igual o está por encima del de referencia, el mecanismo opera de forma simétrica, admitiendo tanto el incentivo como la penalización. En cambio, si el nivel de deuda es inferior al de referencia, el mecanismo actúa solo al alza: es igual a $\gamma (IR_i - IR_i^*)$ cuando $IR_i > IR_i^*$, e igual a 0 cuando $IR_i \leq IR_i^*$.¹⁰

4.2. Simulación

El mecanismo puede ser fácilmente simulado con datos de la liquidación de 2013. A título informativo, la Tabla 8 presenta para 2013 las recaudaciones real y normativa del IRPF. En dicho año, solo una comunidad, Andalucía, recaudó IRPF por encima del nivel de referencia; todas las demás recaudaron por debajo. Madrid, con una recaudación un 2,9 % inferior a la normativa, fue la comunidad con la política tributaria más laxa en este tributo y Andalucía la menos laxa, con un nivel de recaudación justo por encima del de referencia (un 0,3 % superior).

¹⁰ La variante [14] surge como respuesta a un comentario de Julio López Laborda, que agradezco sumamente, sobre el efecto simétrico del mecanismo [12].

Tabla 8. Recaudación del IRPF, real (IR) y normativa (IR*) (2013). En millones de euros

	IR _i	IR _i *	Esfuerzo fiscal
	1	2	'(3)=((1/2)-1)*100
Cataluña	7.391	7.402	-0,2
Galicia	1.808	1.822	-0,8
Andalucía	4.173	4.160	0,3
Asturias	876	877	-0,1
Cantabria	453	454	-0,2
La Rioja	241	247	-2,8
Región de Murcia	764	765	-0,2
Comunidad Valenciana	2.884	2.919	-1,2
Aragón	1.113	1.114	-0,1
Castilla-La Mancha	1.091	1.100	-0,8
Islas Canarias	1.140	1.175	-2,9
Extremadura	497	500	-0,5
Islas Baleares	829	834	-0,7
Madrid	8.328	8.576	-2,9
Castilla y León	1.776	1.810	-1,9
Total	33.363	33.755	-1,2

Fuente: MINHAP (2015).

Planteamos la simulación con respecto a una referencia en la que la recaudación obtenida por todos los impuestos (incluido el IRPF) es igual a la normativa. Como hemos señalado más arriba, en la posición de referencia los recursos que el sistema pone a disposición de cada comunidad son los normativos, G_i^* . Por otra parte, el supuesto de comportamiento que hacemos es que todas las comunidades aumentan su IRPF (por suposición, igual al normativo) en un 10 %. Es un supuesto poco realista pero sirve para hacer más visible la comparación entre comunidades de los efectos del mecanismo y, en todo caso, en términos de aumento de la presión fiscal no es descabellado: un incremento del 10 % del IRPF equivale a un 0,33 % del PIB para la media de las quince comunidades, con un máximo del 0,44 % para Madrid y un mínimo de 0,28 % para Murcia.

La Tabla 9 presenta, para $\gamma = 0,5$, el efecto de este incremento sobre los recursos por unidad de necesidad de las quince comunidades de régimen común¹¹. En la primera columna se presenta el efecto total, en la segunda el efecto atribuible a la condición de esfuerzo fiscal ya existente en modelo, $(I_i - I_i^*)$, y en la tercera el efecto atribuible al mecanismo de incentivación, $\gamma (IR_i - IR_i^*)$. Para el conjunto de las quince comunidades, el efecto total sería de 114,7 euros por unidad de necesidad (euros/ N), el atribuible a la condición de esfuerzo fiscal

¹¹ Como sea que estamos simulando los efectos de un incremento de la recaudación, los resultados son los mismos con cualquiera de las dos formulaciones del mecanismo de incentivación –la [12] o la [14]–.

76,5 euros/N y el atribuible al mecanismo de incentivación propiamente dicho 38,2 euros/N. Estos efectos supondrían un coste adicional del sistema debido a la financiación del mecanismo de incentivación de 1.688 millones de euros. Adicionalmente, las comunidades autónomas habrían obtenido 3.375 millones de euros de los contribuyentes a través del aumento de la recaudación del IRPF. En total, pues, las comunidades habrían aumentado sus recursos en 5.063 millones de euros, un 5,4 % de los recursos normativos.

Tabla 9. Efectos sobre G/n de incrementar el IRPF en un 10%. En euros por unidad de necesidad

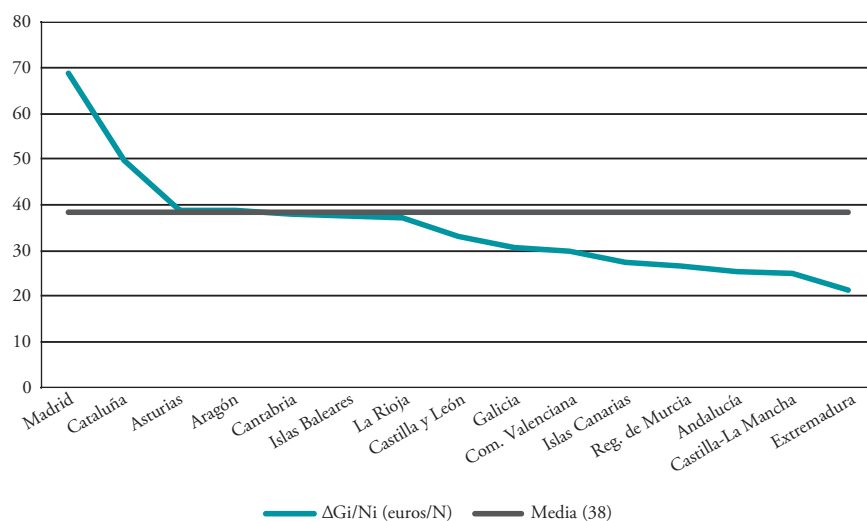
	Atribuible a		
	Efecto total	Condición Esfuerzo fiscal	Mecanismo Incentivación
Cataluña	149,1	99,4	49,7
Galicia	91,7	61,1	30,6
Andalucía	76,2	50,8	25,4
Asturias	116,0	77,3	38,7
Cantabria	113,8	75,8	37,9
La Rioja	111,7	74,4	37,2
Región de Murcia	79,5	53,0	26,5
Comunidad Valenciana	89,1	59,4	29,7
Aragón	116,0	77,3	38,7
Castilla-La Mancha	74,3	49,5	24,8
Islas Canarias	81,8	54,5	27,3
Extremadura	63,5	42,3	21,2
Islas Baleares	113,1	75,4	37,7
Madrid	205,9	137,3	68,6
Castilla y León	99,0	66,0	33,0
Total	114,7	76,5	38,2
Rendimiento por euro recaudado	1,5	1,0	0,5

La distribución por comunidades de los efectos del mecanismo de incentivación viene influida de forma muy significativa por su capacidad fiscal. Como el Gráfico 3 pone de manifiesto, Madrid, con 68,6 euros/N es la comunidad con el mayor efecto y Extremadura, con 21,2 euros/N, la comunidad con el menor efecto. Es importante señalar que el mecanismo de incentivación opera de forma simétrica al alza y a la baja. Por tanto, estos efectos, que han sido estimados para un incremento de la recaudación del IRPF, serían los mismos pero con el signo cambiado para una reducción de la recaudación. El mecanismo penaliza a las comunidades de forma importante por políticas tributarias que impliquen desviaciones a la baja en la recaudación del IRPF respecto a su respectiva norma¹². En todos los casos (es decir, para la media, y para todas y cada una de las comunidades autónomas) el rendimiento del

¹² Obsérvese, sin embargo, la variante [14].

mecanismo medido en euros por euro recaudado es el mismo: por cada euro recaudado, el efecto de la condición de esfuerzo fiscal es 1 euro y el del mecanismo de incentivación (para $\gamma = 0,5$) 50 céntimos de euro.

Gráfico 3. Efecto sobre los recursos por unidad de necesidad de aumentar la recaudación del IRPF en un 10 %. En euros/N



Fuente: Tabla 9. Elaboración propia.

5. Aplicación temporal del índice de necesidades

El modelo actual utiliza el índice de necesidades no solo para distribuir recursos en un determinado año, sino también para medir la variación temporal de las necesidades. Esta segunda función nos proporciona de hecho un índice de actualización del modelo en términos reales, y una fuente de información particularmente relevante acerca de cómo varían en el tiempo las necesidades de recursos de las comunidades y de cómo, por tanto, deberían variar los recursos para mantener la calidad de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos. El modelo actualmente vigente lleva a cabo esta segunda función de forma errónea. Concretamente, lo hace repitiendo cada año el cálculo del año cero, pero con el nuevo valor de cada uno de los indicadores de necesidad, y utilizando como factor de normalización la población total del año en cuestión. A lo largo del tiempo, el valor total del índice es pues la población de cada año. Esta forma de cálculo, a menos que el índice esté compuesto de un solo indicador, o que, en el caso de más de un indicador, todos ellos varíen en la misma proporción, no mide correctamente la variación de las necesidades totales. En la actualidad, y por prescripción legal, en el índice de la población ajustada las necesidades totales varían como lo hace la población,

cuando lo que queremos es que varíen como toda la combinación lineal de indicadores (de los cuales la población es solo uno de ellos). Como consecuencia, esta forma de calcular el índice distorsiona no solo su variación temporal, sino también la estructura de reparto aplicada cada año excepto la del año base.

Otro problema de la actual regla ITE (Ingresos Tributarios del Estado) de actualización es que la misma se aplica al valor neto de la transferencia y afecta por tanto de igual forma a sus dos componentes: el gasto normativo y la recaudación tributaria normativa. Esta circunstancia hace que el efecto de esta regla sobre los recursos sea fuertemente procíclico cuando lo que queremos, dada la naturaleza de los servicios provistos, es aislar del ciclo los recursos recibidos por las comunidades.

Por todas estas razones, si queremos mantener la equidad horizontal del sistema a lo largo del tiempo e introducir una cierta estabilidad en los recursos, es necesario corregir este problema. No hacerlo introduce distorsiones en la equidad horizontal del modelo y nos hace perder de vista el alcance real de la discrepancia entre los recursos totales puestos a disposición de las comunidades y su capacidad para mantener la prestación de servicios públicos que tienen encomendada.

5.1. *Propuesta de regla de actualización del sistema*

La forma correcta de abordar esta cuestión la dan López Laborda y Zabalza (2011). Para mantener la equidad horizontal a lo largo del tiempo es necesario actualizar los recursos normativos iniciales de la Comunidad Autónoma i , G_i^{0*} , de la siguiente manera:

$$G_i^{*t} = G_i^{*0} (1 + \tau_i^{nt}) \left(\frac{1 + \tau^{gt}}{1 + \tau^{nt}} \right), \quad [15]$$

donde τ_i^{nt} es la tasa de crecimiento de las necesidades de la comunidad autónoma i entre los períodos 0 y t , τ^{nt} es la correspondiente tasa de crecimiento del total de necesidades (de las quince comunidades de régimen común) y τ^{gt} es la tasa de crecimiento, exógenamente dada, del total de los recursos normativos. Por otra parte, τ_i^{nt} y τ^{nt} miden la variación de las necesidades utilizando, no el procedimiento vigente (BOE, 2009), sino el procedimiento de combinación lineal expuesto en López Laborda y Zabalza (2011).

A los efectos de la presente propuesta, adaptamos la expresión [15] haciendo notar que el primer paréntesis de la misma es, como se ha señalado más arriba, el factor de actualización causado por el crecimiento real de las necesidades de la comunidad en cuestión, y que el segundo paréntesis es en realidad un factor puro de actualización nominal (tasa nominal menos tasa real) común para todas las comunidades. Existen en principio diversas formas de medir la actualización nominal del sistema. La que aquí proponemos, como índice de evolución

de los costes de las comunidades, es la tasa de crecimiento del salario por hora del personal asalariado de las Administraciones públicas, π^t , entre los períodos 0 y t . Con esta adaptación, la regla de actualización es:

$$G_i^{*t} = G_i^{*0} (1 + \tau_i^{nt}) (1 + \pi^t) \quad [16]$$

Además de medir la evolución temporal de las necesidades de forma distinta, esta regla de actualización difiere de la regla tradicional basada en el ITE (ingresos tributarios del Estado), en tanto que se aplica a la totalidad de los recursos mientras que el ITE se aplica a la transferencia niveladora del sistema, sin distinguir los dos elementos que la componen.

Con referencia a la expresión [7], bajo el supuesto de una política tributaria igual a la normativa y para la utilización del índice de necesidades de la Ley 22/2009, el modelo en el momento inicial puede expresarse como sigue:

$$G_i^{*0} = I_i^{*0} + (\alpha_i^0 G^{*0} - I_i^{*0}) \quad [17]$$

Aplicando a [17] la regla de actualización ITE obtenemos:

$$G_i^{*t} = I_i^{*0} (1 + \tau_i^{It}) + (\alpha_i^t G^{*0} - I_i^{*0}) (1 + \tau^{ITEt}) \quad [18]$$

donde α_i^t es la participación de la comunidad i en el índice de necesidades del año t definido según la Ley 22/2009, τ_i^{It} es la tasa de variación entre 0 y t de los ingresos normativos de la comunidad y τ^{ITEt} la tasa de actualización ITE a lo largo del mismo periodo. Referido a los recursos totales del sistema, el factor de actualización de [18] resulta ser una expresión fundamentalmente guiada por las tasas τ_i^{It} y τ^{ITEt} , que toma la forma siguiente:

$$G_i^{*t} = G_i^{*0} \left[\frac{I_i^{*0}}{G_i^{*0}} (\tau_i^{It} - \tau^{ITEt}) + \frac{\alpha_i^t}{\alpha_i^0} (1 + \tau^{ITEt}) \right] \quad [19]$$

Nada en la expresión [19] asegura que la equidad horizontal se mantenga a lo largo del tiempo, mientras que sí lo hace la regla [16] aquí propuesta. La aplicación de esta regla a la expresión [7] funcionaría así:

$$G_i^{*t} = I_i^{*0} (1 + \tau_i^{It}) + G_i^{*0} (1 + \tau_i^{nt}) (1 + \pi^t) - I_i^{*0} (1 + \tau_i^{It}) = G_i^{*0} (1 + \tau_i^{nt}) (1 + \pi^t),$$

que efectivamente coincide con la expresión [16].

Otra característica de esta propuesta que merece ser señalada es que, con la regla de actualización [16], el sistema de financiación queda en gran medida aislado de posibles crisis económicas, ya que dicha regla se rige fundamentalmente por la evolución de las necesidades reales, que es independiente de la evolución del PIB, y por un índice de costes que, aunque en parte dependiente del ciclo, es el que efectivamente condiciona las necesidades nominales de gasto del sistema¹³.

5.2. Simulación de la regla de actualización

A efectos ilustrativos, vale la pena simular esta regla de actualización utilizando datos reales del sistema. Supongamos que el modelo de financiación es el aquí propuesto –expresión [6]– y que lo definimos para una recaudación efectiva igual a la normativa. ¿Cómo habría evolucionado este sistema desde 2007 a 2013 utilizando la regla de actualización [16]? Antes de presentar el efecto de la misma sobre los recursos, la Tabla 10 presenta: en la primera columna el índice de necesidades del año base (2007); en la segunda columna el valor de este índice en 2013, calculado de forma correcta –es decir, manteniendo los coeficientes de la combinación lineal del año base y variando únicamente el valor de los indicadores que la componen; y en la tercera columna, a efectos de comparación, el valor del índice de 2013 calculado de acuerdo con la Ley 22/2009–.

La Tabla 11 presenta los elementos de la regla de actualización [16]. La primera columna calcula (utilizando las dos primeras columnas de la Tabla 10) las tasas de crecimiento de las necesidades de cada comunidad entre 2007 y 2013. La segunda mide para el mismo periodo la variación del salario nominal horario de las Administraciones públicas españolas¹⁴. La tercera columna, por último, calcula el factor de actualización de la expresión [16].

¹³ Aparte de por razones de disponibilidad, el índice de costes se ofrece a título ilustrativo. Evidentemente, el INE podría estimar un índice de costes mucho más ajustado a la estructura de gastos de las comunidades autónomas. Aquí, esencialmente, suponemos que el coste más representativo es el de personal, lo que probablemente no está muy alejado de la realidad. Obsérvese también que el índice de costes es común para todas las comunidades. Esta es una condición necesaria de la regla anterior para mantener la equidad horizontal en un contexto en el que el índice de necesidades reales no incorpora ningún indicador de precios. Por otra parte, entendemos que la aplicación de un índice común de precios para todas las comunidades es el procedimiento adecuado, dado que el sistema no debería en principio igualar por precios, en la medida en que es una variable potencialmente controlable por las comunidades autónomas.

¹⁴ Dato tomado de la Contabilidad Nacional del INE (página web accedida el 19/05/16).

Tabla 10. Cálculo correcto del índice de necesidades (base 2007).
En unidad de necesidad: habitantes ajustados

	2007	2013 (correcto)	2013 (Ley 22/2009)
Cataluña	7.117.438	7.554.361	7.446.814
Galicia	2.929.899	3.016.836	2.981.328
Andalucía	7.939.242	8.298.632	8.185.501
Asturias	1.111.258	1.147.965	1.133.620
Cantabria	570.319	606.804	598.634
La Rioja	313.071	336.805	332.334
Región de Murcia	1.365.915	1.464.327	1.444.162
Comunidad Valenciana	4.783.008	4.982.654	4.910.946
Aragón	1.368.284	1.457.620	1.440.627
Castilla-La Mancha	2.110.248	2.245.634	2.220.075
Islas Canarias	2.093.063	2.173.269	2.155.082
Extremadura	1.158.764	1.194.125	1.180.337
Islas Baleares	1.033.741	1.119.027	1.106.547
Madrid	5.703.404	6.336.827	6.246.404
Castilla y León	2.709.306	2.775.317	2.743.355
Total	42.306.958	44.710.204	44.125.765

* Los coeficientes de la combinación lineal de indicadores correspondientes a la base 2007 son: población (0,30), superficie (1,50), dispersión (4,28), indularidad (164,84), población protegida-PPE (0,39), población mayor de 65 años (0,51) y población menor o igual a 16 años (1,25).

Fuente: MINHAP (2009). Elaboración propia.

Tabla 11. Tasa de crecimiento de las necesidades y del salario por hora en las AAPP (2007/2013)

	τ_i	π	$(1+\tau_i)(1+\pi)$
	Porcentaje	Porcentaje	Factor de actualización
Cataluña	6,1	1,9	1,081
Galicia	3,0	1,9	1,049
Andalucía	4,5	1,9	1,065
Asturias	3,3	1,9	1,052
Cantabria	6,4	1,9	1,084
La Rioja	7,6	1,9	1,096
Región de Murcia	7,2	1,9	1,092
Comunidad Valenciana	4,2	1,9	1,061
Aragón	6,5	1,9	1,085
Castilla-La Mancha	6,4	1,9	1,084
Islas Canarias	3,8	1,9	1,058
Extremadura	3,1	1,9	1,050
Islas Baleares	8,3	1,9	1,103
Madrid	11,1	1,9	1,132
Castilla y León	2,4	1,9	1,043
Total	5,7	1,9	1,076

La Tabla 12 ofrece la simulación propiamente dicha. La primera columna presenta los recursos totales que surgen del nuevo modelo propuesto en la sección 3.1 aplicado a la envolvente financiera de 2007, para competencias homogéneas¹⁵ y política fiscal igual a la normativa. Bajo estos supuestos, el modelo genera en el año base (2007) una igualación completa, que como puede verse en la tercera columna asciende a 2.609 euros por unidad de necesidad (euros/N) para todas las comunidades autónomas. Aplicando la regla de actualización [16] a estos datos iniciales, obtenemos para 2013 los recursos totales de la segunda columna y los recursos por unidad de necesidad de la cuarta columna. Los recursos totales aumentan desde 110.387 millones de euros a 118.818 millones de euros, y los recursos por unidad de necesidad de 2.609 euros/N a 2.658 euros/N, también para todas y cada una de las quince comunidades. La equidad horizontal del año base se mantiene pues en el año 2013.

Para entender mejor la naturaleza de estos resultados, es interesante explicitar las tasas de crecimiento asociadas a los mismos. Como puede verse en la última fila de la Tabla 11, entre 2007 y 2013 los recursos totales crecen un 7,6 % porque las necesidades lo hacen un 5,7 % y el coste salarial horario un 1,9 %. De hecho, la tasa 1,9 % de aumento de los costes mide también el crecimiento, común para todas las comunidades, de los recursos por unidad de necesidad. Es decir, el crecimiento desde los 2.609 euros/N a los 2.658 euros/N. Dado que estos recursos ya han tenido en cuenta el aumento de las necesidades, su diferencia solo

¹⁵ Aplicando a los datos de 2007 la corrección por competencias homogéneas derivada de los datos de 2009.

recoge el aumento de los costes, que por hipótesis son comunes para todas las comunidades. Es asimismo destacable la variación de las necesidades de las comunidades. Madrid y Baleares muestran los mayores aumentos, 11,1 y 8,3 % respectivamente, y Castilla y León y Galicia los menores aumentos, 2,4 y 3,0 % respectivamente.

Tabla 12. Simulación de la nueva regla de actualización: regla [16].
Recursos totales y recursos por unidad de necesidad

	Recursos totales (millones de euros)		Recursos por unidad de necesidad (euros/N)	
	2007	2013	2007	2013
Cataluña	18.571	20.076	2.609	2.658
Galicia	7.645	8.017	2.609	2.658
Andalucía	20.715	22.054	2.609	2.658
Asturias	2.899	3.051	2.609	2.658
Cantabria	1.488	1.613	2.609	2.658
La Rioja	817	895	2.609	2.658
Región de Murcia	3.564	3.891	2.609	2.658
Comunidad Valenciana	12.480	13.241	2.609	2.658
Aragón	3.570	3.874	2.609	2.658
Castilla-La Mancha	5.506	5.968	2.609	2.658
Islas Canarias	5.461	5.776	2.609	2.658
Extremadura	3.023	3.173	2.609	2.658
Islas Baleares	2.697	2.974	2.609	2.658
Madrid	14.881	16.840	2.609	2.658
Castilla y León	7.069	7.375	2.609	2.658
Total	110.387	118.818	2.609	2.658

5.3. Las reglas de actualización [16] y [19] durante la crisis

Como se ha señalado más arriba, la regla de actualización [16] aísla en gran medida la evolución de los recursos de las comunidades autónomas de los avatares del ciclo. En cambio, el sistema de actualización ITE, que viene expresado por la regla de actualización [19] y muy determinado por la evolución nominal de los principales tributos del Estado, está por fuerza correlacionado con la evolución del PIB y expone los recursos de las comunidades de forma severa a la evolución nominal de la economía, con independencia de cómo varíen las necesidades de estas comunidades.

Es pues interesante comparar el funcionamiento empírico de las reglas [16] y [19] en el período de fuerte recesión que va de 2007 a 2013. El panel A de la Tabla 13 presenta los componentes de variación real, nominal y total asociados a la regla [16] para el conjunto total de

las quince comunidades y, como referencia, el valor de dichos componentes para el PIB. Como puede observarse en la última columna de este panel, la regla [16] es fuertemente anticíclica. Si el sistema de financiación se hubiera guiado por esta regla de actualización, entre 2007 y 2013 los recursos de las comunidades autónomas hubieran *crecido* un 7,6 %, cuando el PIB nominal *cayó* un 4,6 %. Y la razón crucial de este comportamiento anticíclico, como se ve en la primera columna, es de carácter real: mientras el PIB real cayó un 7,6 %, las necesidades aumentaron un 5,7 %. El componente nominal, por otra parte, se mueve en la misma dirección en ambos casos, aunque en menor medida para la regla [16] que para el PIB: el salario horario aumentó un 1,9 %, mientras que el deflactor del PIB lo hizo un 3,2 %.

Tabla 13. Comparación entre 2007 y 2013 de las reglas de actualización [16] y [19]. En porcentaje

Panel A: regla (16) y PIB			
	Necesidades	Salario horario*	Regla (16)
	5,7	1,9	7,6
	PIB real	Deflactor del PIB	PIB nominal
	-7,6	3,2	-4,6
Panel B: regla (19)			
	Regla [19]		
	14,4		
	I*0/G*0: 0,9198		
	τI: -15,3		
	τITE: -4,7		
	ατ/α0: 1		
Panel C: variación de recursos de 2013 a 2007			
	2013/2007		
	Recursos 2007:	110.378 millones de euros	-15,0
	Recursos 2013:	93.883 millones de euros	

* *Salario por hora de los asalariados de las AAPP.*

El Panel B presenta para el mismo periodo los resultados de la regla [19]. Dado que las dos reglas se aplican sobre el mismo modelo (los recursos totales de 2007 repartidos según el índice de necesidades de 2007), la comparación entre el Panel A y el Panel B nos da una idea del efecto que la deficiente actualización puede haber tenido sobre los recursos de las comunidades en la crisis económica. En el caso de la regla [19] estamos hablando de un índice de recaudación que, por su propia naturaleza, no se presta de forma sencilla a la descomposición en sus componentes reales y nominales, razón por la cual nos limitamos a mostrar el valor

de los distintos elementos de la fórmula y el resultado final¹⁶. Con la regla [19], entre 2007 y 2013, los recursos de las comunidades habrían caído un 14,4 %. El sistema ITE es pues fuertemente procíclico. Depende muy estrechamente de la evolución de la recaudación tributaria (y por ende está correlacionado con el PIB nominal) e ignora la marcha de las necesidades. Teniendo en cuenta las necesidades, regla [16], los recursos de las comunidades habrían *crecido* un 7,6 %; guiándonos por el complejo sistema ITE, regla [19], los recursos habrían *bajado* un 14,4 %; una brecha total, una sub financiación de las comunidades autónomas, del 20,5 %.

El panel C presenta la variación efectiva de recursos habida lugar entre 2007 y 2013: una caída del 15,0 %, muy cercana a la caída del 14,4 % asociada a la regla [19].

Tabla 14. Reglas [16] y [19], y variación efectiva 2013/2007.
Efectos de actualización, nuevo modelo y total. En porcentajes

	Efecto					
	Regla [16]	Regla [19]	2013/2007	Deficiente actualización	Nuevo modelo	Total 6=3 vs 1
	1	2	3	4=2 vs 1	5=3 vs 2	6=4 y 5
Cataluña	8,1	-19,4	-15,6	-25,4	3,5	-21,9
Galicia	4,9	-8,6	-13,1	-12,8	-4,3	-17,1
Andalucía	6,5	-15,4	-18,9	-20,6	-3,3	-23,8
Asturias	5,2	-12,6	-10,0	-16,9	2,4	-14,5
Cantabria	8,4	-7,4	11,8	-14,5	17,7	3,2
La Rioja	9,6	-10,8	4,2	-18,6	13,7	-4,9
Reg. de Murcia	9,2	-9,5	-18,0	-17,1	-7,8	-24,9
Com. Valenciana	6,1	-21,2	-20,5	-25,7	0,7	-25,0
Aragón	8,5	-11,3	-7,1	-18,2	3,8	-14,4
Castilla-La Mancha	8,4	-7,0	-12,9	-14,2	-5,4	-19,6
Islas Canarias	5,8	-7,8	-26,9	-12,9	-18,0	-30,9
Extremadura	5,0	-7,6	-6,1	-11,9	1,4	-10,5
Islas Baleares	10,3	-20,7	-13,2	-28,1	6,8	-21,3
Madrid	13,2	-13,9	-11,5	-23,9	2,1	-21,8
Castilla y León	4,3	-12,5	-10,3	-16,1	2,1	-14,0
Total	7,6	-14,4	-15,0	-20,5	-0,5	-21,0

La similitud de estas tasas totales de decrecimiento es, sin embargo, compatible con efectos redistributivos importantes dentro del conjunto de las quince comunidades de régimen común. La Tabla 14 presenta en las tres primeras columnas las tasas de variación para cada comunidad de la regla [16] y [19] y la variación efectiva 2013/2007, respectivamente. Dado

¹⁶ En el caso de la tasa de crecimiento de la recaudación normativa, para 2007 hemos utilizado los datos de la Tabla II.18 (p. 171) de ZABALZA y LÓPEZ LABORDA (2011a). Dichos datos corresponden a los datos normativos liquidados para 2007, calculados a los porcentajes de cesión de la reforma de 2009 y corregidos (en lo que respecta a los tributos cedidos tradicionales) según el artículo 3 de la Ley 22/2009.

el mismo modelo utilizado, la diferencia entre las columnas 2 y 1 nos da el efecto puro de la deficiente actualización asociada a la regla [19], que perjudica particularmente a Baleares, Valencia, Cataluña y Madrid. La diferencia entre las columnas 3 y 2 identifica el efecto de los cambios de modelo que la comparación incorpora: el cambio del modelo real al modelo [6], que es un efecto relativamente menor y afecta a todo el período, y el cambio más significativo de la reforma de 2009, que surte efectos a partir de dicho año y, como puede comprobarse, fue particularmente beneficioso para precisamente las cuatro comunidades anteriores. Finalmente, la última columna suma estos dos efectos o, lo que es lo mismo, presenta la diferencia entre las columnas 3 y 1.

En relación a la deficiente actualización, todas las comunidades experimentan una sub financiación importante respecto a lo que hubiera ocurrido caso de haber adoptado el modelo [6] aquí propuesto y la regla de actualización [16], pero con algunas diferencias respecto a la sub financiación media (-20,5 %). Dejando de lado Canarias por su particular sistema fiscal, Baleares (-28,1 %), Valencia (-25,7 %) y Cataluña (-25,4 %) han sido las más perjudicadas, y Castilla-La Mancha (-14,2 %), Galicia (-12,8 %) y Extremadura (-11,9 %) las que menos.

El efecto de los cambios de modelo (que fundamentalmente mide las consecuencias de la reforma de 2009) es prácticamente nulo en términos agregados, pero recoge una significativa redistribución de recursos entre comunidades. Cantabria (17,7 %), La Rioja (13,7 %), Baleares (6,8 %) y Aragón (3,8 %) son las más beneficiadas. Y, sin considerar Canarias, Murcia (-7,8 %), Castilla-La Mancha (-5,4 %), Galicia (-4,3 %) y Andalucía (-3,3 %) las más perjudicadas.

La columna [6] de la Tabla presenta por último el efecto total: la diferencia entre los recursos normativos realmente puestos a disposición de las comunidades en 2013, y los que hubieran requerido para cubrir sus necesidades de gasto (es decir, los que hubieran obtenido si el punto de partida de 2007 se hubiera definido de acuerdo con el modelo [6] y a este punto de partida se le hubiera aplicado la regla [16] aquí propuesta). Todas las comunidades experimentan una significativa subfinanciación, con una media del -21 %: en 2013, los recursos normativos que el sistema pone a disposición de todas las comunidades es un 21 % *menor* que las necesidades de gasto de las mismas. Sin Canarias, las tres comunidades más afectadas son Valencia (-25,0 %), Murcia (-24,9 %) y Andalucía (-23,8 %); y las tres menos afectadas Extremadura (-10,5 %), La Rioja (-4,9 %) y Cantabria con una sobre financiación del 3,2 %.

En euros las cifras son notables: una sub financiación total en 2013 de 24.935 millones de euros y de 150.200 millones de euros (valores de 2013) acumulados en el período que va desde 2007 a 2013¹⁷. Esta carencia de recursos, además de haber contribuido a la deuda de las comunidades, necesariamente ha tenido que perjudicar a sus habitantes durante la pasada crisis, tanto en términos del nivel de servicios suministrado como de la calidad de los mismos. La magnitud de estos efectos subraya la urgencia de reformar la regla de actualización vigente y aconseja la consideración de algún tipo de saneamiento de la deuda autonómica.

¹⁷ El resultado acumulado se obtiene de una simulación año a año procedente de un trabajo en curso del autor.

6. Recaudación normativa

Las tres secciones anteriores han presentado propuestas de reforma sobre las propiedades de nivelación del modelo, sobre la incentivación de la responsabilidad tributaria y sobre la actualización del modelo. Con ser importantes, estas no agotan las cuestiones susceptibles de reforma. La última que queremos considerar, de forma necesariamente breve, se refiere a la definición de la recaudación normativa.

La recaudación normativa, I^* , contemplada por el modelo actual mezcla dos categorías de recaudación que son conceptualmente distintas: una sobre la que las comunidades tienen competencias normativas para variar la base y el tipo impositivo; y otra sobre la que las comunidades carecen de competencias normativas. Añadir esta segunda categoría a I^* da la apariencia de una capacidad fiscal de las comunidades mayor de la que tienen y, consecuentemente, de una brecha fiscal vertical menor de la realmente existente en nuestro sistema. La propuesta de reforma en este punto sería retrotraer la cesión, por falta de capacidad normativa sobre las correspondientes figuras, del IVA y de los IIEE, con lo cual la recaudación normativa quedaría limitada a la suma de la del IRPF y los tributos cedidos tradicionales¹⁸. Utilizando los datos de la liquidación de 2013, esto supondría reducir I^* de 86.003 millones de euros, a 48.207 millones, aunque no la cantidad de recursos puestos a disposición de las comunidades, que permanecería constante en los 93.883 millones. Esto sería así dado que, por una parte, la transferencia aumentaría automáticamente hasta 45.676 millones y, por la otra, tanto para el IVA como para los IIEE, la recaudación normativa es igual a la recaudación efectiva¹⁹.

Esta puede parecer una propuesta drástica, que cercena de forma significativa la capacidad tributaria de las comunidades autónomas. Sin embargo, la capacidad que las comunidades autónomas tienen de ejercer su autonomía tributaria, que no es poca, proviene fundamentalmente del IRPF, cuya base imponible, después de la reforma de 2009 respecto de la anulación de la tarifa supletoria del Estado, está a la completa disposición de las comunidades para aplicar a la misma la tarifa, mínimo exento y deducciones en la cuota por ellas deseadas²⁰. De hecho, la autonomía tributaria de las comunidades quedaría intacta a pesar de la eliminación del IVA y los IIEE de la cesta de tributos cedidos²¹.

Por otra parte, la experiencia acumulada sugiere contemplar una armonización más estricta del impuesto de sucesiones y donaciones (y en la medida que siga existiendo, del de Patrimonio), con el fin de evitar –por el efecto de la competencia fiscal inter comunidades– la perversa carrera hacia la desaparición de un impuesto que debería ser fundamental en el esque-

¹⁸ La retrocesión del impuesto especial sobre hidrocarburos implicaría la eliminación de la competencia normativa ahora trasladada a este impuesto y que antes existía en el extinto impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos.

¹⁹ Para cada comunidad autónoma, la recaudación efectiva del IVA y de los IIEE es en realidad una imputación igual al porcentaje de cesión del correspondiente impuesto, por un coeficiente territorial de consumo, que varía dependiendo del impuesto, y por el volumen de recaudación del mismo a nivel nacional.

²⁰ Naturalmente, si los contribuyentes son incapaces de identificar que la transferencia está parcialmente financiada con el IVA y los IIEE pagados al gobierno central (lo que ha venido en llamarse «ilusión fiscal»), la presentación de parte del IVA e IIEE como tributos cedidos imputados puede favorecer, a través de la demanda de bienes públicos por parte de los ciudadanos, el comportamiento fiscalmente responsable de los gobiernos autonómicos. Ver LÓPEZ-LABORDA y ZABALZA (2015b).

²¹ Una excepción a esta conclusión vendría dada por la posible atribución de competencias normativas «colegiadas» en el IVA, que bajo determinadas condiciones supondría un aumento de la responsabilidad tributaria de las comunidades. Aunque en este trabajo no consideramos esta posible reforma, ver LÓPEZ-LABORDA (2009) para un análisis de la misma.

ma de equidad tributaria a nivel nacional. Como sugieren López Laborda y Zabalza (2015a) «fue un error la asignación de competencias normativas tan amplias» en estos impuestos. La propuesta aquí es armonizar totalmente la definición de la base e imponer una tarifa mínima (y quizás también máxima).

Otra cuestión relacionada es la definición y actualización de la recaudación normativa. No hay problemas en lo que respecta al IRPF, cuya recaudación normativa se mide a través de la base y tarifa aplicada por el Estado. La solidez del concepto de recaudación normativa del IRPF es precisamente la característica que hemos explotado en el diseño del mecanismo de incentivación de la sección 4. Pero sí existen dificultades para definir un procedimiento sólido y ampliamente aceptado en lo referente a los tributos cedidos tradicionales. Dificultades incómodas porque tienen efectos sobre la financiación efectiva de las comunidades, ya que la diferencia entre la recaudación efectiva de un determinado tributo y su norma repercute euro por euro en los recursos de la correspondiente comunidad. López Laborda y Zabalza (2015a) y López Laborda (2016) abogan por una regla de actualización de los tributos cedidos tradicionales de una determinada comunidad basada en la evolución de la recaudación de los impuestos que gravan la renta y el consumo en ese territorio, a partir de la hipótesis de que debe existir una estrecha relación entre la recaudación por tributos cedidos tradicionales y la marcha de la actividad económica de la región. De la Fuente (2016), por otra parte, sugiere estimar la recaudación normativa calculando un tipo de gravamen estándar de cada tributo (a partir de la recaudación agregada observada cada año) y estimar la recaudación normativa aplicando el tipo estándar a la base imputable de cada comunidad.

7. Conclusión

El propósito de este trabajo ha sido la formulación de una propuesta de reforma del modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Una cuestión distinta pero relacionada es la posible reforma del sistema de concierto aplicable al País Vasco y Navarra. Esta cuestión no ha sido tratada en este trabajo, pero creemos importante señalar que la significativa mayor disponibilidad de recursos de que disfrutaban estas dos comunidades en comparación con las del régimen común, introduce un elemento de inestabilidad en el sistema global de financiación regional que en algún momento deberá ser corregido²².

En lo referente al modelo de régimen común, la propuesta aquí avanzada ha puesto el énfasis en el principio de equidad, según el cual, para una política tributaria igual a la de referencia, las comunidades deberían tener los mismos recursos por unidad de necesidad. Quien no esté de acuerdo con este principio de equidad debe explicar qué razones le llevan a justificar que las comunidades ricas puedan prestar más servicios públicos, o de mejor calidad que las pobres. Esta es la simple idea sobre la que se sustenta la reforma del modelo de financiación propuesta en este trabajo.

²² Ver ZABALZA y LÓPEZ LABORDA (2014) para un análisis de la cuestión y una propuesta de reforma.

Las comunidades pueden, si quieren, mejorar la prestación de servicios a sus ciudadanos por encima de las pautas normativas. Existe autonomía suficiente para financiar con tributación adicional políticas de gasto más costosas (y por tanto mejores) que las previstas en la norma, pero es empíricamente evidente que en el pasado las comunidades no han hecho uso de esta capacidad en la medida suficiente. De hecho, el aumento de la deuda autonómica ha convivido en muchos casos con políticas tributarias laxas.

De ahí que un elemento significativo de la propuesta sea un mecanismo de incentivación de la recaudación del IRPF que refuerza el ya existente a través de la condición de esfuerzo fiscal. Es una propuesta abierta a todas las comunidades, que da más recursos a cambio de más esfuerzo fiscal. No contradice el principio de equidad y, dado su efecto simétrico, hace más costosas políticas tributarias temerariamente laxas en presencia de niveles de endeudamiento significativos. El previsible marco de escasez económica de los próximos años anticipa un futuro en el que la disponibilidad de mayores recursos, más que de un aumento de la transferencia del Gobierno central, dependerá de la disposición de los gobiernos autonómicos a afrontar el coste político asociado a la obtención coercitiva de estos recursos del sector privado. Un cambio de comportamiento que requerirá tiempo, que puede promoverse con incentivos marginales como los aquí considerados y cuyo coste debe ser visto como una inversión para mejorar la eficiencia global del sistema.

El otro elemento significativo es la propuesta de una nueva regla de actualización del sistema, que mantiene la equidad horizontal a lo largo del tiempo y, al ligar la evolución a las necesidades de las comunidades y a los costes efectivos de la provisión de servicios, en una medida importante aísla la financiación de la marcha del ciclo económico. No haber resuelto antes esta cuestión ha generado una subfinanciación considerable, del orden de 150.000 millones de euros entre 2007 y 2013, que, además de haber contribuido a la deuda de las comunidades autónomas durante la pasada crisis, ha tenido necesariamente que perjudicar a sus habitantes tanto en lo que se refiere al nivel de servicios suministrado como a la calidad de los mismos. Es urgente reformar la regla de actualización vigente y sanear la deuda autonómica.

Referencias bibliográficas

- BOE (2009): Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias; *BOE* (305), 19 de diciembre de 2009, pp. 107086-107155. <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>.
- DE LA FUENTE, A. (2015): «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión»; *Fedea Policy Papers* 2015(07). Madrid, Fedea. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/10/FPP2015-07.pdf>.

- DE LA FUENTE, A. (2016): «El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional»; *Fedea Policy Papers* 2016(02). Madrid, Fedea. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/02/FPP2016-02.pdf>.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2009): «La descentralización de competencias en el IVA: problemas y soluciones»; en LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., eds.: *La reforma de la asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: desafíos y oportunidades*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales; pp. 189-206.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2016): «La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas»; *Fedea Policy Papers* 2016(01). Madrid, Fedea. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/01/FPP2016-01.pdf>
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2011): «Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica»; en *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* (197); pp. 37-65.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2015a): «A vueltas con la autonomía tributaria»; en *Papeles de Economía Española* (143); pp. 94-109.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2015b): «Intergovernmental fiscal relations: the efficiency effects of taxes, transfers, and fiscal illusion»; en *Environment and Planning C: Government and Policy* (33); pp. 136-162.
- MATHEWS, R. L. (1977): «Mechanisms for fiscal equalisation in an integrating economic community»; en MACDOUGALL, dir.: *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*. Bruselas, Comisión de las Comuniades europeas.
- MINHAP (2009): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2007*. Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Publicaciones%20Financiacion/TEXTO%20LIQUIDACI%C3%93N%202007.pdf>.
- MINHAP (2015): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2013*. Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Publicaciones%20Financiacion/Texto%20Liquidaci%C3%B3n%202013.pdf>.
- PÉREZ, F. y V. CUCARELLA (2015): «La comparación de las necesidades de gasto por habitante»; *Fedea Policy Papers* 2015(09). Madrid, Fedea. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/11/FPP2015-09.pdf>.

- WEINGAST, B. R. (2009): «Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives»; en *Journal of Urban Economics* (65/3); pp. 279-293.
- ZABALZA, A. (2003): «A general framework for the analysis of fiscal equalisation systems»; en *Spanish Economic Review* (5); pp. 205-232.
- ZABALZA, A. (2013a): «Necesidades, crisis y endeudamiento de las Comunidades Autónomas»; en LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., eds.: *La consolidación fiscal en España: el papel de las Comunidades Autónomas y los Municipios*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales; pp. 39-76.
- ZABALZA, A. (2013b): «Reforma del sistema de financiación para promover el esfuerzo fiscal y el crecimiento de las Comunidades Autónomas»; en *Revista del Instituto de Estudios Económicos* (1 y 2); pp. 169-203.
- ZABALZA, A. y LÓPEZ-LABORDA, J. (2011a): «El Nuevo sistema de financiación autonómica: Descripción, estimación empírica y evaluación»; en LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., eds.: *Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y propuestas de reforma*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales; pp. 113-188.
- ZABALZA, A. y LÓPEZ-LABORDA, J. (2011b): «The new Spanish system of intergovernmental transfers»; en *International Tax and Public Finance* (18); pp. 750-786.
- ZABALZA, A. y LÓPEZ-LABORDA, J. (2014): «The uneasy coexistence of the Spanish foral and common regional finance systems»; *Ivie Working Papers* (WP-EC 2014-02). Valencia, Ivie. <http://www.ivie.es/downloads/docs/wpasec/wpasec-2014-02.pdf>.



EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Ignacio Zubiri

Universidad del País Vasco

Resumen

El sistema actual de financiación de las CCAA es un mecanismo engañoso y poco transparente que produce resultados distributivos más que cuestionables. Además, limita la capacidad de las CCAA para, individual o globalmente, modificar de forma sustancial sus recursos. En este trabajo, tras revisar estos problemas, se propone un sistema que los corrige. El sistema propuesto es sencillo y transparente. Divide la financiación en dos componentes (igualdad y territorialidad) cuyos pesos relativos deben determinarse políticamente. El sistema elimina los criterios distributivos arbitrarios y produce una distribución de recursos en las que las CCAA similares tienen recursos similares y las más ricas tienen más. Además, el sistema garantiza la autonomía financiera de las CCAA y la solidaridad en la prestación de los servicios fundamentales.

Abstract

The current system for financing autonomous communities is a deceptive, not-so-transparent mechanism that produces distributive results that are beyond questionable. Furthermore, it limits the capacities of autonomous communities to substantially modify their resources, whether individually or collectively. After reviewing such problems, this work offers a system to correct them. The system that is proposed is simple and transparent. It divides financing into two components (equality and territoriality), whose relative weights must be determined politically. The system eliminates arbitrary distributive criteria and creates a resource distribution system whereby similar autonomous communities have similar resources, and richer communities have more. Furthermore, the system guarantees the financial autonomy of autonomous communities and solidarity in providing fundamental services.

1. Introducción

La historia del sistema español de financiación de las comunidades autónomas (CCAA) es una historia de inestabilidad, reformas continuas y conflictos con algunas CCAA. En parte esto se debe a la complejidad de compatibilizar intereses muy divergentes. Pero también, a que muchas veces el diseño del sistema ha sido utilizado por los gobiernos centrales con intereses partidistas.

El sistema ha sido reformado muchas veces y a lo largo del proceso se han ido incorporando complejidades crecientes y poniendo parches a los problemas más que buscando soluciones estables. En el camino se han creado inequidades difíciles de justificar que se han ido manteniendo, e incluso aumentado, en el tiempo. El resultado es un sistema como el actual muy poco transparente, engañoso en muchos aspectos, que limita sustancialmente la capacidad fiscal de las CCAA y que, además, produce inequidades sustanciales entre las mismas. Por un lado, las CCAA similares reciben recursos per cápita (e incluso por unidad de necesidad) sustancialmente distintos. Y, por otro, las CCAA más ricas además de aportar más impuestos reciben menos recursos.

En lo que sigue se analizan los problemas del sistema actual de financiación de las CCAA y se proponen algunas vías de reforma para resolver estos problemas. El punto de partida es, en la sección 2, revisar cómo es el sistema actual y analizar qué problemas tiene. La sección 3 recapitula y evalúa los problemas más importantes del sistema actual. La Sección 4 propone una reforma del sistema. La sección 5 concluye con un resumen de los argumentos más importantes.

2. Características del sistema actual de financiación

En esta sección se describe de forma crítica el modelo actual de financiación y se analizan los resultados financieros que produce.

2.1. El modelo en el año base

En apariencia el sistema actual de financiación de las CCAA busca un equilibrio entre igualdad y territorialidad¹. Para lograr la equidad se ha creado un fondo para la financiación de los servicios fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales) que se reparte entre CCAA en función de la necesidad estimada. A este fondo se le denomina *Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FG)*. La territorialidad se obtiene permitiendo que cada CCAA se quede con un 25 % de los que recauda con los impuestos cedidos². De esta forma, los recursos iniciales, RI_j , que tiene la j -ésima comunidad autónoma (CA) con el sistema actual son:

$$RI_j = AN_j + 0,25 T_j \quad [1]$$

donde A es la cuantía del FG, N_j la necesidad relativa de la j -ésima CA y T_j la recaudación potencial³ de la j -ésima CA por impuestos cedidos. En la práctica el fondo A se dota con un 75 % de la recaudación de las CCAA por tributos cedidos y una aportación del Estado. La necesidad relativa, N_j , es igual al tamaño de la población ajustado por necesidad.

El ajuste por necesidad se realiza utilizando una suma ponderada de indicadores de necesidad. Formalmente, $N_j = [\sum_i a_i (x_{ij}/X_i)]$ donde (x_{ij}/X_i) es el valor relativo para la CA del i -ésimo indicador de necesidad y a_i el peso que tiene el indicador. Los indicadores más importantes son la población protegida equivalente⁴ relativa (peso 38 %), la población total relativa (30 %), la población relativa menor de 16 años (20,5 %) y la mayor de 65 años (8,5 %). El primer indicador parece querer aproximar la necesidad de sanidad, el segundo la necesidad global, el tercero la de educación y el cuarto la de los servicios sociales. En el otro extremo, la superficie

¹ Un sistema descentralizado es territorial cuando los recursos que se queda una región dependen de la recaudación que se ha generado en la región.

² El 75 % restante se aporta al fondo igualatorio.

³ Para evitar los desincentivos a recaudar, en todos los cálculos de impuestos el sistema utiliza la recaudación potencial por los impuestos cedidos (llamada también recaudación normativa) en vez de lo efectivamente recaudado. Esta cuestión se analiza en la sección 3.

⁴ Esto es igual a la población cubierta por la sanidad pública ponderando cada grupo de edad por un indicador del coste de proveer sanidad al grupo.

(1,8 %) y la dispersión (0,6 %) juegan un papel menor y se incluye un *bonus* para Baleares y Canarias a través de la variable denominada insularidad (0,6 %).

El problema de esta fórmula es que tanto las variables como los pesos asignados a cada una de ellas son arbitrarios y tienen que ver más con la aceptabilidad política de los resultados que con una medida real de la necesidad. ¿Por qué la población tiene un peso del 30 % y no del 40 %? ¿Por qué no se incluyen variables de necesidad como el paro o la tasa de pobreza, o de coste de provisión como los precios relativos? En realidad, como se comprueba más adelante, los resultados que produce esta definición de necesidad son muy cuestionables por lo que, como poco, es una mala medida de la necesidad.

Con todo, la fórmula [1] delimita la financiación de las CCAA con claridad. Se sabe cuánto aporta cada uno a la solidaridad (el 75 % de lo recaudado) y cómo se distribuye el fondo igualatorio. Si la fórmula hubiera sido el final del sistema, ciertamente hubiera habido conflictos sobre si se han cedido suficientes impuestos (T), sobre si la parte territorial (el 25 %) es grande o pequeña o si las variables distributivas del fondo igualatorio son adecuadas o no. Pero en lo esencial el sistema hubiera sido mucho menos conflictivo que el actual. Sin embargo, el sistema no se detuvo aquí y se añadieron dos tipos de transferencias (suficiencia y convergencia) que, como siempre, distorsionaban lo anterior, añadían oscuridad al sistema e intentaban beneficiar a algunos.

El denominado Fondo de Suficiencia (FS) es especialmente sorprendente porque lo que hace en el año base del sistema es deshacer el resultado de la fórmula [1]. Simplemente distribuye los mismos recursos que en [1] según una definición de necesidad distinta y ajusta los recursos de cada CCAA por la diferencia entre lo que obtienen con la nueva definición y lo que obtenían con [1]. De esta forma la transferencia de suficiencia (TS), que recibe cada CA en el año base es:

$$TS_j = \bar{N}_j - RI_j \quad [2]$$

donde \bar{N}_j es la necesidad definida como la suma de lo que recibía la CA con el sistema previo más la parte que se le da (con unos criterios diferentes a los que se usan en la fórmula [1]) de los nuevos recursos que se inyectaron al sistema en el año base. Esta transferencia de suficiencia, TS_j , puede ser positiva o negativa.

Evidentemente, todo esto es un tanto absurdo y abiertamente engañoso porque cuando se suma la participación en [1] y en [2] se obtiene que los recursos de una CA, \bar{R}_j , son:

$$\bar{R}_j = RI_j + FS_j = \bar{N}_j \quad [3]$$

O, lo que es lo mismo, lo que recibe una comunidad es independiente de los factores que el modelo dice determinan la necesidad (los de la fórmula [1]) y carece de componente

territorial. Lo que recibe depende solo de lo que recibía con el modelo anterior más lo que le toca de una distribución *ad hoc* de nuevos recursos. Es decir el sistema iguala todos los recursos y lo hace según una definición de necesidad distinta a la que dice que debería usarse.

En los años posteriores (t) al año base (2007) las cosas no cambian demasiado. Los recursos iniciales se recalculan anualmente con la fórmula [1], y la TS se obtiene actualizando (según el crecimiento de los ingresos fiscales del Estado) su valor año base (la fórmula [2]). Por tanto, los recursos en el año t , \bar{R}_j^t , serán:

$$\bar{R}_j^t = RI_j^t + FS_j^t = \bar{N}_b^j (1 + \alpha_t) + [RI_j^t - RI_b^j (1 + \alpha_t)] \quad [4]$$

donde b hace referencia al año base del acuerdo y α_t a la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales del Estado entre año base y el año t . Lo que esta ecuación pone de manifiesto es que la necesidad en el año base (actualizada según el crecimiento de los ingresos fiscales del Estado) según los criterios antiguos, sigue siendo el determinante esencial de los recursos que recibe cada CA en el año t . El único ajuste se produce si hay diferencias entre las tasas de crecimiento de los impuestos cedidos a las CCAA y lo que recauda el Estado. Y es probable que esto no sea demasiado grande, al menos en el corto y medio plazo.

Además del fondo de suficiencia el sistema de financiación actual tiene otras dos transferencias correctoras del resultado inicial. A estas transferencias se las denomina Fondos de Convergencia (FC). Los dos FC que hay son el Fondo de Competitividad (FCT) y Fondo de Cooperación (FCO). En realidad, ni el FCT tiene que ver con la competitividad ni la el FCO demasiado con la cooperación⁵. Se trata de fondos *ad hoc* para intentar satisfacer las demandas de más recursos por parte de algunas CCAA. Estos fondos, se reparten entre algunas CCAA que cumplen ciertos requisitos y en proporción a indicadores de necesidad que nada tienen que ver con los utilizados previamente. De esta forma, llamando FC_j a los recursos que recibe la j -ésima CA por los fondos de convergencia, los recursos totales finales que proporciona el sistema, RT_j , serán:

$$\bar{R}_j^t = RI_j + FS_j + FC_j = N_j + FC_j \quad [5]$$

De esta forma el sistema acaba repartiendo los recursos con unos criterios distintos a los que dice tener (lo relevante es la necesidad medida con los criterios del anterior sistema y el criterio *ad hoc* de reparto de los nuevos recursos) y tiene una igualación mucho más alta que la que dice tener (porque salvo por los fondos de convergencia, el resto de los recursos se reparten en proporción a la necesidad). Simplemente no es verdad que solo se igualen los recursos

⁵ El FCT se reparte entre las CCAA con recursos per cápita (ajustados por necesidad) inferiores a la media. El FCO entre comunidades pobres, con poca densidad y con crecimiento poblacional bajo. Uno de los requisitos para participar en el FCO es revelador de cómo y por qué se diseñan estos fondos. Según la normativa, uno de los criterios para participar en el FCO es que la CA tenga un crecimiento de población inferior al 90 % de la media y una densidad de población inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media.

para la prestación de necesidades básicas y cada CCAA se quede el 25 % de lo que recauda. Se iguala casi todo y lo que recibe una CA no depende de lo que recauda por impuestos cedidos⁶.

2.2. Evolución dinámica

Los diferentes componentes de los recursos totales evolucionan de forma distinta en el tiempo. Los determinantes principales de la evolución de los recursos son el crecimiento de la capacidad tributaria de las CCAA⁷ y el de la recaudación del Estado. La primera, afecta a parte del FG, y a la parte de la recaudación por impuestos cedidos que se quedan las CCAA. La tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del estado⁸ (ITE), afecta a los demás elementos del modelo (parte del FG financiada por el Estado, FS y FC).

Por tanto, la evolución de los recursos de las CCAA está determinada por la evolución de la recaudación (propia y del Estado). No hay mecanismos previstos para compensar las caídas coyunturales de recaudación o el posible aumento (o disminución) de la importancia relativa de las competencias de las CCAA. Por ejemplo, el envejecimiento de la población hará que aumente el coste de la sanidad y la dependencia, que son dos competencias autonómicas básicas. Este aumento del coste de provisión debería conllevar un aumento de la participación de las CCAA en los impuestos. Sin embargo, el sistema no prevé nada de esto. Establece una división fija de los ingresos entre el Estado y las CCAA lo que, a su vez, presupone que el coste relativo de provisión de las competencias de cada nivel de gobierno es constante en el tiempo.

Se puede pensar que no es necesario que el FG se ajuste de forma automática. Después de todo las CCAA tienen capacidad normativa y pueden subir sus impuestos propios si coyuntural o estructuralmente necesitan más recursos. Este enfoque tiene, sin embargo, un problema. Para pagar el mismo incremento de gasto (per cápita) en un servicio fundamental, por ejemplo en sanidad, las CCAA pobres tendrían que subir los tipos impositivos más que las ricas. El resultado sería un sistema sanitario de gasto igual en todas las CCAA, pero que supone menos impuestos en las CCAA ricas que en las pobres. La alternativa sería que los aumentos de impuestos fueran iguales pero los niveles de provisión de servicios públicos fundamentales fueran diferentes.

A quien considere que es legítimo que las regiones de un país ofrezcan servicios básicos diferentes o que lo hagan a coste diferente para sus ciudadanos estas alternativas le pueden parecer razonables. Sin embargo, quien piense que lo deseable es la uniformidad de provisión a igualdad de coste, las considerará inaceptables. De hecho, esta es la idea que subyace a la creación del FG en España porque lo que intenta es, precisamente lograr la igualdad de provisión a igualdad de coste. Por eso se financia con ingresos comunes y se distribuye según la necesidad. Por tanto, pretender que las CCAA financien parte de sus servicios básicos con

⁶ Esta afirmación se refiere al año base. Como ya se ha señalado en el ecuación [4], en los demás años puede haber algún alejamiento no muy grande del principio de necesidad estricta.

⁷ Esto es igual a la recaudación normativa por impuestos cedidos.

⁸ Estos se definen como la recaudación del Estado excluidos los impuestos cedidos.

impuestos propios va en contra de la lógica igualitarista que subyace la modelo actual de financiación. Simplemente, si por alguna causa (una crisis o un aumento de la necesidad) los ingresos que la el sistema no permiten cubrir los niveles adecuados de servicios básicos, es contrario a la lógica igualitarista del sistema que las CCAA tengan que obtener los ingresos adicionales con impuestos propios.

2.3. Los resultados financieros del modelo

La Tabla 1 resume los recursos que aporta el sistema a cada CCAA a competencias homogéneas y tipos impositivos iguales para los impuestos cedidos. Para lo primero se elimina la financiación que reciben las CCAA para competencias singulares. Para lo segundo los ingresos tributarios se miden en términos normativos lo que, en principio, es equivalente a medirlos a tipos iguales⁹. Las primeras columnas cuantifican los recursos per cápita y los desglosan según el origen de los recursos. Las dos últimas columnas analizan los resultados per cápita con la población ajustada por la necesidad y en porcentaje del PIB. Cabe recordar que, aunque no forma parte del sistema de financiación estricto, las CCAA menos ricas reciben otros fondos adicionales¹⁰ para financiar inversiones. Estos fondos no se incluyen en este análisis.

El FG se distribuye en función de la necesidad ajustada. Por eso no es extraño que produzca diferencias de recursos per cápita (sin ajustar). Dado que el FG se reparte en proporción a la necesidad, quien tiene menos recursos per cápita es porque se supone que tiene menos necesidad per cápita. Dado esto, la Tabla 1 pone de manifiesto que con los indicadores de necesidad utilizados Andalucía y Valencia son las regiones que junto con Madrid tienen menos necesidad per cápita. Castilla-León, Galicia, Aragón y Extremadura son, por el contrario, las de más necesidad. La lógica que conduce a este *ranking* de necesidad es, como poco, cuestionable. Esta lógica subjetiva de necesidad en la que se basa el modelo puede llegar a producir diferencias de 210 euros, equivalentes a casi el 15 % del FG per cápita.

Los recursos tributarios ofrecen mayores diferencias que el FG. Sin Canarias las diferencias puede llegar a casi 300 euros (equivalente a casi un 1,8 % de los impuestos per cápita). Canarias, por su régimen fiscal especial y sus impuestos especiales propios (hidrocarburos y tabacos), obtiene casi el doble que el promedio. Cabe señalar que, a diferencia de lo que recaudan otras CCAA, Canarias no aporta nada de estos recursos al FG. Canarias es, en cierto sentido, un híbrido entre el sistema común y el sistema foral.

En todo caso, la principal fuente de diferencias per cápita está en el FS y en los FC. El FS puede dar lugar a diferencias de hasta 1.130 euros, que es más del 50 % de los recursos promedio de todas las CCAA. El objetivo de este fondo es restablecer el statu quo previo a la reforma y reproducir una distribución *ad hoc* de los nuevos recursos con los que se dotó

⁹ El problema es que en el caso de los impuestos tradicionales de las CCAA y de las tasas, los criterios para medir la recaudación normativa son más que cuestionables.

¹⁰ Son los denominados fondo de compensación y complementario. La cuantía es bastante limitada. Los fondos se dotan con el 30 % de la inversión no militar del estado y en el año 2013, por ejemplo, equivalía a en torno el 1 % de lo que se distribuía con el sistema general.

al sistema. En buena medida el FS invalida la distribución según los dos primeros criterios (fondo de garantía y recursos tributarios) que se supone que es la distribución que busca el modelo. Las grandes beneficiarias del FS son Cantabria, La Rioja y Extremadura. Las grandes perjudicadas Baleares, Valencia, Cataluña, Madrid y, en menor medida, Murcia. Exceptuando a Canarias, estas perjudicadas coinciden con las que obtienen más recursos tributarios. De esta forma, el FS elimina buena parte del elemento de territorialidad del sistema. Los fondos de convergencia tienen un impacto menor para la mayoría de las CCAA. Sin embargo, son una fuente importante de ingresos para Baleares y Valencia, en parte como compensación por el FS.

Tabla 1. Recursos proporcionados por el sistema de financiación (financiación homogénea^a) (2013)

	PIB per capita ^b	Per cápita					Per cápita ajustada ^d	PIB (%)
		Fondo de garantía	Recursos tributarios ^c	Fondo de suficiencia	Fondos de convergencia	Total		
Extremadura	71	1.749	371	347	105	2.572	2.405	16,9
Andalucía	76	1.586	389	-35	50	1.990	2.052	12,1
Castilla-La Mancha	82	1.729	420	37	99	2.284	2.161	13,0
Reg. de Murcia	84	1.605	411	-119	89	1.985	2.023	11,0
Com. Valenciana	87	1.571	451	-292	211	1.941	2.021	10,4
Islas Canarias ^e	88	1.664	971	-85	95	2.645	2.601	14,0
Asturias	90	1.736	521	91	94	2.442	2.301	12,6
Galicia	91	1.763	455	89	95	2.402	2.229	12,3
Cantabria	93	1.654	559	506	92	2.811	2.780	14,2
Castilla y León	96	1.781	494	151	91	2.517	2.312	12,2
Islas Baleares	108	1.628	574	-625	527	2.105	2.115	9,1
La Rioja	110	1.688	510	361	84	2.644	2.562	11,2
Aragón	113	1.749	555	125	31	2.461	2.301	10,2
Cataluña	120	1.613	575	-203	91	2.075	2.105	8,1
Madrid	139	1.573	661	-244	37	2.027	2.108	6,8
Total	100	1.636	487	-95	99	2.128	2.128	9,9
Máx./min.	2,0	1,13	1,78/2,62	-0,81	16,78	1,45	1,47	2,48
Máx.-min.	14.587	210	290/600	1130	496	870	758	10,1

a. A competencias iguales. Elimina, por tanto, la financiación para competencias singulares de las CCAA; b. Índice; c. Recaudación en términos normativos; d. Población ajustada por necesidad; e. Incluye los obtenidos por el régimen fiscal especial y por los impuestos sobre combustibles y tabaco; f. Primera cifra sin Canarias, segunda con Canarias.

Fuente: liquidación de recursos del sistema de financiación de las CCAA (2013). *Informe económico de Canarias* (2013) e INE. Elaboración propia.

Los recursos totales per cápita son la suma de un fondo redistributivo, un componente territorial y de los fondos *ad hoc* de suficiencia y convergencia. Y el resultado son diferencias de recursos per cápita que, en muchos casos carecen de justificación evidentes. Estas diferencias pueden llegar hasta los 870 euros per cápita (Cantabria *vs.* Valencia) equivalentes a una diferencia de recursos per cápita del 45 %.

Para valorar estas diferencias de recursos per cápita hay que recordar que, en la práctica, los sistemas de financiación son una combinación de igualación y territorialidad. Por ello, si ignoramos las diferencias de necesidad, las únicas distribuciones aceptables de recursos per cápita son las que dan los mismos recursos per cápita (si el sistema es muy igualitario) o aquellas en la que los recursos son crecientes con la renta per cápita de las regiones (si el sistema tiene elementos de territorialidad). Lo que en ningún caso es razonable es que las CCAA más ricas tengan menos recursos per cápita. Salvo que se crea que lo residentes en las CCAA más ricas, además de pagar más impuestos tengan que recibir menos prestaciones.

Como muestra La Tabla 1, la distribución que resulta del sistema actual no cumple el criterio de recursos per cápita no decrecientes y da lugar a diferencias arbitrarias entre CCAA similares. ¿Por qué Madrid o Cataluña van a tener menos recursos para financiar sus competencias en otras CCAA? ¿Cuál es la razón para que Cantabria tenga un 32 % más de recursos que la media un 45 % más que Valencia? ¿Por qué Murcia, Valencia o Andalucía tienen tan pocos recursos per cápita para financiar sus necesidades en comparación tanto con la media como con CCAA similares?

Alguien puede decir que esto se deriva de las diferencias de necesidad entre CCAA. Este argumento presenta varios problemas. El primero es no hay una forma objetiva de medir la necesidad de una región. Toda elección de variables y de pesos para esas variables para medir la necesidad es subjetiva. ¿Se deben tomar en cuenta los costes de provisión o solo el número de personas beneficiaras? ¿Si se incluyen costes, cuáles deben tomarse en cuenta? ¿Qué necesidades se deben incluir y qué peso se debe dar a cada una de ellas a la hora de calcular la necesidad total? En realidad la mera idea de dar pesos a las diferentes necesidades (educación, sanidad, etc.) conlleva el supuesto de que hay una forma óptima de dividir el dinero entre estas necesidades. Pero luego este dinero se da a las CCAA como transferencia incondicionada con lo que pueden gastarlo en lo que quieran. Una CA puede, por ejemplo, recibir una TG bajo el supuesto implícito de que el 30 % de debe dedicar a sanidad, pero al final gastar solo el 25 %. ¿Significa esto que los pesos dados eran incorrectos o que es aceptable un sistema en el que las CCAA reciben dinero por una necesidad y lo utiliza en otra? O por ponerlo de otra forma, no es muy coherente introducir indicadores de necesidad en un sistema de transferencias incondicionadas.

La realidad es que nadie puede pretender que una fórmula para medir la necesidad de varias prestaciones es objetiva, porque todas tienen una subjetividad notable. Por ello, una solución razonable puede ser la de simplemente tomar la población de una región como indicador de necesidad. Esto presupone que las diferencias de necesidad se compensan y, al final,

las necesidades totales acaban siendo proporcionales a la población. Además no impone a las CCAA ninguna distribución implícita de dinero entre diferentes necesidades.

En todo caso, incluso si aceptaremos la más que dudosa hipótesis de que la medida que utiliza el sistema actual de financiación es una buena medida de necesidad, el resultado está muy lejos de igualar los recursos por unidad de necesidad o, si se acepta que parcialmente que el sistema sea territorial, que la financiación por unidad de necesidad sea creciente con la renta. Para analizar esta cuestión la penúltima columna de la Tabla 1 calcula los recursos por unidad de necesidad. En el modelo actual, el FG se reparte según la necesidad, y los recursos tributarios según la renta. El resto de fondos, sin embargo, utiliza criterios *ad hoc*. Por ello no es extraño que en el resultado final haya diferencias notables que, además, no tienen nada que ver ni con la necesidad (mal medida como lo está en el modelo) ni con la renta. Incluso con el ajuste por necesidad, Cantabria, Canarias y La Rioja siguen siendo las ganadoras del sistema mientras que las CCAA más ricas, Andalucía, Murcia y Valencia son las perdedoras. Y allí donde se mire aparecen diferencias de financiación sustanciales entre CCAA similares. Por ejemplo, Andalucía recibe mucho menos que sus similares, Canarias mucho más, Baleares menos, La Rioja más, etc.

Los resultados de recursos como porcentaje del PIB presentan conclusiones parecidas. Si se comparan las CCAA con las similares (en renta) Andalucía, Murcia, Valencia y Baleares parecen peor tratadas que el resto. Canarias y Cantabria aparecen como las más beneficiadas.

En suma, el resultado en recursos del sistema de financiación suscita numerosas dudas. Por un lado, en general, da menos recursos per cápita (y por unidad necesidad) a las CCAA más ricas. Por otro crea diferencias arbitrarias entre CCAA y trata de forma muy diferente a CCAA similares. Las causas de estos problemas están en una medida arbitraria de necesidad y en unos fondos *ad hoc* que desvirtúan los objetivos distributivos del modelo.

2.4. La autonomía de ingreso y gasto de las CCAA

El sistema de financiación parece conceder una autonomía amplia de ingreso y gasto a las CCAA. La realidad es bastante distinta y la crisis lo ha puesto claramente de manifiesto. En el ámbito de ingresos la principal fuente potencial que tienen las CCAA para aumentarlos es el IRPF. El Gobierno central sin embargo estableció una tarifa complementaria que llevó el tipo marginal máximo al 54 %¹¹ y prácticamente dejó a las CCAA sin espacio para subir los tipos marginales propios. Más aún, las CCAA solo vieron una parte pequeña de lo recaudado por la tarifa complementaria. De igual forma, las CCAA vieron también muy poco del aumento de recaudación por impuestos indirectos, porque lo que les correspondió de estos aumentos se restó del fondo de suficiencia¹².

¹¹ Suponiendo que la CA aplicara aun tipo igual al de referencia del Estado. Esto es, al que aplica el Estado (sin tarifa complementaria).

¹² Al igual que con la tarifa complementaria, el único efecto fue el que se produjo a través de los ITE.

En este contexto las únicas alternativas de las CCAA que querían mas ingresos han sido subir un poco los tipos marginales (en Andalucía, Asturias y Cataluña han llegado al 56 %¹³), subir los tipos de los impuestos cedidos tradicionales o crear nuevos impuestos. Ninguna de estas subidas era, sin embargo, susceptible de producir ingresos adicionales sustantivos.

La incapacidad real de obtener ingresos adicionales en la crisis se ha visto agravada porque el estado, lejos de repartir el déficit pactado con Bruselas en proporción al peso de cada nivel de gobierno, se ha quedado él mismo con la parte esencial del déficit. Por ejemplo, en el año 2015, a pesar de que las CCAA realizaban más del 30 % del gasto se les asignó poco más del 15 % del déficit. En el año 2016, incluso menos, el 10 %. El Estado, por contra, a pesar de que su peso no llega al 25 % del gasto se ha reservado entre el 70 y el 80 % del déficit.

El resultado ha sido que el Estado controlando los ingresos, el déficit y con mayor capacidad de endeudamiento ha determinado lo esencial de la política presupuestaria de las CCAA durante la crisis.

3. Los problemas del sistema

El análisis anterior sugiere que algunos de los problemas del sistema actual de financiación de las CCAA son los siguientes:

a) Falta de transparencia y objetivos bien definidos

El sistema actual de financiación es opaco y carece de una lógica subyacente. En realidad, lo que en principio parecen objetivos bien definidos acaban siendo distorsionados por la adición de fondos que solo sirven para que la distribución sea políticamente aceptable. El FS es especialmente sorprendente porque anula la distribución que se deriva del modelo que propone el sistema y la sustituye por la que se obtenía con el modelo anterior más una distribución ad hoc de fondos adicionales. En realidad esto no es nada nuevo porque históricamente el sistema de financiación ha estado lleno de modulaciones, ajustes, garantías fondos y subfondos que convertían al sistema en una caja, si no negra, bastante oscura en la que las CCAA solo se fijaban en el resultado.

b) Utilización política del sistema

Lejos de buscar un diseño general razonable en lo económico y aceptable en lo político, con frecuencia el sistema ha sido utilizado como un instrumento político para premiar a algunos y penalizar a otros. Las CCAA afines al gobierno de turno y las que eran necesarias para lograr mayorías parlamentarias casi siempre han logrado acuerdos favorables. Canarias, Cataluña y, en otro contexto, el País Vasco se han beneficiado de esta situación.

¹³ Hay CCAA que, no obstante, han bajado los tipos en comparación con la tarifa de referencia. Madrid lo ha bajado 2,5 puntos y La Rioja 2 puntos.

c) *Definición de necesidad*

La necesidad se mide como una suma ponderada de diferentes indicadores. Tanto los indicadores como los pesos son arbitrarios. No se derivan de ningún estudio objetivo sino de que producen un resultado adecuado. Pero se podrían proponerse otros indicadores y otros pesos igualmente razonables que produjeran resultados diferentes. El problema es, obviamente, que cualquier elección de indicadores y pesos es subjetiva, por lo que en el mejor de los casos se deben utilizar indicadores muy simples y generales de necesidad.

En realidad, utilizar indicadores detallados de necesidad en un sistema de transferencias incondicionales tiene problemas conceptuales. Dado que los pesos de los indicadores reflejan el peso que se da a las diferentes necesidades (sanidad, educación, etc.) pero la transferencia que se da es incondicionada, puede ocurrir que el dinero se acabe gastando en cosas diferentes a la necesidad que teóricamente ha dado lugar a recibir ese dinero. Simplemente, dar una transferencia incondicionada en función de la necesidad estimada es conceptualmente cuestionable porque nada garantiza que se gaste en las necesidades que han justificado la transferencia.

d) *Fondos ad hoc distorsionadores de los resultados*

La Ley de financiación se basa, en principio, en un equilibrio que da un peso de algo menos del 25 % a la territorialidad y de algo más del 75 % a la igualdad¹⁴. La idea es limitar la redistribución entre CCAA y, al mismo tiempo, garantizar la igualdad de prestaciones en los servicios públicos fundamentales. Sin embargo a este esquema general se le añaden unos fondos (suficiencia y convergencia) que distorsionan el resultado final y hacen que lo que se recibe cada CCAA esté determinado más por lo que recibía antes de la reforma que por los indicadores de necesidad que establece el sistema o la recaudación propia por impuestos cedidos. El caso del fondo de suficiencia es especialmente llamativo porque en lo esencial deshace el resultado del fondo de garantía y del 25 % de recursos repartidos en base territorial. Y al final, como ha ocurrido muchas veces con los sistemas de financiación de las CCAA, lo que se acaba siendo el sistema tiene poco que ver con lo que se dice va a ser.

Al final, estos fondos acaban, de hecho, alejando la distribución de recursos tanto de la igualdad per cápita como de la igualdad por unidad de necesidad. También difuminan el elemento territorial que parece querer incluir el sistema de financiación.

e) *Resultados distributivos difícilmente justificables*

Todo modelo de financiación debe tener un componente igualatorio y otro territorial. Esta filosofía se materializa en el sistema español a través un fondo de garantía igualatorio y el principio de que las CCAA se queden con el 25 % de lo que recaudan en su jurisdicción los impuestos cedidos. Este tipo de modelo implica que comunidades

¹⁴ El fondo de garantía, que busca la igualdad de prestaciones por unidad de necesidad, se nutre con el 75 % de los tributos cedidos y una aportación del estado.

similares (en renta) deben tener recursos similares (per cápita o por unidad de necesidad) y que las más ricas deben tener más recursos. Cuanto mayor sea el componente igualatorio menores serán las diferencias entre ricos pobres. En última instancia puede desaparecer si todos los recursos se igualan, pero no lo que no es razonable es que las más ricas tengan menos recursos. Frente a esto, y como resultado de una medida sesgada de necesidad y, más importante, de unos fondos distorsionarios *ad hoc*, el sistema común da lugar a diferencias de recursos per cápita que son difícilmente justificables. Los problemas son de una doble índole:

- a) Las CCAA más ricas tienen menos recursos. Esto supone que los más ricos, además de pagar más parecen tener derecho a menos prestaciones.
- b) CCAA similares reciben recursos radicalmente distintos. Andalucía, Murcia, Valencia y Baleares parecen peor tratadas que el resto. Canarias y Cantabria aparecen como las más beneficiadas.

En realidad, incluso utilizando la mala definición de necesidad en la que se basa el modelo y analizando los recursos por unidad de necesidad los resultados son similares.

f) *Recaudación normativa*

A efectos del sistema de financiación los recursos que provienen de los impuestos cedidos y las tasas afectas a los servicios traspasados no se calculan por su valor real sino por el denominado valor normativo. Esto es, según lo que se recaudaría en cada CA si los tipos y la gestión fueran iguales a los del resto de CCAA. Esto es correcto porque, por el diseño del sistema, si se utilizaran las recaudaciones reales las CCAA tendrían incentivos para recaudar poco.

El problema es que en el caso de los impuestos cedidos tradicionales¹⁵ y las tasas el criterio que se utiliza es notoriamente imperfecto. Básicamente lo que se hace es, actualizar lo que se recaudaba en el año de la cesión del impuesto o la tasa, combinado en algunos casos con una revisión en el 2009¹⁶. Esto se traduce en divergencias sistemáticas (al alza o a la baja) entre la recaudación real y la normativa. Si las divergencias fueran uniformes (de igual cuantía per cápita o por unidad de necesidad) esto no supondría ningún problema porque no afectaría a los recursos finales que reciben las CCAA. Pero no es así, y algunas comunidades tienen infravaloraciones mucho mayores que otras. Por ejemplo, la recaudación real por tasas en Andalucía es 1,9 veces la normativa, pero en Valencia es 7,2 veces. En la tasa de juego, el mínimo es 0,22 en Valencia y el máximo 0,57 en Cantabria. Y lo mismo ocurre con los demás impuestos¹⁷. La ratio real/normativo varía sustancialmente entre CCAA¹⁸. El hecho de

¹⁵ Patrimonio, Sucesiones y Donaciones (ISD), Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (IyAJD) y Tasa de Juego.

¹⁶ En el año 2009 se duplicó el valor normativo de ISD y en IyAJD se ajustó el valor del año 2007 al 85 % de la recaudación efectiva de dicho año. Para más detalles y un análisis de esta cuestión véase LÓPEZ LABORDA (2016). La cuestión del criterio normativo también se analiza en DE LA FUENTE (2016).

¹⁷ Estos cálculos se han hecho a partir de los datos para el 2013 de la Tabla 1 de DE LA FUENTE (2016).

¹⁸ Una parte de las variaciones puede deberse a diferencias de tipos pero otra parte importante se debe sin duda a los errores de medición.

que las divergencias no sean iguales entre impuestos y entre CCAA implica que hay CCAA que salen perjudicadas y otras beneficiadas por el uso del criterio normativo lo que, nuevamente, distorsiona el resultado final.

g) Ausencia de capacidad fiscal efectiva durante la crisis

El impuesto con mayor capacidad recaudatoria sobre el que las CCAA tienen capacidad decisoria es el IRPF. Como ya se ha señalado, durante la crisis se ha comprobado que, sin embargo, que esta capacidad es limitada. El Gobierno central con sus propias subidas ha cerrado de facto los espacios fiscales de las CCAA en el IRPF y las CCAA han recibido muy poco de la tarifa complementaria o los aumentos de impuestos indirectos.

La ausencia de capacidad fiscal real se ha traducido en que CCAA no han podido responder de forma efectiva la caída de ingresos durante la crisis. Si a esto se añade que el Gobierno central ha dado a las CCAA una parte del déficit que es menos de la mitad de su peso en el gasto, el resultado ha sido que, de facto, el Gobierno central ha controlado la política presupuestaria de las CCAA durante la crisis.

h) Ausencia de mecanismos automáticos de reequilibrio vertical

A lo largo del tiempo el coste provisión de las competencias del Estado y las CCAA pueden cambiar. Por ejemplo, el envejecimiento puede afectar de forma más importante al coste de las competencias autonómicas que a las del Estado. De igual forma, puede ocurrir que lo que la sociedad esté dispuesta a pagar la sanidad o la educación aumente en relación a otras competencias. El sistema actual no permite hacer frente a estas contingencias porque implica una división fija de los ingresos fiscales entre las CCAA y el Estado. Simplemente no hay mecanismo alguno que permita aumentar el porcentaje de participación de las CCAA en los ingresos generales de las Administraciones públicas.

La ausencia de este mecanismo es especialmente importante porque las CCAA tienen una capacidad fiscal baja y, además, como se señala a continuación no es razonable que cada una de ellas financie con impuestos propios los servicios públicos fundamentales.

i) Inadecuación de los impuestos propios para financiar los servicios fundamentales

Cuando los ingresos fiscales caen o aumenta la necesidad de estos servicios, no es razonable que los recursos adicionales se obtengan aumentando los ingresos propios. La razón es que para financiar los mismos recursos adicionales per cápita las CCAA pobres debería subir los tipos impositivos más que las CCAA ricas. Es decir que, por ejemplo, ante una caída de ingresos como la que ha ocurrido durante la crisis, una CA pobre para mantener el mismo nivel de sanidad que una CA rica debería poner impuestos más altos. Esto va en contra de la misma esencia del Estado del Bienestar y de la lógica que subyace al FG. Esto es, que las prestaciones de los servicios fundamentales sean iguales en todas las CCAA y que el coste se reparta entre todos los ciudadanos del país.

j) *El equilibrio territorialidad igualdad*

Al margen de otras cuestiones técnicas, el diseño del sistema de financiación debe buscar un equilibrio basado en el consenso político entre territorialidad e igualación. Esto es, decidir y explicitar qué parte de los recursos asignados a las CCAA se deben distribuir igualitariamente y qué parte según donde se han generado los ingresos. En el modelo actual, contrariamente a lo que pudiera parecer, no hay territorialidad y por ello los recursos per cápita (incluso si ajustados por necesidad) de las CCAA más ricas son más bajos.

Dotar de territorialidad significativa al modelo puede ser complicado porque todo lo que se dé a las CCAA de lo generado en su territorio reduce de la igualación actual. Es decir, salvo que se aumente los recursos del sistema cada euro adicional que reciban las CCAA ricas reducirá en un euro los que reciben las pobres. El problema se agrava porque, en lo esencial, toda la redistribución del sistema actual de financiación de las CCAA lo pagan entre Madrid, Cataluña. En este contexto, salvo que se dotara de más recursos al sistema, introducir niveles importantes de territorialidad reduciría de forma significativa los recursos de las CCAA más pobres (que son las que más se benefician de la igualación)

k) *Incorporación de Cataluña al sistema*

La aceptación por parte de Cataluña del modelo común es una cuestión política que trasciende a los elementos técnicos del modelo común. En todo caso, es claro que por razones financieras y de gestión fiscal, Cataluña no puede tener un sistema foral. En el ámbito financiero porque los recursos adicionales de Cataluña con un sistema foral (en torno a 0,8 puntos del PIB de España¹⁹) requerían una reducción de los ingresos de las demás CCAA o que el Estado los supliera con fondos provenientes de impuestos generales. Además las demás CCAA que se beneficiarían con un sistema foral (Madrid y Baleares) lo solicitarían de forma inmediata. El problema de gestión es que si se descentralizara a Cataluña la recaudación de impuestos, aumentaría la presión fiscal indirecta para las empresas y es probable que, por problemas de coordinación e intercambio de formación, aumentara el fraude. En realidad, el sistema foral solo se puede mantener como singularidad de los que ya lo tienen, no extendiéndolo a más CCAA

Probablemente, la única vía para incorporar Cataluña es introducir cierto grado de territorialidad en el sistema. Como ya se ha señalado la territorialidad que se puede introducir es limitada y, como se sugiere más adelante, habrá que compensar, al menos temporalmente, a las demás CCAA por los recursos que pierden porque se introduce territorialidad.

¹⁹ Esto equivale a 4,3 puntos del PIB de Cataluña. Para más detalles, véase ALTUNA (2015).

4. Las reformas necesarias

Si no se dota de recursos nuevos al sistema, toda reforma es simplemente una redistribución de los recursos actuales entre CCAA. Por ello habría ganadores y perdedores que tratarían de bloquear los acuerdos. En todo caso, si se lograra superar esta oposición sería necesario establecer un periodo transitorio relativamente amplio (al menos un lustro) desde el sistema actual hasta el nuevo. En este periodo transitorio, habría que compensar, al menos parcialmente, a los perdedores de la reforma. Obviamente si, como ha ocurrido en reformas anteriores, se dotara al sistema de más recursos, la transición podría ser más rápida.

Con esta cualificación en mente, el análisis de la sección 3 sugiere que un sistema adecuado debería ser sencillo, basarse esencialmente en la población como indicador de necesidad, igualar la provisión de determinadas prestaciones (igualación vertical), garantizar recursos per cápita similares a CCAA similares (equidad horizontal), hacer que los recursos per cápita no disminuyan con la riqueza de la CA y dotar a las CCAA de la capacidad de ajustar sus ingresos a sus necesidades de gasto.

Para diseñar un sistema con estas propiedades, el punto de partida es dividir los recursos del sistema, R , en dos bloques. El primer bloque $[(1-\alpha)R]$ es igualatorio y se reparte según la necesidad medida, inicialmente, por la población relativa. El segundo bloque (αR) tiene una base territorialidad y se reparte en proporción a donde se han generado los impuestos. Con estas definiciones, los recursos de la j -ésima CA, R_j , serán:

$$R_j = (1 - \alpha)R \frac{P_j}{P} + \alpha R \frac{T_j}{T} = A \frac{P_j}{P} + \beta T_j \quad [6]$$

donde R_j y T_j son la población y los impuestos cedidos a la j -ésima CA, P y T los totales de población e impuestos para el conjunto de las CCAA, A es la parte de los recursos que se reparte según la necesidad y β ²⁰ es la parte de los impuestos cedidos que se quedan las CCAA para sí mismas. Cabe señalar que en el modelo actual, se empieza postulando que $\beta = 0,25$ pero al final tras el juego de transferencias β acaba siendo 0. El valor de β es una cuestión política. En un sistema igualitarista (como el actual de España) $\beta = 0$. Valores elevados de β implicarían problemas para que las CCAA menos ricas pudieran prestar los servicios de forma comparable a los del resto del país. Por eso es probable que los valores aceptables estén por debajo del 25 %.

Por otro lado, en la ecuación [6] se utiliza como indicador de necesidad la población relativa mientras que en el sistema actual, en teoría, se utiliza una suma ponderada de variables aunque, en la práctica, tras la actuación de los fondos de suficiencia y convergencia los recursos acaban dependiendo de otros indicadores diferentes. La población es un criterio transparente

²⁰ $\beta = \alpha(R/T)$. La diferencia entre T y R es la parte de la financiación autonómica que se cubre con aportaciones del estado en vez de con impuestos cedidos. En el sistema actual R/T es 1,1. Es decir n torno al 10 % de los recursos provienen de transferencias del Estado. Idealmente se debería aumentar la cesión hasta que $T=R$.

intuitivo y justo sin sesgos interesados que, además, no predetermina en qué se deben gastar los fondos recibidos de forma incondicional. En todo caso, si se quiere utilizar algún indicador de necesidad debería ser un indicador basado exclusivamente en la estructura de edad de la población y los datos efectivos de gastos promedio de las CCAA en las diferentes competencias. Este indicador de población ajustada debería además recabar un amplio consenso entre todas las CCAA. Si ese indicador fuera I_j , la ecuación [6] pasaría a ser:

$$R_j = A \frac{I_j}{I} + \beta T_j \quad [7]$$

Por otro lado, para que fueran las CCAA las que determinaran de forma efectiva los niveles de provisión de los servicios fundamentales y para que pudieran hacer frente a caídas coyunturales de los ingresos, sería razonable que el nivel de A lo pudieran determinar de forma conjunta las CCAA. Es decir que dependiera de unos impuestos cuyo nivel, t , los deciden conjuntamente las CCAA. De esta forma los recursos de la j -ésima CA serían:

$$R_j = A(t) \frac{P_j}{P} + \alpha T_j \quad [8]$$

A efectos comparativos cabe señalar que con el modelo actual los recursos que recibe una CA, \bar{R}_j , en el año base son el resultado de participar con diferentes indicadores de necesidad (I , P , T) en tres fondos. Primero, los recursos con el sistema previo al 2009 (R_{2009}). Segundo, los recursos que le tocan de los nuevos recursos que se aportaron al sistema (NR) y, tercero, su participación en los fondos de convergencia (FC). De esta forma:

$$\bar{R}_j = R_{2009} \frac{I_j^1}{I} + NR \frac{I_j^2}{I^2} + FC \frac{I_j^3}{I^3} \quad [9]$$

En la práctica, las reformas necesarias para establecer un modelo como el propuesto serían:

- Crear un sistema que tenga un único fondo redistributivo y un componente territorial. Este sistema conllevaría la eliminación de los fondos de suficiencia y los dos fondos de convergencia. En el momento inicial la suma del fondo redistributivo y el territorial sería iguala a la financiación que actualmente reciben las CCAA.
- La elección entre redistribución y territorialidad es una cuestión política. En todo caso, el componente igualatorio debería incluir como mínimo lo necesario para financiar los servicios públicos fundamentales de todas las CCAA. En la versión más igualitarista podría llegar a incluir todos los fondos destinados a las CCAA. Esta versión igualitarista es la que, de facto, subyace al modelo actual.

- c. La dotación del fondo redistributivo se obtendría a partir de una cesta de impuestos actualmente cedidos más lo que aporta el estado a la financiación de las CCAA (fondos de convergencia, de suficiencia, parte del de garantía). La cesta debería incluir parte del IRPF cedido, todo el IVA cedido y los especiales cedidos. Las CCAA deberían tener capacidad para determinar de forma conjunta los tipos que corresponden a su parte del IVA y los especiales. La escala sobre la parte del IRPF cedido que se incorpore al fondo se debería determinar conjuntamente por las CCAA. La parte del IRPF que se incorpora dependerá de la cuantía que se desee tenga el fondo²¹.
- d. Las CCAA si desean aumentar los recursos del fondo, podrían subir los tipos o crear en todas ellas impuestos propios cuyos recursos quedarían afectos al fondo. Además, eventualmente, la aportación de impuesto del estado al fondo debería sustituirse por una cesión adicional de impuestos de igual magnitud recaudatoria.
- e. Este fondo igualatorio sería una propiedad común de las CCAA que si lo consideran necesario podrían tomar prestado conjuntamente contra este fondo. Si hicieran esto podrían evitar tener que subir los impuestos o bajar las prestaciones durante una crisis.
- f. El fondo igualatorio se debe distribuir en proporción a la población. En su defecto, se podría tomar en cuenta la estructura de edad de la población y los datos efectivos de gastos promedio de las CCAA en las diferentes competencias. Pero no se deberían incluir más variables.
- g. Las CCAA se quedarían con todos los ingresos procedentes de impuestos cedidos no incorporados al fondo igualatorio. Esto incluye los impuestos cedidos tradicionales así como la parte del IRPF no incorporada.
- h. Debería establecerse un periodo de transición al nuevo sistema. Idealmente en esta transición el estado debería aportar recursos transitorios para las CCAA que pierden ingresos.

Este sistema tendría las siguientes propiedades:

- a. Los recursos per cápita serían iguales para todas las CCAA (si no hubiera elemento territorial) o crecientes con la recaudación realizada dentro de la comunidad. En todo caso, las CCAA similares tendrían recursos similares.
- b. La distribución de recursos no incluiría elementos de necesidad arbitrarios.
- c. Los impuestos adicionales que puedan ser necesarios para mantener los servicios básicos que se financian con el fondo igualatorio se reparten entre todas las CCAA, en vez de pagar cada una el coste de mantener sus servicios.
- d. Las CCAA podrían determinar conjuntamente el nivel de ingresos que tienen para financiar las competencias básicas financiadas con el fondo igualatorio.

²¹ A los niveles actuales, la suma del IVA cedido, los Especiales y la aportación del Estado es inferior a la cuantía del FS.

- e. La recaudación impuestos no incorporados a la financiación del fondo igualatorio serían propiedad de cada CCAA. Y esto introduciría un elemento real de territorialidad en el sistema.
- f. En épocas de recesión podrían endeudarse de forma solidaria para financiar competencias comunes.
- g. El coste de las CCAA, sería más visible para los ciudadanos.
- h. Sería transparente y sencillo. No habría fondos ad hoc ni reglas que sesgaran los resultados. Además cada CA sabría cuánto aporta al sistema y cuánto recibe del sistema.

5. Conclusiones

El sistema de financiación de las CCAA es el resultado de un largo proceso en el que muchas veces lo político ha primado sobre lo económico. Las sucesivas reformas han ido introduciendo complejidades crecientes cuyo objetivo era muchas veces que el sistema produjera el resultado deseado.

El resultado es un sistema como el actual que está plagado de problemas. Es un sistema poco transparente con múltiples fondos y sub fondos que al final acaban distorsionado el resultado. De esta forma lo que acaba recibiendo cada CA no tiene nada que ver con los indicadores de necesidad que se dice se utilizan, ni la redistribución se limita, como se sugiere, al 75 % de los impuestos cedidos. Al final lo que obtiene cada CA depende de lo que obtenía con el sistema previo al actual más una distribución ad hoc de los recursos adicionales que se aportaron al sistema. No es extraño que el resultado distributivo sea difícilmente justificable. Los más ricos pueden obtener menos recursos que lo más pobres y CA similares reciben recursos muy diferentes. Esto ocurre tanto si se analizan los recursos per cápita como si se mira a los recursos por unidad de necesidad (usando la cuestionable definición de necesidad que se da en el sistema). Otros problemas del modelo son que varios elementos de la denominada recaudación normativa se miden mal, la ausencia de una capacidad efectiva real que se ha puesto de manifiesto durante la crisis, que no hay mecanismos automáticos de reequilibrio vertical y que puede obligar a financiar servicios básicos con impuestos propios (lo que perjudica a las CCAA pobres).

Para solventar estos problemas se han propuestos una serie de reformas que se pueden incorporar total o parcialmente al sistema. La idea es que los recursos se dividan en dos bloques; un bloque redistributivo y otro de base territorial. El primero cubriría como mínimo, los servicios fundamentales y se repartiría en proporción a la población (o, en su defecto, en proporción a la población ajustada por la estructura de la edad). El segundo en proporción a donde se generan los ingresos. Las CCAA podrían decidir el nivel del fondo igualatorio. Para ello parte del fondo se dotaría con una cesta de impuestos que incluiría el IVA y los Especiales

cedidos. A las CCAA se les daría capacidad normativa conjunta en su parte del IVA y los especiales. El elemento territorial estaría compuesto por todos los impuestos cedidos que no se incorporan a la cesta. Por otro lado, las CCAA podrían tomar prestado solidariamente a través de este fondo. En este sistema desaparecerían todos los demás fondos y los recursos que ahora se dedican a ellos se incorporarían al elemento redistributivo o al territorial.

Referencias bibliográficas

- ALTUNA, A. (2015): *La generalización del sistema foral*. Trabajo Fin de Grado, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Bilbao.
- CONFEDERACIÓN CANARIA DE EMPRESARIOS (2016): *Informe Anual de la Economía Canaria 2015*. Disponible en <http://www.ccelpa.org/informe-anual/IA2015/InformeAnual2015.html>.
- DE LA FUENTE, A. (2016): «El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional»; *Fedea Policy Papers* 2016(02). Disponible en <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/02/FPP2016-02.pdf>.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2016): *La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas*. Mimeo. Disponible en http://www.fedea.net/docs/hacienda-autonomica/WRFR_LopezLaborda-RecaudacionNormativa.pdf.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas*. Disponible en [http://www.min-hap.gob.es/es-ES/Areas %20Tematicas/Financiacion %20Autonomica/Paginas/Informes %20financiacion %20comunidades %20autonomas2.aspx](http://www.min-hap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx).



MEDITERRÁNEO ECONÓMICO 30

- I. Valoraciones generales del modelo
- II. Propuestas globales de reforma
- III. La descentralización tributaria
- IV. Las necesidades de gasto y la nivelación
- V. La financiación del gasto social
- VI. Financiación autonómica y estabilidad presupuestaria



EL PAPEL DE LOS IMPUESTOS PROPIOS EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Jorge Martínez-Vázquez
Georgia State University

Resumen

El supuesto clave sobre el que descansa la descentralización es que los gobiernos subnacionales son más responsables y sensibles a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Más allá de las instituciones democráticas, existe un fuerte consenso que la mayor rendición de cuentas asociada con la descentralización solo puede garantizarse cuando los gobiernos subnacionales disfrutan de un alto nivel de autonomía y discreción, y no solo en el manejo de sus gastos sino también en la generación de sus propios ingresos. Este trabajo examina el papel de los impuestos propios en la financiación autonómica, extrae lecciones de las varias perspectivas teóricas sobre la naturaleza de la asignación de tributos, examina las diferentes formas de autonomía tributaria, enumera los criterios a seguir en la asignación de impuestos y finalmente revisa los diferentes instrumentos usados en la práctica internacional.

Abstract

The key supposition on which decentralisation is based is that subnational governments are more responsible for and sensitive to the needs and preferences of their citizens. Beyond democratic institutions, there is a strong consensus that the main accountability associated with decentralisation can only be guaranteed when subnational governments have a high level of autonomy and discretion, and not only in managing their expenses, but also in generating their own revenue. This work examines the role of own taxes when it comes to the financing of autonomous communities, extracts lessons that can be taken from various theoretical perspectives on the nature and allocation of taxes, examines the various forms of taxation autonomy, lists the criteria to be followed in allocating taxes, and finally reviews the different instruments used on an international level.

1. La relevancia de la «autonomía» tributaria en la financiación autonómica

La descentralización ha experimentado grandes avances en todo el mundo en las últimas décadas. Estos cambios han tomado especial importancia en países en vías de desarrollo y en transición. La gran promesa de la descentralización política, administrativa y fiscal es que pueden fortalecer las instituciones democráticas representativas, aumentar la eficiencia del sector público y mejorar el bienestar social y económico de los países que decidan adoptarlas.

El supuesto clave es que los gobiernos descentralizados son, en términos generales, más responsables y sensibles a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Más allá del proceso de elecciones democráticas, existe un fuerte consenso que la mayor rendición de cuentas asociada con la descentralización solo puede garantizarse cuando los gobiernos subnacionales disfrutan de un alto nivel de autonomía y discreción, y no solo en el manejo de sus gastos sino también en la generación de sus propios ingresos. Esta es la razón fundamental de que nos ocupemos en este trabajo sobre el papel de los impuestos propios en la financiación autonómica.

Si la descentralización fiscal efectiva requiere una autonomía significativa en los impuestos la pregunta es ¿qué impuestos deben asignarse a nivel autonómico? ¿Qué nos dicen la teoría de la Hacienda Pública y que lecciones se pueden extraer de la experiencia internacional? Esta temática se conoce en la literatura sobre descentralización fiscal como el «problema de asignación de impuestos»¹.

El objetivo de este trabajo es proporcionar una visión general de cómo abordar el problema de la asignación de tributos o ingresos propios a nivel autonómico. La organización del resto del trabajo es como sigue. La sección 2 extrae lecciones de las varias perspectivas teóricas sobre la naturaleza de la asignación de tributos. La sección 3 examina brevemente las diferentes formas de autonomía tributaria, mientras que la sección 4 enumera los criterios a seguir en la asignación de impuestos. La sección 5 revisa los diferentes instrumentos usados en la práctica internacional. La sección 6 concluye.

2. Lecciones prácticas a extraer de los fundamentos teóricos sobre autonomía tributaria

Mucho se ha escrito sobre el problema de la asignación de tributos a distintos niveles de gobierno. El objetivo de esta sección es ofrecer una breve guía de los fundamentos teóricos y extraer lecciones que nos guíen en su diseño práctico.

Primero, «cerrar la brecha vertical con ingresos adecuados» no es una guía suficiente para la asignación de impuestos propios. Aunque una función importante de la financiación autonómica es cerrar la brecha vertical—diferencia entre las necesidades de gasto de las autonomías y sus propios recursos—no todos los ingresos subnacionales cumplen de forma deseable la función; en particular, los impuestos propios pueden ser preferibles a las transferencias. La brecha vertical típicamente se debe a que los gobiernos centrales se reserven los impuestos más productivos para sí mismos², al mismo tiempo que deciden descentralizar el gasto público.

Segundo, el «principio del beneficio» (los que utilizan el servicio deben pagar sus costos), aunque se haya utilizado así en la literatura clásica (Musgrave, 1938), tampoco es una guía completa para resolver el problema de la asignación de impuestos. A pesar de que este principio nos ayuda a intuir cuál puede ser el precio a los servicios, la cantidad que se debe producir y quién debe pagar por ellos, en la práctica, el poder y la simplicidad del principio del beneficio se ven disminuidos por una serie de factores.

En primer lugar, dentro de la complejidad típica del nivel subnacional con concurrencia y falta de claridad en la asignación de funciones, en muchas ocasiones no es obvio cuál es la institución pública que debe ser compensada. En segundo lugar, a no ser que los cargos se empleen como mecanismo de exclusión, no siempre es fácil identificar quién utiliza el servi-

¹ Véase, por ejemplo, MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, McLURE y VAILLANCOURT (2006).

² Las razones son en su mayoría de política económica—deseo de control, etc.—aunque puede haber ciertas razones técnicas de eficiencia—.

cio. En tercer lugar, pueden presentarse problemas de equidad debido a las diferencias en la capacidad de pago de los usuarios. Por último, la presencia de externalidades puede requerir el uso de transferencias para sufragar una parte del coste de los servicios.

Tercero, aunque se ha avanzado sobre que propiedades económicas deseables deben tener los impuestos a nivel subnacional, realmente a la fecha no existe un marco teórico unificado sobre la asignación de impuestos. Este marco debería resolver al menos dos cuestiones: a) cómo asegurarnos que el nivel de prestación de servicios es eficiente y b) cómo utilizar fuentes tributarias alternativas que presentan diferentes costos marginales a la sociedad. En la literatura nos encontramos con dos vertientes que han permanecido desconectadas pero que cada una de ellas da respuesta a una de las cuestiones fundamentales.

La primera de estas vertientes, basada en la tradición de Musgrave (1959) y Oates (1972), se centra sobre qué atributos de los impuestos son deseables para fomentar decisiones de gasto óptimas, resaltando la importancia de la autonomía tributaria para que los funcionarios públicos proporcionen el nivel y la composición de servicios públicos deseados por los contribuyentes. Dentro de esta tradición se han desarrollado una serie de reglas prácticas. Una de más conocidas y aceptadas es que los gobiernos subnacionales requieren al menos de autonomía tributaria *en el margen* (McLure, 2000a), o que si el euro adicional de gasto se financia con impuestos propios, las decisiones de gasto serán eficientes. Otra regla es que la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y consecuentemente la eficiencia del gasto público aumentan con la importancia relativa de los ingresos propios en los presupuestos subnacionales³. ¿Cuánta autonomía tributaria es deseable entonces? La respuesta en esta tradición es que la autonomía tributaria generada por la asignación de impuestos debe ser lo suficientemente alta como para financiar la totalidad, o la mayoría, de las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales más ricos.

La segunda vertiente de la literatura, basada en la teoría de tributación óptima a nivel nacional, se ha centrado en establecer las condiciones óptimas para el uso eficiente de alternativas fuentes de ingresos a nivel subnacional (Dahlby y Wilson, 1996). Estos trabajos utilizan el concepto de costo marginal de los fondos públicos para caracterizar la distribución óptima de las fuentes de ingresos.

Desde estas dos vertientes en la literatura se pueden sentar las bases de un marco teórico general para la asignación de impuestos (Martínez Vázquez y Sepúlveda 2011). La asignación óptima de impuestos se caracterizaría por un costo marginal idéntico de los fondos públicos para todas las unidades de gobierno y para todas las fuentes de ingreso. Pero la aplicación práctica de estos conceptos está todavía por desarrollarse

Cuarto, a pesar de los claros beneficios derivados de la autonomía tributaria, en la práctica internacional es frecuente observar un bajo uso de ella. Una parte por lo menos de la explicación radica en razones de economía política. El bajo uso de la autonomía tributaria a nivel subnacional puede interpretarse como el resultado de un equilibrio voluntario entre los dos principales actores involucrados. Los gobiernos centrales son reacios a delegar poderes tribu-

³ Estos resultados también requieren que los funcionarios no puedan disfrutar de una restricción presupuestaria blanda (RODDEN *et al.*, 2003).

tarios por temor a tener que competir con los gobiernos subnacionales por las mismas bases imponibles o por miedo a perder el control de la política fiscal a nivel macroeconómico. Al mismo tiempo, los gobiernos subnacionales son reacios a asumir la responsabilidad de recaudar sus propios impuestos ya que ello puede conllevar decisiones políticamente impopulares. Al final, las transferencias son la fuente de financiación preferida por las dos partes interesadas. Ciertos aspectos técnicos –por ejemplo los bajos niveles de capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales– pueden también ser parte de la explicación.

3. ¿Cuáles son las formas más deseables de autonomía tributaria?

Si la autonomía tributaria es deseable, la siguiente pregunta que nos tenemos que hacer es ¿cuál es la mejor manera de proporcionarla?

Al menos, se han identificado en la literatura tres dimensiones de la autonomía tributaria⁴: la primera se refiere a qué nivel de gobierno tiene el derecho a legislar sobre impuestos. En la práctica existen razones de peso para limitar en este sentido los poderes de los gobiernos subnacionales; un ejemplo claro es el derecho a introducir aranceles internos, tal como se hace en la «cláusula de comercio» de la Constitución de los Estados Unidos. Una vez que este tipo de limitaciones estén dadas, existe la opción de elegir entre una lista abierta de impuestos determinada por los propios gobiernos subnacionales (de nuevo con algunos límites y restricciones) o una lista cerrada de impuestos fijada por el gobierno central sobre la que pueden elegir los gobiernos subnacionales. Las dos modalidades ofrecen ventajas y desventajas. En general, existe cierto consenso que una lista cerrada de impuestos puede ser preferible ya que tiene la ventaja de evitar que se introduzcan impuestos distorsionadores y de poco rendimiento, los cuales pueden impedir el desarrollo económico regional.

Sin embargo, una lista completamente cerrada puede no ser necesaria si, por ejemplo, todas las bases imponibles son legisladas y armonizadas a nivel nacional, aunque esta opción pueda también interpretarse como solamente una versión más de lista cerrada. En la experiencia internacional, cuando los gobiernos subnacionales reciben más autonomía constitucional, como en el caso de algunos sistemas federales, las listas abiertas son más comunes. Las listas cerradas se utilizan con más frecuencia en los sistemas unitarios de gobierno.

Otra decisión adicional a tomar es si la base de los impuestos debe ser utilizada exclusivamente por un solo nivel de gobierno o si las mismas bases pueden ser compartidas o cohabitadas simultáneamente por varios niveles de gobierno. La cohabitación tiene la desventaja de introducir externalidades verticales debido a que un nivel de gobiernos típicamente no toma en cuenta el impacto que sus decisiones puedan tener en la base imponible y los ingresos de otros niveles del gobierno⁵.

⁴ Varios trabajos clásicos incluyen BODWAY (1997), McLURE (1998) y BIRD (2000).

⁵ Ver DAHLBY y WILSON (2003).

En la práctica, cuando un enfoque de lista abierta es seleccionado suele ser el caso de que se permita la cohabitación de las bases. Por el otro lado, es a menudo el caso que el enfoque de lista cerrada viene acompañado por la imposibilidad de cohabitación de las bases imponibles.

¿Qué hacer? Como hemos mencionado, la principal desventaja de la cohabitación de bases son las externalidades verticales, las cuales hasta cierto punto pueden ser tratadas con transferencias. La desventaja más importante de imponer bases exclusivas es que los gobiernos subnacionales se ven excluidos de utilizar bases imponibles más productivas (ya sea en tamaño o en su elasticidad). Y ello acaba reduciendo de manera significativa el grado de autonomía tributaria subnacional.

La segunda dimensión de la autonomía tributaria se refiere a qué nivel de gobierno debería legislar sobre la estructura de los impuestos, incluyendo bases imponibles y tipos⁶. De estas dos dimensiones, la autonomía para definir las bases imponibles puede ser la menos deseable. Variaciones en la definición de la base imponible, ya sea a través de exclusiones, deducciones o créditos conduce normalmente a la complejidad y falta de armonización entre jurisdicciones. Ello a su vez redundaría en mayores costos de administración y de cumplimiento por parte de los contribuyentes. Por otro lado, la autonomía para definir los tipos impositivos tiende a ser más deseable porque es más sencilla para las administraciones tributarias y para los contribuyentes que deban pagar impuestos en varias jurisdicciones. Dada su mayor visibilidad, los tipos de los impuestos son más efectivos en la generación de rendición de cuentas y responsabilidad fiscal.

La tercera y última dimensión de la autonomía de ingresos se refiere a qué nivel de gobierno debe encargarse de administrar los distintos impuestos. Que se asigne un impuesto a nivel subnacional, no significa necesariamente que este impuesto deba ser administrado por ese mismo nivel de gobierno. En algunas circunstancias puede ser más ventajoso que el impuesto sea administrado centralmente. Pero en este caso, ello no quiere decir que el impuesto no continúe siendo un impuesto subnacional, ya que es este nivel de gobierno quien todavía seguiría siendo responsable de fijar los tipos del impuesto y receptor de la recaudación.

¿Cuáles son los factores determinantes de los dos planteamientos alternativos (administración centralizada o descentralizada de los impuestos subnacionales)?⁷ La experiencia internacional muestra una gran variedad de enfoques sobre esta cuestión. Países con considerable autonomía tributaria a nivel subnacional pueden tener un sistema de administración tributaria altamente centralizado; y países con poca autonomía tributaria a nivel subnacional pueden tener un sistema de administración tributaria altamente descentralizado (por ejemplo, Alemania). Fuera de esos casos extremos, nos encontramos con casos de sistemas de administración tributaria separados (cada nivel de Gobierno administra sus propios impuestos) o lo más común una mezcla de ellos (el gobierno central administra algunos impuestos subnacionales y, con menos frecuencia, los gobiernos subnacionales administran algunos impuestos nacionales).

⁶ Esto abre la posibilidad de competencia fiscal entre los gobiernos subnacionales que puede estar asociada como una «carrera a la baja» en los tipos impositivos y una oferta subóptima de los servicios públicos (WILSON, 1999).

⁷ Ver, por ejemplo, VEHORN y AHMAD (1997) y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y TIMOFEEV (2010).

Son varios los factores técnicos que pueden afectar la selección de enfoque, incluyendo: i) economías de escala y alcance y externalidades informativas; ii) los costos de cumplimiento asociados a la falta de uniformidad de procedimientos tributarios; y, iii) la rendición de cuentas. Factores de economía política como la creación o el control del empleo público o incluso oportunidades de control político también pueden ser factores relevantes.

La supuesta principal ventaja de las administraciones tributarias centralizada es la capacidad para operar con menores costos a través de un uso más eficiente de los insumos debido a economías de escala en la producción, mayor especialización del personal, y uso más sofisticado de los insumos de capital, en particular de los sistemas informáticos. Sin embargo, algunas jurisdicciones subnacionales pueden ser lo suficientemente grandes como para al menos disfrutar de algunas de las ventajas relacionadas con las economías de escala. El mejor conocimiento de las circunstancias locales por el contrario puede ser una ventaja en las administraciones subnacionales. Las administraciones subnacionales también pueden experimentar más libremente. Hasta la fecha, la evidencia empírica disponible sobre una u otra modalidad es todavía muy escasa.

Los costos de cumplimiento de los contribuyentes generalmente pueden reducirse más vía administración tributaria centralizada por el menor número de oficinas que hay que visitar, menos información para procesar, etc. Sin embargo, la descentralización también puede proporcionar más proximidad a las oficinas subnacionales. Aquí nuevamente la evidencia empírica es escasa y fragmentada. Pero aunque sean difíciles de estimar, los costos de cumplimiento parecen no ser triviales.

En el otro lado de la balanza, la pregunta básica es si un sistema de administración tributaria local separado puede mejorar la rendición de cuentas y la respuesta es posiblemente que si ya que ello hace los impuestos subnacionales más visibles a los contribuyentes⁸. En resumen, la selección entre los sistemas de administración tributaria descentralizados implicaría un equilibrio entre la eficiencia y la rendición de cuentas, pero también con algunos otros matices de importancia. Por ejemplo, si la administración tributaria centralizada es más eficiente y tiene más capacidad técnica, ¿tiene también los incentivos para recaudar con el mismo esfuerzo los impuestos subnacionales?

Al final no es sorprendente que exista un alto grado de diversidad en la experiencia internacional. Son cuatro los modelos principales de estructura vertical de administración tributaria observados en la práctica: i) una sola autoridad tributaria centralizada que hace cumplir todos los impuestos nacionales y subnacionales; esta es la experiencia de los países escandinavos y de otros países como Rusia y Bélgica, y también es común en otros países unitarios; ii) autoridades tributarias independientes en diferentes niveles de gobierno, con diversos grados de cooperación; esto es común en los grandes países federales, entre ellos, Brasil y Estados Unidos; iii) modelos de administración tributaria mixtos con variaciones de la administración centralizada y descentralizada; este tipo se puede encontrar en Canadá, España o Suiza; y iv) admi-

⁸ Véase MIKESELL (2007).

nistraciones tributarias completamente descentralizadas, con todos los impuestos, nacionales y subnacionales, recaudados a nivel subnacional; en la práctica este es un caso mucho menos común con ejemplos en Alemania e históricamente la Unión Soviética y China antes de 1994.

Qué modelo se ajusta mejor a la realidad de un país dependería de la asignación específica de los impuestos en ese país. Cuando el sistema funciona con varios niveles de administración tributaria es deseable tener flexibilidad en el diseño un alto grado de diálogo y cooperación ente las administraciones⁹.

4. Criterios prácticos para la selección de instrumentos tributarios a nivel subnacional

Los criterios que deben guiar la asignación de fuentes de ingresos entre diferentes niveles de gobierno en un país reflejan el doble papel de los impuestos. Primero, los impuestos simplemente proporcionan los medios para financiar la prestación de bienes y servicios públicos, pero los impuestos también se utilizan como un instrumento para lograr objetivos de política de gobierno, como la redistribución del ingreso a través de impuestos progresivos.

El clásico punto de partida para los principios de las asignaciones de impuestos son los tres objetivos económicos fundamentales de política de gobierno definidos por Musgrave (1959): garantizar un entorno económico estable; lograr una distribución más equitativa del ingreso; y asegurar una asignación eficiente de recursos en caso de que existan fallas de mercado. Estos tres objetivos pueden utilizarse como guía en la asignación de fuentes de ingresos.

Los diferentes instrumentos tributarios tienen diferentes impactos en esas tres funciones básicas del sector público. Aunque sigue habiendo cierta controversia sobre ello, el consenso general coincide con Musgrave en que las decisiones de políticas de estabilización económica y distribución deben ser asignadas al gobierno central, mientras que algunos de los relacionados con la eficiencia en la asignación (cómo utilizar mejor los recursos disponibles para proporcionar bienes y servicios públicos) puede asignarse también a los gobiernos subnacionales.

Más allá de esa orientación general, existen ciertas características de los impuestos que son generalmente reconocidas como deseables e independientemente de su asignación: i) elasticidad, o que la recaudación responda de una manera flexible a cambios en las bases económicas; ii) equidad, o que los contribuyentes en circunstancias similares sean tratados de forma igual que los contribuyentes con rentas diferentes debe pagar según su capacidad de pago; iii) eficiencia o que el impuesto tenga bajos costos de administración y cumplimiento y cree un mínimo de distorsiones en el mercado; y iv) que exista aceptación política de los impuestos asumiendo el marco histórico e institucional de cada país.

⁹ Canadá presenta un buen ejemplo de la flexibilidad en la estructura de la Administración Tributaria. La Agencia de ingresos de Canadá recauda algunos impuestos provinciales y territoriales, pero no para todas las provincias y no necesariamente de la misma manera para un impuesto dado en todas las provincias.

Además, existen otras características que son particularmente deseable para los impuestos a nivel subnacional¹⁰: i) respetar el principio del beneficio; esto es, que en la medida de lo posible los impuestos se relacionen con los beneficios derivados de los servicios públicos; ii) las bases impositivas deben tener una distribución geográfica relativamente uniforme; ello ayuda a minimizar las disparidades fiscales entre gobiernos subnacionales y a reducir la labor a realizar con las transferencias de igualación; iii) los impuestos subnacionales deben tener en la medida de lo posible bases imponibles inmóviles para así reducir distorsiones y la posibilidad de competencia tributaria; iv) los impuestos subnacionales no deben interferir en el comercio nacional o internacional, no deben distorsionar la ubicación de la actividad económica y no deben ser «exportables» (lo que sucede cuando los impuestos recaudados por un gobierno subnacional son pagados por los residentes de otras jurisdicciones); v) que los impuestos subnacionales puedan implementarse sin altos costos de cumplimiento y administración; vi) los impuestos subnacionales deben exhibir bases impositivas estables en el contexto del ciclo macroeconómico; vii) los impuestos subnacionales deben ser visibles con las cargas tributarias claramente percibidas por los contribuyentes; y viii) las asignaciones de impuestos subnacionales deben ser estables en el tiempo.

5. Selección de instrumentos tributarios a nivel subnacional

En realidad no existen muchos impuestos, o quizás ninguno, que cumplen con todos los criterios enumerados arriba. Ello requiere que haya que sopesar y alcanzar cierto equilibrio entre ellos. Pero aunque no se pueda alcanzar una selección perfecta, también debe quedar claro que esos criterios permiten distinguir entre asignaciones de impuestos buenas y menos buenas. Una buena lista de tributos subnacionales incluiría los siguientes:

Tasas y cargos: la forma más directa para aumentar los ingresos de conformidad con el principio del beneficio es mediante el cobro de tasas y cargos que cubran en la medida de lo posible el costo de los servicios. Sin embargo esta es una fuente de ingresos por necesidad limitada por el tipo de servicios a los que se les puede aplicar. Otra limitación, de menos importancia desde un punto de vista conceptual aunque no así desde el punto de vista de la economía política, es su supuesta regresividad.

*Impuesto a la propiedad*¹¹: Existe un amplio consenso en identificar el impuesto a la propiedad como uno de los tributos más deseables a nivel subnacional –y quizás más a nivel local que a nivel regional–. Este es un impuesto especialmente visible y que por lo tanto facilita la rendición de cuentas. Además el impuesto a la propiedad tiene una base inamovible y puede funcionar en gran medida como un impuesto al beneficio de los servicios públicos¹². Otras

¹⁰ Véase, por ejemplo, McLURE (1998).

¹¹ La literatura sobre la asignación de impuesto a la propiedad a los gobiernos subnacionales es extensa. Muchos de los problemas y argumentos son analizados en BAHL, MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y YOUNGMAN (2007 y 2010).

¹² Cuanto más homogénea sean la población y la propiedad, más se acerca a un impuesto al beneficio. Los servicios recibidos y el impuesto pagado por lo general son capitalizados en el valor de la propiedad.

ventajas del impuesto a la propiedad son su estabilidad y potencial de generación de ingresos. Su incidencia puede ser progresiva o regresiva dependiendo de la estructuración del impuesto¹³. El impuesto a la propiedad también tiene la ventaja de que impone un costo relativamente bajo de cumplimiento para los contribuyentes.

Pero el impuesto a la propiedad también tiene algunas desventajas. Entre las más importantes está el alto costo de valoración inicial de su base acompañado por su también costosa periódica revalorización. Además el impuesto a la propiedad tiende a ser un impuesto especialmente impopular entre los contribuyentes y como consecuencia también entre las autoridades públicas. Ello se debe en parte a que puede conducir a problemas de liquidez para los propietarios de viviendas de alto valor inmobiliario pero con bajos ingresos¹⁴. Finalmente, en la práctica, debido a la falta de reevaluación de propiedad, el impuesto a la propiedad exhibe una baja elasticidad de ingresos.

En la práctica hay otras varias formas de impuestos a la propiedad. Por ejemplo, algunos países separan el impuesto sobre el valor del terreno del impuesto sobre las mejoras o estructuras. Aunque el impuesto sobre el valor del terreno puede ser más eficiente, también tiene mucho menos potencial de ingresos y es más difícil de administrar correctamente. Otro tipo de impuesto a la propiedad son las «tasas de mejoramiento» o pagos únicos por la introducción o mejoras en la infraestructura pública. Este es un instrumento atractivo porque producen liquidez para los gobiernos subnacionales que así pueden cubrir los altos costes de nueva infraestructura, al mismo tiempo que refuerza el principio del beneficio. Otra forma de impuesto a la propiedad es el impuesto sobre las transferencias de la propiedad. Esta figura tributaria suele ser asignada a nivel regional. El impuesto sobre las transferencias de la propiedad puede ser un impuesto de alto rendimiento e incluso posiblemente progresivo en su incidencia. En el lado negativo, este impuesto tiene una recaudación mucho más volátil como reflejo del ciclo económico. También puede desincentivar la venta de propiedades, lo que conduce a pérdidas de eficiencia en el mercado inmobiliario. También conduce a una subvaloración significativa de los precios de venta lo que afecta negativamente al rendimiento del impuesto a la propiedad.

Impuesto a los vehículos y medios de transporte: estos son impuestos subnacionales generalmente atractivos debido al fuerte vínculo de la propiedad de vehículos y el uso de los servicios y la infraestructura local (especialmente carreteras). En ciertos aspectos son también «impuestos verdes» con doble dividendo porque pueden contrarrestar las externalidades negativas asociadas con la congestión del tráfico local y la contaminación atmosférica. Es también un impuesto altamente elástico. Hay, por supuesto, algunos otros impuestos de transporte como en el caso de viajes aéreos, que se asignan, de manera correcta, al nivel central, dado que el control del tráfico aéreo y otros servicios similares, deberían proporcionarse centralmente. Lo mismo se aplica a impuestos sobre la gasolina frecuentemente destinados a cubrir el mantenimiento de las redes de carreteras nacionales.

¹³ Ver BAHAL y LINN (1992) y SENNOGA, SJOQUIST, WALLACE (2007).

¹⁴ Ser «rico de casa pero pobre de ingresos» puede ser un problema para las personas mayores. Algunos países utilizan esquemas de exención especial («anulación de exenciones» o «disyuntores») para aumentar la equidad en la aplicación de impuestos a la propiedad.

Impuesto a los negocios: ciertas formas de tributación subnacional sobre los negocios, incluyendo los derechos de licencia para ejercer actividades económicas, se justifican como una manera indirecta pero administrativamente conveniente de gravar los ingresos de las empresas en compensación por los servicios y la infraestructura proporcionada por parte de los gobiernos subnacionales.

Para limitar distorsiones económicas, las bases de estos tributos deben ser neutrales con respecto a la combinación de los factores de producción, aplicándolas igualmente al trabajo (nómina) y al capital (activos) utilizado por las empresas. La forma ideal de este impuesto es conocido como el Impuesto sobre el Valor de los Negocios –en inglés *Business Value Tax* (BVT)– que es analizado en Bird (2003). La base del BVT se asemejaría a la del IVA aunque en su funcionamiento los dos impuestos funcionan de formas absolutamente diferentes. En contraste al IVA, que está basado en el criterio de destino, el BVT estaría basado en el criterio de origen y por lo tanto gravaría las exportaciones (y no las importaciones). La razón es que los beneficios de los servicios subnacionales se acumulan en el lugar de producción (y no el de consumo). Además, mientras que el IVA típico se calcula por el método de la substracción (ingresos brutos menos los costos de bienes y servicios intermedios), el BVT se calcularía mediante la adición de la nómina, intereses, alquileres y beneficios netos sobre la base de las cuentas anuales.

El ejemplo más cercano de BVT en la práctica ha sido el impuesto regional de Italia, conocido como el IRAP (*Imposta regionale sulle attività produttive*), antes de la eliminación de la nómina de su base imponible en 2003.¹⁵ Una desventaja potencial de un BVT es que requiere niveles altos de contabilidad y mantenimiento de registros por parte del contribuyente y una avanzada capacidad de administración de impuestos. Otra característica que ayuda a explicar su falta de popularidad, es su superposición en términos de base imponible con el VAT. Una alternativa a la fiscalidad de las pequeñas empresas a nivel subnacional es utilizar un impuesto presuntivo sobre la renta bruta con tipos impositivos que varían dependiendo de la rentabilidad del tipo de negocio y de esa forma «convirtiendo» la renta bruta en renta neta.

Impuestos específicos sobre el consumo: sujetos al tamaño del área, comercio transfronterizo y limitaciones de contrabando, estos impuestos tienen potencial a nivel subnacional como recargos (*piggyback*) sobre los impuestos especiales o accisas a nivel nacional. Tienen las ventajas de ser políticamente aceptables, ser fácilmente administrados en coordinación con los mayoristas como agentes de retención y permitan tasas diferenciadas por región¹⁶. El principio del beneficio concuerda bien con la asignación de sobrecargos (en base a destino) sobre el alcohol y el tabaco a nivel subnacional (en la medida en que este último es responsable de la atención de salud). Lo mismo es aplicable a los sobrecargos sobre los vehículos y combustible (en la medida de que gobierno subnacional está involucrado en construcción de carreteras y su mantenimiento). También se utilizan sobrecargos subnacionales para gravar servicios tales

¹⁵ Véase Keen (2003).

¹⁶ Por ejemplo, en los Países Bajos, las provincias imponen un recargo sobre el impuesto a los vehículos motorizados que grava el Gobierno central. Las provincias son libres de establecer las tasas, las cuales están sujetas a un límite legislado a nivel nacional.

como la electricidad y la telefonía. Además de su potencial de ingresos y facilidad administrativa, estos sobrecargos son también atractivos por su afinidad con el principio del beneficio; por ejemplo, el consumo de servicios de electricidad y telefonía es una buena aproximación a la demanda de servicios públicos por los hogares y las empresas. Otras ventajas incluyen una alta elasticidad de los ingresos y bajas distorsiones económicas –dadas las generalmente bajas elasticidades de demanda para estos servicios–.

Impuesto a la renta de las personas físicas: como ya hemos señalado anteriormente, en general, los impuestos progresivos sobre la renta están mejor asignados al nivel central de gobierno; dada la movilidad de los contribuyentes, la redistribución de la renta es un objetivo mejor perseguido por el gobierno central. Otra razón para la asignación de impuestos progresivos a nivel central es que los impuestos progresivos tienden a actuar como estabilizadores automáticos de la economía y la estabilización macroeconómica también debe ser principalmente una función del gobierno central.

Sin embargo, la tributación sobre la renta de las personas físicas ofrece posibilidades muy atractivas para los gobiernos subnacionales. La forma de este impuesto más comúnmente utilizada internacionalmente es un impuesto sobre la renta con un tipo plano o fijo, implementado como un recargo al impuesto sobre la renta de las personas físicas del gobierno central. Este tipo de impuesto es casi siempre recaudado por la administración del gobierno central y compartido sobre la base de la residencia habitual del contribuyente¹⁷. La autonomía tributaria subnacional se mantiene ya que los gobiernos subnacionales tienen autoridad para fijar el tipo impositivo dentro de un rango con tasas máximas y mínimas legisladas por el gobierno central¹⁸. Este tipo de impuesto también satisface claramente el principio del beneficio. Y siendo altamente visible, promueve la responsabilidad política y la rendición de cuentas a nivel subnacional. Por último, este es también un impuesto generalmente elástico en su recaudación.

Hasta aquí en esta sección hemos hablado de las distintas figuras impositivas que son deseables y frecuentemente utilizadas a nivel subnacional. Existen otros dos impuestos de gran importancia a nivel nacional, el IVA y el impuesto sobre la renta de las sociedades, que aunque son atractivos –sobre todo por su capacidad de generar ingresos– son en términos generales al menos problemáticos en su posible asignación a nivel subnacional.

Impuestos sobre la renta de las sociedades: sin adentrarnos en la problemática pura de este impuesto –si su existencia está realmente justificada etc.– este es un impuesto que no se adecua bien al ámbito subnacional. La principal dificultad radica en la imposibilidad de distribuir territorialmente de una manera adecuada los beneficios de las empresas. Algunos países que tienen este tipo de impuesto a nivel subnacional intentan prorratar los beneficios utilizando una fórmula en la que se ponderan la distribución geográfica de tres factores: nóminas, activos y ventas. Pero aun así la asignación geográfica de los beneficios es rutinariamente criticada como arbitraria. En la práctica este tipo de impuesto, en gran medida, tiende a pagarse en

¹⁷ El supuesto básico es que los contribuyentes consumen la mayoría de los servicios de los gobiernos subnacionales en sus lugares de residencia. Sin embargo, por conveniencia administrativa, estos impuestos a veces son retenidos en función del lugar de trabajo de los empleados.

¹⁸ Otras formas de autonomía tributaria que se practican son la capacidad de modificar la base imponible ofreciendo más o menos deducciones, exenciones, etc.

el lugar en que las empresas están registradas o tienen su sede central, en vez de en donde se realizan sus actividades económicas.

Impuestos al valor agregado: primero, es perfectamente factible compartir los ingresos de IVA con los gobiernos subnacionales utilizando una fórmula, por ejemplo, en función de la población (como en Alemania y Bielorrusia), o en base al consumo regional agregado (como en las provincias marítimas de Canadá, Japón o España). Sin embargo, la coparticipación de ingresos hace poco para mejorar la autonomía tributaria y la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales. Un IVA subnacional colegiado en que las decisiones se tomarían por consenso entre los gobiernos nacionales solo ofrecería un ligero avance desde el punto de vista de la autonomía y rendición de cuentas.

La principal dificultad con la asignación del IVA como impuesto propio a nivel subnacional radica en que el cargo y el reembolso del IVA es probable se desarrollen en distintas jurisdicciones subnacionales; ello generalmente complica significativamente el reparto adecuado de los ingresos entre los distintos gobiernos subnacionales. Sin embargo, no es una tarea imposible, sobre todo desde el punto de vista teórico. En la práctica solo tres países federales han introducido un IVA a nivel subnacional: Brasil, Canadá e India. Los resultados marcadamente dispares obtenidos en estos países han servido como advertencia de las dificultades a las que se puede enfrentar un país que contempla la introducción de un IVA subnacional. Las experiencias de Brasil e India han sido negativas. La mejor experiencia hasta la fecha ha sido con el IVA dual de Quebec. Este impuesto se estructura como un pago diferido bajo el criterio de destino, en combinación con el IVA federal de Canadá —de ahí que se le conozca como el IVA dual¹⁹—. A nivel teórico se han hecho un buen número de propuestas para la posible implementación de un IVA subnacional en base al destino (en contraste al criterio de origen). El criterio del destino se adapta mejor al principio del beneficio, distorsiona menos la ubicación de la actividad económica y no se presta a prácticas fraudulentas, como la manipulación de precios de transferencia²⁰. Por falta de espacio no nos adentraremos en las distintas propuestas que se han hecho²¹, pero sí decir que hasta la fecha ninguna de estas propuestas ha sido adoptada en la práctica internacional.

6. Conclusiones

La descentralización fiscal efectiva requiere de significativos niveles de autonomía de ingresos a nivel subnacional. Sin ella es mucho más difícil conseguir la rendición de cuentas, la eficiencia del gasto y la responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos subnacionales. En los sistemas descentralizados de gobierno, la cuestión no es si hacerlo, sino de cuanto y como hacerlo.

¹⁹ Véase BIRD y GENDRON (1998).

²⁰ Un IVA basado en el criterio de destino es un impuesto al consumo en la jurisdicción final donde se consume el bien o el servicio (y por lo tanto grava las importaciones pero no las exportaciones), mientras que un impuesto basado en el criterio de origen es un impuesto sobre la producción en la jurisdicción inicial (y por lo tanto grava las exportaciones pero no a las importaciones).

²¹ Véase, por ejemplo, MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2008).

A pesar de todas las ventajas de la autonomía tributaria, en la práctica internacional generalmente se observan bajos niveles de utilización. Ello se explica en buena medida por razones de economía política, con la reticencia de las autoridades centrales a transferir bases imponibles significativas a los gobiernos subnacionales y el atractivo para las autoridades subnacionales de actuar con menores riesgos políticos en un contexto de dependencia de las transferencias del gobierno central.

En la práctica, la aplicación de la autonomía tributaria requiere abordar qué tipo de autonomía utilizar y qué tipo de instrumentos tributarios deben ser seleccionados. Un alto grado de autonomía requiere típicamente la cohabitación de bases imponibles productivas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Con respecto al tipo de autonomía el consenso es que los gobiernos subnacionales puedan fijar los tipos impositivos entre impuestos seleccionados de una lista cerrada de impuestos subnacionales. La propia administración de los impuestos subnacionales es deseable para mejorar la rendición de cuentas, pero lo más correcto es mantener cierta flexibilidad y permitir la administración centralizada de los impuestos subnacionales cuando existan economías de escala en gestión e información lo suficientemente altas.

El trabajo revisa qué tipos de instrumentos tributarios son más apropiados para su asignación a los gobiernos subnacionales de acuerdo con las propiedades deseables de estos impuestos.

Existe amplio consenso que las tasas y cargos son fuentes de ingreso deseables a nivel subnacional ya que se ajustan casi perfectamente al principio del beneficio. Mejores opciones de para impuesto subnacionales incluyen los impuestos a la propiedad y gravámenes de mejora, impuesto a los vehículos y medios de transporte, impuestos a las actividades económicas e impuestos sobre la renta de las personas físicas. Opciones menos deseables incluyen el impuesto sobre las sociedades y el IVA.

Referencias bibliográficas

- ALM, J.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y MULYANI INDRAWATI, S. (2004): *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: The 'Big Bang' Program and its Economic Consequences*. Londres, Edward Elgar Publishing.
- BAHL, R. y LINN, J. F. (1992): *Urban public finance in developing countries*. Washington, Oxford University Press.
- BAHL, R.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y YOUNGMAN, J., eds. (2007): *Making the Property Tax Work in the Developing World*. Cambridge (MA), Lincoln Institute.
- BAHL, R.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y YOUNGMAN, J., eds. (2010): *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax*. Cambridge (MA), Lincoln Institute.
- BIRD, R. M. y GENDRON, P. P. (1998): «Dual VAT and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?»; en *International Tax and Public Finance* 5(3); pp. 429-442.

- BIRD, R. M. (2000): «Rethinking Subnational Taxes: A New look at Tax Assignment»; en *Tax Notes International* (8); pp. 2069-2096.
- BOADWAY, R. (1997): «Tax Assignment in the Canadian Federal System»; en WARREN, N., ed.: *Reshaping Fiscal Federalism in Australia* (61-90). Sidney, Australian Tax Foundation.
- DAHLBY, B. y WILSON, L. S. (1996): «Tax Assignment and Fiscal Externalities in a Federal State»; en BOOTHE, P. M., ed.: *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition*, Edmonton (Canada), The University of Alberta Press.
- DAHLBY, B. y WILSON, L. S. (2003): «Vertical Fiscal Externalities in a Federation»; en *Journal of Public Economics* (87); pp. 917-930.
- KEEN, M. (2003): «Tax Reform in Italy»; en *Tax Notes International* (17); pp. 665-682.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015): «El Sistema de Financiación Autonómica: Quo Vadis?»; en «La Nueva Reforma de la Financiación Autonómica: Análisis y Propuesta»; *Papeles de Economía Española*. Madrid, Funcas.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2008): «Revenue Assignments in the Practice of Fiscal Federalism»; en BOSH, N. y DURAN, J. M., eds.: *Fiscal Federalism and Political Decentralization*. Edward Elgar.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2013): «Local Non-Property Tax Revenues in Metropolitan Areas»; en BAHL, R.; LINN, J. y WETZEL, D., eds.: *Metropolitan Government Finances in Developing Countries*. The Brookings Institution and the Lincoln Institute.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2014): «La descentralización tributaria a las comunidades autónomas en España: desafíos y soluciones»; en DURAN, J. y ESTELLER-MORÉ, A., eds.: *Por una verdadera reforma fiscal*. Editorial Ariel.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015): «Tax Assignments at the Regional and Local Levels»; en AHMAD, E. y BROSIO, G., eds.: *Handbook of Fiscal Federalism and Multilevel Finance*. Edward Elgar, Chetehalm.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J.; MCLURE, C. M. y VAILLANCOURT, F. (2006): «Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework»; en BIRD, R. y VAILLANCOURT, F. eds.: *Perspectives on Fiscal Federalism*. The World Bank.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y SEPULVEDA, C. (2011): «Toward a general theory of tax assignments»; *International Studies Program Working Paper* (1122). Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y TIMOFEEV, A. (2010): «Choosing between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration»; *International Journal of Public Administration* (33); pp. 601-619.
- McLure, C. E., Jr. (1998). «The Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints»; en *Public Budgeting and Financial Management* 9(4); pp. 652-683.

- McLURE JR, C. E. (2000): «Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy»; en *Bulletin for International Fiscal Documentation*; pp. 626-635.
- MUSGRAVE, R. A. (1938): «The voluntary exchange theory of public economy»; en *Quarterly Journal of Economics* 53(2); pp. 213-237.
- MUSGRAVE, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovnovich, Inc.
- RODDEN, J. A.; ESKELAND, G. y LITVACK, J. (2003): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge (MA), MIT
- SENNOGA, E.; SJOQUIST, D. y WALLACE, S. (2007): «Incidence and Economic Impacts of Property Taxes in Developing and Transitional Countries»; en BAHL, R.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y YOUNGMAN, J., eds.: *Making the Property Tax Work in the Developing World*. Lincoln Institute.
- VEHORN, C. L. y AHMAD, E. (1997): «Tax administration»; en Ter-Minassian, T., ed.: *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington DC, International Monetary Fund.
- WILSON, J. D. (1999): «Theories of Tax Competition»; en *National Tax Journal* 52(2); pp. 269-304.



LAS ENTREGAS A CUENTA EN LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ALGUNAS OPCIONES DE MEJORA

Alain Cuenca*

Universidad de Zaragoza

Resumen

En este trabajo se estudian los mecanismos de entregas a cuenta y posteriores liquidaciones mediante los cuales el Estado financia a las CCAA de régimen común. Se proponen distintas vías de mejora para acercar en el tiempo la recaudación de los tributos parcialmente cedidos y los ingresos de las comunidades. Se sugiere también facilitar el ejercicio de la capacidad normativa en el IRPF, acercando las medidas adoptadas por las CCAA a sus efectos recaudatorios y sobre los contribuyentes. Finalmente se estudia la posibilidad de suprimir el sistema de entregas a cuenta con posterior liquidación, constituyendo un Fondo de Reserva para estabilizar las finanzas de las CCAA. Todas estas mejoras tienen un carácter marginal respecto del grueso de la reforma pendiente del sistema, pero podrían introducirse mediante cambios legales simples, sin esperar a lograr un acuerdo global.

Abstract

This work studies the mechanisms for interim payments and subsequent settlements through which the State finances autonomous communities under the general tax regime. Different means of improvement are presented, through which, over time, partially ceded taxes and revenue from communities can be collected. It also suggests facilitating the regulatory capacity within personal income tax, bringing together the measures adopted by autonomous communities for collecting taxes and the effects on their taxpayers. Finally, the possibility of eliminating interim payments and subsequent settlements is studied, constituting a Reserve Fund to stabilise the finances of autonomous communities. All of these improvements are marginal compared to the bulk of the outstanding system reform, but they could be introduced through simple legal changes, without having to wait for a global agreement.

1. Introducción

El sistema de financiación de las comunidades autónomas se reformó por última vez hace siete años, dando lugar a la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante Ley 22/2009). Este sistema, que es el vigente en 2016, ha sido abordado por la literatura académica desde el mismo momento de su aprobación entre otros por De la Fuente (2010, 2013, 2016), López Laborda y Zabalza (2011) o Vilalta (2013), así como en los monográficos de las revistas *Estudios de Economía Aplicada*, la del Instituto de Estudios Económicos, o más recientemente *Papeles de Economía Española*, estos dos últimos más orientados a una nueva reforma. Para una perspectiva histórica sobre cómo hemos llegado hasta aquí, puede verse León (2015). En síntesis, podemos decir, como señalan Lago-Peñas y Martínez-Vázquez (2015), que existe un cierto consenso en la literatura que estudia el federalismo fiscal español para identificar dos problemas principales aún no resueltos: la insuficiente corresponsabilidad en el ingreso y la ausencia de un criterio de equidad consistente.

* Agradezco el apoyo de Fedea y la ayuda, tan valiosa como siempre, de Ana Santiuste.

La disposición adicional séptima de la Ley 22/2009 preveía que un «Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones». El quinto año del sistema fue 2013, por lo que procede diseñar un nuevo modelo. Ello requiere culminar un largo y difícil proceso de negociación política, tal como ha sucedido en cada sistema de financiación de las CCAA de régimen común que España ha tenido hasta la fecha¹. No obstante, además de las cuestiones relacionadas con la suficiencia y la equidad, que constituyen el núcleo de las reformas pendientes, hay otros elementos a corregir. En concreto, nos ocupamos en este trabajo del mecanismo de entregas a cuenta anuales con el fin de ofrecer vías de mejora que podrían incorporarse a la siguiente reforma o incluso adelantarse a ella, por requerir limitados cambios legislativos. Para ello en el apartado segundo describimos la problemática del sistema de entregas a cuenta y sus efectos sobre la autonomía, la corresponsabilidad fiscal y la estabilidad presupuestaria de las comunidades autónomas de régimen común (CCAA). En el apartado tercero proponemos soluciones para sincronizar mejor la caja y el devengo. En el cuarto apartado tratamos específicamente el ejercicio de la capacidad normativa en el IRPF. Y en el quinto estudiamos la posibilidad de crear un fondo de reserva que contribuya a una mayor estabilidad en los ingresos de las CCAA. Cerramos el artículo con unas breves conclusiones.

2. Problemática del sistema de entregas a cuenta vigente entre 2002 y 2015

Tanto la Ley 21/2001² como la Ley 22/2009 regulan las entregas a cuenta (EC) de los impuestos cedidos que gestiona la administración general del Estado, de modo que se asigna a las CCAA el 98 % de una previsión de recaudación que será liquidada dos años más tarde. Así, las EC se fijan para todo el ejercicio, en pagos mensuales iguales desde enero a diciembre de cada año. Si la previsión se cumpliera con exactitud, en julio del año $n+2$ se liquidaría el 2 % a favor de las CCAA. Si hay desviaciones, positivas o negativas, igualmente se liquidan en el mes de julio de $n+2$.

Desde 2009 se procede de modo similar con la Transferencia del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (TFGSF) y el Fondo de Suficiencia Global (FSG): el Ministerio de Hacienda hace una previsión de dichos fondos para cada comunidad y entrega el 100 % en el caso de la TFGSF y el 98 % en el FSG. La evolución del FSG depende de cómo lo hagan los ingresos tributarios del Estado (sin perjuicio de las correcciones y modificaciones que establece la Ley 22/2009). En el caso de la TFGSF, para cada comunidad autónoma intervienen también otros factores, recogidos en el indicador de la población ajustada. Por su parte, no se

¹ Nos hemos ocupado de las cinco reformas anteriores en BANDRÉS y CUENCA (2016).

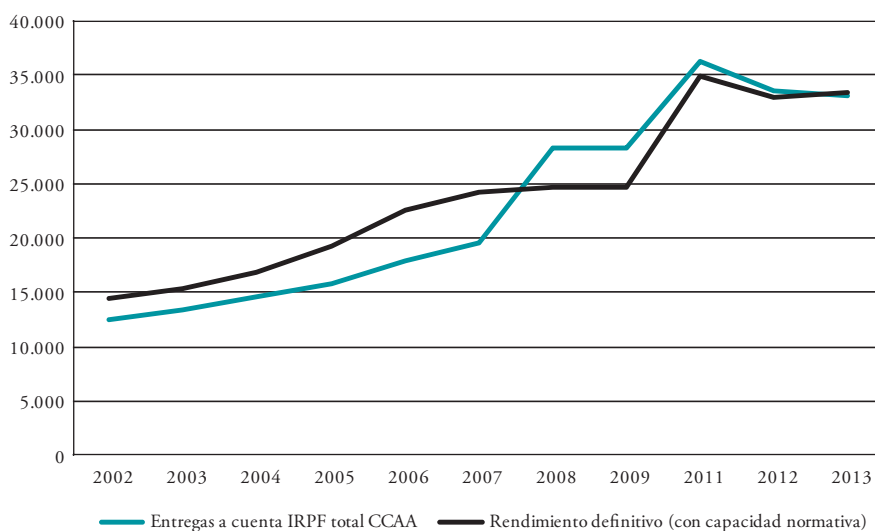
² Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (en adelante Ley 21/2001).

contemplan entregas a cuenta para los Fondos de Convergencia (Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación) dado que corresponden al mismo año en que se pagan.

Los datos del período 2002-2013 revelan que las previsiones no se han ajustado a la realidad de manera significativa. Esa falta de ajuste es consecuencia de la diferencia entre las previsiones de recaudación de dichos impuestos y la recaudación real, cuando se trata del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y de los impuestos especiales de fabricación (IIEE). En el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), además de lo anterior, inciden otros factores derivados de la complejidad del cálculo de la cesión de este impuesto, como veremos más adelante.

El Gráfico 1 ilustra el problema para el caso del IRPF: hasta el año 2007 las EC fueron netamente inferiores al rendimiento definitivo. Con ello, las CCAA no dispusieron de los recursos que les correspondían hasta dos años más tarde. En cambio, en los primeros años de la crisis sucedió lo contrario. En este caso, las CCAA disfrutaron de más ingresos. Solo en 2012 y 2013 se logró que las EC se ajustaran bastante bien a la liquidación.

Grafico 1. EC *vs.* rendimiento IRPF³



Fuente: liquidación del sistema de financiación (varios años). MINHAP.

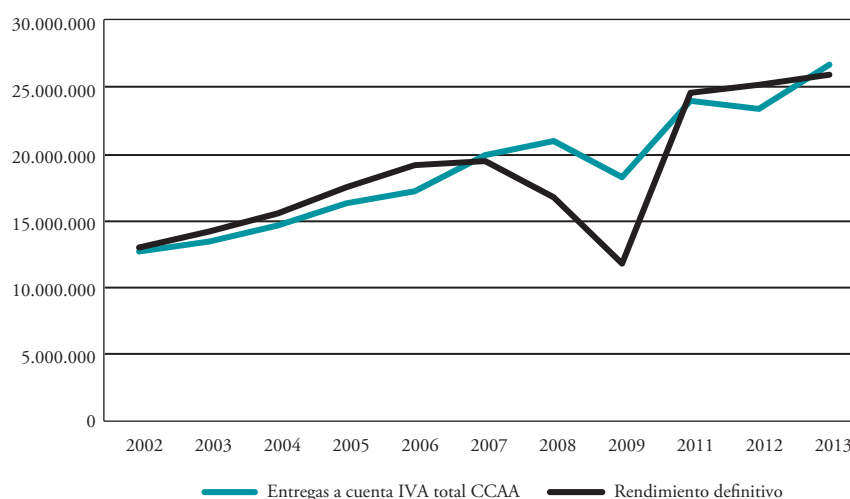
El orden de magnitud de las desviaciones puede apreciarse si expresamos las EC de IRPF de cada año como porcentaje de la liquidación final. El rango de variación es muy importan-

³ En este y en los siguientes gráficos, hemos omitido el año 2010 porque serían datos no homogéneos: las EC se calcularon con una cesión del 33 % y el rendimiento se liquidó con una cesión del 50 %.

te, cercano al 20 % cuando era favorable al Estado y, en la crisis, cuando fue en favor de las CCAA, la diferencia alcanzó el 15 % del rendimiento definitivo.

El mismo análisis puede hacerse respecto del principal impuesto indirecto, el IVA, en el que vemos que las diferencias entre EC a rendimiento final fueron aún mayores durante los primeros años de la crisis. En el año 2009 las EC de IVA supusieron un 155 % el rendimiento final, aunque las desviaciones volvieron pronto a una senda más moderada: 92,6 % en 2012 y 103,1 % en 2013:

Grafico 2. EC vs. rendimiento IVA



Fuente: liquidación del sistema de financiación (varios años). MINHAP.

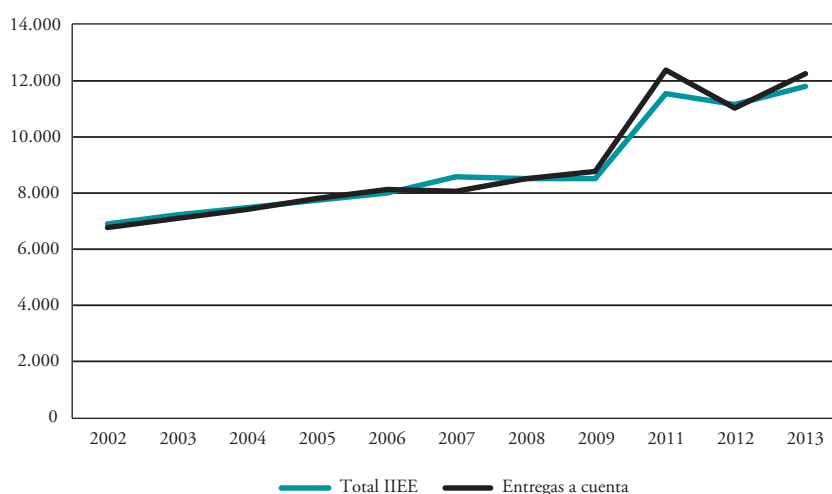
En el caso de los impuestos especiales cedidos, cuyo volumen relativo respecto al total de los recursos del sistema es reducido, las liquidaciones son poco significativas, tal como aparece en el Gráfico 3.

En los 11 años contemplados, las entregas a cuenta se mantienen en un rango entre el 98 y el 103 % respecto al rendimiento definitivo, excepto en 2007, que fue de 94 % y en 2011 que llegó al 107 %, por lo que las EC de los impuestos especiales no se han desviado de forma notable.

Esta mecánica presenta tres problemas para los que pretendemos estudiar diferentes opciones de mejora. En primer término, el sistema de EC aísla a las CCAA de las variaciones coyunturales de los ingresos durante el ejercicio económico. Esto da estabilidad a los ingresos de las CCAA, pero en cambio impide que la información sobre la realidad económica llegue

a los gestores autonómicos, lo que contribuye al retraso en la adopción de medidas correctoras cuando los ingresos tributarios caen. Por ejemplo, si durante el año 2016 la recaudación por los impuestos cedidos crece más o menos de lo previsto al elaborar los presupuestos generales del Estado (que se prepararon en torno a la primavera de 2015), las EC no reflejarán este cambio en la realidad de los ingresos en 2016. Será en la liquidación a practicar en julio de 2018 cuando las CCAA percibirán el resultado final, positivo o negativo, tanto de los impuestos parcialmente cedidos como de los FSG y TFGSF.

Grafico 3. EC vs. rendimiento IIEE



Fuente: liquidación del sistema de financiación (varios años). MINHAP.

En cuanto al segundo problema, el IRPF es el impuesto de mayor potencial recaudatorio sobre el que las CCAA de régimen común tienen capacidad normativa. Pues bien, el sistema actual de EC desincentiva el ejercicio de la capacidad normativa cedida en el IRPF porque aleja en el tiempo las consecuencias económicas de las medidas que se adoptan por los parlamentos regionales. Y la tercera dificultad que presenta el sistema de EC, es que las liquidaciones que cada año se determinan en el mes de julio con los resultados devengados dos años antes desestabilizan la corriente de ingresos de las CCAA. Si las liquidaciones resultan positivas, crean un cierto efecto de ilusión financiera, porque se reciben unos recursos cuyo mantenimiento futuro se desconoce, pero que pueden tomarse como recurrentes. En cambio, cuando resultan negativas, la experiencia ha mostrado que es problemático que el Estado recupere lo pagado en exceso, por lo que *de facto*, se produce una sobrefinanciación no deseada. Estudiamos en el apartado siguiente distintas opciones de mejora del primer problema señalado.

3. Opciones de mejora del sistema de entregas a cuenta

Ofrecemos a continuación distintas opciones de mejora del sistema de entregas a cuenta, siempre en el marco de una reforma que mantenga a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) con sus actuales atribuciones. No se contemplan aquí hipótesis como los consorcios entre AEAT y agencias tributarias autonómicas, ni la cesión de competencias en materia de gestión, inspección y recaudación de los impuestos parcialmente cedidos.

Como hemos señalado, el sistema liquida las EC del año n en el año $n+2$, lo que retrasa considerablemente el ajuste a la realidad de los ingresos. Una primera forma de corregir este retardo sería modificar el porcentaje de la EC a lo largo del ejercicio en función de cómo vayan los ingresos tributarios. Una segunda vía de mejora sería que la AEAT atribuyera directamente a cada CCAA la recaudación mensual que le correspondiera. Finalmente, una tercera alternativa sería adelantar un año la liquidación. Estudiamos cada una de estas opciones a continuación.

3.1. Ajuste de las EC en función de la recaudación

En la Conferencia de Presidentes celebrada en septiembre de 2005 se acordó introducir un mecanismo de ajuste de las EC durante el año en curso: las EC se elevaban hasta un 4 % de la previsión (esto es del 98 % al 102 %) en la segunda mitad del ejercicio si a 30 de junio el avance de recaudación del Estado para todo el año por los impuestos cedidos superaba la previsión. Es importante destacar que aquella modificación de las EC solo operaba al alza⁴. Esta fórmula podría recuperarse y adaptarse para el futuro. La experiencia de los años 2008 y 2009 muestra que tendría que actuar en ambos sentidos, elevándose o reduciéndose las EC según proceda. En la Tabla 1 se compara para los años 2013, 2014 y 2015, la previsión de ingresos por IRPF, IVA e IIEE con el avance de recaudación que se publica en septiembre de cada ejercicio. El grado de ejecución reflejado en el avance de recaudación indica la información que el Ministerio de Hacienda tenía a mediados de cada año⁵. A la vista de estos datos, no hubiera sido necesario corregir las EC en 2013, porque globalmente los impuestos cedidos iban a alcanzar el 97,9 % de la previsión, prácticamente igual que las EC calculadas (98 %). En cambio en 2014 se podría haber elevado las EC de la segunda parte del ejercicio hasta el 100 %, lo que hubiera dado lugar a una liquidación prácticamente nula en 2016. Finalmente, en 2015 no hubiera sido necesario modificar las EC dado que la liquidación previsible para 2017 era próxima a cero.

El ajuste en las EC podría hacerse varias veces cada año, por ejemplo en abril, julio y octubre, aunque ello obligaría a publicar el avance de liquidación, lo que actualmente se hace una única vez. En caso de incluirse este mecanismo en una próxima reforma del sistema de

⁴ Aquel acuerdo se materializó en el Real Decreto Ley 12/2005, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas medidas urgentes en materia de financiación sanitaria.

⁵ Para ser más precisos, en el caso del IRPF habría que analizar la variación de las retenciones y pagos a cuenta respecto de la previsión. Pero para ilustrar el mecanismo, se aprecia igualmente con estos datos.

financiación, la experiencia también aconseja que se habilite al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que dicho ajuste en las EC, en sentido positivo o negativo, se haga de oficio y no a petición de las CCAA.

Tabla 1. Avance de liquidación de ingresos. En millones de euros

	2013	2014	2015
Previsión ingresos total	148.828	148.498	153.111
IRPF	74.215	73.196	72.957
IVA	54.657	54.849	60.260
IIEE	19.956	20.453	19.894
Avance de liquidación (del 30 de septiembre)	145.723	148.688	150.516
IRPF	71.982	73.415	71.467
IVA	53.397	56.216	59.920
IIEE	20.344	19.057	19.129
Grado de ejecución avance	97,91	100,13	98,31
IRPF (%)	96,99	100,30	97,96
IVA (%)	97,69	102,49	99,44
IIEE (%)	101,94	93,17	96,15

Fuente: *Libro amarillo PGE*.

3.2. Distribución de los ingresos en tiempo real

Otra manera de lograr una solución al problema de desfase temporal en la recaudación sería que la AEAT atribuyera directamente a cada CCAA la recaudación mensual que obtenga, como hace actualmente, por ejemplo, con el impuesto sobre el patrimonio. Esta mejora sería parcial, al igual que la anterior, porque solo afectaría a las EC de los impuestos cedidos sujetos a liquidación y no a los fondos FSG y FGSE. Presentamos a continuación un ejercicio ilustrativo referido a 2014 primero con el IRPF y luego con el IVA para mostrar los efectos de la distribución de ingresos en tiempo real.

Al tratar de distribuir la recaudación mensual entre las CCAA, las mayores dificultades aparecerían en el caso del IRPF. Actualmente, para calcular las EC atendiendo a la Ley 22/2009, se procede del siguiente modo. La previsión presupuestaria de ingresos de IRPF por retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados se distribuye entre las CCAA ponderando tres factores:

- i) La relación de cuotas líquidas autonómica y estatal (más retenciones de no declarantes) de la Comunidad i sobre el total de las CCAA.

- ii) El efecto de las medidas normativas adoptadas por la Comunidad i (se mide estimando las cuotas líquidas que en el último ejercicio liquidado hubiera tenido cada comunidad en el supuesto de que las competencias normativas hubieran sido las aprobadas para el ejercicio para el que se calculan las EC).
- iii) La discrepancia entre las cuotas líquidas (más retenciones de no declarantes) totales y los derechos reconocidos netos de IRPF por retenciones, ingresos a cuenta y pagos fraccionados, ambos en el último año liquidado.

El factor (i) distribuye territorialmente la previsión presupuestaria. Como se ve en la Tabla 2, es un factor bastante estable en el tiempo, de modo que puede utilizarse igual que hasta ahora, dado que no es causa de amplias diferencias entre EC y rendimiento definitivo. El factor (ii) se podría aplicar sin ninguna dificultad puesto que es singular para cada comunidad. Cuestión distinta es si su cálculo actual es mejorable, lo que no afecta al sistema de EC en sí mismo.

Tabla 2. Cuota líquida de la comunidad autónoma de cuotas líquidas totales. En porcentaje

IRPF	2011	2013	Dif. (2013-2011)
Cataluña	0,2215	0,2215	0,0000
Galicia	0,0532	0,0542	0,0010
Andalucía	0,1257	0,1251	-0,0006
Asturias	0,0265	0,0263	-0,0002
Cantabria	0,0139	0,0136	-0,0003
La Rioja	0,0073	0,0072	-0,0001
Región de Murcia	0,0230	0,0229	-0,0001
Comunidad Valenciana	0,0918	0,0864	-0,0054
Aragón	0,0337	0,0334	-0,0004
Castilla-La Mancha	0,0335	0,0327	-0,0008
Islas Canarias	0,0325	0,0342	0,0017
Extremadura	0,0149	0,0149	0,0000
Islas Baleares	0,0236	0,0248	0,0012
Madrid	0,2458	0,2496	0,0038
Castilla y León	0,0531	0,0532	0,0001

Fuente: liquidaciones anuales del SFA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El problema aparece con el factor (iii) por cuanto origina la mayor diferencia entre las EC y el rendimiento definitivo. Como muestra la Tabla 3, si no se corrigiera la EC por el índice (iii), las liquidaciones del IRPF serían a favor del Estado con seguridad, dado que las diferencias se sitúan entre el 9 % y el 14 %. Siendo que el efecto del factor (iii) sobre la liquidación

es grande tomando el dato agregado para las 15 CCAA, mucho mayor será si se aplican de forma individual a cada comunidad autónoma⁶.

Tabla 3. Índice de discrepancia CL+RND *vs.* retenciones

	2011	2012	2013
Derechos reconocidos netos por retenciones, pagos fraccionados IRPF	75.789.715	75.874.865	74.005.922
Cuotas líquidas totales (Estado + CCAA)	65.795.698	61.854.359	62.302.380
RND	3.609.839	3.460.861	3.696.861
Total CL+RND	69.405.537	65.315.220	65.999.240
Índice de discrepancia	0,9158	0,8608	0,8918

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado y liquidación del SFA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

A pesar de las cautelas anteriores, puede hacerse el ejercicio de repartir las retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados de cada mes con datos de 2014 y comparar estas EC simuladas con las efectivamente habidas. Suponemos para ello que en todas las CCAA, el coeficiente (ii) es igual a la unidad, es decir, no contemplamos las medidas normativas adoptadas sobre la tarifa⁷. Por otra parte, tomamos el coeficiente (iii) correspondiente a 2011, última liquidación practicada cuando se calcularon las EC para 2014. Como se ve en la Tabla 4 las CCAA recibirían EC variables a lo largo del año. La ventaja de este proceder es evidente: el Estado solo transfiere lo que recauda, no hay una estimación previa de ingresos. En nuestra simulación, las EC totales de 2014 hubieran sido de 33.890 millones de euros, superiores en un 6,2 % a las efectivamente habidas (31.901 millones). No obstante, el importe simulado de las EC está sobrevalorado porque se ha repartido el 50 % de la recaudación por retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados, cuando esta incluye el gravamen complementario del IRPF estatal, que en liquidación solo corresponderá al Estado⁸.

En el caso del IVA, la atribución directa desde la AEAT de la recaudación mensual es más sencilla. El método actual reparte la recaudación líquida prevista con el índice de consumo provisional, que no es otro que el de la última liquidación practicada. De este modo, la única diferencia entre la EC y la liquidación final sería la variación en el índice de reparto territorial provisional y definitivo. Las diferencias se aprecian en la Tabla 5.

⁶ Nuestro cálculo en la Tabla 3 no ha descontado el efecto del gravamen complementario en 2012 y en 2013, por lo que el índice de discrepancia podría ser menor.

⁷ No puede hacerse de otro modo porque la simulación de la tarifa autonómica del IRPF que utiliza el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas no es pública.

⁸ Este problema de sobrevaloración desaparece a partir de 2015 al suprimirse el gravamen complementario tras la reforma del IRPF operada por la Ley 26/2014 por la que se modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Tabla 4. Entregas a cuenta del IRPF según recaudación

	Cataluña	Galicia	Andalucía	Asturias	Cantabria	La Rioja	Reg. de Murcia	Valencia
Enero	1.095	263	622	131	69	36	114	454
Febrero	465	112	264	56	29	15	48	193
Marzo	434	104	246	52	27	14	45	180
Abril	609	146	346	73	38	20	63	253
Mayo	760	183	431	91	48	25	79	315
Junio	339	81	192	40	21	11	35	140
Julio	296	71	168	35	19	10	31	123
Agosto	1.001	241	568	120	63	33	104	415
Septiembre	446	107	253	53	28	15	46	185
Octubre	407	98	231	49	26	13	42	169
Noviembre	1.111	267	630	133	70	36	115	460
Diciembre	544	131	309	65	34	18	56	226
Total	7.507	1.804	4.260	897	471	246	778	3.113
EC real	7.046	1.702	4.023	849	444	231	731	2.929
	Aragón	Castilla-La Mancha	Islas Canarias	Extremadura	Islas Baleares	Madrid	Castilla y León	Total
Enero	167	166	161	74	117	1.215	263	4.945
Febrero	71	70	68	31	50	516	112	2.101
Marzo	66	66	64	29	46	482	104	1.961
Abril	93	92	89	41	65	676	146	2.751
Mayo	116	115	111	51	81	843	182	3.429
Junio	52	51	50	23	36	376	81	1.529
Julio	45	45	43	20	32	328	71	1.335
Agosto	152	151	147	67	107	1.111	240	4.519
Septiembre	68	67	65	30	48	495	107	2.012
Octubre	62	62	60	27	43	452	98	1.838
Noviembre	169	168	163	75	118	1.232	266	5.013
Diciembre	83	82	80	37	58	604	130	2.456
Total	1.143	1.135	1.101	504	801	8.329	1.800	33.890
EC real	1.080	1.067	1.035	475	752	7.843	1.695	31.901

Fuente: liquidaciones anuales del SFA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tabla 5. Índices de consumo definitivos. En porcentaje

IVA	2011	2013	Var. (2013-2011)
Cataluña	19,5323	19,2953	-0,2371
Galicia	6,4082	6,3178	-0,0904
Andalucía	17,5431	17,8512	0,3081
Asturias	2,6710	2,5747	-0,0963
Cantabria	1,4978	1,5631	0,0654
La Rioja	0,7784	0,7885	0,0101
Región de Murcia	2,9871	3,0273	0,0402
Comunidad Valenciana	11,4954	11,7167	0,2214
Aragón	3,3813	3,2507	-0,1306
Castilla-La Mancha	4,3973	4,5375	0,1402
Islas Canarias	-	-	-
Extremadura	2,1911	2,1617	-0,0294
Islas Baleares	4,0625	3,5184	-0,5441
Madrid	16,9982	17,3920	0,3938
Castilla y León	6,0564	6,0052	-0,0512

Fuente: liquidaciones anuales del SFA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Aunque los cambios entre 2011 y 2013 son notables, ello no invalida el método, dado que en la actualidad ya se utiliza el índice de consumo provisional para repartir las EC del IVA, pero se aplica a la previsión de ingresos, no a los ingresos reales por IVA. En la Tabla 6 hemos calculado las EC de 2014 con los datos reales de recaudación por IVA y el índice de consumo de 2011, último liquidado a comienzos de ese ejercicio⁹. Como es obvio, un mecanismo de esta clase haría que las entregas a cuenta de cada mes fueran diferentes e incluso en el mes de enero, negativa, lo que podría crear problemas a las CCAA, en particular en su primer año de aplicación. La EC simulada resulta en conjunto un 2,4 % superior, de modo que las CCAA hubieran recibido 649,2 millones más a lo largo del año (y menos en la liquidación a pagar en 2016).

Para el caso de cada uno de los impuestos especiales se procedería de igual modo. Un mecanismo como este tendría el inconveniente de dificultar la presupuestación de las CCAA, al no disponer de una previsión exacta de la mayor parte de sus ingresos. Hasta el año 2011, a pesar de que las EC se comunicaban con antelación, algunas CCAA presupuestaban ingresos distintos a los que iban a producirse con certeza (se solía presupuestar un ingreso superior al que realmente iba a producirse). Esto se ha corregido en gran parte, pero podría generalizarse si se introduce incertidumbre sobre los ingresos reales. Sin embargo, más allá de un tratamiento paternalista por parte del Estado, los mecanismos preventivos contenidos en la vigente Ley 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera deberían evitar que tales

⁹ En el caso de repartir el IVA conforme se recauda, a mediados el ejercicio 2014 se conoció el índice de consumo de 2012. Se podría aplicar para la segunda mitad del ejercicio e incluso regularizar. No lo hemos hecho para visualizar mejor la diferencia entre EC simulada y EC real.

prácticas inadecuadas se reprodujeran. Por último, tal como establece la Ley 22/2009 las EC del FSG y de la TFGSF son consecuencia de la evolución de los impuestos cedidos sujetos y no sujetos a liquidación. Por ello, las dos opciones vistas hasta ahora podrían trasladarse a cálculo de las EC de ambos fondos, pero la complejidad de dichos cálculos no compensaría la mejora potencial lograda.

Tabla 6. Entregas a cuenta del IVA según recaudación¹⁰

	Cataluña	Galicia	Andalucía	Asturias	Cantabria	La Rioja	Reg. de Murcia
Enero	-0,97	-0,32	-0,87	-0,13	-0,07	-0,04	-0,15
Febrero	1.250,73	410,34	1.123,35	171,03	95,91	49,85	191,27
Marzo	261,72	85,87	235,07	35,79	20,07	10,43	40,02
Abril	487,91	160,07	438,22	66,72	37,41	19,45	74,61
Mayo	441,60	144,88	396,62	60,39	33,86	17,60	67,53
Junio	246,96	81,02	221,81	33,77	18,94	9,84	37,77
Julio	735,51	241,31	660,61	100,58	56,40	29,31	112,48
Agosto	317,52	104,17	285,18	43,42	24,35	12,65	48,56
Septiembre	271,91	89,21	244,21	37,18	20,85	10,84	41,58
Octubre	772,88	253,56	694,16	105,69	59,27	30,80	118,19
Noviembre	357,47	117,28	321,07	48,88	27,41	14,25	54,67
Diciembre	233,10	76,47	209,36	31,88	17,87	9,29	35,65
Total	5.376,32	1.763,86	4.828,78	735,19	412,27	214,27	822,19
EC real	5.249,51	1.722,26	4.714,88	717,85	402,54	209,22	802,80
	Valencia	Aragón	Castilla-La Mancha	Extremadura	Islas Baleares	Madrid	Castilla y León
Enero	-0,57	-0,17	-0,22	-0,11	-0,20	-0,85	-0,30
Febrero	736,09	216,52	281,58	140,30	260,14	1.088,45	387,81
Marzo	154,03	45,31	58,92	29,36	54,44	227,77	81,15
Abril	287,15	84,46	109,84	54,73	101,48	424,60	151,29
Mayo	259,89	76,45	99,42	49,54	91,85	384,30	136,93
Junio	145,34	42,75	55,60	27,70	51,36	214,92	76,57
Julio	432,87	127,33	165,59	82,51	152,98	640,09	228,06
Agosto	186,87	54,97	71,48	35,62	66,04	276,32	98,45
Septiembre	160,02	47,07	61,21	30,50	56,55	236,63	84,31
Octubre	454,86	133,79	174,00	86,70	160,75	672,60	239,65
Noviembre	210,38	61,88	80,48	40,10	74,35	311,09	110,84
Diciembre	137,19	40,35	52,48	26,15	48,48	202,86	72,28
Total	3.164,13	930,71	1.210,37	603,11	1.118,22	4.678,78	1.667,04
EC real	3.089,50	908,75	1.181,83	588,88	1.091,85	4.568,43	1.627,72

Fuente: liquidaciones anuales del SFA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

¹⁰ En Canarias no se aplica IVA. En su lugar, existe el Impuesto Indirecto General Canario, cuya recaudación financia a la comunidad autónoma y a los cabildos insulares.

3.3. Adelantar la liquidación al ejercicio $n+1$

Una tercera opción de mejora sería mantener el mismo sistema de EC que el vigente en la actualidad pero adelantar la liquidación al ejercicio $n+1$. Esto plantearía problemas de gestión para la AEAT en el caso del IRPF, dado que los contribuyentes presentan su autoliquidación en mayo-junio del año $n+1$ y resulta apresurado determinar el rendimiento definitivo en otoño de ese mismo ejercicio. Sin embargo para los restantes impuestos cedidos sujetos a liquidación sería factible liquidarlos en el tercer o cuarto trimestre de $n+1$. Para ello habría que adelantar algunos datos necesarios como los índices de distribución del IVA y los IIEE que elaboran el INE y otras instituciones, mientras que otros como el índice de Ingresos Tributarios del Estado (ITE) ya están disponibles desde marzo del ejercicio $n+1$. Por tanto, se podría liquidar anticipadamente el IVA, IIEE y el FSG en el ejercicio $n+1$ y el IRPF y la TFGSF (porque requiere conocer el IRPF) en el ejercicio $n+2$.

Con los datos de los tres años que aparecen en la Tabla 7, la liquidación anticipada sería negativa en 2011 y en 2013. Por ello, se podría considerar el siguiente sistema: a finales del ejercicio $n+1$ se calcula la liquidación por IVA, IIEE y FSG y se abona a las CCAA para las que resulte positiva, como anticipo de la liquidación final (como en el caso del año 2012). Cuando resulte negativa para algunas o todas las CCAA, no se liquida hasta el ejercicio $n+2$ (como en 2011 y 2013 en nuestro ejemplo).

Tabla 7. Liquidaciones definitivas. En millones de euros

	2011	2012	2013
IVA	664.557	1.863.143	-816.545
IIEE	-841.088	143.126	-414.645
FSG	-793.833	-1.559.648	-731.400
Anticipo $n+1$	0	446.622	0
IRPF	-1.283.780	-580.114	202.194
FGSF	1.851.489	-37.859	-853.830
Fondo de Convergencia	4.764.543	3.926.182	4.383.709
Liquidación $n+2$	4.361.889	3.308.210	1.769.483

Fuente: liquidaciones anuales del SFA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Recuérdese no obstante que los Fondos de Convergencia no se liquidan, sino que corresponden al ejercicio en el que se pagan en su totalidad.

4. Mejora del ejercicio de la capacidad normativa en el IRPF

Decíamos en la introducción que el sistema de EC genera desincentivos al ejercicio de la capacidad normativa en IRPF. Se trata del impuesto de mayor volumen sobre el que las CCAA tienen cedida una amplia capacidad normativa¹¹. Como es sabido, el IRPF se recauda por la AEAT y se paga a las CCAA de régimen común por el mecanismo de entregas a cuenta. El sistema actual implica que las medidas tributarias adoptadas por las CCAA para el año n no se aplican a los contribuyentes hasta el momento de presentar su declaración (en los meses de mayo y junio del año $n+1$) y no tienen efectos recaudatorios para las CCAA hasta el ejercicio siguiente ($n+2$). Este retardo se corrige parcialmente tanto en la Ley 21/2001 como en la vigente Ley 22/2009 mediante el factor de corrección¹² de las entregas a cuenta que trata de reflejar, de modo aproximado, las medidas normativas adoptadas por la comunidad autónoma desde el último ejercicio liquidado hasta el momento de calcularse dichos pagos. No obstante, el retardo se corrige pero no se elimina en el artículo 12 de la Ley 22/2009. Por ejemplo, las entregas a cuenta del ejercicio 2016 se calcularon en mayo-junio de 2015. Pues bien, en caso de aplicarse, el factor de corrección incorpora una estimación de los efectos recaudatorios de medidas de política tributaria en vigor en primavera de 2015, pero no de las medidas que afecten al ejercicio 2016 que se hayan adoptado en el otoño de 2015.

Así, con la configuración actual, no es posible que las CCAA de régimen común puedan, por ejemplo, anunciar una reducción de la tarifa del IRPF en su comunidad y que los contribuyentes la aprecien inmediatamente vía menores retenciones. Los contribuyentes se benefician más tarde, cuando presentan su autoliquidación, en el año $n+1$, y los efectos recaudatorios para la comunidad se retrasan un año más. Esta demora tiene algunos efectos de incentivo sobre las decisiones de política tributaria autonómica: cuando se trata de elevar el gravamen, el retardo desincentiva, dado que pasa mucho tiempo entre el momento en que se anuncia un incremento impositivo y el momento en que se recauda dicho incremento. Por el contrario, cuando se trata de una reducción de impuestos, el retardo puede incentivar su adopción, en la medida en que la pérdida de recaudación se dilata en el tiempo, mientras que su anuncio proporciona réditos electorales inmediatos.

Una reforma del sistema de entregas a cuenta que acerque el momento de las decisiones de política tributaria a sus efectos recaudatorios percibidos por los contribuyentes es conveniente porque mientras exista un lapso de tiempo tan amplio entre una medida normativa autonómica y sus consecuencias recaudatorias, no cabe esperar que las CCAA asuman mayor grado de corresponsabilidad en el IRPF.

Si una comunidad autónoma decide en su parlamento en otoño del año $n-1$ modificar los tipos, las deducciones o el mínimo personal y familiar del IRPF, ello no tendrá efectos sobre los contribuyentes hasta el momento de la autoliquidación en $n+1$, y sobre las arcas autonómicas hasta $n+2$. Una primera posibilidad para afrontar esta situación sería adecuar algunos

¹¹ Véase CUENCA (2014).

¹² El que más arriba hemos llamado factor (ii).

pagos a cuenta del IRPF a la normativa autonómica. Se trataría de que las retenciones por rendimientos del trabajo fueran diferentes según el domicilio fiscal del contribuyente. Esto no parece muy complicado, ni para la AEAT ni para las empresas, aunque inevitablemente tendría un cierto coste de cumplimiento. El resto de las retenciones y pagos fraccionados por actividades económicas, por rentas del ahorro u otras deberían seguir siendo iguales en todo el territorio común.

Una segunda posibilidad sería mantener el sistema actualmente vigente, que como hemos señalado corrige las EC con un coeficiente que aproxima el impacto de las medidas normativas adoptadas por la comunidad autónoma. Pero su aplicación podría mejorarse en dos sentidos. En primer lugar, si una comunidad planea una medida sobre el IRPF para el ejercicio *n*, debería acordar con el Ministerio de Hacienda su impacto sobre las EC del ejercicio, pudiendo evaluar los efectos de distintas hipótesis normativas. En segundo lugar, las EC de IRPF a una comunidad autónoma deberían poder corregirse hasta finales del año *n-1* sobre la base de leyes aprobadas en esas fechas. En la actualidad, el coeficiente se aplica sobre normativa en vigor en el momento de calcular las EC para los presupuestos generales del Estado, o sea antes del verano del ejercicio *n-1*. Esta flexibilidad que se sugiere aquí podría regularse legalmente, aunque no es imprescindible. No obstante, hay que tener en cuenta que en caso de aumentar las EC a una comunidad autónoma, si no se modifican las retenciones, menguan los ingresos del Estado para el ejercicio en cuestión.

5. Un fondo de reserva para las comunidades autónomas

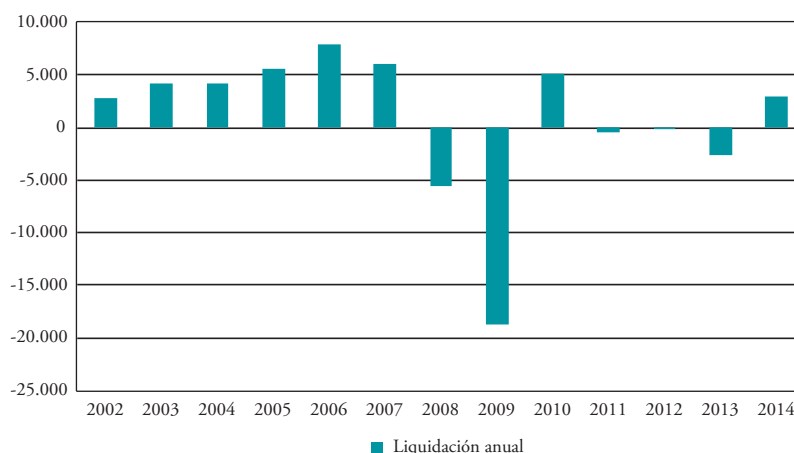
El mecanismo de entregas a cuenta y su posterior liquidación origina, además de los efectos anteriores, inestabilidad en los recursos de las CCAA porque, una vez al año, se produce un ingreso (o gasto) que resulta de recursos devengados dos años antes. Tal como refleja el Gráfico 4, hasta 2007 las liquidaciones resultaron positivas, alcanzando su máximo en 2006. En ese año, el importe liquidado representó el 9,6 % del rendimiento de todos los recursos del sistema de financiación sujetos a liquidación y se abonó a las CCAA en 2008. A su vez, en el año 2008, las CCAA recibieron un exceso de EC sobre el rendimiento definitivo por importe de unos 5.500 millones de euros, un 6,9 % de los recursos, que se liquidaron en 2010 (aunque su devolución se aplazó cinco años, que se extendieron a diez).

Dado que las CCAA en España son responsables de la prestación de los servicios públicos de educación, sanidad y servicios sociales, gastos que varían poco con la coyuntura económica, podría ser conveniente estabilizar los ingresos de las CCAA de manera que no crecieran tanto en las épocas expansivas, ni cayeran demasiado en las fases recesivas.

Una forma de resolver estos problemas sería suprimir el mecanismo de entregas a cuenta de los recursos del sistema y la posterior liquidación. Para ello se establecería que los pagos por los tributos cedidos a lo largo del ejercicio constituyen la financiación definitiva de las CCAA y su liquidación se aplicaría a un Fondo de Reserva con fines estabilizadores. Un sistema de

esta clase exigiría resolver dos tipos de dificultades. En primer lugar, quién y cómo calcula los pagos de la financiación anual a las CCAA. En segundo lugar, sería necesario regular como se utilizan los recursos acumulados en el Fondo de Reserva.

Gráfico 4. Liquidación de los mecanismos del sistema de financiación (2002/2014).
En millones de euros



a) Cálculo de los pagos por los tributos cedidos

Como hemos descrito más arriba, en la vigente Ley 22/2009 corresponde al ministerio competente en materia de Hacienda elaborar una previsión de ingresos por los tributos parcialmente cedidos a las CCAA de régimen común. Se trata de una actuación de carácter técnico, pero también sujeta a una decisión de política económica, por cuanto se apoya en un cuadro macroeconómico que tiene algún componente normativo. El Gobierno de la nación hace previsiones sobre la evolución del PIB, el consumo, el empleo y demás variables macroeconómicas, pero su propia previsión puede afectar a la realidad, alterando las expectativas de los agentes y por tanto su comportamiento efectivo. Por otro lado, si los pagos por los tributos cedidos no se liquidaran, podría despertarse cierta desconfianza en todas o algunas de las CCAA respecto de la intencionalidad política de los cálculos. De modo que para suprimir las liquidaciones anuales y que las CCAA aceptaran como un dato el cálculo de ingresos por los tributos parcialmente cedidos, la previsión debería tener un carácter eminentemente técnico e independiente de los intereses políticos. Una fórmula para ello podría ser que la cesión del IRPF, IVA e IIEE calculada cada año por el Gobierno se validara por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, y que las recomendaciones de esta en este punto fueran vinculantes. Naturalmente, los recursos con cargo al FGSF y al FSG también podrían ser un pago que no se liquidara.

b) *Funcionamiento del Fondo de reserva*

En el caso de que los recursos del sistema no se liquiden, las desviaciones de la recaudación real respecto de las previsiones se destinarían a constituir un Fondo de Reserva, utilizable en periodos de crisis, imitando de alguna forma los *rainy day funds* que existen en la mayoría de los estados federados en los Estados Unidos de Norteamérica. En la Tabla 8 se muestran los resultados que hubiera proporcionado desde 2002 la acumulación de las liquidaciones, sin incluir los Fondos de Convergencia a partir de 2011¹³.

Tabla 8. Fondo de Reserva. En millones de euros

	Dotación anual	Rentabilidad media	Fondo acumulado
2002	2.850,2	143,9	2.850,2
2003	4.180,6	362,3	7.174,8
2004	4.239,4	594,7	11.776,6
2005	5.570,6	906,1	17.942,0
2006	7.921,1	1.351,8	26.769,1
2007	6.076,0	1.726,9	34.196,9
2008	-5.499,1	1.536,4	30.424,7
2009	-18.736,5	667,8	13.224,7
2010	5.068,0	957,5	18.960,5
2011	-402,7	985,5	19.515,4
2012	-171,4	1.026,6	20.329,6
2013	-2.614,2	946,5	18.742,0
2014	3.040,9	1.147,8	22.729,3

De haber existido este fondo, a finales de 2007, antes de la crisis económica, el importe acumulado hubiera sido de 34.197 millones de euros. En caso de haberse usado durante la crisis exclusivamente para compensar las liquidaciones negativas, a finales de 2014 se dispondría todavía de 22.729 millones en reserva.

Constituir un Fondo de Reserva ayudaría a estabilizar los ingresos de las CCAA de régimen común, protegiéndolas frente a las oscilaciones cíclicas de la economía. Se trata de un instrumento de estabilidad que debe ser complementario de otros como las reglas fiscales y la suficiente corresponsabilidad en el ejercicio de la autonomía tributaria¹⁴. En España existe el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, creado en 2003 en el marco del Pacto de Toledo. Sus reglas son relativamente sencillas: se dota «prioritaria y mayoritariamente»¹⁵ con los importes que resulten de los superávits del sistema de pensiones contributivas y se retiran fondos para

¹³ Hemos utilizado una rentabilidad anual media de 5,05 % tomada de los datos que ofrece en Fondo de Reserva de la Seguridad Social para el periodo 2002-2014. Véase MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2016).

¹⁴ HERNÁNDEZ DE COS Y PÉREZ (2015).

¹⁵ art. 118 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.

financiar las pensiones contributivas en situaciones de déficit estructural, mediante acuerdo del Consejo de Ministros con un límite máximo anual (el límite tuvo que superarse en los años 2012 a 2014).

La experiencia que puede ser más útil para acotar nuestra propuesta de crear un Fondo de Reserva para las CCAA podría ser la de los Estados Unidos, donde 47 de los 50 Estados federados disponen de fondos de reserva llamados en la literatura *rainy day funds* (RDF). La primera enseñanza es que en EEUU son los propios Estados quienes crean sus RDF y fijan las reglas para su dotación y utilización. Además, no existe un fondo de esta clase en el nivel federal de gobierno. Un fondo como el que apuntamos aquí podría constituirse con aportaciones de las liquidaciones anuales para cada una de las CCAA de régimen común. Pero en el caso de fondos separados se requeriría ahorrar importes superiores al no mutualizarse los riesgos para hacer frente a situaciones recesivas¹⁶.

Otra característica interesante de la experiencia norteamericana es que los Estados constituyen en ocasiones un solo fondo, y en otras, fondos separados para finalidades específicas. Esto se debe a la economía política de la creación de estos fondos, que serán más fácilmente aceptados si se ahorra para estabilizar el gasto público en funciones preferidas por los votantes¹⁷. El ejemplo de la Seguridad Social en España es ilustrativo: en una sociedad tan poco inclinada a los superávits públicos, se ha asumido como un éxito mantener un fondo de reserva para las pensiones del futuro. Algo similar podría considerarse para el Fondo de Reserva de las CCAA: afectar su utilización exclusivamente a gastos sanitarios y educativos, por ejemplo.

El aspecto más delicado de constituir un fondo de reserva como el que aquí se propone es delimitar las reglas para la retirada de recursos. Nótese a este respecto que un fondo que se creara con liquidaciones del sistema de financiación estabiliza los ingresos de por sí. En épocas de crecimiento económico, lo normal es que las liquidaciones resulten positivas, restando así recursos de forma automática para el gasto público. En épocas de recesión, las liquidaciones negativas imputadas al fondo, son de facto una inyección de fondos para el gasto público autonómico. Aunque hasta ahora, los saldos de las liquidaciones han tenido en general el signo adecuado, nada garantiza que se acertara cada año a realizar una previsión conservadora en periodo expansivos, y generosa en periodos de recesión económica. En cualquier caso, se necesitarían reglas explícitas para usar los fondos que clarificaran cuando los pueden utilizar todas o algunas de las CCAA. Podría atribuirse tal potestad al Senado, aunque en todo caso debería tratarse de una decisión adoptada con la participación del Gobierno central, competente en materia de estabilización macroeconómica¹⁸.

¹⁶ Véase ELDER y WAGNER (2013) sobre las ventajas de compartir los riesgos entre los Estados federados.

¹⁷ HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ (2015) subrayan la relevancia de los factores de economía política.

¹⁸ Obsérvese que la aplicación del Fondo de Reserva no evita incurrir en déficit público en aplicación de las reglas del sistema europeo de cuentas nacionales y regionales SEC-2010.

6. Consideraciones finales

Una mejora en el mecanismo de las entregas a cuenta, con cualquiera de las opciones propuestas aquí o una combinación de ellas, favorecerá la adecuación temporal de ingresos y gastos públicos a la realidad económica. Hemos trabajado desde la perspectiva de las CCAA de régimen común, pero esto también sería positivo para el conjunto del sector público. Evitar o minimizar las liquidaciones favorables a las comunidades es útil para la adecuación a los calendarios de la política de consolidación fiscal del Reino de España. Igualmente, vista la experiencia de los ejercicios 2008 y 2009 en los que se generaron importantes liquidaciones negativas, para las que fue necesario establecer amplios periodos de devolución, hubiera sido muy valioso para el Estado poder evitarlas o mitigarlas.

En el resto de este volumen de *Mediterráneo Económico*, se abordan reformas que afectan a la esencia del actual modelo de financiación, en términos de los principios de autonomía, suficiencia y equidad. Las que aquí se han propuesto tienen carácter complementario y podrían implementarse a modo de mejoras transitorias hasta que se logre el consenso político y territorial necesario para una reforma en profundidad del modelo de financiación autonómica.

Referencias bibliográficas

- BANDRÉS y CUENCA (2016): «Las reformas de la financiación autonómica: elementos para una aproximación desde la economía política»; en *Revista de Estudios Regionales* (105); pp. 165-194.
- CUENCA, A. (2014): «Autonomía y corresponsabilidad: la política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común»; en *Papeles de Economía Española* (139); pp. 97-114.
- DE LA FUENTE, A. (2010): «El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009»; en *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 195(4); pp. 123-149.
- DE LA FUENTE, A (2013): «La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2011»; *BBVA Research, Documento de Trabajo* 13(30).
- DE LA FUENTE, A (2016): «Las finanzas autonómicas en 2015 y entre 2003 y 2015»; *Documento de Trabajo* (eee2016-15). Fedea.
- ELDER, E. M. y WAGNER, G. A. (2013): «Revenue cycles and risk-sharing in local governments: an analysis of state rainy day funds»; en *National Tax Journal* 66(4); pp. 939-960.
- ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA (2010): *La economía del nuevo modelo de financiación autonómica* 28(1).

- LAGO-PENAS, S y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015): «El sistema de financiación autonómica: ¿Quo vadis?»; en *Papeles de Economía Española* (145); pp. 2-14.
- LEÓN, S., coord. (2015): *La financiación autonómica. Claves para entender un interminable debate*. Alianza.
- LÓPEZ-LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2011): «Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica»; en *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 197(2/2011); pp. 37-65.
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2016): «Fondo de Reserva de la Seguridad Social»; *Informe a las Cortes Generales*. Disponible en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/212860.pdf>.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (2015): *La nueva reforma de la financiación autonómica: Análisis y propuestas* (143). Funcas.
- REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2013): *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica* (1 y 2). Instituto de Estudios Económicos.
- VILALTA, M. (2013): «Análisis del modelo de financiación autonómica del 2009: revisión o final de ciclo»; en *Revista del Instituto de Estudios Económicos* (1 y 2); pp. 119-168.



LA MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ALGUNAS ALTERNATIVAS

Julio López Laborda*
Universidad de Zaragoza

Resumen

El trabajo examina las posibilidades de mejorar la estimación de la recaudación normativa/capacidad fiscal de las comunidades autónomas en los tributos cedidos, de cara a la próxima revisión del sistema de financiación autonómica. Se analizan cuatro alternativas, con distinto grado de complejidad en su desarrollo: 1.^a) aplicar, como regla de actualización de la recaudación normativa de los tributos cedidos «tradicionales», la tasa de evolución de la recaudación normativa de los tributos cedidos «nuevos» (IRPE, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación) en cada comunidad autónoma; 2.^a) cuantificar de la manera más precisa posible la recaudación normativa, como ya se hace, por ejemplo, en el IRPE, a partir de la información de las liquidaciones tributarias que proporcionen las comunidades autónomas; 3.^a) aproximar la recaudación normativa estimando mediante indicadores sencillos la base de cada tributo, a la que se aplicaría el tipo de gravamen supletorio fijado por el Estado; 4.^a) identificar la recaudación normativa con los ingresos que podría percibir una comunidad autónoma si aplicara a sus tributos cedidos el tipo medio exigido efectivamente por el conjunto de comunidades.

Abstract

The work examines the possibilities of improving the estimation of the 'regulatory tax collection' (i.e. the theoretical tax collection), and fiscal capacity, of autonomous communities with respect to ceded taxes, looking towards the next review of the financing system for autonomous communities. Four alternatives are analysed, with varying degrees of complexity in their execution: 1) apply, as a rule for updating the regulatory tax collection of 'traditional' ceded taxes, the growth rate of the regulatory tax collection of 'new' ceded taxes (Personal Income Tax, Value Added Tax, and the Special Tax on Manufacturing) in each autonomous community; 2) quantify regulatory tax collection in the most accurate way possible, as is already done, for example, with Personal Income Tax, based on information regarding tax settlements provided by autonomous communities; 3) establish regulatory tax collections by assessing, through simple indicators, the base of each tax, which would then be subject to the additional tax rate set by the State; 4) identify regulatory tax collections based on the revenue that an autonomous community could receive if the average rate effectively applied by all communities were applied to its ceded taxes.

1. Introducción

Como en anteriores ocasiones, pero quizás en esta de manera más acusada, el debate en la próxima reforma del sistema de financiación autonómica se va a centrar en el diseño del sistema de nivelación, es decir, en la configuración de un sistema de transferencias destinadas a cerrar o reducir la brecha existente entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de las comunidades autónomas. Las necesidades de gasto son el gasto en que debe incurrir una

* Agradezco los comentarios de Alain Cuenca, Ángel de la Fuente, Francisco Pozuelo, Antoni Zabalza y los participantes en el *Workshop sobre la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común*, organizado por Fedea el 30 de noviembre de 2015. También agradezco la financiación recibida del Gobierno de Aragón y el Fondo Social Europeo (Grupo de Investigación de Economía Pública). Una versión previa de este trabajo se publicó en la colección *Fedea Policy Papers*, con el número 2016/01.

comunidad para prestar el mismo nivel de servicios públicos que las restantes. La capacidad fiscal es el rendimiento que puede obtener una comunidad autónoma de sus tributos cedidos si impone a sus ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal y actúa con un determinado grado de eficiencia en la gestión tributaria. En el modelo autonómico español, la capacidad fiscal se ha denominado tradicionalmente «recaudación normativa».

Las preguntas que suscita la nivelación son numerosas: ¿cómo deberían calcularse las necesidades de gasto autonómicas? ¿Y la recaudación normativa? ¿Qué grado de nivelación habría de garantizarse, total o parcial?¹ ¿Cómo deben evolucionar a lo largo del tiempo las transferencias?

Aun reconociendo que, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, todos estos problemas están estrechamente relacionados, en este trabajo nos ocupamos exclusivamente del segundo: la medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas. Si descartamos la utilización de indicadores macro, como el PIB (Boadway y Shah, 2009), el procedimiento más razonable consiste en construir el denominado Sistema de Ingresos Representativo en el que, para cada ingreso i (en especial, para cada tributo/impuesto), se estima la capacidad fiscal de cada región j aplicando un tipo impositivo estándar, t_e , a la base tributaria correspondiente, B_{ej} :

$$CF_j^i = t_e^i \cdot B_{ej}^i \quad [1]$$

Para construir el Sistema de Ingresos Representativo hay que solucionar, entonces, dos problemas: la fijación del tipo impositivo estándar y la construcción de la base de cada tributo. Aunque esta última no es una cuestión menor, en España resulta menos complicada de resolver que en otros países descentralizados, ya que los tributos cedidos están armonizados hasta la base imponible y, por tanto, $B_{ej}^i = B_j^i$.²

En cuanto a la fijación del tipo de gravamen estándar, caben varias alternativas. La primera es la utilización de los tipos realmente aplicados por cada región:

$$t_e^i = t_j^i \quad [2]$$

La segunda opción consiste en identificar el tipo estándar con la media de los tipos efectivamente aplicados por las n regiones:

¹ Sobre la medición de las necesidades de gasto, puede consultarse las aportaciones recientes de DE LA FUENTE (2015) y PÉREZ y CUCARELLA (2016). Sobre el grado de nivelación, véase LÓPEZ LABORDA (2014).

² Más adelante consideraremos la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan influir sobre las bases de algunos tributos cedidos mediante la actividad de gestión.

$$t_e^i = \frac{\sum_{j=1}^n t_j^i \cdot B_j^i}{\sum_{j=1}^n B_{ej}^i} \quad [3]$$

Como veremos posteriormente, este es el sistema aplicado en Alemania, Australia, Canadá y Suiza.

Finalmente, la tercera alternativa fija el tipo estándar de manera exógena, sin relación alguna con la tributación efectiva de las regiones:

$$t_e^i = t^i \quad [4]$$

Esta es la opción en vigor en el sistema de financiación regional español, en el que la capacidad fiscal de una comunidad autónoma coincide, idealmente, con la recaudación que esta podría obtener si no ejerciera sobre las bases tributarias cedidas las competencias normativas que, en su caso, tiene atribuidas para apartarse de la regulación estatal en la determinación de la cuota tributaria.

Aun tratándose de un buen método para calcular la recaudación normativa regional, lo cierto es que la manera en que se ha aplicado a algunos tributos (los denominados tributos cedidos «tradicionales») ha hecho que haya perdido precisión con el paso del tiempo y que, en la actualidad, sus resultados sean altamente insatisfactorios. En este trabajo se realiza una reflexión sobre las alternativas disponibles para corregir la forma de calcular la capacidad fiscal de las comunidades autónomas, que pueda ser de utilidad en la próxima reforma del sistema de financiación. A tal fin, en la sección segunda se recuerda brevemente cuál es la metodología actual y de dónde procede. En la sección tercera se realiza una propuesta de mejora del sistema actual y se esbozan otras opciones, siempre en el marco de la expresión [4]. En la sección cuarta se explica cómo algunos países federales estiman la capacidad fiscal de sus jurisdicciones regionales a partir de la expresión [3], y se realiza algún apunte sobre la aplicación de este método en España. Quedan fuera de este trabajo las alternativas basadas en la expresión [2], que supondrían aplicar en nuestro país un sistema de nivelación del «potencial fiscal» (King, 1984). En Zabalza (2016) se puede encontrar una interesante propuesta en esta dirección. La sección quinta recapitula.

2. La estimación de la recaudación normativa de los tributos cedidos: el sistema actual

El sistema de financiación autonómica ha seguido desde sus orígenes un procedimiento muy discutible para determinar la recaudación normativa de los tributos cedidos «tradicio-

nales» (impuestos sobre el patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y tributos sobre el juego) y de las tasas afectas a los servicios transferidos. Hasta 1986, la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado dependía de la recaudación real de los tributos cedidos. Desde 1986, se aplica un sistema basado en la expresión [4]. Entre 1986 y 2008, la recaudación normativa se obtiene a partir del rendimiento real de los tributos cedidos en un año base, actualizado anualmente a la misma tasa que las transferencias del Estado: inicialmente, la participación en ingresos del Estado y, a partir de 1999, el fondo de suficiencia.

La reforma del modelo de 2009 introduce modificaciones en el cálculo de la recaudación normativa de algunos tributos cedidos tradicionales. En el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD), la recaudación normativa en el año base del nuevo modelo (el año 2007) se fija en el 85 % del importe efectivamente recaudado en ese ejercicio; en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD), en el resultado de duplicar su valor normativo en 1999 y posteriormente actualizarlo hasta 2007 por el incremento de los ITE (ingresos tributarios del Estado). En cuanto a las reglas de evolución temporal de estos tributos, en el ITPAJD, la recaudación normativa en 2009 se corresponde con el 85 % de la recaudación real del impuesto en ese ejercicio; para cualquier año posterior al 2009, se aplica la tasa de variación en cada comunidad autónoma de los rendimientos por IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación, sin ejercicio de la capacidad normativa (el equivalente regional a los ITE). En los demás tributos cedidos tradicionales (ISD, tributos sobre el juego) y en las tasas afectas a los servicios transferidos, la regla de actualización de su recaudación normativa sigue siendo la tasa de variación de los ITE.

Para los restantes tributos cedidos (IRPF e impuestos sobre el consumo), la recaudación normativa se ha identificado siempre, correctamente, con la recaudación efectiva en cada ejercicio, sin tomar en consideración, en su caso, el ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias normativas. Otra cosa es que se pueda discutir los criterios de imputación territorial de la recaudación de algunos impuestos (como se hace, por ejemplo, en CPFF, 2015).

3. Una nueva regla de evolución de la recaudación normativa de las comunidades autónomas

La forma más sencilla de resolver el problema de estimación de la capacidad fiscal autonómica seguramente sea modificando la regla de actualización de la recaudación normativa. En esta sección se va a proponer una que, según pensamos, está mejor fundamentada que la que se utiliza actualmente, y que puede aplicarse a un importe de la recaudación normativa fijado inicialmente. Aquí se resumen los aspectos fundamentales de la propuesta que se desarrolla en López Laborda y Zabalza (2015).

Nuestra hipótesis es que el comportamiento de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales de una comunidad autónoma estará estrechamente relacionado con la evolución de la actividad económica en esa región y, por lo tanto, con la evolución de la recaudación de los impuestos que gravan la renta y el consumo en ese territorio. Es decir, que la variación en la recaudación de los tributos cedidos tradicionales estará correlacionada con la de los tributos cedidos «nuevos» más importantes: IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación. Pero no con la evolución de estos tributos en el conjunto del Estado, sino en la propia comunidad autónoma.

Para contrastar esta hipótesis, exploramos primero las características de esta relación para cada una de las quince comunidades autónomas de régimen común, en el período 2002-2011; y luego, a la vista de los resultados obtenidos, especificamos la siguiente relación media para todas las comunidades en ese mismo período (150 observaciones):

$$\begin{aligned} \text{Log}(T_{it}) = & C + \alpha \text{Log}(N_{it}) + \beta_1 T08 + \beta_2 T09 + \beta_3 T10 + \beta_4 T11 + \\ & + \gamma_1 \text{CAN} + \gamma_2 \text{GAL} + \gamma_3 \text{EXT} + \gamma_4 \text{CYL} + \gamma_5 \text{AST} + \gamma_6 \text{CLM} + u_{it} \end{aligned} \quad [5]$$

Donde $\text{Log}(T_{it})$ es el logaritmo natural de la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales; $\text{Log}(N_{it})$, el logaritmo natural de la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos; C , una constante; $T08$, $T09$, $T10$ y $T11$, variables categóricas para los años 2008, 2009, 2010 y 2011; CAN , GAL , EXT , CYL , AST y CLM , variables categóricas regionales; y u_{it} , un error aleatorio. El supuesto utilizado es que el efecto de las variables categóricas (temporales y transversales) refleja, bien la crisis económica, bien el activismo fiscal de las comunidades y que, por tanto, para aislar la relación media entre $\text{Log}(T)$ y $\text{Log}(N)$ para todas las comunidades, estos efectos deben ser ignorados.

Dado el distinto tamaño de las comunidades, estimamos la relación [5] por el método de MCO ponderados, en el que la serie de ponderación es $\text{Log}(N)$.

Los resultados de las estimaciones realizadas se muestran en la Tabla 1. Las columnas (1) a (3) se refieren a la totalidad de los datos observados sobre la recaudación de los tributos cedidos tradicionales, mientras que las columnas (4) a (6) repiten el ejercicio excluyendo los datos correspondientes al impuesto sobre el patrimonio, que no está en vigor en todo el período examinado.

Centrándonos en las tres primeras columnas, el resultado que más resalta es la robustez de la estimación del parámetro. La elasticidad de la recaudación por tributos cedidos tradicionales respecto a la recaudación por tributos cedidos nuevos se sitúa alrededor de la unidad y es altamente significativa, sea cual sea la especificación. También se confirma el efecto negativo de la crisis y de los cambios normativos en los tributos cedidos tradicionales, con un patrón muy parecido al encontrado en las estimaciones por comunidad: el valor absoluto de las β_i y su significatividad estadística crecen a medida que avanza la crisis (columna 2). Por último, la estimación muestra (columna 3) que algunas de las diferencias entre comunidades, ya observadas

en las estimaciones por comunidad, se mantienen en la estimación con los datos de panel. El método seguido ha consistido en trabajar exclusivamente con variables categóricas que afectan a la constante y restringir la entrada a aquellas cuyo nivel de significatividad fuera superior a un estadístico t superior a 2. Para una recaudación dada por tributos cedidos nuevos, Canarias tiene una mayor recaudación por tributos cedidos tradicionales con respecto a la media, y Galicia, Extremadura, Castilla y León, Asturias y Castilla-La Mancha, una menor recaudación.

Las columnas (4) a (6) replican el ejercicio excluyendo el Impuesto sobre el Patrimonio y, como puede comprobarse, los resultados son muy similares a los obtenidos con la base completa de datos. En particular, el resultado fundamental del ejercicio —una elasticidad de T con respecto a N aproximadamente igual a la unidad— se sigue manteniendo, como también se mantiene su alta significatividad y robustez ante cambios de especificación. La única diferencia a reseñar es que, excluyendo el Impuesto sobre el Patrimonio, la variable categórica correspondiente a Castilla-La Mancha desaparece de la ecuación por quedar su estadístico t por debajo de 2.

En consecuencia, la propuesta que aquí se formula consiste en sustituir las vigentes reglas de actualización de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales por una regla según la cual dicha recaudación evolucione a la misma tasa a la que lo haga la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos (IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación) en cada comunidad autónoma. Es decir, se trataría de extender a todos los tributos cedidos tradicionales la regla de actualización que se aplica al ITPAJD desde 2009. Quedaría pendiente el problema de determinar sobre qué recaudación (real o normativa) y de qué año debería empezar a aplicarse este nuevo criterio.

Bajo el supuesto de que la recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas del año 2009 está correctamente calculada, las Tablas 2 a 5 ofrecen algunos resultados derivados de la aplicación de esta nueva regla de evolución. La Tabla 2 recoge la recaudación normativa por tributos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos en los años 2009 y 2013, calculada de acuerdo con las normas del vigente sistema de financiación autonómica³.

³ No se incluye el impuesto sobre el patrimonio que, tras su «reintroducción» en 2011, ha quedado, injustificadamente, al margen del sistema de financiación.

Tabla 1. Recaudación de los tributos cedidos «tradicionales» en función de la recaudación de los tributos cedidos «nuevos» (2002 a 2011)

Variables independientes	Variable dependiente: Log(T)					
	Incluyendo IP			Excluyendo IP		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
C	-0,9367 (-2,10)	-0,9485 (-2,86)	-1,1683 (-5,54)	-0,9753 (-2,16)	-1,0055 (-2,79)	-1,3664 (-5,51)
Log (N)	0,9874 (32,30)	1,0007 (44,04)	1,0191 (71,69)	0,9857 (31,93)	0,9997 (40,54)	1,0273 (61,18)
T08		-0,2173 (-2,90)	-0,2214 (-5,25)		-0,3457 (-4,25)	-0,3515 (-7,00)
T09		-0,3639 (-4,82)	-0,3655 (-8,60)		-0,2954 (-3,61)	-0,2973 (-5,88)
T10		-0,5239 (-6,98)	-0,5264 (-12,46)		-0,4602 (-5,65)	-0,4640 (-9,23)
T11		-0,6898 (-9,19)	-0,6923 (-16,38)		-0,6223 (-7,64)	-0,6261 (-12,45)
CAN			0,6733 (11,86)			0,7078 (10,55)
GAL			-0,3173 (-6,38)			-0,3241 (-5,50)
EXT			-0,3427 (-6,12)			-0,2916 (-4,41)
CYL			-0,2670 (-5,37)			-0,3519 (-5,98)
AST			-0,2741 (-5,11)			-0,2648 (-4,18)
CLM			-0,1484 (-2,89)			
R ² ajustado	0,8749	0,9313	0,9782	0,8724	0,9189	0,9691
Estadístico F	1.043,0	404,7	608,7	1.019,9	338,9	468,5
Núm. de observaciones	150	150	150	150	150	150

* *Log(T)*: logaritmo natural de la recaudación real de los tributos cedidos tradicionales. *Log(N)*: logaritmo natural de la recaudación normativa de los tributos cedidos nuevos. *IP*: impuesto sobre el patrimonio. *T08*, *T09*, *T10* y *T11*: variables categóricas para los años 2008, 2009, 2010 y 2011. *CAN*, *GAL*, *EXT*, *CYL*, *AST* y *CLM*: variables categóricas para Canarias, Galicia, Extremadura, Castilla y León, Asturias y Castilla-La Mancha. Método de estimación: MCO ponderados; variable de ponderación: *Log(N)*. Las cifras entre paréntesis corresponden al estadístico.

Tabla 2. Recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas (2009 y 2013).
En miles de euros

	Recaudación normativa tributos 2009 (1)	Recaudación normativa tasas afectas 2009 (2)	Recaudación normativa total 2009 (3)=(1)+(2)	Recaudación normativa tributos 2013 (4)	Recaudación normativa tasas afectas 2013 (5)	Recaudación normativa total 2013 (6)=(4)+(5)
Cataluña	1.931.236,31	81.210,43	2.012.446,74	2.512.212,18	137.745,74	2.649.957,92
Galicia	469.062,53	44.569,66	513.632,19	632.573,40	72.483,67	705.057,07
Andalucía	1.587.249,18	197.855,31	1.785.104,49	2.014.408,01	261.318,34	2.275.726,35
Asturias	222.954,99	24.140,61	247.095,60	305.361,55	39.282,57	344.644,12
Cantabria	204.578,74	8.601,49	213.180,23	255.167,80	14.002,82	269.170,62
La Rioja	76.938,11	3.110,74	80.048,85	99.852,68	5.058,99	104.911,67
Reg. de Murcia	304.906,86	10.735,70	315.642,56	372.988,97	17.459,48	390.448,45
Com. Valenciana	1.357.743,17	42.384,02	1.400.127,19	1.756.094,95	68.929,15	1.825.024,10
Aragón	377.870,27	20.068,45	397.938,72	500.155,76	32.637,33	532.793,09
Castilla-La Mancha	412.313,43	29.122,03	441.435,46	516.757,74	47.361,17	564.118,91
Islas Canarias	385.375,64	23.668,94	409.044,58	480.294,92	38.594,17	518.889,09
Extremadura	163.831,00	17.737,76	181.568,76	210.713,91	28.846,93	239.560,84
Islas Baleares	318.522,92	12.131,40	330.654,32	387.970,85	19.731,90	407.702,75
Madrid	1.759.301,78	103.141,53	1.862.443,31	2.228.423,49	167.739,12	2.396.162,61
Castilla y León	499.793,60	55.256,37	555.049,97	658.792,49	89.886,29	748.678,78
Total	10.071.678,54	673.734,44	10.745.412,98	12.931.768,70	1.041.077,67	13.972.846,37

Fuente: MINHAP (2011, 2015a).

En la Tabla 3 se muestra la recaudación real en el año 2013, y se compara con la recaudación normativa en ese mismo ejercicio. Como puede apreciarse en las columnas (4) y (5), para el conjunto de comunidades autónomas, la recaudación normativa en 2013 por los tributos cedidos tradicionales es un 56 % superior a la real, mientras que la recaudación normativa por tasas afectas es el 30 % de la real. La columna (6) agrega tributos cedidos y tasas y muestra que la recaudación normativa supera en un 18 % a la real, lo que quiere decir que, según las reglas del modelo de financiación, las comunidades autónomas han renunciado a recaudar casi 2.200 millones de euros (la diferencia entre la columna [3] de la Tabla 3 y la columna [6] de la Tabla 2).

La Tabla 4 contiene la recaudación normativa de 2013 calculada según la propuesta formulada en esta sección. Aunque los resultados de las estimaciones que se recogen en la Tabla 1 se refieren solo a la relación entre los tributos cedidos tradicionales y los nuevos, en la Tabla 4 se simula también la aplicación de la nueva regla de actualización a las tasas afectas a los servicios transferidos.

Tabla 3. Recaudación real por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas (2013).
En miles de euros

	Recaudación real tributos 2013 (1)	Recaudación real tasas afectas 2013 (2)	Recaudación real total 2013 (3)=(1)+(2)	Recaudación normativa/real tributos 2013 (4)	Recaudación normativa/real tasas afectas 2013 (5)	Recaudación normativa/real total 2013 (6)
Cataluña	1.499.072	592.000	2.091.072	1,68	0,23	1,27
Galicia	403.022	179.000	582.022	1,57	0,40	1,21
Andalucía	1.523.191	498.000	2.021.191	1,32	0,52	1,13
Asturias	222.368	131.000	353.368	1,37	0,30	0,98
Cantabria	159.660	74.000	233.660	1,60	0,19	1,15
La Rioja	57.253	32.000	89.253	1,74	0,16	1,18
Reg. de Murcia	223.699	111.000	334.699	1,67	0,16	1,17
Com. Valenciana	950.060	498.000	1.448.060	1,85	0,14	1,26
Aragón	282.877	78.000	360.877	1,77	0,42	1,48
Castilla-La Mancha	342.984	194.000	536.984	1,51	0,24	1,05
Islas Canarias	322.348	171.000	493.348	1,49	0,23	1,05
Extremadura	149.767	136.000	285.767	1,41	0,21	0,84
Islas Baleares	373.798	74.000	447.798	1,04	0,27	0,91
Madrid	1.380.498	490.000	1.870.498	1,61	0,34	1,28
Castilla y León	414.244	232.000	646.244	1,59	0,39	1,16
Total	8.304.841	3.490.000	11.794.841	1,56	0,30	1,18

Fuente: recaudación real de tributos (MINHAP, 2015b) y recaudación real de tasas afectas (De la Fuente, 2016).

Tabla 4. Propuesta de nueva recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas (2013). En miles de euros

	Recaudación normativa propuesta tributos (1)	Recaudación normativa propuesta tasas afectas (2)	Recaudación normativa propuesta total (3)=(1)+(2)	Recaudación «homogénea» De la Fuente (2016) (4)
Cataluña	2.112.053,09	88.813,96	2.200.867,05	2.010.000,00
Galicia	542.143,78	51.513,74	593.657,52	612.000,00
Andalucía	1.780.412,31	221.933,67	2.002.345,98	1.877.000,00
Asturias	247.139,51	26.759,21	273.898,71	271.000,00
Cantabria	230.115,31	9.675,17	239.790,48	193.000,00
La Rioja	87.090,97	3.521,24	90.612,20	115.000,00
Reg. de Murcia	344.645,95	12.134,90	356.780,85	343.000,00
Com. Valenciana	1.479.627,83	46.188,84	1.525.816,66	1.349.000,00
Aragón	414.811,03	22.030,35	436.841,38	373.000,00
Castilla-La Mancha	467.325,57	33.007,58	500.333,16	512.000,00
Islas Canarias	370.954,28	22.783,21	393.737,49	487.000,00
Extremadura	187.111,64	20.258,32	207.369,96	226.000,00
Islas Baleares	344.023,09	13.102,61	357.125,70	455.000,00
Madrid	1.943.213,43	113.923,61	2.057.137,03	1.966.000,00
Castilla y León	553.753,16	61.222,05	614.975,21	620.000,00
Total	11.104.420,94	746.868,45	11.851.289,39	11.410.000,00

Fuente: De la Fuente (2016). Elaboración propia.

En la Tabla 5 se compara, para el mismo año 2013, la recaudación normativa derivada de nuestra propuesta, primero, con la resultante de la aplicación de las reglas vigentes (columnas [1], [2] y [3]), y segundo, con la recaudación real (columnas [4], [5] y [6]). Como se observa, la recaudación normativa por tributos cedidos tradicionales y tasas afectas calculada con la nueva regla de actualización es, para el conjunto de comunidades autónomas, un 85 % de la recaudación estimada aplicando las reglas del actual modelo de financiación: es decir, 2.100 millones de euros menos. Y su importe agregado es, prácticamente, el mismo que el de la recaudación efectiva del año 2013: 11.851 millones de euros de recaudación normativa, de acuerdo con nuestra propuesta (columna [3] de la Tabla 4) y 11.795 millones de euros de recaudación real (columna [3] de la Tabla [3]).

Tabla 5. Comparación de la recaudación normativa propuesta con la derivada del vigente modelo de financiación y con la recaudación real (2013)

	Recaudación normativa propuesta/ vigente de tributos (1)	Recaudación normativa propuesta/ vigente de tasas afectas (2)	Recaudación normativa propuesta/ vigente total (3)	Recaudación normativa propuesta/real de tributos (4)	Recaudación normativa pro- puesta/real de tasas afectas (5)	Recaudación normativa propuesta/real total (6)
Cataluña	0,84	0,64	0,83	1,41	0,15	1,050
Galicia	0,86	0,71	0,84	1,35	0,29	1,020
Andalucía	0,88	0,85	0,88	1,17	0,45	0,990
Asturias	0,81	0,68	0,79	1,11	0,20	0,780
Cantabria	0,90	0,69	0,89	1,44	0,13	1,030
La Rioja	0,87	0,70	0,86	1,52	0,11	1,020
Reg. de Murcia	0,92	0,70	0,91	1,54	0,11	1,070
Com. Valenciana	0,84	0,67	0,84	1,56	0,09	1,050
Aragón	0,83	0,68	0,82	1,47	0,28	1,210
Castilla-La Mancha	0,90	0,70	0,89	1,36	0,17	0,930
Islas Canarias	0,77	0,59	0,76	1,15	0,13	0,800
Extremadura	0,89	0,70	0,87	1,25	0,15	0,730
Islas Baleares	0,89	0,66	0,88	0,92	0,18	0,800
Madrid	0,87	0,68	0,86	1,41	0,23	1,100
Castilla y León	0,84	0,68	0,82	1,34	0,26	0,950
Total	0,86	0,72	0,85	1,34	0,21	1,005

3.1. Otras opciones dentro del sistema actual

Desde luego, la forma más precisa de estimar la recaudación normativa sería calculando directamente para cada tributo, año a año, su rendimiento en ausencia de medidas normativas autonómicas, exactamente igual que se hace ahora, por ejemplo, en el IRPF. Esto ya sería posible en el impuesto sobre el patrimonio, en el que las declaraciones se gestionan centralmente, y en la modalidad de operaciones societarias del ITPAJD, puesto que las comunidades no disponen de ninguna competencia normativa. Dado que la gestión tributaria está informatizada, no tendría que ser difícil recabar la información necesaria de los restantes tributos cedidos para aproximar la recaudación en cada comunidad sin ejercicio de competencias normativas.

En la medida en que el procedimiento de estimación anterior no resultara factible para algunos impuestos, cabría complementarlo con la aplicación de una metodología menos compleja, que consistiría en construir, mediante indicadores sencillos, la base tributaria de cada

tributo, para luego aplicar sobre la misma el tipo de gravamen supletorio fijado por el Estado, como reflejan las expresiones [4] y [1].

Por ejemplo, en las modalidades de transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados del ITPAJD, se podría identificar la base tributaria con el valor de las transacciones de viviendas y aplicar los tipos de gravamen supletorios para estimar la recaudación normativa.

En el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el procedimiento, necesariamente más complicado, podría ser el siguiente. En primer lugar, se calcularía la base liquidable por declarante de la comunidad (practicando solo las reducciones del Estado) para un reducido número de tramos de la base imponible, b , lo que permitiría tener en cuenta los efectos de la progresividad del impuesto. A continuación, a cada una de estas bases liquidables medias se les aplicaría la tarifa supletoria del impuesto, $t(\cdot)$, y el coeficiente multiplicador correspondiente, D_j^b . Finalmente, las respectivas cuotas tributarias medias se multiplicarían por el número de declarantes en cada tramo, D_j^b , y se sumarían, para cuantificar la recaudación normativa en la comunidad autónoma correspondiente:

$$CF_j = \sum_b D_j^b \cdot t\left(\frac{B_{ej}^b}{D_j^b}\right) \cdot c_j^b \quad [6]$$

Los tributos sobre el juego gravan numerosos hechos imponibles: casinos, bingos, máquinas, rifas, tómbolas, combinaciones aleatorias. La base imponible también es diversa: premios, cantidades jugadas, máquinas, ingresos brutos. Podrían seleccionarse los hechos imponibles más relevantes (máquinas tipo «B», casinos y bingos, según la Dirección General de Ordenación del Juego, 2014) y, sobre sus respectivas bases imponibles en cada comunidad, aplicar los tipos estatales supletorios para determinar la recaudación normativa correspondiente.

Y todavía quedaría pendiente la estimación de la recaudación normativa de las tasas afectas a los servicios transferidos, que ha permanecido sin revisarse, pese a que, como hemos visto, representa una cantidad en absoluto despreciable: 1.041 millones de euros en 2013, prácticamente lo mismo que los tributos sobre el juego (Tabla 2).

Las dos metodologías presentadas en esta subsección tienen, no obstante, un inconveniente. En la medida en que las transferencias de nivelación dependen de la capacidad fiscal autonómica, y dado que las comunidades autónomas gestionan los tributos cedidos tradicionales, estas pueden tener incentivos a modificar las bases tributarias –vía actividad de gestión– para beneficiarse de sus consecuencias sobre los ingresos procedentes de transferencias (Boadway, 2004 y 2006)⁴.

⁴ Dependiendo de la elasticidad de las bases tributarias con respecto a los tipos impositivos, las comunidades podrían tener también incentivos a modificar los tipos de gravamen de los tributos cedidos para alterar las bases y, por tanto, el importe de las transferencias: véase ZABALZA (2003) y CGG (2015). Estos incentivos para intervenir sobre las bases tributarias constituyen los denominados «base tax-back effects» (BOADWAY, 2004 y 2006).

Para ilustrar este problema, supongamos que la comunidad k percibe una transferencia S , que se calcula como la diferencia entre sus necesidades de gasto, NG , y su capacidad fiscal para el conjunto de tributos cedidos:

$$S_k = NG_k - t \cdot B_k \quad [7]$$

La financiación de la comunidad autónoma, R , estará integrada por la transferencia de nivelación percibida y por la recaudación real procedente de los tributos cedidos:

$$R_k = S_k + t_k \cdot B_k = NG_k + (t_k - t) \cdot B_k \quad [8]$$

Si la comunidad k modifica la base tributaria, el efecto sobre sus ingresos dependerá de la diferencia entre el tipo efectivamente aplicado, t_k , y el tipo estándar, t :

$$\frac{\partial R_k}{\partial B_k} = t_k - t \quad [9]$$

Como sostiene Boadway (2004), la solución a este problema radica en no nivelar totalmente los tributos sobre cuyas bases pueden intervenir las autoridades regionales. Por ejemplo, incluyendo en la fórmula de nivelación solo un porcentaje p ($0 < p < 1$) de la capacidad fiscal regional:

$$S_k = NG_k - p \cdot t \cdot B_k \quad [10]$$

En este caso, el efecto sobre los ingresos regionales de una modificación de la base tributaria será el siguiente:

$$\frac{\partial R_k}{\partial B_k} = t_k - p \cdot t \quad [11]$$

Repárese en que los incentivos a modificar las bases tributarias no aparecerán si, como se hace en el sistema de financiación autonómica, se aplica una regla de actualización predeterminada (en su caso, corregida como se ha sugerido más arriba) y no se recalcula la capacidad fiscal de las comunidades autónomas cada año.

Por otro lado, si se llegara a tomar la decisión de poner en funcionamiento un modelo de administración tributaria integrada, deberían desaparecer los problemas para conocer con precisión, año a año, la recaudación normativa de cada comunidad autónoma en cada tributo, y también los incentivos para condicionar, a través de la actividad de gestión, la financiación regional.

4. Otras alternativas para la estimación de la recaudación normativa

En esta sección vamos a presentar y discutir brevemente algunos métodos de estimación de la capacidad fiscal regional basados en las expresiones [3] y [1] de la sección primera, esto es, en la aplicación a la base de cada tributo del tipo medio de gravamen efectivamente aplicado por el conjunto de regiones. Estos métodos son los empleados, con las peculiaridades que se indicarán, por los países federales clásicos: Australia, Canadá, Suiza y, en cierta medida, también Alemania. Simplificando un poco, Alemania y Canadá aplican sendos sistemas de nivelación de las diferencias entre capacidades fiscales de *länder* y provincias, respectivamente, pero no compensan las diferencias en las necesidades de gasto.⁵ Suiza nivela por separado las diferencias en las capacidades fiscales y las necesidades de gasto de los cantones. Solo Australia aplica un sistema integrado de nivelación de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los estados y territorios.

En Alemania, la capacidad fiscal de cada *land* se obtiene sumando, principalmente, la recaudación que le resulta imputable a aquel de los impuestos compartidos con el *bund* (IRPF, IVA e impuesto sobre sociedades), los impuestos propios del *land* y un 64 % de los ingresos de sus municipios (Werner, 2008; Deutsche Bundesbank, 2014). Téngase en cuenta que la capacidad normativa de los *länder* es muy reducida (se limita al impuesto sobre transmisiones inmobiliarias), y nula en lo que respecta a los grandes impuestos compartidos (Feld y Von Hagen, 2007; De la Fuente *et al.*, 2016), por lo que el tipo aplicado efectivamente en cada *land* no diferirá sustancialmente del tipo de gravamen medio.

En Canadá, desde 2007, la capacidad fiscal de las provincias se calcula para cinco ingresos (anteriormente, para treinta y tres): impuesto sobre la renta, sobre sociedades, sobre las ventas, sobre la propiedad y el 50 % de los ingresos sobre los recursos naturales. Para cada ingreso (salvo para los recursos naturales, que tienen un método propio) se define una base estándar, que se estima para cada provincia. El tipo de gravamen estándar para cada tributo se calcula como en la expresión [3], dividiendo los ingresos totales provinciales entre la suma de las bases tributarias provinciales. La capacidad fiscal de cada provincia para cada tributo se determina, como en la expresión [1], multiplicando la base por el tipo estándar. Para que el sistema sea más estable y predecible, la capacidad fiscal se calcula con un retardo de dos años, como la media móvil de los tres años anteriores, en la que el ejercicio más cercano tiene un peso del 50 %, y del 25 % cada uno de los dos restantes (Vaillancourt, 2008; Feehan, 2014). Por ejemplo, para el ejercicio 2013-2014, se da un peso del 50 % al ejercicio 2011-2012, y del 25 por año a los ejercicios 2010-2011 y 2009-2010.

En Suiza, desde 2008, la capacidad fiscal de los cantones se calcula de la siguiente manera. En primer lugar, se estima, para cada cantón, la base tributaria para el IRPF, el impuesto sobre el patrimonio de las personas físicas y el impuesto sobre sociedades y se calcula la base tributa-

⁵ Realmente, el sistema alemán corrige la población de las ciudades-Estado y de los *länder* menos poblados, para tomar en consideración sus mayores costes de provisión de servicios públicos.

ria agregada. Seguidamente, se determina el potencial de recursos del cantón, como la media móvil de tres años de la base tributaria agregada. Por ejemplo, el potencial de recursos de 2016 se calcula en 2015 y es la media aritmética de los años 2010, 2011 y 2012. A continuación, se cuantifica el tipo estándar como en la expresión [3], dividiendo la recaudación total de los cantones entre el potencial de recursos agregado. La capacidad fiscal de un cantón resulta del producto de su potencial de recursos y del tipo estándar (Jeanrenaud, 2008; AFF, 2015).

El sistema australiano es similar al canadiense y suizo. Para cada estado, se calcula la base para ocho fuentes de ingresos (antes eran 18): impuesto sobre las nóminas, sobre la tierra, de timbre, sobre seguros, sobre automóviles, ingresos mineros, otros ingresos e ingresos procedentes de la *Commonwealth*. Generalmente, las bases se miden usando el valor de las transacciones o los bienes gravables en cada estado (GCC, 2015; p.31). La capacidad fiscal se calcula aplicando a cada base el tipo medio nacional, calculado nuevamente como en la expresión [3]. En Australia se da mucha relevancia al «principio de contemporaneidad», según el cual, la nivelación debe reflejar las circunstancias de cada estado en el año al que se refiere. No obstante, se considera que ese principio se respeta utilizando valores que son la media de los tres últimos años disponibles. Para 2015-2016, se utiliza la media de 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 (CGC, 2015).

En España, De la Fuente (2012) desarrolla una propuesta concreta para estimar la recaudación normativa de las comunidades autónomas por los tributos cedidos tradicionales en un año determinado, que denomina «recaudación homogénea», y que identifica, como en los países que acabamos de examinar, con la recaudación que podría obtener una comunidad autónoma en ese ejercicio si aplicara a ese tributo el tipo medio exigido efectivamente por el conjunto de comunidades. Por ejemplo, en las tasas sobre el juego, De la Fuente (2012) identifica la base tributaria para cada comunidad con la cantidad jugada en los juegos de gestión privada autorizados por la misma. El tipo estándar es el tipo impositivo medio, que se obtiene dividiendo la recaudación agregada por la cantidad total jugada. La recaudación homogénea se estima aplicando el tipo estándar a la base de la comunidad.

De la Fuente (2016) aplica esta metodología al impuesto sobre el patrimonio, el ISD, el ITPAJD, las tasas sobre el juego y las tasas afectas a los servicios transferidos. Los resultados para el año 2013 se detallan en la última columna de la Tabla 4, para compararlos con los obtenidos en la propuesta que se formula en la sección tercera de este trabajo. Lógicamente, de aplicarse el método sugerido por De la Fuente, tendría que extenderse a otros impuestos en los que las comunidades autónomas también pueden ejercer sus competencias normativas, como el IRPF, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte o el impuesto sobre hidrocarburos.

Esta metodología de estimación de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas adolece de algunos inconvenientes. El primero es su complejidad, como muestra la experiencia de los países que la aplican. El segundo, que las comunidades pueden manipular su capacidad fiscal, modificando (además de las bases tributarias, como hemos visto en la sección precedente) sus tipos impositivos para alterar los tipos medios y, por tanto, el importe de la transferencia

de nivelación que les corresponda recibir o entregar (el *rate tax-back effect*: Boadway, 2004, 2006). No obstante, los efectos de este incentivo dependen del diseño concreto del sistema de nivelación y de la elasticidad de las bases tributarias con respecto a los tipos de gravamen; además, el problema pierde importancia si, como ocurre en la experiencia comparada, la capacidad fiscal se construye a partir de los valores de varios años precedentes. Finalmente, en el caso español, y dado que el proceso de descentralización tributaria se ha llevado a cabo a partir de la cesión de espacios tributarios a las comunidades autónomas, creo que el sistema de financiación autonómica emplea el concepto correcto de recaudación normativa: los ingresos que podría obtener una comunidad autónoma en un ejercicio determinado si no legislara sobre el tributo cedido por el Estado.

5. Consideraciones finales

En el presente trabajo se han examinado las posibilidades de mejorar la estimación de la recaudación normativa/capacidad fiscal de las comunidades autónomas en los tributos cedidos, de cara a la próxima revisión del sistema de financiación autonómica. Se han analizado diversas alternativas, con distinto grado de complejidad en su aplicación.

La primera es la más sencilla, y consiste en sustituir las vigentes reglas de actualización de la recaudación normativa de los tributos cedidos «tradicionales» por una regla según la cual dicha recaudación evolucione a la misma tasa a la que lo haga la recaudación normativa de los tributos cedidos «nuevos» (IRPF, IVA e Impuestos especiales de fabricación) en cada comunidad autónoma. La segunda estriba en calcular de la manera más precisa posible la recaudación normativa, como ya se hace, por ejemplo, en el IRPF, a partir de la información de las liquidaciones tributarias que proporcionen las comunidades autónomas. La tercera alternativa es menos precisa, y trata de aproximar la recaudación normativa estimando mediante indicadores sencillos la base de cada tributo, a la que se aplicaría el tipo de gravamen supletorio fijado por el Estado.

Las tres opciones anteriores se mantienen dentro de la filosofía actual de determinación de la recaudación normativa, que se identifica con los ingresos que podría obtener una comunidad autónoma de sus tributos cedidos si no ejerciera sobre los mismos las competencias normativas que tiene atribuidas para apartarse, si así lo deseara, de la regulación estatal en la determinación de la cuota tributaria. La última alternativa que se considera en el trabajo representa un cambio de modelo, ya que calcula la recaudación normativa como el rendimiento que podría percibir una comunidad autónoma si aplicara a sus tributos cedidos el tipo medio exigido efectivamente por el conjunto de comunidades. Esta es la opción que se aplica en los países federales con los que nos comparamos habitualmente. La revisión de la experiencia comparada permite comprobar además cómo el objetivo de reflejar las condiciones —en este caso, tributarias— de las regiones en un año determinado no es incompatible con la exclusión de algunos tributos del sistema de nivelación ni con la utilización de datos de varios años anteriores.

Precisamente, el análisis de la experiencia comparada permite sugerir otra solución al problema de la cuantificación de la recaudación normativa de los tributos cedidos, aunque se aleja del enfoque adoptado en este trabajo. Consistiría en excluir los tributos cedidos tradicionales (que representan, aproximadamente, un 15 % de los ingresos del sistema de financiación) del sistema de nivelación entre comunidades autónomas. Esta propuesta no solo resolvería de forma tajante el problema que nos ocupa en este trabajo, sino que también podría contribuir a encauzar el asunto, no menos peliagudo, de la determinación del grado de nivelación.

Referencias bibliográficas

- ADMINISTRATION FÉDÉRAL DES FINANCES-AFF (2015): *Rapport technique sur la péréquation financière. Bases pour la période quadriennale 2016-2019*. Disponible en <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzausgleich/dokumentation.html>.
- BOADWAY, R. (2004): «The Theory and Practice of Equalization»; *CESifo Economic Studies* 50(1); pp. 211-254.
- BOADWAY, R. (2006): «Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity»; en AHMAD, E. y BROSIO, G., eds.: *Handbook of Fiscal Federalism*. Edward Elgar, Cheltenham; pp. 355-380.
- BOADWAY, R. y SHAH, A. (2009): *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*. Nueva York, Cambridge University Press.
- COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION-CGC (2015): *Report on GST Revenue Sharing Relativities 2015 Review – Volume 2 – Assessment of State Fiscal Capacities*. Canberra, Australian Government. Disponible en https://www.cgc.gov.au/index.php?option=com_content&view=article&id=219&Itemid=318.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS-CPFF (2015): *Informe global sobre los estudios presentados por las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía sobre el análisis del efecto de la aplicación del sistema de financiación previsto en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre*. Madrid.
- DE LA FUENTE, Á. (2012): *El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010*. Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC). Disponible en <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/917.12.html>.
- DE LA FUENTE, Á. (2015): «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión»; *Fedea Policy Papers* 2015(07). Disponible en <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/10/FPP2015-07.pdf>.

- DE LA FUENTE, Á. (2016): «El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional»; *Fedea Policy Papers* 2016(02). Disponible en <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/02/FPP2016-02.pdf>.
- DE LA FUENTE, Á.; THÖNE, M. y KASTROP, C. (2016): «Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives»; *Fedea Policy Papers* 2016(05). Disponible en <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/02/FPP2016-05.pdf>.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2014): «The reform of financial relations in the German federal system»; *Monthly Report* 66(9); pp. 33-52. Disponible en https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Monthly_Report_Articles/2014/2014_09_federal_financial_relations.pdf?__blob=publicationFile.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO (2014): *Memoria anual 2014*. Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Disponible en <https://www.ordenacionjuego.es/es/memorias-informe-anual>.
- FEEHAN, J. (2014): «Canada's equalization formula: peering inside the black box... and beyond»; *SPP Research Papers* 7(24). University of Calgary. Disponible en <http://policyschool.ucalgary.ca/sites/default/files/research/feehan-equalization.pdf>.
- FELD, L. P. y VON HAGEN, J. (2007): «Federal Republic of Germany»; en SHAH, A., ed.: *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press; pp. 126-150.
- JEANRENAUD, C. (2008): «Anivellament fiscal a Suïssa»; *Nota d'Economia* (92); pp. 93-113. Disponible en http://economia.gencat.cat/web/.content/documents/articles/arxiu/sistemesd_anivellamentfiscalenpaisosfederalscanada_alemanyaisuissa.pdf.
- KING, D. N. (1984): *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*. Londres, George Allen and Unwin.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2014): «El futuro de la financiación autonómica: la reforma de la nivelación»; en *Mediterráneo Económico* (25); pp. 147-163. Disponible en <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/25/25-658.pdf>.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2015): «A vueltas con la autonomía tributaria»; *Papeles de Economía Española* (143); pp. 94-109.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS-MINHAP (2011): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2019*. Madrid. Disponible en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonómica/Publicaciones %20Financiacion/CUADROS %20LIQUIDACION %C3 %93N %202009.pdf>.

- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS-MINHAP (2015a): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2013*. Madrid. Disponible en [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Publicaciones %20Financiacion/Cuadros %20Liquidaci %C3 %B3n %202013.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Publicaciones%20Financiacion/Cuadros%20Liquidaci%C3%B3n%202013.pdf).
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS-MINHAP (2015b): *Las Haciendas Autonómicas en Cifras 2013*. Madrid. Disponible en [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/LasHaciendasAuton %C3 %B3micasEnCifras2013.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/LasHaciendasAuton%C3%B3micasEnCifras2013.pdf).
- PÉREZ, F. y CUCARELLA, V. (2015): «La comparación de las necesidades de gasto por habitante»; en *Fedea Policy papers*. Disponible en <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/11/FPP2015-09.pdf>.
- VAILLANCOURT, F. (2008): «Anivellament al Canadà; aspects clau»; *Nota d'economia* (92); pp. 79-91. Disponible en http://economia.gencat.cat/web/.content/documents/articles/arxiu/doc_15052661_1.pdf.
- WERNER, J. (2008): «El sistema d'anivellament fiscal alemany: ningú no és profeta a casa seva»; en *Nota d'Economia* (92); pp. 59-78. Disponible en http://economia.gencat.cat/web/.content/documents/articles/arxiu/doc_21759434_1.pdf.
- ZABALZA, A. (2003): «A general framework for the analysis of fiscal equalisation systems»; en *Spanish Economic Review* (5); pp. 205-232.
- ZABALZA, A. (2016): «Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica. Una propuesta de reforma»; *Mediterráneo Económico*.



FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

UNA PROPUESTA DE MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN

Jorge Onrubia*

Universidad Complutense de Madrid, Fedea y GEN

Resumen

Ante la próxima reforma del sistema de financiación autonómica parece existir un amplio consenso acerca de la necesidad de extender el debate al modelo de gestión tributaria. El objetivo principal de este trabajo es aportar luz a la discusión sobre el modelo ideal para administrar un sistema tributario como el español, muy descentralizado. Para ello, el trabajo revisa inicialmente algunas experiencias comparadas consideradas relevantes (Alemania, Canadá, Estados Unidos y Suecia), presentándose a continuación un marco teórico en el que se identifican los elementos fundamentales para la elección del modelo de administración tributaria en países con fuerte descentralización fiscal. Tras una revisión de las principales alternativas básicas, se realiza una presentación valorativa de la situación actual en España. El trabajo concluye esbozando una propuesta de reforma consistente en un modelo de administración tributaria integrada.

Abstract

In the context of the next reform of the system for financing autonomous communities, it seems that there is a wide consensus regarding the need to extend the debate around the tax management model. The main objective of this work is to bring light to the discussion on the ideal model for managing a tax system like that of Spain; highly decentralised. In order to do this, the work initially reviews and compares several experiences that are deemed relevant (Germany, Canada, the USA and Sweden), and then presents a theoretical framework in which the fundamental elements for selecting the tax management model in countries with strong fiscal decentralisation are identified. After reviewing the main basic alternatives, the work offers an evaluative presentation of the current situation in Spain. It concludes by outlining a consistent reform proposal within an integrated tax administration model.

1. Introducción

Como señalan Slemrod y Gillitzer (2014; p. 6), encontrar sistemas impositivos ideales (óptimos) no puede hacerse sin tener en cuenta todos los aspectos relacionados con la administración y el cumplimiento tributarios. Esta exigencia obliga a adoptar un enfoque de análisis sistémico, denominado por estos autores *tax systems approach*. Este supone incorporar al diseño impositivo tradicional, fundamentalmente ocupado de la definición de bases imponibles, tipos y escalas de gravamen y de establecer tratamientos diferenciados en el reparto de las cargas a través de exenciones, reducciones o deducciones de la cuota, esos aspectos fundamentales para una aplicación estricta de los impuestos, sin los cuáles los gobiernos no pueden materializar la obtención de recursos tributarios.

* Agradezco los comentarios y sugerencias realizados por Julio López Laborda y Ángel de la Fuente a versiones previas de este trabajo, así como por los participantes en el Encuentro de S'Agaró-Madrid sobre reforma de la financiación autonómica organizado por la Fundación Internacional Olof Palme y Fedea, celebrado en Madrid el 17 de mayo de 2016. Por supuesto, en todos los casos resulta aplicable la cláusula habitual de exoneración de responsabilidad.

Como consecuencia de los cambios en la política tributaria adoptados por los gobiernos tanto por motivos económicos —suficiencia recaudatoria, neutralidad o redistribución— como, en no pocas ocasiones, por meras razones de cálculo político, los sistemas fiscales de los países desarrollados están sometidos a frecuentes procesos de reforma. Tres cuestiones esenciales suelen estar presentes en el diseño de la política tributaria (Bird, 2015; p. 2): qué impuestos establecer y con qué potencial recaudatorio; cómo gestionar estos impuestos para conseguir la recaudación esperada; y cómo asignar su rendimiento a los distintos agentes responsables de las políticas de gasto. La búsqueda de respuestas satisfactorias a estas preguntas ha proporcionado una amplísima literatura, tanto teórica como empírica, especialmente en lo que se refiere a la primera cuestión. En cambio, la segunda ha recibido tradicionalmente una menor atención, centrándose la literatura en fenómenos como la evasión o la elusión fiscales, mientras que el estudio de la tercera cuestión ha quedado focalizado, en el caso de países descentralizados, en el ámbito del federalismo fiscal. En este trabajo nos vamos a ocupar de las dos últimas, tanto desde una vertiente teórica como aplicada.

Como es sabido, la experiencia internacional no ofrece pautas claras respecto al modelo idóneo de administración tributaria aplicable en países con una importante descentralización fiscal, ni en términos de buenas prácticas ni de la eficiencia ni eficacia de sus resultados. De hecho, como señalan Martínez-Vázquez y Timofeev (2010), coexisten países con alta descentralización política y una elevada centralización de la administración tributaria, como sucede, con matices, en Australia, Canadá o los países nórdicos, con otros en los que esta se encuentra fuertemente descentralizada, como sucede en el caso de Alemania, Estados Unidos o Suiza. No obstante, la realidad internacional muestra una notable diversidad de fórmulas de organización de la administración tributaria, con grados muy diferentes de coordinación y vinculación entre autoridades fiscales, y son muchos los casos donde el sistema de financiación regional aplicado no explica, al menos suficientemente, la opción adoptada (Martínez-Vázquez y Onrubia, 2007). Bird (2015) trata de justificar esta realidad, expresando que descentralización impositiva y descentralización de la gestión tributaria son temas indudablemente relacionados pero cuyo tratamiento es perfectamente separable.

Por regla general, las recomendaciones sobre la forma de administrar los tributos en países con alta descentralización fiscal se basan, esencialmente, en los principios de eficiencia y sencillez en la gestión, aunque la perspectiva multijurisdiccional suele incorporar otro criterio de valoración relevante, como es el principio de autonomía, tanto en su vertiente estrictamente financiera como en relación con el ejercicio del poder de decisión fiscal y la paralela exigencia de responsabilidad. Tampoco debe obviarse la trascendencia que en este ámbito tiene el principio de equidad horizontal, en la medida que, al menos para los tributos que no sean de exclusiva titularidad subcentral, debería garantizarse un igual cumplimiento tributario a lo largo de todo el territorio nacional, con independencia de la autoridad fiscal encargada de la gestión. Por consiguiente, elegir qué nivel de gobierno debe gestionar qué impuestos en un país descentralizado emerge como un dilema entre eficiencia —economías de escala y de gama, coordinación, compartición de la información, incentivos al comportamiento estratégico—, autonomía y equidad horizontal (Mikesell, 2003 y 2007). Los importantes *trade-offs* existentes

entre estos principios deben abordarse, como se discute en la sección tres, a través de la adopción de un diseño organizativo-institucional que asegure un equilibrio razonable entre ellos.

En España, el modelo de administración encargado de gestionar el sistema tributario de régimen común, a diferencia de lo que sucede en las CCAA de régimen foral, donde existe una autonomía de gestión prácticamente plena, puede caracterizarse como híbrido (Onrubia, 2015a). En él, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) tiene competencias de gestión exclusivas sobre las grandes figuras del sistema fiscal (IRPF, impuesto de sociedades e IVA, además de la mayor parte de los impuestos especiales, IIEE), mientras que las CCAA gestionan, además de sus tributos propios, de escasa relevancia recaudatoria, aquellos de naturaleza patrimonial cedidos al 100 % por el Estado y sobre los que poseen amplias competencias normativas (impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD), impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentos (ITPAJD) e impuesto sobre el patrimonio (IP) con gestión compartida), así como los tributos sobre el juego (TJ) y algunos IIEE con capacidad normativa cedida. Este modelo híbrido ha ido transformándose en sus aspectos organizativos y de coordinación a medida que se sucedían los diferentes modelos de financiación autonómica aprobados en España.

Ante la próxima reforma del modelo de financiación autonómica nacido de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, existe un cierto consenso acerca de la necesidad de extender el debate al modelo de gestión de los tributos en España. Previsiblemente, se mantendrá el sistema de compartición de las principales figuras de titularidad estatal, con la excepción del impuesto de sociedades, si bien se abrirá de nuevo la discusión sobre la extensión de la capacidad normativa que pueden ejercer las CCAA y la mejor forma de hacerlo, incluidos los aspectos de gestión, en aras de un inaplazable incremento de la corresponsabilidad fiscal. Transcurridas dos décadas desde la aprobación de la primera compartición con capacidad normativa del IRPF, y con una experiencia en materia de administración tributaria a nuestro juicio no demasiado exitosa en términos del cumplimiento tributario global, parece que ha llegado el momento de incluir en la agenda de la reforma de la financiación autonómica, con la profundidad necesaria, el modelo de gestión tributaria. Creemos que este es un momento idóneo, pues para encontrar una solución adecuada en este tema resulta esencial tener en cuenta el modelo de descentralización impositiva por el que optará el futuro modelo de financiación.

El objetivo principal de este trabajo es, precisamente, aportar luz al debate abierto en España sobre cuál debería ser, de cara a la próxima reforma de nuestro sistema de financiación regional, el modelo ideal para administrar un sistema tributario muy descentralizado. En nuestra opinión, la búsqueda de alternativas no debe limitarse a plantear una propuesta sobre cómo deben gestionar las CCAA sus tributos propios y los cedidos por el Estado, sino ser capaz de ofrecer respuestas organizativas e institucionales que mejoren la eficacia y la eficiencia de la administración tributaria en su conjunto. Por supuesto, esto obliga a incluir a la AEAT en el proceso de reforma. Anticipamos aquí nuestra opción favorable a un modelo de administración tributaria integrada, que mediante el adecuado diseño organizativo-institucional proporcione los mecanismos de coordinación e incentivos necesarios para conseguir una gestión eficaz y

eficiente del sistema fiscal considerado globalmente, asegurando a la vez niveles de cumplimiento tributario similares en todo el territorio español.

Este trabajo se estructura de la siguiente forma. Tras esta introducción, en la sección dos presentamos algunos casos de la experiencia internacional, considerados como más relevantes de cara al análisis que se realiza. La sección tres expone los fundamentos teóricos a tener en cuenta en el diseño de una administración tributaria multinivel, centrándonos principalmente en los aspectos organizativo-institucionales. La sección cuatro esboza, desde un punto de vista teórico, tres modelos básicos de administración tributaria en países descentralizados: el modelo de administración única centralizada, el modelo de administraciones tributarias independientes y el modelo de administración integrada. La quinta sección expone y valora la situación actual de la administración tributaria dentro del sistema de financiación autonómica, contemplando la gestión de las figuras que integran el sistema tributario desde una perspectiva amplia, que engloba todos los procedimientos de gestión, inspección, recaudación, etc. necesarios para su aplicación. El trabajo concluye con una última sección en la que se esboza una propuesta de administración tributaria integrada como alternativa a incorporar en la próxima reforma del modelo de financiación autonómica.

2. Sistemas comparados

En esta sección se presentan, de forma sintética, cuatro experiencias de administración tributaria de países con una elevada descentralización fiscal, aunque con diferencias notables respecto del sistema de descentralización política: por un lado, Canadá, Alemania y Estados Unidos, ejemplos tradicionales de países federales, y por otro, Suecia, país con un sistema político unitario, aunque con amplias competencias de gestión pública en el ámbito local. El propósito de esta sección es ilustrar, a través de estos casos reales, posibles respuestas a los problemas de diseño de la administración tributaria en este tipo de países, las cuales serán analizadas desde una aproximación teórica en las dos siguientes secciones.

2.1. Canadá

La *Canada Revenue Agency* (CRA), reorganizada en 2003, es la institución perteneciente al Gobierno central canadiense responsable de la recaudación de los impuestos federales y que, bajo acuerdos bilaterales de encomienda de gestión, también se encarga de administrar los impuestos de la mayoría de las provincias y territorios que integran el nivel intermedio de gobierno en Canadá. En este caso, se trata de una administración subsidiaria integral, que cubre las tareas de gestión y comprobación básica de declaraciones, recaudación, inspección e investigación. Por este servicio encomendado a la CRA, los gobiernos subcentrales pagan un porcentaje de la recaudación obtenida.

En concreto, la CRA gestiona y recauda el impuesto sobre la renta personal en las provincias y los territorios, salvo para la provincia de Quebec. En el caso del impuesto de sociedades, la CRA también es mayoritariamente la encargada de la gestión del impuesto subcentral, salvo en las provincias de Alberta y Quebec (la última en sumarse fue Ontario, que encomendó su gestión en 2009). Es necesario aclarar que en estos impuestos de sociedades regionales la definición de la base imponible es la misma que en el impuesto federal. En el ámbito de los impuestos indirectos, la CRA se encarga de gestionar y recaudar el IVA federal (*Goods and Services Tax*, GST), salvo en Quebec, cuya administración tributaria gestiona tanto el GST como su propio impuesto sobre ventas (*Quebec Sales Tax*, QST). En un proceso iniciado en 1997, en Prince Edward Island, New Brunswick, Newfoundland y Labrador, Nova Scotia y Ontario, el GST ha sido sustituido por el *Harmonized Sales Tax* (HST), figura que integra en un único impuesto el gravamen federal (GST) y el impuesto provincial sobre ventas, recayendo su gestión en la CRA, quien transfiere a cada territorio su participación en la recaudación. Las administraciones tributarias de British Columbia, Saskatchewan y Manitoba gestionan los impuestos provinciales sobre ventas. Por lo que respecta a los impuestos sobre el consumo de combustibles, el federal es gestionado por la CRA, mientras que los provinciales son gestionados por sus respectivas administraciones tributarias, lo mismo que el impuesto sobre el carbón aplicado en Quebec y British Columbia. Estas administraciones tributarias subcentrales también gestionan algunos impuestos específicos implantados en algunas provincias. Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (sobre el valor de los solares, inmuebles residenciales, industriales y comerciales, y sobre las transmisiones de solares e inmuebles) son gestionados en el ámbito municipal¹.

La rendición de cuentas regular de la CRA tanto al Ministerio de Finanzas federal como al Parlamento se encuentra claramente protocolizada y goza de gran reputación, en gran medida por la elevada transparencia del proceso. Todos los informes de auditoría interna y de rendición de cuentas están accesibles en su página web, con información detallada sobre la gestión realizada por encargo de los gobiernos subcentrales².

El modelo canadiense constituye una buena muestra de integración efectiva y elevada coordinación, conseguida a través de su diseño organizativo-institucional. El principal órgano de dirección de la CRA es el *Board of Management* (BM), integrado por 15 miembros (*directors*): el presidente (*Chair*), el *commissioner and chief executive officer*, dos miembros designados por el Gobierno federal, así como otros once miembros designados por las provincias y los territorios de noroeste. Además, puede nombrarse un *deputy commissioner*. Todos ellos son nombrados por el gobernador general de Canadá³. En el caso de los representantes subcentrales, el nombramiento se realiza a partir de una lista de candidatos propuesta por el *inister of Revenue* del respectivo gobierno provincial, mientras que en el resto la propuesta parte del Gobierno

¹ En Canadá se exige un impuesto anual sobre el valor de los solares, inmuebles residenciales, industriales y comerciales, y otro sobre las compraventas de solares e inmuebles, salvo en Alberta, Saskatchewan y rural Nova Scotia.

² Véase: <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/crppt-eng.html>.

³ En el modelo constitucional canadiense el *Governor General* actúa como representante de la Corona, siendo nombrado por la reina a propuesta del primer ministro para un mandato de cinco años, extensibles a siete. Entre sus cometidos, está el nombramiento de los altos cargos públicos, realizado a través de su consejo asesor (*Governor in Council*). La misión de los *Order in Council appointments* es preservar la independencia de la administración pública, aunque sus nombramientos son decididos con el acuerdo del gobierno. También es el responsable del nombramiento de los vicegobernadores de las provincias (*lieutenant governors*).

federal. La duración de los mandatos es de tres años, prorrogables por otros dos periodos aunque no de forma automática, salvo en el caso del *chair* y del *commissioner and CEO* cuyos nombramientos son por un periodo máximo de cinco años, renovables por periodos de igual duración máxima. Para la renovación de los miembros designados por las provincias y territorios se exige la ratificación previa de su nominación por el gobierno subcentral. Estatutariamente está previsto que las sustituciones no afecten en un año a más de la mitad de los miembros del BM. Todas las vacantes del BM se ofertan públicamente, procediéndose a seleccionar a los candidatos bajo estrictos criterios profesionales de mérito y capacidad, resultando inelegible cualquier parlamentario federal o provincial, o empleado público a tiempo completo, salvo para el puesto de *commissioner and CEO*, que sí puede ser ocupado por un funcionario.

Como es habitual en las agencias de este país, la CRA dispone de plena autonomía de gestión. El BM responde de la actuación y funcionamiento de la CRA ante el parlamento federal a través del *Minister of National Revenue* (MNR), quien además ejerce como coordinador con la política del gobierno canadiense. En relación con los acuerdos de gestión mantenidos con las provincias y territorios, el BM rinde cuentas además ante los parlamentos provinciales a través de las respectivas figuras equivalentes al MNR existentes en el nivel provincial.

La dirección ejecutiva de la CRA se encuentra en la capital, Ottawa, siendo responsable de la planificación y presupuestación, así como de los programas de formación y del establecimiento de procedimientos. A fines operativos, la CRA actúa con una implantación territorial en 5 regiones (Atlantic, Quebec, Ontario, Prairie y Pacific), en cada una de las cuales dispone de varias oficinas (*Tax Services Offices*) encargadas de realizar las actividades de inspección y recaudación. La gestión de las declaraciones presentadas se encuentra centralizada en 7 *Taxation Centres* repartidos a lo largo del país⁴. En estos centros son sometidas a una revisión básica, esencialmente automatizada, basada en la simplicidad del número de formularios electrónicos usados en la gestión tributaria⁵. La práctica totalidad de las rentas, salvo las generadas por la actividad empresarial, están sometidas a retención en la fuente, con obligación de información electrónica a la CRA por parte de los pagadores. La CRA también se encarga de recaudar las retenciones y pagos por cotizaciones sociales. Además, en Canadá, la mayor parte de las prestaciones familiares reembolsables y no reembolsables son incorporadas a los formularios T1 de declaración del impuesto sobre la renta personal, lo mismo que la aportación a planes de pensiones privados. En muchos casos, la CRA también recibe el encargo de gestionar las ayudas familiares establecidas por los gobiernos subcentrales.

⁴ Jonquière, Shawinigan-Sud, St. John's, Sudbury, Summerside, Surrey y Winnipeg.

⁵ Modelos T1 para declarantes individuales, T2 para sociedades mercantiles y T3 para entidades fiduciarias o *trusts*.

2.2. República Federal de Alemania

En Alemania, la gestión del sistema tributario se realiza de forma prácticamente autónoma por las administraciones tributarias de los 16 *länder*, lo que resulta llamativo a la vista de su sistema de financiación regional basado en participaciones territorializadas en los grandes impuestos, todos ellos de titularidad federal y sin capacidad normativa subcentral. Actualmente, existen en Alemania unas 650 oficinas tributarias, en su gran mayoría dependientes de las autoridades regionales.

El modelo de administración tributaria es recogido a nivel constitucional, en la Constitución alemana (art. 108), en el que además se establecen directrices fundamentales para la coordinación a nivel nacional. En concreto, en sus dos primeros apartados, este precepto constitucional asigna las competencias de gestión entre los niveles federal (*bund*) y regional (*land*) por figuras. Por un lado, la administración federal recibe el encargo de gestionar exclusivamente los impuestos aduaneros, los ingresos de los monopolios fiscales y las devoluciones de impuestos comunitarios relacionados con exportaciones e importaciones, así como por la aplicación de algunos impuestos sobre consumos específicos. Por su parte, las autoridades tributarias de los *länder* tienen el mandato de gestionar los restantes impuestos, entre los cuales se encuentran el impuesto sobre la renta personal, el impuesto de sociedades y el IVA, además de los impuestos de naturaleza patrimonial. En dicho precepto constitucional (art. 108.3) se establece que en la medida que las autoridades regionales gestionan los impuestos de titularidad estatal, estas actuarán como comisionadas de la federación (*im Auftrage des Bundes tätig*).

Asimismo, se contempla constitucionalmente (art. 108.4) la posibilidad de que se establezca, mediante una ley federal aprobada por el *Bundesrat*, la colaboración entre las autoridades tributarias federal y regionales para aquellos casos en los que pudiera ser conveniente para facilitar o mejorar el cumplimiento de determinados impuestos. También se recoge la posibilidad de que las funciones de los *länder* en la gestión de impuestos asignados exclusivamente a los municipios puedan ser delegadas, total o parcialmente, a las autoridades locales.

Esta descentralización máxima de la gestión a favor de los *länder* está compaginada, no obstante, con la adopción de reglas y procedimientos de homogeneización dictados por la administración federal, previa discusión con las administraciones tributarias regionales (Spahn *et al.*, 1996; Rodden, 2003). Esta coordinación es recogida también, en diferentes aspectos, a nivel constitucional. Así, en el mismo art. 108.2 de la Constitución se dispone que la organización de las administraciones tributarias será regulada mediante una ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*⁶. Igualmente esto es exigido para la formación uniforme de los empleados públicos que presten sus servicios en las mismas. También se recoge constitucionalmente que la designación por los *länder* de los responsables de sus administraciones se realizará de acuerdo con el gobierno federal. Por su parte, en el art. 108.5 se dispone que la regulación

⁶ El *Bundesrat* actúa como órgano constitucional federativo y legislativo de Alemania. Aunque formalmente no es parte del Parlamento federal, *de facto* ejerce las funciones de cámara alta. En él se encuentran representados los 16 Estados federados, quienes nombran directamente a sus representantes, uno por cada *land*, aunque con un voto ponderado por población (69 votos totales). Su cometido principal es aprobar, rechazar o sancionar las leyes federales que afectan a las competencias de los *länder*.

de los procedimientos aplicados por la Administración tributaria federal será establecida por una ley federal, lo mismo que en el caso de la cesión de competencias de gestión de los *länder* a favor de los municipios, aunque en este caso se exige su aprobación por el *Bundesrat*. En todo, caso, en el art. 108.6 se dispone que la jurisdicción en materia tributaria se regulará, por motivos de uniformidad, por una ley federal, pudiendo dictar el gobierno federal cuantas disposiciones administrativas de carácter general sean oportunas, aunque siempre con aprobación del *Bundesrat*.

2.3. Estados Unidos

El caso norteamericano se considera habitualmente como el ejemplo representativo de la coexistencia de una amplia pluralidad de administraciones tributarias independientes. De hecho, junto con el *Internal Revenue Service* (IRS), encargado de la gestión de los impuestos federales, cada Estado posee su propia administración tributaria, además de las numerosas administraciones existentes en el ámbito local. La adopción histórica de este modelo suele vincularse con el sistema de asignación de figuras tributarias en Estados Unidos, caracterizado por la concurrencia de poderes tributarios independientes, que incluyen desde el diseño de las figuras a la fijación de normativas procedimentales de gestión propias en cada jurisdicción.

A pesar de constituir un caso paradigmático de atomización del poder tributario, conviene precisar que, a partir de los años sesenta, se inició un proceso impulsado por la Administración federal de homogeneización de las bases imponibles de los impuestos sobre la renta personal y de las sociedades, que ha conducido a que en la actualidad exista una coincidencia bastante elevada de las normativas de determinación de las mismas, limitándose *de facto* la autonomía tributaria, por regla general, a la fijación de los tipos de gravamen y al reconocimiento de beneficios fiscales⁷. En el caso de la imposición general sobre el consumo no existe gravamen a nivel federal, aplicándose impuestos sobre las ventas minoristas por parte de los Estados y algunas entidades locales (ciudades, condados, distritos especiales), los cuales son gestionados por las administraciones subcentrales correspondientes. En el caso de la imposición sobre consumos específicos existe imposición tanto a nivel federal como estatal, siendo las principales figuras los impuestos sobre combustibles, tabaco, bebidas alcohólicas, y en el ámbito federal, el impuesto sobre viajes en avión, encargándose cada nivel del gobierno de la gestión de los impuestos de su titularidad.

Sin embargo, esta Administración tributaria con máxima descentralización constituye, probablemente, uno de los mejores ejemplos disponibles de cooperación y coordinación fiscal multigubernamental en países federales (Mikesell, 2007). Así, a nivel vertical, el IRS y los departamentos tributarios de los Estados tienen suscritos acuerdos y protocolos de intercambio de información considerados bastante efectivos. En ellos se establece el acceso común de las

⁷ En FISHER (2016) se explican con detalle los diversos modelos de imposición estatal sobre la renta y sociedades y su relación con los impuestos federales. Asimismo, POMP y LUCAS-MAS (2007) ofrecen una revisión sobre el proceso de convergencia de la imposición directa en Estados Unidos y el establecimiento de reglas de coordinación multiestatal en los impuestos sobre los beneficios societarios.

distintas administraciones a las bases de datos, así como la compartición de información de terceros, de los resultados de auditorías fiscales y de otras actuaciones inspectoras. El propósito, explicitado en estos acuerdos promovidos por la Administración federal, es facilitar la supervisión integral del cumplimiento tributario de todos los contribuyentes a lo largo de todo el territorio norteamericano. Por su parte, la agencia federal *US Customs* proporciona a los Estados información del control de aduanas esencial para la gestión de sus impuestos sobre ventas. Asimismo, también existe colaboración estrecha entre el IRS y los departamentos tributarios de los Estados en la formación de sus empleados y en los programas de educación fiscal.

Por lo que respecta a la coordinación a nivel horizontal, actualmente, los departamentos tributarios de 48 Estados, más el Distrito de Columbia, se encuentran integrados, de forma voluntaria, en la *Multistate Tax Commission*⁸. Esta organización, creada en 1967 con el propósito fundacional de «preservar el federalismo y la equidad tributaria», se encarga, entre otros cometidos en materia tributaria, de coordinar planes de supervisión en los impuestos estatales sobre ventas y beneficios societarios para contribuyentes que operan en varios Estados, así como de promover intercambios de información y establecer normas y reglas de distribución de la potestad de gravamen de las bases imponibles con objeto de facilitar el cumplimiento y evitar la doble imposición.

2.4. Suecia

En Suecia, la competencia de administración es exclusiva del gobierno central, a través de la *Swedish Tax Agency* (STA, *Skatteverket*), que gestiona también los importantes recargos provinciales en el impuesto sobre la renta personal. Al igual que sucede en otros países del norte de Europa, como Dinamarca y Finlandia, considerados países unitarios (sin un nivel regional de gobierno), el sistema tributario de Suecia presenta una importante descentralización de la recaudación hacia los gobiernos locales, agrupados en 21 provincias o condados (*län*) que engloban 290 municipios, explicada por la fuerte presencia de estos en la gestión de la políticas públicas del Estado del Bienestar. A pesar de ello, la práctica totalidad de las figuras del sistema tributario, salvo algunos impuestos sobre la propiedad, son de titularidad estatal, procediendo el grueso de la financiación de los gobiernos locales del establecimiento de recargos, bastante uniformes, sobre esos impuestos estatales.

La STA fue creada en 2004 tras una reestructuración de la antigua *Swedish National Tax Board* (*Riksskatteverket*) y la fusión de las 10 autoridades tributarias regionales (*Skattemyndigheter*) existentes hasta entonces. No obstante, hay que destacar que, operativamente, la gestión tributaria se lleva a cabo a través una importante red de oficinas locales implantadas a lo largo de todo el país. El mantenimiento y operatividad de estas oficinas locales dependen de los consejos de administración tributaria de los condados, que son los responsables, por delegación

⁸ <http://www.mtc.gov/Home>. Los Estados pueden participar en la MTC como *compact members* (16), con plena integración de sus agencias tributarias en la legislación estatal, *sovereignty members* (7), mediante participación regular y contribución financiera, pero sin integración legal, o como *associate members* (26), con participación en reuniones y cooperación en proyectos determinados.

del gobierno central, de realizar las tareas de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos (Martínez-Vázquez y Onrubia, 2007). Por su parte, los servicios centrales de la STA son los encargados de la gestión e inspección de las grandes empresas, así como de las operaciones internacionales (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2010).

3. ¿Quién debe gestionar los impuestos en un país fiscalmente descentralizado?

Para responder a la pregunta de quién debería gestionar los impuestos en un país descentralizado, es necesario abordar antes varias cuestiones relacionadas con la descentralización fiscal y, en particular, con la forma en la que esta afecta al sistema tributario. Algunas de ellas tienen que ver propiamente con la gestión: ¿es más eficaz la administración central a la hora de exigir el cumplimiento tributario? ¿Existen diferencias significativas en el coste de administración por euro recaudado entre la administración central y las subcentrales? En este caso, ambas son preguntas trascendentes en un país con una fuerte descentralización fiscal, aunque no las únicas a tener en cuenta para elegir el modelo de administración tributaria a implantar. Así, otra pregunta, creemos que tampoco carente de relevancia, sería hasta dónde sería razonable asumir unos mayores costes de recaudación a cambio de obtener ganancias de eficiencia derivadas de una mejor rendición de cuentas ante los electores por parte de los gobiernos subcentrales. La diversidad de modelos existentes en la realidad pone de manifiesto la dificultad que entraña encontrar respuestas fundamentadas a estos interrogantes. Como señala Bird (2015), no hay que olvidar que en aquellos países con fuerte descentralización fiscal y entornos políticos caracterizados por un buen número de agentes con objetivos e intereses no siempre coincidentes, el peso de la tradición y los acuerdos constitucionales existentes complican mucho la implantación de soluciones de administración tributaria que compatibilicen adecuadamente los principios de eficiencia y autonomía. En este sentido, Dillinger (1991) expresa, no sin cierto sarcasmo, que la elección entre una administración tributaria centralizada y una descentralizada equivale a elegir entre la indiferencia y la incompetencia.

Para afrontar las diferentes vertientes que presenta el tema de la administración tributaria en estos países, evitando caer en debates estériles, defendemos aquí la necesidad de acudir a los postulados de la literatura económica especializada, tanto los relacionados con la descentralización fiscal como con el diseño y aplicación de los sistemas tributarios. Partiendo de los argumentos de la teoría de la descentralización fiscal (Oates, 1972 y 2005), favorables a aproximar, por razones de eficiencia, la acción de gobierno a los ciudadanos, parece razonable contemplar que los gobiernos subcentrales intervengan en las decisiones relacionadas con la aplicación de los tributos que les permiten financiar sus competencias de gasto, al igual que sucede con el gobierno central. Esta recomendación cobra un mayor sentido cuando los gobiernos tienen atribuida autonomía para fijar todos o parte de los elementos de la estructura impositiva determinante de su rendimiento.

Fijado este punto de partida, no podemos pasar por alto lo complicado que resulta en el mundo real delimitar con suficiente precisión las competencias de política tributaria relacionadas con el diseño de las figuras del sistema y el establecimiento de las reglas necesarias para su aplicabilidad, de aquellas otras estrictamente vinculadas a las tareas de administración tributaria. En este sentido, desde una perspectiva de economía política, Martínez-Vázquez (2015) señala que, con relativa frecuencia, el comportamiento de los administradores de los gobiernos subcentrales suele exceder las tareas estrictas de gestión tributaria, extendiendo sus decisiones a otros ámbitos de la política tributaria, incluso de la presupuestaria. Conviene recordar aquí la identificación entre administración tributaria y política tributaria realizada por Casanegra de Jantscher (1990; p. 179), para quien «un cambio en la política sin un cambio en la administración no es nada».

A pesar de estos argumentos, bastante favorables a la participación de los gobiernos subcentrales en la obtención de sus ingresos fiscales, hay que aclarar que esta debe ser, en todo caso, compatible con una aplicación eficaz y eficiente del conjunto de las figuras tributarias exigidas a lo largo del país, con independencia de cómo estén asignadas desde una perspectiva político-territorial. Aunque pueda resultar trivial recordarlo, esta exigencia obliga a recordar que cualquier modelo tributario debe contemplarse como un sistema, es decir, teniendo en cuenta todas las interrelaciones entre las figuras que lo integran, incluida la que afecta a la información necesaria para hacer posible su correcta exacción (Slemrod y Gillitzer, 2014). Se trata de una condición ineludible para conseguir una gestión eficaz del sistema tributario, entendiendo como tal aquella que conduce, a través de un cumplimiento fiscal generalizado y sin discriminaciones personales ni territoriales, a la recaudación potencial esperada de todos los impuestos. Además, esta meta solamente será factible si esa gestión se lleva a cabo de forma eficiente, es decir, incurriendo en los menores costes de administración y de cumplimiento. Por tanto, vemos que la compatibilidad entre autonomía fiscal y efectividad recaudatoria emerge como una cuestión crucial, en la que el principio de eficiencia, como en cualquier problema económico, debe guiar la búsqueda de las mejores soluciones.

En relación con el cumplimiento fiscal, es necesario aclarar que la gestión del sistema tributario no puede basarse exclusivamente en una minimización de los costes de administración y de cumplimiento. La administración de cualquier sistema tributario tiene como meta conseguir el rendimiento potencial máximo de las figuras impositivas que lo integran con una aplicación universal de la normativa que respete la igualdad de trato exigible bajo el principio de equidad horizontal. En el caso de sistemas fiscales descentralizados y para los impuestos exigidos en todo el país, este principio supone conseguir niveles de cumplimiento tributario similares en todos los territorios, con independencia del nivel de gobierno encargado de la gestión⁹. La existencia de diferencias territoriales en los recursos de administración disponibles, fundamentalmente en personal y en capital tecnológico, provocará tratamientos no uniformes de los contribuyentes a lo largo del país (Taliervo, 2005). Desde un punto de vista económico, estas diferencias territoriales no solo afectarán directamente a las cantidades de impuestos pagadas,

⁹ Sobre esta relación entre administración tributaria, cumplimiento y equidad horizontal, véase SHOUR (1969).

sino también incrementarán los costes de eficiencia generados por las distorsiones impositivas originadas por el desigual trato fiscal. En definitiva, la gestión eficiente del sistema tributario solamente es compatible con una aplicación uniforme de todas las figuras que lo integran a lo largo del territorio nacional, independientemente de su asignación concreta a un gobierno determinado. Su cumplimiento es una condición fundamental para la minimización del coste marginal de los fondos que deben financiar el gasto público en todos los niveles de gobierno.

A nuestro juicio, esta gestión eficiente del sistema tributario solamente puede conseguirse contando con un diseño organizativo-institucional capaz de dar respuestas satisfactorias a los múltiples problemas de coordinación y de incentivos presentes en el desarrollo de cualquier actividad económica compleja, con independencia de su titularidad pública o privada. Es evidente que la gestión del sistema tributario no es una excepción. Además, conviene destacar aquí que las respuestas a ambos tipos de problemas de diseño organizativo requieren en esta actividad una atención especial de los aspectos relacionados con la información y el conocimiento, elementos ambos fundamentales para la gestión tributaria.

Además de la responsabilidad financiera derivada de la proximidad al ciudadano, a la que ya nos hemos referido, de acuerdo con López-Laborda (2016), pueden identificarse cuatro cuestiones determinantes a la hora de diseñar el marco organizativo-institucional en el que desarrollar la gestión del sistema fiscal en un escenario de descentralización tributaria relevante. Tres de ellas tienen una naturaleza esencialmente tecnológica o técnica, estando su origen en la consideración como proceso productivo de la actividad de administración tributaria: la existencia de economías de escala y de gama, la coordinación entre agentes intervinientes y la distribución e intercambio de información. La cuarta cuestión está relacionada con el oportunismo estratégico, el cual podría llevar a los gobiernos participantes en el sistema a aprovecharse de las externalidades interjurisdiccionales existentes, convirtiendo sus decisiones de gestión tributaria en un instrumento de competencia fiscal.

3.1. Economías de escala y de gama

En las actividades de gestión tributaria, las economías de escala tienen una presencia muy destacable, especialmente en todo lo referente al uso de las tecnologías de la información (TI), cada vez más crucial para conseguir buenos resultados de cumplimiento y lucha contra la evasión fiscal. Se trata de un concepto técnico relacionado con la productividad de los inputs empleados, la cual crece al aumentar la cantidad utilizada de estos, con la consiguiente reducción de los costes medios. Los fuertes costes de inversión que impone el acceso continuado a tecnologías punteras explican su enorme relevancia en el campo de la administración tributaria. En un escenario de descentralización, habría que incluir en este concepto las potenciales ganancias de eficiencia del uso compartido de las TI, fundamentalmente derivadas de la reducción de los costes de implantación, acceso y proceso de la información. Su importancia no solo se mide en términos de costes de oportunidad temporal, sino también por la mejora de la calidad de la

información sometida a homogeneización (p. ej. compartición de formularios, protocolos de acceso para el intercambio de datos, etc.). Asimismo, desde la perspectiva de los contribuyentes, una capacidad limitada de empleo de las TI originará un importante aumento en los costes de cumplimiento, con el consecuente impacto sobre los costes de eficiencia del sistema tributario.

Relacionadas con las economías de escala, encontramos también las denominadas economías de gama (*economies of scope*). La complejidad del sistema fiscal, con un importante conjunto de figuras tributarias y de regímenes de aplicación específicos, junto con la gran diversidad existente de segmentos de contribuyentes (individuos asalariados o pensionistas, pequeños ahorradores, trabajadores y empresarios autónomos, empresas societarias que van desde microempresas a grandes corporaciones multinacionales) constituyen un campo idóneo para la especialización de su gestión. Entre estas economías de gama, las más habituales suelen ser las que diferencian segmentos de contribuyentes, bien por características específicas o por su dimensión de su actividad, así como las tradicionalmente asociadas a las diferentes figuras impositivas. La enorme movilidad de las personas, empresas, de los capitales y de los bienes y servicios en entornos cada vez más globalizados, hace que la información necesaria para la correcta identificación y seguimiento de todos estos movimientos, esencial para gravar con efectividad los hechos impositivos generados, pueda alcanzarse solo con elevados niveles de especialización en la gestión.

De acuerdo con los postulados de provisión óptima de bienes públicos locales, en un escenario de descentralización fiscal, la recomendación es poco discutible: la asignación de competencias de administración tributaria debe agotar las economías de escala y de gama. En caso contrario, los costes medios de gestionar el sistema tributario serán, en su conjunto, superiores a los generados con un diseño alternativo que sí aprovechase esas mejoras de productividad. No es difícil imaginar que esas importantes deseconomías, en caso de no evitarse, acabarán induciendo mayores niveles de incumplimiento fiscal.

3.2. Coordinación

La necesidad de coordinar las decisiones es un requisito innato a la existencia de cualquier organización en la que exista una división de tareas, ya sea por un criterio de especialización como por otros basados en la implantación territorial o, simplemente, por la coexistencia de varios poderes de decisión. La organización de la administración tributaria no es una excepción, al margen de la existencia de un marco de descentralización fiscal. Por tanto, una primera cuestión a tener en cuenta es que, incluso en un país fiscalmente no descentralizado, la implantación territorial de los contribuyentes y de sus hechos impositivos es una realidad a tener en cuenta, por razones de eficiencia, en la organización de su administración tributaria, sin olvidar tampoco los costes de cumplimiento, que también se verán afectados.

La dispersión espacial provoca *per se* fragmentación de la información necesaria para realizar las diferentes tareas que configuran lo que, en sentido amplio, llamamos gestión tributaria. La

falta de coordinación tiene efectos directos sobre la productividad de los recursos empleados, tanto humanos como de capital, con las consecuentes pérdidas de eficiencia. El alto grado de especialización agrava los costes de eficiencia derivados de la falta de coordinación, en la medida que a los problemas de comunicación propios de la dimensión espacial de la actividad se añaden otros derivados de la complementariedad de las tareas especializadas, así como de la dificultad para asignar adecuadamente el conocimiento y talento exigidos. Esto sucede, por ejemplo, en la coordinación necesaria para la comprobación simultánea del cumplimiento fiscal en el IVA y en el impuesto de sociedades de empresas que operan con una implantación en todo el territorio nacional.

La descentralización ahonda los problemas de coordinación de la gestión tributaria. La concurrencia de varias potestades fiscales, ya lo sean de forma plena o por la compartición de figuras impositivas, introduce un nuevo elemento a tener en cuenta por el diseño organizativo: la necesidad de coordinar tareas no solamente operativas sino también estratégicas, en la medida que las decisiones de administración tributaria pasan a afectar a los objetivos de más de un gobierno. En este escenario, la coordinación debe permitir que las asignaciones de recursos no se vean obstaculizadas por la existencia de diferentes poderes de decisión política. Además, este nuevo plano de la coordinación debe contemplarse tanto desde una perspectiva vertical –entre el gobierno central y los subcentrales– como horizontal –entre todos los gobiernos subcentrales–.

Precisamente, es desde esta óptica interjurisdiccional donde la faceta institucional del diseño organizativo ha de jugar un papel esencial para conseguir un modelo de administración tributaria eficiente capaz de alcanzar resultados eficaces de gestión. Con diferentes poderes de decisión, las soluciones organizativas basadas en la jerarquía son imperfectas o, simplemente, resultan inoperantes. Las respuestas, en este caso, hay que buscarlas en el diseño institucional basado en reglas de cooperación e incentivos que favorezcan la puesta en común de información y permitan alcanzar acuerdos verificables de índole estratégica, siempre sometidos a evaluación multilateral por todas las partes. Como veremos más adelante, estas reglas son la esencia del modelo de administración tributaria integrada.

3.3 Distribución e intercambio de información

La información es posiblemente el input esencial para conseguir una aplicación generalizada y efectiva de las diversas figuras que integran el sistema tributario. Descartada la supervisión directa e individualizada de los hechos imponibles por su inviabilidad técnica y económica, su liquidación exige que la administración cuente con toda la información necesaria acerca de su realización y las circunstancias relevantes en las que esta tiene lugar. Los volúmenes de información requeridos son enormes, siendo elevados los costes de uso derivados de su obtención, proceso y distribución entre todos los decisores implicados.

La economía de la información advierte que es razonable esperar que los agentes no compartan información privada voluntariamente. De hecho, de acuerdo con el principio de revelación, para que esto no suceda es necesario disponer de incentivos compatibles que lleven a estos agentes a aportar su información veraz y de calidad, eso sí, a cambio de ganancias netas para cada uno de ellos¹⁰.

Al igual que sucede con la coordinación, el problema de la distribución de información entre los decisores no es exclusivo de los modelos de gestión con participación de varias potestades tributarias, pero sí es cierto que en un escenario de descentralización este se vuelve más complejo. En un modelo de administración tributaria unitario o centralizado la localización espacial de los hechos imposables y de los contribuyentes exige, por supuesto, la captación y transmisión territorial de la información relevante, lo mismo que sucede con la propia organización de todas las tareas que conforman la actividad de gestión, aunque exista una única soberanía tributaria. La incorporación de diferentes poderes de decisión complica este escenario de comunicación informativa, en la medida en que la existencia de objetivos diferenciados entre ellos, aunque lo sean solo parcialmente, induce a una fragmentación adicional de la información. Esta situación requiere la aplicación de incentivos para su puesta en común, inevitablemente costosos, tanto en términos monetarios directos asociados a la extensión y normalización de las redes de intercambio de información, como en términos de costes de oportunidad temporal, por la multiplicación de canales de comunicación.

Los protocolos para la normalización de los procesos de captación y distribución de la información son una herramienta del diseño organizativo fundamental en modelos jerárquicos de múltiples decisores. Cuando estos incorporan además capacidades autónomas o soberanas de decisión, es necesario también establecer mecanismos de incentivos que induzcan la realización efectiva de estos intercambios de información. Para ello es fundamental que el sistema diseñado lleve a todos los agentes involucrados a participar en las ganancias netas de la compartición de la información. En estos modelos, la evaluación del funcionamiento del modelo resulta crucial, exigiendo una elevada transparencia respecto de los resultados de la supervisión para evitar comportamientos oportunistas.

3.4. Externalidades y comportamiento estratégico

Las interrelaciones entre la administración central y las subcentrales que pueden intervenir en la gestión del sistema tributario sitúan esta en un escenario con presencia de importantes externalidades verticales y horizontales. Estas externalidades se ven favorecidas por las ventajas informativas que cada gobierno, como hemos dicho, puede tener en relación con los importantes volúmenes de información acumulada en el ejercicio de las tareas de administración tributaria. En la medida en que los objetivos políticos y económicos de esos gobiernos no tienen por

¹⁰ La teoría económica del diseño de mecanismos e instituciones analiza, a partir de este principio de revelación, las condiciones que deben cumplir los sistemas de incentivos compatibles en el diseño de sistemas de coordinación eficientes.

qué ser plenamente coincidentes, las asimetrías de información facilitan el comportamiento estratégico de los gobiernos central y subcentrales. Además, hay que añadir que muchas de las decisiones operativas y estratégicas necesarias para administrar el sistema tributario se adoptan inevitablemente en ambientes de incertidumbre, con información limitada o incompleta, lo que favorece el uso de la información privada.

Desde una perspectiva horizontal, estas externalidades abren a los gobiernos involucrados la posibilidad de utilizar estratégicamente sus competencias de gestión tributaria para competir fiscalmente, con el propósito de atraer a sus territorios mayores bases fiscales en busca de mayores ingresos. Esto es posible ya que la presión fiscal efectiva depende, además de los parámetros impositivos, del nivel de esfuerzo con el que se ejerce la administración tributaria (intensidad y calidad de las comprobaciones, probabilidades de inspección, intercambios de información, etc.). Así, un menor esfuerzo de administración tributaria —ya sea por la dedicación de menores recursos o por una menor diligencia en las tareas de gestión— afectará negativamente, en media, al cumplimiento efectivo de los contribuyentes, lo que supondrá unos tipos medios efectivos inferiores a los ofrecidos por otras jurisdicciones que, con los mismos diseños impositivos, realicen esfuerzos de gestión superiores. Hay que decir que esta posibilidad de comportamiento estratégico es compatible con cualquier fórmula de financiación, ya se trate de tributos propios de los gobiernos subcentrales o cedidos o compartidos con el nivel central, con o sin capacidad normativa, incluida la mera participación territorializada en tributos regulados estatalmente¹¹.

Desde una perspectiva vertical, las externalidades relacionadas con el esfuerzo de gestión tributaria pueden dar lugar a comportamientos estratégicos tanto del gobierno central como de los subcentrales. Puesto que la población, la renta o la riqueza no se encuentran uniformemente distribuidas dentro de los países, es evidente que las bases imponibles y la recaudación derivada de las mismas tampoco lo estarán. Por consiguiente, ante la limitación de los recursos disponibles para administrar el sistema fiscal, un gobierno central encargado de esta función podría tener incentivos para desviar medios a los territorios donde la recaudación potencial fuese mayor, en detrimento de aquellos otros donde la recaudación esperada fuese menor, hasta un punto en el que la presión inspectora sobre los contribuyentes podría variar significativamente entre regiones. Aunque este comportamiento podría proporcionar una mayor recaudación a nivel global, su posible incidencia sobre la tributación efectiva de las regiones provocaría a medio y largo plazo distorsiones en la asignación territorial de los recursos productivos, con los consecuentes costes de eficiencia. Este tipo de comportamiento también podría entrar en conflicto con el principio de equidad, tanto en la faceta de la equidad horizontal que requiere procurar iguales niveles de cumplimiento tributario en todos los territorios, como en términos de equidad vertical, como consecuencia de la alteración producida a nivel global en el reparto de las cargas tributarias. Asimismo, estos cambios afectarían a la distribución prevista de la financiación territorial, dando lugar, previsiblemente, a aumentos impositivos globales, o del endeudamiento, para cubrir la posible infrafinanciación originada en los territorios afectados.

¹¹ LEWIS (2006) constata que a medida que el sistema es más dependiente de las transferencias del gobierno central, aumenta la ineficiencia de las administraciones tributarias subcentrales. Por su parte, Bönke *et al.* (2015) encuentran, para el caso alemán, comportamientos estratégicos de gestión en los gobiernos regionales más beneficiados por el sistema de nivelación.

Desde un punto de vista horizontal, un gobierno subcentral que reduzca su esfuerzo de administración tributaria genera externalidades negativas al captar bases fiscales previamente gravadas por otros gobiernos subcentrales, con los consecuentes costes de eficiencia consecuencia de la movilidad de factores. Este comportamiento estratégico afectaría al funcionamiento adecuado del sistema de financiación, en la medida en que provocará insuficiencias de recursos para los gobiernos que pierdan bases fiscales. Además, situará a estos gobiernos en la tesitura bien de elevar sus tipos impositivos efectivos si poseen capacidad normativa para ello, bien de intentar competir bajando la presión fiscal, ya sea actuando sobre los parámetros fiscales o a través de unos menores esfuerzos de gestión. En ambos casos, estos comportamientos oportunistas conducirán a equilibrios globalmente ineficientes, provocando costes de eficiencia añadidos, afectando además, como en el caso de las externalidades verticales, al funcionamiento previsto del sistema de financiación.

En resumen, en un país con fuerte descentralización, la presencia de los factores reseñados convierte la elección del modelo de administración tributaria, fundamentalmente, en una búsqueda de las respuestas adecuadas para corregir o mitigar los problemas de coordinación e incentivos que surgen en el desarrollo de la gestión del sistema fiscal. La resolución de ambos tipos de problemas es la esencia del diseño de organizaciones complejas eficientes. Por ello, la discusión racional sobre el modelo idóneo de administración tributaria debe afrontarse, a nuestro juicio, combinando los fundamentos de la teoría económica de las organizaciones con las recomendaciones proporcionadas por la teoría del federalismo fiscal, sin olvidar, por supuesto, las que derivan de la teoría de la hacienda pública en cuanto a la administración de los impuestos. Solo de esta manera se conseguirá un modelo de administración tributaria que cumpla satisfactoriamente con los principios de eficiencia, eficacia y equidad exigidos.

4. Las alternativas disponibles

En un conocido trabajo, Vehorn y Amhad (1997) identifican hasta cuatro modelos de administración tributaria para países con descentralización fiscal, combinando el nivel de gobierno del que esta dependería y el sistema de financiación de los gobiernos subcentrales: a) administración tributaria centralizada con un sistema de financiación basado en impuestos compartidos (*tax revenue sharing*); b) administración tributaria centralizada con una asignación de poder en materia de política tributaria a los diferentes niveles de gobierno; c) administración tributaria multinivel con compartición de impuestos; y d) administración tributaria independiente en cada nivel de gobierno.

Mikesell (2003 y 2007) introduce una nueva dimensión en la relación con la administración tributaria en países descentralizados: la posibilidad de coordinación entre las autoridades tributarias, frente al comportamiento independiente del cuarto modelo. Aunque no existe un consenso en la literatura teórica acerca de la superioridad de un modelo sobre los demás, los trabajos más recientes parecen encontrar ventajas en la coordinación entre las distintas

administraciones, al menos potencialmente, frente al modelo caracterizado por la plena independencia de estas, o al modelo caracterizado por una única administración tributaria, de titularidad central.

De acuerdo con los principios teóricos expuestos, a continuación analizamos los dos casos polares de máxima centralización y descentralización de la administración, así como modelo intermedio que identificamos como de administración integrada.

4.1. Administración tributaria centralizada

Se trata de un modelo polar, aplicado en muchos países, en el que el gobierno central ejerce en exclusiva la administración tributaria, con la excepción habitual de la gestión de los tributos del ámbito municipal. Generalmente, los argumentos que están detrás de esta opción suelen estar relacionados con la uniformidad de la gestión y el aprovechamiento de las economías de escala y de gama ya reseñadas. Como también hemos advertido, la adopción de este modelo no elimina la necesidad de que la gestión se lleve a cabo, a lo largo del país, con un cierto grado de descentralización –mediante oficinas territoriales organizadas bajo criterios de segmentación diversos–, por razones tanto de eficiencia en la gestión como de reducción de los costes de cumplimiento a través de la aproximación al contribuyente.

La habitual gestión de los tributos municipales por administraciones dependientes del poder local se justifica por la adecuada asignación espacial de estas figuras –vinculadas, generalmente, a la propiedad inmueble, la radicación de actividades económicas o la prestación de servicios públicos locales–, lo que evita, en gran medida, los problemas de la descentralización de la gestión expuestos. No obstante, esto no impide que en muchos países existan fórmulas de colaboración, más o menos institucionalizadas, entre municipios encuadrados en las mismas áreas territoriales superiores, entre estos y los gobiernos regionales o, incluso, con el gobierno central, con objeto de reducir los costes de administración y cumplimiento aprovechando economías de escala, así como para aumentar la coordinación en aras de un mejor cumplimiento tributario.

Como elementos deseables de esa uniformidad suelen contemplarse la unificación de los registros tributarios, la homogeneidad de los requisitos formales exigidos a los sujetos pasivos y el tratamiento integrado de la información relevante, impidiendo su fragmentación de acuerdo con las autoridades fiscales que la obtienen. La formación de los empleados de la administración tributaria, los protocolos de transmisión de la información entre los contribuyentes y la administración, incluidos los sistemas contables de facturación electrónica o de declaración telemática son otros aspectos a destacar desde esta visión.

Desde el punto de vista del diseño del sistema impositivo, este modelo de administración única suele recomendarse como adecuado para sistemas de financiación descentralizada en la que los gobiernos subcentrales aplican tipos suplementarios a los del gobierno central sobre bases

imponibles definidas y reguladas a nivel central o recargos sobre las cuotas estatales (*piggyback tax*). En ambos casos, la comprobación por la administración central de los hechos imponibles y, en su caso, de su liquidación, haría prácticamente innecesarias las tareas de administración en el nivel subcentral, pues el rendimiento del impuesto para estos gobiernos se obtendría simplemente transfiriéndoles la recaudación generada por el gravamen suplementario. Con los mismos argumentos, este modelo suele recomendarse para sistemas de financiación basados en participaciones territorializadas (*tax sharing*), en los que los gobiernos subcentrales carecen de capacidad para modificar los parámetros impositivos y en los que sus ingresos de naturaleza tributaria proceden de la imputación territorial de los hechos imponibles o de su liquidación.

Sin olvidar los problemas de organización interna de tipo espacial ya apuntados, la crítica fundamental al modelo centralizado de gestión suele relacionarse con los incentivos del gobierno central a no mantener un nivel homogéneo de intensidad en el esfuerzo de administración tributaria en todo el territorio. Como vimos, este problema tiene su origen en el posible comportamiento estratégico del gobierno central, que terminaría asignando a las jurisdicciones con mayores capacidades fiscales niveles relativos de recursos de administración tributaria significativamente superiores, con el consiguiente menoscabo para la recaudación a obtener en las jurisdicciones con menor capacidad, rompiéndose así con la noción de equidad horizontal exigible en relación con la aplicación territorial de los tributos. Otra crítica frecuente tiene que ver con el debilitamiento de la responsabilidad financiera que origina la gestión única por el gobierno central, al hacer poco visible el deseable vínculo territorial entre impuestos y gastos.

4.2. *Administraciones tributarias independientes*

Se trata del modelo polar opuesto al de una única administración dependiente del gobierno central. En él, cada gobierno subcentral ejercería de forma plena las competencias de administración, asumiendo íntegramente todas las tareas –registro de sujetos pasivos, creación, mantenimiento y custodia de las bases de datos tributarias, recepción y comprobación de las declaraciones tributarias, atención y asesoramiento a los contribuyentes, recaudación, inspección e investigación del fraude fiscal, formación de recursos humanos, etc.– que articulan la gestión de los tributos sobre los que se dispone de autoridad fiscal. Además, en puridad, en este modelo cada gobierno debe disponer del correspondiente marco normativo para los distintos procedimientos que regulan jurídicamente las relaciones entre esa administración y los sujetos pasivos bajo su ámbito. Todo esto supone que los gobiernos subcentrales han de asumir bajo su responsabilidad la organización integral de las actividades de administración tributaria, destinando a las mismas los recursos presupuestarios necesarios para tratar de asegurar un nivel de cumplimiento tributario satisfactorio. El cumplimiento de esta exigencia no resulta fácil de asegurar, si aceptamos las diferentes capacidades económicas de los territorios.

La valoración de cualquier modelo de administración tributaria viene condicionada, como se ha señalado, por el diseño del sistema impositivo que debe gestionarse y la forma en la que

sus rendimientos se compartan entre los diferentes niveles de gobierno. En este modelo, hay que tener en cuenta que las administraciones tributarias de los gobiernos subcentrales coexisten, salvo excepciones, con la administración tributaria del gobierno central, a través de la cual este gestiona sus competencias como autoridad fiscal. Una excepción destacable, como vimos, es el caso de Alemania, donde los gobiernos regionales (*länder*) gestionan y recaudan la práctica totalidad de los tributos exigidos en sus territorios por el gobierno federal, titular exclusivo de la capacidad normativa.

La multiplicidad de agentes gestores con poder de decisión autónomo que caracterizan este modelo enfrenta su valoración con los cuatro condicionantes de la descentralización de la gestión tributaria que se han presentado más arriba. Resulta fácil argumentar que esta división de competencias de gestión entra en claro conflicto con el aprovechamiento de las economías de escala y de gama. En este escenario, es también sencillo imaginar que las necesidades de coordinación y de distribución e intercambio de información se expanden, tanto verticalmente –entre la administración tributaria central y cada una de las subcentrales–, como horizontalmente –entre todas las administraciones subcentrales–. Dar respuestas satisfactorias a estas exigencias constituye un reto organizativo-institucional de primera magnitud para poder conseguir un funcionamiento global del modelo de administración tributaria aceptable, tanto en términos de eficiencia como de equidad.

Respecto del uso oportunista del esfuerzo de gestión, en este modelo de administraciones independientes la asignación de las figuras que integran el sistema fiscal y la distribución de las potestades tributarias resulta muy importante. Como es sabido, la compartición de bases imponibles entre niveles de gobierno, utilizada generalmente para dotar a los gobiernos subcentrales de mayores recursos procedentes de los hechos imponibles gravados por los grandes impuestos, puede generar externalidades verticales cuyas consecuencias se agravarían por el comportamiento estratégico que brinda a los gobiernos el ejercicio autónomo de la gestión tributaria. Asimismo, en este escenario, la asignación a ambos niveles de gobierno de la capacidad normativa sobre estos impuestos compartidos afectaría también de forma negativa al desempeño de gestión y a los costes de cumplimiento soportados por los contribuyentes, especialmente en el caso, poco recomendable, de que los gobiernos subcentrales puedan legislar sobre aspectos relacionados con la cuantificación de las bases imponibles.

Frente a estos problemas, las posiciones a favor de este modelo de administraciones independientes suelen destacar que el ejercicio de la gestión por parte de los gobiernos subcentrales mejoraría la corresponsabilidad fiscal, al aumentar la visibilidad de la autoridad fiscal que exige los impuestos, ya que los contribuyentes identifican esta como la entidad que los liquida y recauda. En paralelo, Lago y Martínez-Vázquez (2015) destacan que esta mayor visibilidad de la soberanía tributaria fomenta una rendición de cuentas de mayor calidad y su consecuente exigencia de responsabilidades. Para Martínez-Vázquez (2008 y 2015), esta potencialidad del modelo de administraciones tributarias independientes sitúa la elección frente al modelo de administración centralizada en un dilema entre eficiencia y responsabilidad fiscal, cuya solución dependería en buena medida del diseño de descentralización del sistema fiscal por el que se haya

optado en el país. Así, para este autor, si la autonomía tributaria de los gobiernos subcentrales se limita a la fijación del tipo de gravamen sobre una base regulada a nivel central, las ganancias de eficiencia de la gestión centralizada superarían a las ventajas de la mayor responsabilidad proporcionadas por la gestión subcentral, mientras que con mayores competencias tributarias, incluso las plenas sobre figuras concretas, se invertiría presumiblemente el orden de preferencia, sin que se disponga de evidencia empírica concluyente que permita validar esta posición. No obstante, Martínez-Vázquez y Timofeev (2010) condicionan la recomendación favorable a este modelo de administraciones independientes a la existencia de incentivos que logren unos esfuerzos de gestión adecuados en todas ellas.

4.3. *Administración tributaria integrada*

Bajo el concepto de administración tributaria integrada encontramos un modelo organizativo ubicado entre las dos alternativas polares presentadas. La integración a la que se hace referencia debe entenderse como una cuestión de grado, según sea la compartición de responsabilidades de gestión entre niveles de gobierno reconocida en el modelo adoptado. Esta integración admite diferentes vertientes a considerar dentro del diseño organizativo-institucional de la administración tributaria. Así, en un extremo, cabe contemplar la integración plena, en la que existiría titularidad compartida de una única organización encargada de la administración de todas las figuras tributarias. Por debajo de ese grado máximo, el modelo admite la coexistencia de administraciones tributarias diferentes, donde la integración se instrumenta mediante la participación conjunta de ambos niveles de gobierno en los procesos de toma de decisiones, ya afecten estas a la gestión en sus aspectos estratégicos u operativos.

Hablar de integración en este ámbito de la administración supone partir del reconocimiento de la existencia de potestades tributarias diferenciadas entre los gobiernos que participan de los rendimientos del sistema tributario –tanto el central como los subcentrales–, cada uno, obviamente, con las competencias fiscales conferidas en el marco jurídico de descentralización política establecido. De este modo, la integración puede concebirse como un acuerdo, en sentido contractual, de renuncia a parte del poder fiscal originariamente asignado a las jurisdicciones, si bien esta no tiene por qué ser necesariamente pactada, pues podría ser consecuencia de un reconocimiento constitucional.

De acuerdo con la aproximación teórica seguida en este trabajo, el grado de integración efectivamente alcanzado será consecuencia de las medidas de coordinación e incentivos adoptadas para tratar de afrontar con éxito, de forma conjunta –es decir, integrada–, los problemas que condicionan la gestión eficiente de los sistemas tributarios descentralizados. Estas medidas deben ser recogidas en acuerdos institucionales, con los correspondientes protocolos de implementación, todos ellos verificables y sometidos a evaluación y control por parte de los poderes establecidos. La transparencia de los compromisos y su supervisión multilateral son condiciones esenciales para que estas reglas institucionales funcionen, lo que permitirá internalizar los costes

generados por el oportunismo contractual. El reconocimiento constitucional del modelo de administración tributaria, con una enunciación de sus rasgos y compromisos fundamentales, como sucede en algunos países, confiere al modelo un valor añadido, al reforzar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los distintos gobiernos implicados. Por tanto, la esencia del modelo integrado está en la forma en la que se regulan las relaciones entre los distintos gobiernos para el desarrollo de la actividad de gestión, incluida la distribución de competencias y los métodos de adopción compartida de decisiones. Esto sitúa el diseño organizativo del modelo de administración tributaria integrada en un plano eminentemente institucional.

Las ventajas que aportaría la adopción un modelo integrado de administración tributaria procederían, fundamentalmente, de la posibilidad de combinar las ganancias potenciales de eficiencia que se obtendrían mediante la gestión integrada con las derivadas de una mayor responsabilidad financiera al participar en esta actividad todos los gobiernos beneficiados por la utilización del sistema fiscal. La flexibilidad de las fórmulas del diseño institucional, incluida las que afectan a la gradualidad de la integración, convierten este modelo, a nuestro juicio, en una solución muy atractiva para contar con una administración tributaria eficiente capaz de conseguir buenos resultados de cumplimiento tributario.

En ausencia de respuestas adecuadas a estas cuestiones institucionales, el modelo se verá abocado a un mero reparto de las tareas de administración, bien asignando las competencias a los gobiernos según la asignación de figuras existente, bien repartiendo las tareas en función de algún criterio de segmentación territorial de los contribuyentes. En ese escenario, la falta de incentivos adecuados hará que los gobiernos se vean tentados a comportarse estratégicamente, afectando también negativamente a la compartición de información y a la adopción de todas las medidas de coordinación, operativas y estratégicas, exigibles desde criterios de eficiencia y equidad globales. Conviene aclarar aquí que las alternativas basadas en el reparto territorial de las competencias de administración tributaria en función de la residencia de los contribuyentes o de la realización de los hechos impositivos no constituyen opciones eficientes de integración, al situar el modelo *de facto* en el terreno de las administraciones tributarias independientes, al carecer este de las reglas institucionales que han de proveer los incentivos necesarios para promover niveles óptimos de coordinación e internalizar los costes de oportunismo.

Por lo que respecta a las posibles vertientes «técnicas» de la integración, estas deben encontrar su justificación en la existencia de economías de escala y de gama, entre las que podemos incluir la necesidad de una elevada especialización e independencia del personal de administración tributaria o el uso intensivo de las TI, cruciales para la productividad de esta actividad como se ha dicho (Onrubia, 2013 y 2015b). La fragmentación de la información –fomentada por la existencia de diferentes bases de datos o por la heterogeneidad del tratamiento de la información– es otra cuestión muy relevante a la hora de establecer cualquier distribución competencial de las tareas de gestión. Las ventajas de la aproximación a la realización de los hechos impositivos o a los sujetos pasivos que intervienen en la misma deben considerarse, pero sin olvidar que se trata de una cuestión de implantación espacial que no depende de la autoridad fiscal competente en las tareas de gestión.

5. El modelo de administración tributaria en España

En España, como se ha dicho, podemos caracterizar el modelo de administración tributaria encargado de gestionar el sistema tributario de régimen común como un modelo híbrido. En él, la administración tributaria principal es la AEAT, con competencias de gestión exclusivas sobre las grandes figuras del sistema fiscal, según se establece en el art. 19 de la LOFCA: IRPF, impuesto de sociedades e IVA. También está contemplada la posibilidad de que las CCAA gestionen, por delegación del Estado los impuestos sobre determinados medios de transporte (IEDMT) y sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos (IVMDH), aunque hasta la fecha ninguna comunidad ha solicitado ejercerlas¹². Por su parte, las CCAA de régimen común gestionan, además de sus tributos propios, con escasa relevancia recaudatoria, los tributos de naturaleza patrimonial cedidos al 100 % por el Estado y sobre los que poseen amplias competencias normativas: el IP, el ISD y el ITPAJD, así como los TJ. Además, en el ámbito de los territorios forales, las comunidades del País Vasco y Navarra gestionan en práctica exclusividad todos los tributos exigidos en sus territorios, cuya titularidad detentan de acuerdo con la Constitución española (Disposición Adicional 1.^a) y las leyes del Concerto Económico con el País Vasco de 1981, reformado en 2014, y del Convenio Económico con Navarra de 1990. En la comunidad autónoma del País Vasco, la gestión es realizada de forma diferenciada, respectivamente, por las administraciones tributarias de las tres diputaciones forales (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), existiendo desde 1989 un Órgano de Coordinación Tributaria del País Vasco¹³.

5.1. La evolución del modelo

El modelo de administración tributaria, como se ha dicho, ha ido transformándose en sus aspectos organizativos y de coordinación a medida que se iban sucediendo los diferentes modelos de financiación autonómica aprobados en España. Esta evolución coincidió con la creación y entrada en funcionamiento en 1991 de la AEAT. En Onrubia (2015a) se diferencian tres etapas. La primera etapa abarca desde la aprobación en 1980 de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica (LOFCA) hasta la aprobación del modelo de financiación de 1996. En este periodo, la gestión de los tributos cedidos a las CCAA se realizaba a través de los Servicios Tributarios dependientes de las Direcciones Generales de Tributos de las Consejerías de Hacienda, creados en gran medida con el traspaso desde el Ministerio de Hacienda de recursos de gestión vinculados a los tributos cedidos. La segunda se inició con la entrada en vigor del modelo para el quinquenio 1997-2001, en el que se ampliaba la cesta de tributos cedidos, destacando la cesión del 30 % del IRPF con capacidad normativa. Esta ampliación de las figuras cedidas no supuso la cesión de competencias de gestión (solo se cedieron en el

¹² Tras la integración del IVMDH en el impuesto especial sobre hidrocarburos (IEH) pensamos que, en aplicación del art. 19 de la LOFCA, al hablar este de los impuestos especiales de fabricación, la gestión íntegra del IEH se encuentra desde ese momento atribuida al Estado.

¹³ En este órgano de coordinación se encuentran representadas las tres diputaciones forales y el Gobierno autonómico Vasco, siendo su función impulsar los principios de coordinación, colaboración y armonización del régimen tributario de los tres territorios históricos.

caso de los impuestos sobre determinados medios de transporte y sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, pero ninguna CCAA solicitó ejercerlas), aunque se crearon órganos de coordinación con los servicios tributarios autonómicos dentro de la estructura de la AEAT, justificados por la mayor participación de las CCAA en los tributos de titularidad estatal. No obstante, su operatividad efectiva desde el punto de vista de la dirección de la gestión tributaria fue prácticamente irrelevante.

Finalmente, en 2006 se inició una tercera etapa que podemos calificar como de intento de ruptura, en la que algunas CCAA, siguiendo el ejemplo de Cataluña en la reforma del *Estatut*, crearon en sus Estatutos de Autonomía reformados agencias tributarias propias con enunciación de amplias competencias, aunque condicionadas a futuros acuerdos con el gobierno central para la gestión de los tributos recaudados en sus respectivos territorios, contemplándose, en algunos casos y sin mucha concreción, fórmulas de coordinación de esas agencias con la AEAT. Las CCAA que contemplaron en sus nuevos Estatutos un régimen particular para sus administraciones tributarias fueron Cataluña (art. 204), Andalucía (art. 181), Comunidad Valenciana (art. 69), Baleares (art. 133), Aragón (art. 106) y Canarias, aunque en este último caso, no se recoge ninguna referencia explícita al órgano autonómico de administración tributaria¹⁴. Estas reformas supusieron en un principio un salto cualitativo en cuanto al modelo implantado, especialmente en lo referente a la estructura organizativa de las administraciones tributarias de las CCAA y sus relaciones con la administración tributaria del Estado¹⁵.

En el caso de Cataluña, su intención fue bastante inequívoca, al reflejarse en el Estatuto de Autonomía la posibilidad de crear un consorcio en el que participarían, de forma paritaria, la AEAT y la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC). Este Consorcio sería competente, si así se estableciese, para gestionar la totalidad de los tributos exigidos en su territorio, si bien, a la fecha todo ha quedado en una pretensión. Puesto que este fue el primero de los Estatutos reformados, el resto de CCAA que los modificaron emularon ese intento de extensión competencial en materia de administración tributaria, aunque, como se señala en Martínez-Vázquez y Onrubia (2007), se trataba de una respuesta preventiva de algunas CCAA frente a la apuesta por el bilateralismo del Estatuto reformado de Cataluña. Transcurrida casi una década, solo Cataluña, Andalucía y Baleares crearon las agencias tributarias contempladas, aunque Cantabria, Galicia y Murcia, que inicialmente no consideraron esta posibilidad, posteriormente crearon las suyas. La Comunidad Valenciana ha sido la última en manifestar su intención de dar este paso, en cumplimiento de lo previsto en la reforma de su Estatuto de Autonomía, aunque aún no se ha materializado. En prácticamente todos los casos, con la excepción de Cataluña, puede decirse que la creación de estas agencias se ha limitado a la adopción de cambios en los organigramas de los servicios anteriormente integrados en las Direcciones Generales de Tributos. En el caso de Cataluña, la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña supuso una reorganización importante de la actividad, con un aumento en las dotaciones de recursos,

¹⁴ En el caso de Castilla-La Mancha, el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía, aprobado por las Cortes de esa comunidad autónoma con fecha 29 de enero de 2007 no superó el trámite en el Congreso de los Diputados, donde la Comisión Constitucional reunida con fecha 21 de abril de 2010 no ratificó la ponencia y dictamen de aprobación. Dicha propuesta recogía en su artículo 165 la creación de una Agencia Tributaria de la comunidad autónoma.

¹⁵ Este proceso se detalla en MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y ONRUBIA (2007).

aunque en la práctica apenas se han producido cambios realmente relevantes en la gestión realizada y en sus resultados

5.2. *El modelo actual: contenido y diagnóstico*

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, en su art. 54, recoge la actual delegación del Estado en materia de administración tributaria de los tributos cedidos. En dicho precepto se establece que las CCAA se harán cargo, por delegación del Estado y en los términos previstos en dicho texto legal, de la aplicación de los siguientes tributos, así como de la revisión de los actos dictados en relación con la misma: a) IP; b) ISD; c) ITPAJD; d) TJ; e) IEDMT; y f) IVMDH, actualmente integrado en el IEH¹⁶. Asimismo, esta Ley dispone que el Estado se encargará de la aplicación del resto de tributos cedidos y de la correspondiente revisión de los actos administrativos derivados de la misma. Estos tributos son, expresamente: a) IRPF; b) IVA; c) impuesto sobre la cerveza; d) impuesto sobre el vino y bebidas fermentadas; e) impuesto sobre productos intermedios; f) impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas; g) impuesto sobre hidrocarburos; h) impuesto sobre las labores del tabaco; e i) impuesto sobre la electricidad.

En cuanto a la coordinación de la gestión tributaria entre la AEAT y los servicios y, en su caso, agencias tributarias de las comunidades y ciudades autónomas, esta misma Ley estableció los órganos encargados de llevar a cabo la misma, situándolos dentro de la estructura organizativa de la agencia estatal. En concreto, el art. 65 de la Ley 22/2009 creó el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria (CSDCGT), órgano que venía a refundir los anteriores Consejo Superior de Dirección y Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, manteniendo el art. 66 los consejos territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria (CTDCGT) vigentes en el anterior modelo organizativo de la AEAT. En ambos preceptos se establecen, respectivamente, su composición, organización y funciones. El CSDCGT se define como un órgano colegiado encargado de coordinar la gestión de los tributos cedidos y está integrado por representantes de la Administración Tributaria del Estado y de las comunidades y ciudades autónomas, mientras que los CTDCGT se conciben como órganos colegiados integrados por representantes de la Administración Tributaria del Estado y de la respectiva comunidad o ciudad autónoma, asignándoseles la función de coordinar la gestión de los tributos cedidos en su respectivo ámbito territorial.

¹⁶ Ver nota 12.

Cuadro 1

Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria

Se trata del órgano colegiado encargado de coordinar la gestión de los tributos cedidos y está integrado por representantes de la Administración Tributaria del Estado y de las comunidades y ciudades autónomas.

- *Composición*

El presidente y el director general de la AEAT ocupan, respectivamente, la presidencia y la vicepresidencia primera del CSDCGT. Por parte de la Administración central son miembros, además, otros cinco representantes de la AEAT, así como los titulares de la Secretaría General de Hacienda, de la Secretaría General de Financiación Territorial y de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda. Por parte de las comunidades autónomas de régimen común y de las ciudades con estatuto de autonomía, se incorpora un representante por cada una de ellas, correspondiendo anualmente a uno de ellos, por designación, la vicepresidencia segunda. En aquellos casos en los que las funciones de aplicación de los tributos y las de diseño e interpretación de la normativa autonómica estén diferenciadas en dos órganos, ese gobierno autonómico podrá designar dos representantes, aunque con voto único. La comunicación mutua entre la AEAT y las administraciones tributarias autonómicas se realiza a través de la Secretaría Técnica Permanente del Consejo, ejercida por la AEAT.

- *Funciones*

a) Informar, antes de su aprobación, el Plan de Objetivos de la AEAT de cada año, y realizar el análisis para su seguimiento, incluido el Plan General Autonómico (PGA) de la AEAT y su aprobación final, en el primer cuatrimestre del año siguiente. El PGA de la AEAT se concibe como el resultado de agregar los planes de cada comunidad y ciudad autónoma. b) Establecer las líneas estratégicas de actuación y prioridades funcionales de los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, aprobando sus propuestas de actuación, coordinando sus actividades y recibiendo información de sus actuaciones con la misión de evaluar los resultados alcanzados. c) Proponer criterios generales de armonización de las políticas normativas del Estado y de las comunidades y ciudades autónomas en materia de tributos cedidos, así como de las relativas a su gestión. d) Analizar e informar los anteproyectos y proyectos normativos de rango legal que modifiquen la regulación de los tributos cedidos de forma previa a la aprobación del Gobierno de la Nación o del Consejo de Gobierno respectivo*. e) Asesorar a los órganos o entidades estatales o autonómicos competentes en materia de aplicación del sistema tributario. f) Diseñar la política general de gestión de los tributos cedidos, estableciendo las directrices para su aplicación y para la coordinación de su gestión. g) Diseñar las líneas básicas de determinados programas a incluir en los planes de control tributario para los tributos cedidos, así como acordar las directrices

para la ejecución de actuaciones coordinadas en programas ya incluidos en esos planes, todo ello sin perjuicio de las competencias propias de las distintas administraciones tributarias. h) Coordinar y concretar contenidos y procedimientos de los intercambios de información tributaria entre las Administraciones autonómicas y entre éstas y la AEAT, con especial atención a la comunicación de datos censales. i) Proponer la implantación de sistemas específicos de intercambio telemático de información en asuntos de interés mutuo para la AEAT y las comunidades y ciudades autónomas. j) Realizar estudios, análisis e informes en materia de regulación o aplicación de los tributos cedidos, a iniciativa propia, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, del Ministerio de Economía y Hacienda, de la AEAT, o de las consejerías y organismos competentes de las Comunidades y Ciudades Autónomas. k) Realizar informes solicitados por la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos cedidos. l) Aprobar propuestas de actuación, coordinar las actividades y los criterios aplicables en caso de conflicto por aplicación de tributos entre la Administración General del Estado y las comunidades y ciudades autónomas, así como ser informada de las acciones realizadas por los CTDCGT, evaluando los resultados de su actuación. m) Proponer, estudiar y analizar los proyectos de convenios entre la AEAT y las Administraciones autonómicas. n) Proponer actos susceptibles de encomienda de gestión entre la AEAT y las comunidades y ciudades autónomas, conforme a lo previsto en la Ley de Cesión.

- *Funcionamiento*

El consejo superior funciona tanto en Pleno como a través de comisiones o grupos de trabajo, temporales o permanentes, con composición paritaria entre las representaciones de la Hacienda del Estado y de las comunidades y ciudades autónomas. La creación o supresión de las comisiones de trabajo, la fijación de sus cometidos, competencias y su régimen de funcionamiento se acuerda por el Consejo Superior, de acuerdo con sus normas de régimen interior. Los representantes del Estado en estas comisiones son designados por el presidente de la AEAT y los de las comunidades y ciudades autónomas por los representantes de éstas. El Pleno se reunirá al menos una vez cada semestre, así como cuando lo convoque su presidente o cuando lo soliciten al menos tres representantes autonómicos.

En cuanto a la adopción de los acuerdos, la representación del Estado en el Consejo Superior cuenta con igual número de votos que el conjunto de las comunidades y ciudades autónomas, siendo necesaria mayoría absoluta para la aprobación de directrices y criterios de actuación en materias de regulación o gestión de los tributos cedidos. En el caso de la aprobación de directrices y criterios de actuación en materias de regulación o gestión de los tributos cedidos cuya competencia esté atribuida al ámbito autonómico, adicionalmente se requiere la aprobación mayoritaria de los representantes de las comunidades y ciudades autónomas afectadas por las mismas.

Asimismo, el Consejo Superior cuenta con una secretaría técnica permanente, desempeñada por un funcionario de la AEAT (con rango mínimo de subdirector general) y cuyas funciones son: a) asistir, con voz y sin voto, a todas las reuniones del Consejo Superior y de las comisiones o grupos de trabajo, actuando en ellas como secretario. b) Realizar los estudios, informes o trabajos que le encomiende el Consejo Superior o su Presidente. c) Impulsar y apoyar los trabajos del Consejo Superior y elaborar una memoria anual de sus trabajos; d) actuar como órgano permanente de relación entre la Administración Tributaria del Estado, las comunidades y ciudades autónomas y los CTDCGT, que informarán a la Secretaría de las reuniones celebradas y de los acuerdos adoptados en su seno. e) Elaborar una memoria anual sobre los dictámenes adoptados por los CTDCGT relativos a la tributación aplicable en el caso de conflicto entre la Administración General del Estado y las comunidades y ciudades autónomas en relación con tributos o deudas tributarias incompatibles.

** En el caso de que las modificaciones legislativas sean aprobadas mediante Reales Decretos-Leyes o Decretos-Leyes de las comunidades autónomas, estas se someterán inmediatamente después a informe por parte del CSDCGT, sin perjuicio de su remisión a las Cortes Generales o a la asamblea legislativa correspondiente. Lo mismo se hará cuando el anteproyecto se someta a la aprobación del gobierno estatal o del consejo de gobierno autonómico sin tiempo para evacuar el informe.*

Cuadro 2

Consejos territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria

Los CTDCGT están concebidos como órganos colegiados integrados por representantes de la Administración Tributaria del Estado y de la correspondiente comunidad o ciudad autónoma, con la misión de coordinar la gestión de los tributos cedidos en su respectivo ámbito territorial.

- *Composición*

Los Consejos Territoriales están integrados por cuatro representantes de la AEAT y cuatro de la respectiva comunidad o ciudad autónoma. El presidente de cada Consejo Territorial será el Delegado Especial de la AEAT, mientras que el jefe de la Dependencia Regional de Relaciones Institucionales con las Administraciones Tributarias será el que desempeñe las funciones de Secretario del Consejo. Los otros dos representantes de la AEAT y los sustitutos de los cuatro titulares serán designados por el presidente de la AEAT de entre los funcionarios destinados en la correspondiente Delegación Especial. Los representantes de la comunidad o ciudad autónoma y sus sustitutos se designan por

el correspondiente gobierno autonómico, debiendo ser uno de sus miembros el titular del centro directivo competente para la aplicación de los tributos cedidos. Los Consejos Territoriales de las Ciudades de Ceuta y Melilla son presididos por el respectivo delegado de la Agencia AEAT. Por razón de los asuntos a tratar se contempla la convocatoria a las reuniones de otras personas con voz, pero sin voto.

- *Funciones*

a) Coordinar la gestión de los tributos cedidos. b) Analizar y valorar los resultados de su aplicación. c) Estudiar las propuestas y adoptar las decisiones que contribuyan a la mejora de su gestión. d) Formular a la dirección de la AEAT y al órgano o entidad de la comunidad o ciudad autónoma competente en la gestión de los tributos cedidos propuestas orientadas a la mejora de la adecuación a la gestión de los medios disponibles. e) Desarrollar y concretar los programas incluidos en los planes de control tributario previstos en artículo 65 de la Ley 22/2009, así como diseñar y planificar la ejecución de actuaciones coordinadas en determinados programas*. f) Colaborar en la gestión de los tributos cedidos, especialmente en la de aquellos cuya aplicación afecte a los recursos o actividad de la otra Administración, y en la gestión recaudatoria de derechos de la Hacienda Pública Autonómica realizada por encomienda o convenio. g) Analizar los resultados de los planes de objetivos, así como ser informado periódicamente de los planes anuales de objetivos. h) Adoptar acuerdos en materia de intercambio de información entre las administraciones estatal y autonómica y analizar su grado de cumplimiento. i) Decidir la aplicación de los actos susceptibles de encomienda de gestión entre la AEAT y la Comunidad o Ciudad Autónoma. j) Proponer, estudiar y analizar los proyectos de convenios entre la AEAT y la Administración tributaria autonómica. k) Aprobar los dictámenes que procedan sobre la tributación aplicable en el caso de conflicto entre la Administración General del Estado y la comunidad o ciudad autónoma en relación con tributos o deudas tributarias incompatibles. l) Adoptar acuerdos encaminados a incentivar el uso de los servicios telemáticos puestos a disposición de los contribuyentes por ambas administraciones. m) Establecer planes conjuntos de formación sobre materias relacionadas con la gestión de los tributos.

- *Funcionamiento*

Los Consejos Territoriales se reunirán, al menos, una vez cada trimestre, a solicitud de cualquiera de las dos partes representadas. Por lo que respecta a los acuerdos, estos se adoptarán por mayoría. En el caso de los dictámenes por conflicto de la tributación aplicable, será necesario el acuerdo entre ambas Administraciones**.

A la vista del contenido de la regulación de ambos consejos de coordinación, puede decirse que es difícil encontrar una actividad de la que razonablemente debiera encargarse un órgano de esta naturaleza que no se encuentre reconocida en el listado de funciones enunciado. Sin embargo, existe un consenso amplio que destaca la falta de

operatividad como auténticos órganos directivos de ambos consejos. Desde el punto de vista del diseño institucional, nuestra opinión es que la limitación fundamental que explica su escasa efectividad radica en la ausencia de competencias decisorias, lo que de facto sitúa la exclusividad de la toma de decisiones, tanto estratégicas como operativas, en el ámbito de la Administración central.

** Los CTDCGT de las Ciudades de Ceuta y Melilla no ejercerán estas funciones en tanto no se produzca la cesión de tributos en los términos previstos en el título III de la Ley 22/2009.*

*** Si no se alcanza el acuerdo, el conflicto se planteará ante la Dirección General de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda, que dictará resolución vinculante.*

Por lo que respecta a sus funciones, el listado de funciones y tareas de gestión tanto estratégicas como operativas asignadas a estos órganos de coordinación es amplísimo y detallado, siendo realmente difícil echar en falta alguna relevante¹⁷. Sin embargo, a pesar de esta exhaustividad, hay que destacar que existe una visión bastante generalizada de que esta regulación legal de las actividades sujetas a coordinación prácticamente no ha funcionado. Ante un diseño institucional que sitúa exclusivamente la capacidad de decisión en estas materias en el ámbito central, la falta de voluntad política para que las CCAA participen efectivamente en la política de gestión tributaria explicaría la irrelevancia práctica de la participación de estas en la gobernanza de la AEAT. A la misma habría que unir la existencia de prejuicios de índole corporativa entre los empleados de la AEAT. Desde la posición de la administración central, esta inoperancia del marco legal de coordinación tributaria suele justificarse aduciendo la gran sensibilidad de la información tributaria y la posibilidad de su uso político, algo que sin duda se ha visto potenciado en los últimos años por el desafío secesionista en Cataluña.

El éxito de un sistema tributario depende, en gran medida, de la efectividad de la administración tributaria encargada de aplicarlo. En el caso español, si contemplamos el conjunto del sistema fiscal, al menos el configurado por los tributos de titularidad estatal, se encuentren cedidos, parcialmente cedidos o no, así como los tributos propios de las CCAA de régimen común, podríamos decir que resulta difícil considerarlo, propiamente, como un «modelo».

Por una parte, la gestión de los tributos propios se realiza en exclusividad por las CCAA utilizando para ello sus propios recursos, organizados formalmente bajo dos modelos alternativos, como hemos visto: por un lado, los servicios tributarios tradicionales, encuadrados directamente en las direcciones generales de tributos de las Consejerías de Hacienda (o asimiladas); y por otro, los entes de derecho público configurados, en la mayor parte de los casos, bajo la denominación de «agencias tributarias», creadas con un cierto mimetismo respecto de

¹⁷ En los cuadros insertados se recogen todas ellas, así como la composición de cada órgano y sus reglas de funcionamiento.

la AEAT¹⁸. En cuanto a los tributos cedidos por el Estado, la situación es muy diferente según se trate de aquellos gestionados por las CCAA, básicamente los de carácter patrimonial cedidos desde los años ochenta (IP, ISD y ITPAJD) con el 100 % del rendimiento y con capacidad normativa, o de los tributos principales del sistema fiscal con elevado potencial recaudatorio y cedidos parcialmente, como el IVA, el IRPF y los IIEE. En esta segunda categoría, el papel de las CCAA se ve limitado a la colaboración entre sus administraciones tributarias y la AEAT en temas como la asistencia a los contribuyentes o a los intercambios de información, generalmente a instancia de parte.

Por lo que respecta a los impuestos patrimoniales cedidos, existe un consenso amplio en que su traspaso en los años ochenta a las CCAA supuso, en la práctica, su «abandono» por parte de la Administración central, quien aun manteniendo su titularidad renunció a utilizar sus prerrogativas para asegurar una aplicación homogénea en todo el territorio español. Su gestión exclusiva por los gobiernos autonómicos dio lugar a que la información de utilidad para las actividades de control tributario y lucha contra el fraude fiscal, inherentes a esta clase de tributos, quedara prácticamente fragmentada por comunidades, con muy escaso aprovechamiento por parte del Estado y del resto de comunidades.

En resumen, este panorama, como hemos dicho, permite hablar de un modelo de administración tributaria fragmentado, en el que la coordinación efectiva entre jurisdicciones fiscales es muy débil. Asimismo, la integración referida a los procedimientos técnicos de gestión (homogeneización de bases de datos, protocolos de intercambio regular de datos, formación compartida de recursos humanos, uso y diseño de aplicaciones informáticas, etc.) se limita, en la mayor parte de los casos, a la mera suscripción de convenios de colaboración que, como suelen reconocer las diferentes autoridades fiscales, pocas veces superan los aspectos meramente formales.

6. Una propuesta de administración tributaria integrada

En este trabajo defendemos la adopción de un modelo integrado de administración tributaria. Se trata, a nuestro juicio, de una necesidad que debe abordarse aprovechando la perentoria reforma de nuestra financiación autonómica. Pero debemos aclarar que no se trata solamente de un requisito crucial para el funcionamiento satisfactorio de la descentralización fiscal. Resulta también esencial para conseguir mejoras sustanciales y estables del cumplimiento tributario, que nos acerquen a los niveles de los principales países de la OCDE, reto al que España viene aspirando desde la implantación de la reforma fiscal de la transición a finales de los setenta. Por ambos motivos, pensamos que resulta inaplazable acometer una reforma integral de la administración tributaria, en línea con el modelo que aquí se propone.

¹⁸ En ONRUBIA (2015a) se incluye información detallada sobre el modelo organizativo de cada comunidad autónoma y los recursos destinados.

De acuerdo con los fundamentos teóricos expuestos, pensamos que la administración integrada es la alternativa organizativo-institucional idónea para combinar la necesaria mejora del cumplimiento tributario a nivel global con el fortalecimiento de la corresponsabilidad fiscal de las CCAA españolas. Además, esta fórmula resulta recomendable para poder aprovechar las importantes economías de escala y de gama presentes en un sistema tributario fuertemente descentralizado como el español, así como para hacer realidad la coordinación y los intercambios de información que este exige.

Aunque las referencias realizadas hasta ahora se han centrado en el denominado régimen tributario común, el modelo que se propone debería incluir también a las CCAA de régimen foral, por supuesto, garantizando sus competencias de gestión de base constitucional. Una administración integrada sin la participación de estas comunidades no afrontaría plenamente la corrección de los problemas de coordinación, compartición de la información, economías de escala, etc. que justifican su adopción. De hecho, creemos que los mecanismos institucionales de decisión y coordinación que caracterizan el modelo de administración ofrecen muchas posibilidades, similares a las existentes en otros países, para compatibilizar esa autonomía de gestión plena de los territorios forales constitucionalmente reconocida con las ganancias de eficiencia derivadas de una elevada integración, incluida la toma de decisiones estratégicas.

El modelo de administración tributaria integrada que se propone parte de la atribución constitucional de potestades tributarias tanto al Estado como a las CCAA, de régimen común y foral. En España, como es sabido, el art. 133.1 de la Constitución sitúa la potestad originaria de establecer los tributos en el Estado, mientras que las CCAA requieren una delegación legal del poder legislativo nacional¹⁹. A nuestro juicio, esta atribución no puede entenderse si en paralelo no se contempla la necesidad de hacer corresponsables a ambos niveles de gobierno de la aplicación del sistema fiscal, con el objetivo común de garantizar su cumplimiento generalizado, sin discriminaciones personales ni territoriales. A la luz de los sistemas comparados de descentralización política, estas premisas conducen a la aceptación de la coexistencia de diferentes administraciones tributarias, dependientes respectivamente del Estado y de las CCAA. Por tanto, como expresamos en la parte teórica del trabajo, la esencia del modelo integrado debe buscarse en la articulación organizativo-institucional que haga posible la compatibilización efectiva de esa autonomía tributaria con una gestión eficaz y eficiente del sistema tributario, concebido en su globalidad.

Conviene recordar que la administración integrada no puede ser interpretada con una solución consistente en una gestión fraccionada del sistema tributario, donde cada comunidad autónoma sea competente para gestionar todos los tributos generados en su territorio, ya fuese bajo un criterio de residencia de los sujetos pasivos o de realización territorial de los hechos imposables. Como se argumenta en Onrubia (2015a), esa opción sería, sin duda, una pésima alternativa, pues impediría el aprovechamiento de las ganancias derivadas de la gestión integral del sistema fiscal introduciría incentivos perversos para que cada comunidad

¹⁹ La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de la que cabe destacar la STC 4/1981 de 2 de febrero de 1981, ha aclarado con bastante rotundidad que «autonomía no es soberanía». De este modo, quedaría diferenciado un poder financiero originario del Estado y otro, el de las CCAA, derivado, aunque, no obstante, ambos niveles de autoridad fiscal son titulares del mismo, en la medida que existe un reconocimiento por parte del Estado.

actuase estratégicamente con el objetivo de maximizar la recaudación en su territorio. Estos comportamientos oportunistas generarían, como hemos visto, importantes ineficiencias que afectarían al cumplimiento tributario, al no tenerse en cuenta los costes por las externalidades provocadas al resto de comunidades y al Estado.

La institucionalización de la participación de ambos niveles de gobierno en los procesos de formación de la política de gestión tributaria, tanto en sus aspectos estratégicos como operativos es el fin principal de la integración. A continuación exponemos los elementos sustanciales sobre los que debería articularse el modelo de administración tributaria integrada propuesto. En su identificación se han tenido en cuenta las disfuncionalidades que muestra la situación actual expuestas en la sección anterior y que deberían ser objeto de corrección bajo el nuevo modelo.

1. Puesto que las CCAA de régimen común comparten de forma sustancial con el Estado el rendimiento de las principales figuras del sistema fiscal (IRPF, IVA, IIEE), con la excepción acertada del impuesto de sociedades, es razonable que estas puedan influir, de manera efectiva, en el diseño de la política de administración tributaria, incluida la determinación de los planes y objetivos de actuación y la asignación de recursos. Por ello, es esencial que ambos niveles de gobierno participen de forma regular y continuada en el tiempo en los órganos de dirección estratégica de la administración tributaria y que lo hagan de forma simétrica, es decir, en lo que afecta a las funciones de gestión asignadas al nivel central y en las atribuidas a las CCAA. En cambio, es evidente que el reconocimiento de esta participación conjunta en la gobernanza de la administración tributaria no implica, por razones de eficiencia, que ambos niveles de administración tengan que encargarse de la gestión operativa de todos los tributos.
2. Un mayor papel de las CCAA en la toma de decisiones relativas a la gestión del sistema tributario contribuirá positivamente a favorecer la visibilidad de todos los tributos cedidos que las financian. Esto es esperable que redunde en aumentos de la responsabilidad fiscal, pues el actual modelo sabemos que conduce a una identificación casi exclusiva de los grandes impuestos (IRPF, IVA e IIEE) con el poder tributario del Estado²⁰. Por ello, el diseño institucional que se acuerde debe favorecer al máximo la transparencia en relación con la participación de las distintas CCAA y del Estado en las decisiones de gestión tributaria que se adopten, tratando de evitar que se produzcan traslaciones interesadas de la responsabilidad.
3. Como es sabido, el sistema tributario, considerado globalmente, está plagado de interrelaciones entre casi todas sus figuras, las cuales no se evitan con una simple asignación legal de competencias de gestión. Por ello, es necesario que exista un órgano responsable de coordinar a nivel nacional con total efectividad la gestión de los impuestos de naturaleza patrimonial cedidos plenamente por el Estado. Igualmente, este órgano debe velar por mantener la consistencia de los cambios legislativos aprobados, ya sea

²⁰ En LÓPEZ-LABORDA y RODRIGO (2014) se ofrece evidencia empírica.

en la legislación básica estatal o en las normativas autonómicas, sin olvidar que la titularidad de esos impuestos no ha dejado de ser estatal. Situaciones como la vivida con el impuesto sobre depósitos bancarios o la competencia fiscal a la baja en el ISD son claros ejemplos de los resultados indeseables a los que conduce el actual modelo.

4. La existencia de varias administraciones tributarias independientes produce una heterogeneidad no deseable, con consecuencias importantes sobre los costes de gestión, tanto administrativos como de cumplimiento. En algunos casos, como hemos dicho, estos se originan por problemas de escala y de economías de especialización. En este sentido, parece razonable que los servicios y agencias tributarias de las CCAA puedan contar con el soporte y los medios de la AEAT, lo que en muchos casos pensamos que redundaría en importantes reducciones de costes, así como fomentar el uso de recursos comunes, como en el caso de las aplicaciones informáticas y telemáticas. Por supuesto, en un nivel de integración en el que se mantenga la titularidad de las distintas administraciones fiscales esta compartición de recursos debe estar convenientemente regulada, con protocolos de acceso a la información y a los recursos que aseguren el cumplimiento estricto de la legalidad en todas sus facetas, además de llevarse a cabo con plena lealtad institucional y respeto a la independencia profesional.
5. En relación con los intercambios de información entre administraciones tributarias es necesario el establecimiento de protocolos que garanticen un funcionamiento operativo y regular, a ser posible en tiempo real, de los mismos. La falta de coordinación efectiva entre la AEAT y las administraciones tributarias autonómicas es evidente que provoca una dispersión indeseable de la información. Además, es sabido que el aprovechamiento eficiente de los recursos dedicados a la gestión de la información requiere que estos se empleen sin ningún tipo de estanqueidades. En este sentido, el gobierno central debe ser el primer interesado en disponer de toda la información que puedan provenir de la gestión tributaria desarrollada por las CCAA. De hecho, el actual comportamiento prácticamente autónomo de las administraciones tributarias autonómicas fragmenta la información favoreciendo su patrimonialización, lo que provoca un menoscabo de la eficacia de la gestión tributaria, considerada globalmente.
6. Somos conscientes que el tránsito hacia un modelo con alto grado de integración, como el que se propone aquí, no es sencillo ni alcanzable con la simple aprobación legal de las normas. Como hemos podido comprobar, la extensión e idoneidad de las tareas y funciones a las que afecta la necesidad de coordinación (arts. 65 y 66 de la Ley 22/2009) es difícilmente superable. Sin embargo, la experiencia muestra que un inadecuado diseño institucional y la falta de incentivos hace prácticamente inoperantes los consejos de coordinación contemplados para hacerlas efectivas. La ausencia de voluntad política para aceptar las premisas iniciales de autonomía y compartición de las responsabilidades de gestión del sistema fiscal ahondan el problema. Por consiguiente, resulta crucial contar previamente con un diseño organizativo consistente con la distribución de los compromisos y responsabilidades que debe asumir en el

nuevo modelo cada uno de los gobiernos participantes. A nuestro juicio, los gobiernos autonómicos únicamente mostrarán interés real en mejorar su implicación a nivel global en la administración del sistema fiscal si se consideran partícipes efectivos de la política de gestión de los tributos que las financian. La experiencia pasada muestra que la mera aprobación legislativa de organigramas o listados de funciones sirve realmente de poco. Por supuesto, como trataremos seguidamente, a ese diseño debe dotársele posteriormente de la forma jurídico-administrativa más adecuada para sus fines, cuestión obviamente compleja.

7. En la práctica, la creación de una administración tributaria integrada debe considerarse como un proceso cuya evolución depende de la extensión que alcance la integración. Desde esta perspectiva secuencial, el diseño institucional ofrece bastantes alternativas para acometer ese proceso. Teniendo en cuenta la situación actual, una opción en el corto plazo que consideramos recomendable por su viabilidad consiste en la redefinición de los actuales órganos de gobierno de la AEAT, tratando de aproximarlos a una figura similar al consejo directivo existente en la agencia tributaria estatal de Canadá. Entre las competencias principales del nuevo consejo estaría la aprobación de los planes estratégicos de actuación tanto de la AEAT como de los servicios o agencias autonómicas, al menos en lo concerniente a los impuestos compartidos entre el Estado y las CCAA. Para ello, las CCAA deberían también redefinir los actuales órganos de gobierno de sus administraciones tributarias, con el fin de permitir en el nuevo modelo la adopción conjunta de decisiones. Como se expone más adelante, la utilización de la forma jurídica del consorcio permitiría, a nuestro juicio, realizar los cambios necesarios respetando la titularidad de las administraciones existentes. De acuerdo con las características de nuestro modelo de descentralización fiscal, pensamos que esta sería una opción inicial a tener en cuenta para promover los incentivos fundamentales necesarios para inducir a todas las administraciones a una participación efectiva. En cuanto a la composición del nuevo órgano de gobierno, la cuestión fundamental está en la distribución de los puestos entre el Estado y las CCAA. Por razones de operatividad, una posibilidad podría ser establecer un comité ejecutivo de ese órgano de dirección en el que por turnos rotatorios, por ejemplo bienales, estuviesen representadas, junto con el Estado, al menos la mitad de las CCAA, con una división igualitaria de los votos entre ambos niveles de gobierno. No obstante, la fijación del reparto del poder de decisión requeriría un consenso político previo a la aprobación jurídica del diseño concreto.
8. Por supuesto, existen alternativas del modelo de administración tributaria con mayor grado de integración, incluida la constitución de una única figura organizativa con titularidad mixta de los gobiernos central y de los autonómicos. Esta opción podría contemplarse como un modelo de referencia, hacia el que se podría avanzar en sucesivas etapas a medida que se amplíen los ámbitos de integración. En todo caso, en este tránsito no debe perderse de vista el objetivo principal perseguido con la reforma del modelo de gestión, que no es otro que conseguir los mejores resultados posibles

de cumplimiento fiscal en todo el país, con los menores costes de administración y cumplimiento. No obstante, somos conscientes de la complejidad que supondría una integración plena de las actuales administraciones fiscales. En este proceso, resultaría imprescindible realizar un seguimiento valorativo de los logros alcanzados en cada etapa, así como un análisis riguroso de los problemas que inevitablemente surgirían, en línea con exigencias de evaluación recogidas en el último punto.

9. Por lo que se refiere a la distribución de las competencias operativas de gestión tributaria, consideramos razonable que las administraciones tributarias autonómicas sigan manteniendo las actuales competencias en materia de gestión de los tributos patrimoniales cedidos (IP, ISD y ITPAJD), además de los TJ, sin perjuicio de la adopción de las medidas de coordinación apuntadas en el punto 3. La naturaleza de estos tributos, muy vinculada a las valoraciones inmobiliarias, aconseja su gestión en ámbitos espaciales cercanos al lugar donde se producen los hechos imponible. En el caso de la gestión de los dos grandes tributos compartidos, IRPF e IVA, razones de eficiencia hacen recomendable concentrar los recursos y especializarlos, especialmente si atendemos a la complejidad de ambas figuras, tanto en términos de comprobación de hechos imponible como de su liquidación. La dotación de medios humanos especializados y la fuerte inversión en recursos informáticos de la AEAT permite aprovechar las potenciales economías de escala y de gama que afectan a la gestión de estos grandes impuestos. Además, la amplia implantación de la AEAT a lo largo de todo el territorio de aplicación del régimen fiscal común, con numerosas unidades centrales, regionales, provinciales y locales (repartidas en más de 200 oficinas) asegura una buena aproximación a los contribuyentes, posibilitando unos costes de cumplimiento reducidos. No obstante, de acuerdo con las recomendaciones realizadas sobre integración en la toma de decisiones, también sería recomendable hacer efectiva la participación conjunta de las administraciones autonómicas y de la AEAT en la planificación y dirección de las actuaciones operativas para la gestión de estos impuestos compartidos, algo que como hemos visto ya se contempla actualmente en la Ley 22/2009.
10. En relación con las CCAA de régimen foral, un modelo de administración tributaria integrada como el propuesto debería incluirlas, haciendo compatibles las competencias exclusivas en la gestión, de base constitucional, con las ganancias de eficiencia derivadas del aprovechamiento de las economías de escala, la coordinación y la mejora de los procesos de intercambio de información. Las experiencias comparadas ofrecen un amplio abanico de fórmulas institucionales para facilitar un grado elevado de participación en la dirección estratégica de la política tributaria compatible con sus tipicidades competenciales distintivas.
11. La evaluación sistemática, periódica y rigurosa de los resultados de administración tributaria, así como la difusión de estos con la máxima transparencia, constituye un requisito esencial para el buen funcionamiento de un modelo como el propuesto. Nos

enfrentamos aquí a las dos caras inseparables del cumplimiento tributario: el funcionamiento eficiente de la administración tributaria en todos sus niveles y el ejercicio efectivo de la responsabilidad de los gobiernos que gestionan los impuestos. En este sentido, las experiencias comparadas de los países que son referencia internacional resultan concluyentes (Onrubia, 2015b). No obstante, somos conscientes de que en el terreno de la evaluación, España se encuentra bastante alejada de los estándares de los países considerados como exponentes de las mejores prácticas (Albi y Onrubia, 2016). Esto, sin embargo, no debe ser óbice para impulsar los avances en este terreno, pues sin una evaluación de estas características hay que advertir que será difícil, por no decir imposible, mejorar la exigencia de responsabilidades y, consecuentemente, fortalecer los incentivos dirigidos a evitar los comportamientos estratégicos apuntados.

Expuestos los rasgos básicos del modelo propuesto, es necesario dirigir la atención hacia dos cuestiones, a nuestro juicio muy relevantes para el éxito de esta reforma. La primera es la elección adecuada de la forma jurídica que debe tener la administración tributaria integrada. En el modelo actual, la AEAT se configura como una entidad de derecho público, adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la Secretaría de Estado de Hacienda, cuyo titular ostenta estatutariamente el cargo de presidente de la agencia²¹. Como tal, la AEAT posee un régimen jurídico propio, distinto al de la Administración General del Estado, lo que le otorga mayor autonomía presupuestaria, de contratación y de gestión de personal. Por su parte, como vimos, las administraciones tributarias de las CCAA poseen en aquellos casos en los que se optó por convertir los servicios tributarios en agencias una configuración jurídica de ente de derecho público, mientras que las que mantienen aquella modalidad, lo hacen dentro de la estructura de las direcciones generales de tributos o equivalentes.

La participación del Estado y las CCAA en el modelo propuesto, con asunción conjunta de decisiones, hace de la elección de la forma jurídica una cuestión crucial, en la que el grado de integración se convierte en un elemento determinante. De acuerdo con las figuras contempladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), pensamos que la figura jurídica más adecuada debería ser el consorcio. Los consorcios se definen (art. 118) como entidades de derecho público con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias administraciones públicas o entidades integrantes del sector público institucional para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias. Entre estas actividades se enuncian las de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas se prevean legalmente. La utilización de esta figura permite que coexistan las personalidades jurídicas independientes de las administraciones tributarias integrantes con el establecimiento de una nueva entidad con estatuto y órganos de gobierno propios (art. 120). Además, el consorcio tendría su régimen presupuestario, de contabilidad, y su control económico-financiero y patrimonial (art. 121), incorporándose su presupuesto al de la administración pública de adscripción (art. 122). La participación del Estado, a través

²¹ La dependencia jerárquica del gobierno no es un rasgo habitual en los países más destacados de la OCDE, especialmente los anglosajones y del norte de Europa. Sobre la independencia política de las administraciones tributarias en los sistemas comparados véase ONRUBIA (2015b).

de la AEAT, situaría su adscripción en el ámbito de la administración central²². Su creación exige la suscripción de un convenio por parte de las administraciones implicadas, el cual deberá publicarse en el BOE. En cuanto a la formación del consejo directivo contemplado, este debe ajustarse a los requisitos sobre la creación y funcionamiento de órganos colegiados integrados por representantes de distintas administraciones (arts. 15 a 22 de la LRJSP).

La secuencialidad en la integración abre la posibilidad de considerar otras fórmulas jurídicas, que podrían ir desde el simple establecimiento de convenios de encomienda de gestión a la creación *ex novo* de un ente público institucional de titularidad compartida. No obstante, creemos que la figura del consorcio ofrece, a través de la redacción de su convenio estatutario, una gran flexibilidad para adecuar el diseño organizativo-institucional del modelo integrado a las exigencias jurídico-administrativas de toda índole derivadas de su funcionamiento en la práctica.

La segunda cuestión tiene que ver con la necesidad de que la reforma contemplada se aborde desde la colaboración leal y participativa de todos los gobiernos implicados en el sistema tributario. Como las mejores experiencias internacionales muestran, se trata de una exigencia esencial, pues solo así es posible abordar con expectativas de éxito la consecución de objetivos que deben compartirse por ambos niveles de gobierno. En esta línea, las fórmulas de integración no pueden entenderse por parte de la administración tributaria estatal como un vaciamiento de competencias. Pero, por idénticas razones, tampoco las CCAA pueden aspirar a que la integración sea una etapa intermedia que conduzca, bajo cualquier fórmula jurídica artificiosa, hacia un modelo de administración independiente que les confiera competencias plenas para gestionar la totalidad de tributos devengados en sus respectivas jurisdicciones. En este sentido, no debe olvidarse que la esencia de este modelo integrado está en su diseño organizativo-institucional, el cual tiene que aportar los oportunos instrumentos, reglas, protocolos de coordinación y mecanismos de incentivos que faciliten el aprovechamiento de todas las potenciales ganancias de eficiencia que se derivan de la gestión de un sistema tributario fuertemente descentralizado. Como argumentamos, el modelo requiere la participación de todas las administraciones tributarias implicadas en la gestión del sistema tributario, descartando cualquier alternativa de relación asimétrica o bilateral entre el Estado y determinadas CCAA fuera del marco constitucional. No obstante, en una etapa inicial, la posibilidad de la participación voluntaria de las CCAA en el consorcio creado podría ser una alternativa viable. En este caso, el modelo debe aportar los incentivos suficientes (p. ej. compartición de recursos informáticos, formativos, etc.) para atraer a las administraciones regionales, evitando cualquier tipo de trato discriminatorio.

Para finalizar, es necesario reiterar la importancia de afrontar los cambios en materia de administración tributaria dentro de la inminente reforma del modelo de financiación autonómica español. Estos cambios, como se ha argumentado, deben contemplarse desde una perspectiva integral de la gestión del sistema tributario, dadas las importantes interrelaciones existentes entre las figuras que lo integran. Además, no es posible hablar de impuestos sin tener

²² Los condicionantes de esta adscripción se establecen en el régimen jurídico de los consorcios, regulado en la Disposición Adicional 20.ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

en cuenta que estos deben gestionarse de forma eficiente y equitativa, requisitos sin los cuales no es factible alcanzar niveles satisfactorios de cumplimiento tributario global, es decir, tanto a nivel central como autonómico. Y, precisamente, en materia de cumplimiento tributario existe un amplio consenso, tanto a nivel nacional como internacional, de que España ofrece un panorama claramente mejorable, destacándose frecuentemente en el diagnóstico las importantes disfunciones organizativas e institucionales generadas por nuestro modelo híbrido de administración tributaria.

Referencias bibliográficas

- ALBI, E. y ONRUBIA, J. (2016): «Institucionalizar la evaluación económica de políticas públicas: eficiencia y rentabilidad social»; en *Papeles de Economía Española* (147); pp. 50-67.
- BIRD, R. M. (2015): «Fiscal Decentralization and Decentralizing Tax Administration: Different Questions, Different Answers. Different Answers»; *International Center for Public Policy Working Paper* (15-09). Andrew Young Scholl of Public Policy, Georgia State University.
- BÖNKE, T.; JOACHIMSEN, B. y SCHRÖDER, C. (2015): «Fiscal federalism and tax enforcement»; *Discussion Paper Economics* 2015(15). Freie Universität Berlin.
- CASANEGRA DE JANTSCHER, M. (1990): «Administering the VAT»; en GILLIS, M.; SHOUP, C. S. y SICAT, G. P., eds.: *Value added taxation in developing countries*. Washington, Banco Mundial; pp. 171-179.
- DILLINGER, W. (1991): *Urban property tax reform*. Washington (DC), The World Bank.
- FISHER, R. C. (2016): *State and Local Public Finance*. Oxford, Routledge, 4.ª edición.
- LEWIS, B. D. (2006): «Local government taxation: An analysis of administrative cost inefficiency»; en *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 42(2); pp. 213-233.
- LAGO, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015): «El sistema de financiación autonómica: ¿Quo vadis?»; en *Papeles de Economía Española* (143); pp. 2-14.
- LÓPEZ-LABORDA, J. (2016): «Comentarios a ‘Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives’ de A. de la Fuente, M. Thöne y C. Kastrop»; *Jornada sobre Financiación Autonómica BBVA Research*. Madrid, 13 de mayo de 2016. Mimeo.
- LÓPEZ-LABORDA, J. y RODRIGO, F. (2014): «Los ciudadanos ante las haciendas regionales: ¿quién es y quién debería ser responsable de servicios e impuestos»; en *Revista de Economía Aplicada* (66); pp. 5-33.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2008). «Revenue assignments in the practise of fiscal decentralization»; en BOSCH, N. y DURÁN, J. M., eds.: *Fiscal federalism and political decentralization: Lessons from Spain, Germany, and Canada*. Cheltenham (UK), Edward Elgar; pp. 27-55.

- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015): «Tax assignments at the regional and local levels»; en AHMAD, E. y BROSIO, G. eds.: *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham (UK), Edgar Elwar; pp. 358-388.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y ONRUBIA, J. (2007): «La gestión tributaria en los países federales: reflexiones sobre el proceso de reforma abierto en España»; en LAGO, S., dir.: *La financiación del Estado de la Autonomías: perspectivas de futuro*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales; pp. 311-354.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y TIMOFEEV, A. (2010). «Choosing between decentralized and centralized models of tax administration»; *International Journal of Public Administration* 33(12-13); pp. 601-619.
- MIKESELL, J. L. (2003): «International experiences with administration of local taxes: A review of practices and issues»; *World Bank Thematic Group on Taxation and Tax Policy*. Washington (DC).
- MIKESELL, J. L. (2007): «Developing options for the administration of local taxes: An international review»; en *Public Budgeting and Finance* 27(1); pp. 41-68.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES, W. E. (2005): «Toward a second-generation theory of fiscal federalism»; *International Tax and Public Finance* 12(4); pp. 349-373.
- ONRUBIA, J. (2013): «La reforma de la administración tributaria: mitos y realidades»; en ESTELLER-MORÉ, A. y DURÁN-CABRÉ, J. M., dir.: *Por una verdadera reforma fiscal*. Ariel. e-book.
- ONRUBIA, J. (2015a): «La gestión de los impuestos en un país descentralizado: diagnóstico y líneas de reforma para España»; *Papeles de Economía Española* (143); pp. 110-130.
- ONRUBIA, J. (2015b): «La administración tributaria en España: diagnóstico y propuestas de reforma»; en DURÁN, J. M. y ESTELLER, A. eds.: *De nuestros impuestos y su administración*. Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona; pp. 71-98.
- POMP, R. y LUCAS-MAS, M. O. (2007): «La tributación multiestatal de sociedades en Estados Unidos. Una introducción al modelo de articulación entre sistemas tributarios estatales del mercado norteamericano»; en *Crónica Tributaria* (122); pp. 137-167.
- RODDEN, J. (2003): «Soft budget constraints and German federalism»; en RODDEN, J.; ESKELAND, G. y LITVACK, J., eds.: *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge (MA), The MIT Press; pp. 161-186.
- SHOUP, C. S. (1969): *Public Finance*. Nueva York, Aldine.
- SLEMROD, J. y GILLITZER, C. (2014): *Tax Systems*. Cambridge (MA), The MIT Press.

- SPAHN, P. B.; FÖTTINGER, W. y STEINMETZ, I. (1996): *Tax assignment and tax administration in the German model of co-operative federalism*. Frankfurt Main, Johann-Wolfgang-Goethe-Univ.
- TALIERCIO, R. R. (2005): «Subnational own-source revenue: Getting policy and administration right»; *East Asia decentralizes: Making local government work*. Washington. Banco Mundial; pp. 107-128.
- VEHORN, C. L. y AHMAD, E. (1997): «Tax administration»; en TER-MINASSIAN, T., ed.: *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington, Fondo Monetario Internacional; pp. 108-134.



MEDITERRÁNEO ECONÓMICO 30

- I. Valoraciones generales del modelo
- II. Propuestas globales de reforma
- III. La descentralización tributaria
- IV. Las necesidades de gasto y la nivelación
- V. La financiación del gasto social
- VI. Financiación autonómica y estabilidad presupuestaria



LAS NECESIDADES RELATIVAS DE GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

Francisco Pérez^(a y b) y Vicent Cucarella^(b)

^aUniversitat de València e ^bIVIE

Resumen

Este trabajo muestra cómo calcular las necesidades de gasto de las comunidades autónomas españolas para nivelar las oportunidades de sus habitantes de acceso a los servicios, en especial los de educación, sanidad y servicios sociales. Propone un criterio de justicia distributiva propuesto por Rawls que ignora dónde residen los beneficiarios y tiene en cuenta los usuarios de distintas clases de servicios en cada comunidad y la intensidad en las necesidades de los servicios de diferentes grupos de población. Las estimaciones resultantes de la métrica propuesta justifican diferencias de necesidades de gasto por habitante para las distintas funciones, pero reducidas para el conjunto de los servicios públicos fundamentales y para el total de las funciones de gasto. A la luz de la métrica propuesta, las diferencias de financiación por habitante del actual modelo y el anterior no encuentran justificación en la intensidad de las necesidades de las comunidades y discriminan a unas frente a otras.

Abstract

This work shows how to calculate the expenditure needs of autonomous communities in Spain, with a view to balance the opportunities of their citizens with regard to accessing services, particularly education, healthcare and social services. It suggests a distributive justice criterion, proposed by Rawls, which overlooks where the beneficiaries live, and considers the uses of different types of services in each community, as well as the intensity of the service requirements of different sectors of the population. The estimations derived from this metric justify differences in the expenditure needs per person for different functions, but which are reduced for the overall set of fundamental public services and for the total of expenditure functions. Considering this metric, the differences in funding per inhabitant, in the current model and the previous one, cannot find justification in the intensity of needs of autonomous communities, whilst discriminating one over another.

Las comunidades autónomas son responsables casi exclusivas de los servicios de sanidad y educación, participando también significativamente en los servicios de protección social —en mayor medida tras la aprobación de la Ley de Dependencia en 2006—. Por esta razón, la igualdad de oportunidades de acceso de los ciudadanos a estos servicios públicos fundamentales (en adelante SPF) está decisivamente condicionada por los recursos que cada comunidad decida dedicar a prestarlos. A su vez, esas decisiones de gasto de las comunidades vienen condicionadas por su disponibilidad de recursos, sus prioridades (resultado de las preferencias de gobiernos y votantes) y los costes de atender las necesidades de los ciudadanos residentes en cada territorio a un determinado nivel.

* Este documento se basa en la metodología desarrollada en el capítulo 3 del libro *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, de Francisco Pérez, Vicent Cucarella y Laura Hernández (Fundación BBVA-Ivie, junio de 2015). Las estimaciones de la distribución de necesidades que se presentan en este trabajo siguen las pautas de esa investigación, aunque se introdujeron algunos cambios para adaptarlas a los objetivos del «Workshop sobre la reforma del modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común», organizado por Fedea el 30 de noviembre de 2015 en Madrid. En dicho *workshop* se presentó una versión más extensa del presente documento. Los autores agradecen que en las referencias a este trabajo se mencione la publicación original.

La autonomía de las comunidades implica reconocer su derecho a diferenciarse en sus niveles de prestación de los servicios; pero, al mismo tiempo, la asunción de compromisos de nivelación de la capacidad de prestar los servicios de las comunidades implica garantizar a todas ellas los recursos necesarios para cubrir las necesidades a un nivel considerado básico o común, sin perjuicio de que por encima del mismo puedan existir diferencias.

Para determinar los recursos necesarios que garanticen cierto nivel de prestación de los servicios se debe precisar qué necesidades se desean cubrir de manera homogénea en todos los territorios y cómo calcularlas. En relación con la primera cuestión caben dos planteamientos –así como combinaciones de ambos–, consistentes en acotar los servicios garantizados (por ejemplo, contemplando solo los SPF) o acotar el nivel de los recursos asignados a este objetivo (como hace el actual modelo de financiación, cuando asigna al Fondo de Garantía un 75 % de los recursos de cada comunidad). En cuanto a la segunda, el cálculo de las necesidades debe permitir aproximarse de manera razonada al volumen de recursos que cada comunidad necesita para prestar al mismo nivel los servicios garantizados.

Este trabajo propone una métrica para calcular las necesidades relativas de las CCAA con un criterio que permita estimar de manera homogénea las diferencias entre las comunidades derivadas de diferencias demográficas, geográficas y económicas que pueden influir en la intensidad de las demandas por habitante y en el coste de prestación de los servicios a un mismo nivel. Una vez razonados los criterios que dan sentido a la métrica propuesta, el trabajo la aplica al cálculo de las necesidades de gasto en educación, sanidad y servicios sociales (SPF) en el periodo 2002-2013.

Dada la distinta dimensión de las comunidades, las diferencias de necesidad entre las mismas se calculan por habitante, para cada uno de los servicios y en el conjunto de los SPF. Siguiendo la terminología ampliamente utilizada por distintos modelos de financiación y por la literatura sobre los mismos, el criterio de equidad de un modelo de financiación que busque garantizar la nivelación de la oferta de SPF será la *igualdad de recursos por habitante ajustado*.

El desarrollo del trabajo será el siguiente. En el apartado primero se presenta el método propuesto para la medición de las necesidades relativas en las distintas comunidades. La métrica se basa en el *principio del anonimato*, que consiste en seguir el mismo criterio de estimación de las necesidades en todos los territorios, calculando las necesidades de cada grupo de población mediante ponderaciones basadas en promedios nacionales y no en la evidencia de lo que cada comunidad hace, pues esa evidencia puede estar influida por una dispar disponibilidad de recursos y por preferencias particulares. El apartado segundo revisa la información disponible para aplicar la métrica propuesta a los servicios públicos fundamentales ofrecidos por las comunidades autónomas. El tercero presenta los resultados de la estimación de las necesidades per cápita correspondientes a cada comunidad. El cuarto compara las diferencias en las necesidades estimadas con las diferencias de gasto observadas y valora la capacidad de las primeras de explicar las segundas. El quinto y último apartado presenta las conclusiones.

1. Una métrica para calcular las necesidades

El cálculo de las necesidades de gasto mediante criterios compartidos es complejo, pero sin abordarlo es imposible valorar si los niveles de prestación de los servicios públicos son similares. Por esta razón, a pesar de las dificultades, en este apartado se propone una métrica para calcular necesidades que será aplicada posteriormente a las tres funciones de gasto en SPF en manos de las comunidades autónomas con el fin de objetivar las diferencias de necesidades¹.

Dado el distinto tamaño de las comunidades, el análisis se presenta en términos per cápita y distingue tres tipos de factores que influyen en el gasto:

1. Factores sociodemográficos, como la edad o la pobreza, que intensifican o reducen las necesidades de servicios por habitante: por ejemplo, las necesidades sanitarias y educativas de ciertos grupos de población o las de protección social de otros.
2. Factores que afectan al coste unitario de prestación de los servicios por circunstancias que no están bajo el control de las comunidades autónomas: por ejemplo, las características del territorio y la distribución de la población sobre el mismo, o el nivel general de precios.
3. Factores que intensifican el gasto debido a decisiones de las comunidades autónomas: por ejemplo, las referidas a la inclusión de ciertas prestaciones o servicios, o las decisiones sobre los salarios reales o condiciones de trabajo de cada grupo de empleados públicos. Pese a influir en el gasto, el tercer tipo de factores no debe ser considerado al comparar las necesidades de las comunidades de manera objetiva².

El criterio que orientará la estimación de las diferencias de necesidad por habitante será el *principio de anonimato*, utilizado ampliamente en el análisis de la equidad, la desigualdad y el bienestar (Rawls, 2006). Según el mismo, las diferencias de necesidad reconocidas no deben depender de a qué comunidad afecten o benefician y, para seguir ese criterio, deben ser estimadas con criterios homogéneos para todas. Necesitamos, por tanto, identificar qué circunstancias generan más necesidades en unas comunidades u otras y evaluarlas de igual manera en todas ellas, de modo que lo singular de cada una de las comunidades autónomas sea la intensidad con la que se ve afectada por las circunstancias consideradas³.

Los factores incluidos en el primer grupo de los tres enumerados pueden ser objetivados con relativa facilidad siguiendo dicho principio. Para ello, por ejemplo, se deben distinguir tantos grupos de población como necesidades sanitarias o educativas diferentes se reconozcan, estimando la intensidad de la demanda de servicios correspondiente a cada grupo con datos

¹ Una aproximación a este problema combinando el cálculo de índices de necesidad con procedimientos de regresión puede encontrarse en CASTELLS y SOLÉ (1998). Otra aproximación al problema, con evidentes paralelismos con la que aquí se desarrolla, puede encontrarse en DE LA FUENTE (2015).

² No obstante, evaluar su importancia puede ayudar a explicar qué parte de las diferencias observadas de gasto por habitante se debe a estos factores o a otros —como la mayor o menor disponibilidad de recursos—, que tampoco tienen su origen en necesidades evaluables con criterios estándar. Sobre ambas cuestiones puede verse PÉREZ, CUCARELLA y HERNÁNDEZ (2015), capítulo 4 y PÉREZ y CUCARELLA (2015).

³ En buena medida, esto es lo que sucede con el gasto en protección social de las Administraciones centrales que responde a criterios de reconocimiento de derechos explícitos, según salario cobrado, grupos de cotización, años trabajados, etc. Véase PÉREZ, CUCARELLA, FERNÁNDEZ y HERNÁNDEZ (2011).

referidos al conjunto de España. Posteriormente, se evaluará el peso de cada uno de esos grupos de edad en cada comunidad, de modo que estos pesos serán los determinantes de las diferentes necesidades territoriales por habitante.

Los factores del segundo grupo también deben ser tratados identificando las circunstancias que generan mayor coste —definiendo un criterio de evaluación común a todas las comunidades— y estimando la incidencia de la circunstancia que intensifica el coste en cada comunidad.

Para desarrollar estos criterios partiremos del volumen de población (P) de cada comunidad y daremos tres pasos: calculamos primero las necesidades asociadas a un determinado volumen de población según su estructura por edades (N); las corregimos para estimar las *necesidades de gasto estandarizadas* (NE) entendiendo por tales las que tienen en cuenta los sobrecostes por la dispersión; y, en tercer lugar, las volvemos a corregir para calcular las *necesidades de gasto ajustadas* (NA) entendiendo por tales las que, además, tienen en cuenta las demás circunstancias que generan diferencias de coste. Expresaremos las necesidades en términos per cápita para comparar fácilmente las comunidades pues son de tamaños demográficos muy dispares.

De la población (P) a las necesidades de gasto (N)

Para precisar y hacer operativos los criterios enunciados podemos utilizar la notación siguiente. Sea i la función de gasto (sanidad, educación, protección social), j el grupo de población y k la comunidad autónoma en cuestión.

Denominamos P_{ijk} a la población del grupo cuyas necesidades deben ser atendidas con una intensidad determinada en una comunidad. El peso de dicho grupo en la población de la comunidad k es $p_{ijk} = P_{ijk} / P_k$ y el peso de esa comunidad en el grupo de población j es $q_{ijk} = P_{ijk} / P_j$.

Denominamos α_{ij} al coeficiente que mide la intensidad relativa de necesidad del servicio i correspondiente a un individuo del grupo j . Siguiendo el *principio del anonimato*, el coeficiente α es el mismo para todos los individuos del grupo, con independencia de su comunidad de residencia. Este coeficiente puede ser nulo para algún grupo de población (por ejemplo, para los individuos que no necesita recibir servicios de protección social).

Denominamos g_i al gasto por habitante en la función i . Aplicando el *principio de anonimato*, este gasto unitario es considerado igual en toda España, pues las singularidades de las comunidades se tendrán en cuenta a través de las otras variables. Mientras no se consideran los rasgos idiosincráticos de las comunidades que implican diferencias de coste unitario en la prestación de los servicios, los factores que influyen en las necesidades a atender son los asociados a la estructura demográfica y dan lugar al siguiente cálculo de necesidades de gasto de cada comunidad.

Denominamos N_{ik} a las *necesidades de gasto* del servicio i que deben ser atendidas en la comunidad k . Se calculan mediante la expresión [1]:

$$N_{ik} = \sum_j P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \quad [1]$$

Para el conjunto de los servicios considerados, las necesidades de gasto N_k de la comunidad k serán:

$$N_k = \sum_i N_{ik} = \sum_i \sum_j P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \quad [2]$$

Análogamente, para el agregado de las comunidades consideradas, las expresiones anteriores serán, para cada servicio y para la suma de los servicios considerados, las siguientes:

$$N_i = \sum_k N_{ik} = \sum_k \sum_\varphi \Pi_{i\varphi k} \alpha_{i\varphi} \gamma_\varphi \quad [3]$$

$$N = \sum_i N_i = \sum_k N_k = \sum_k \sum_i N_{ik} = \sum_i \sum_j \sum_k P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \quad [4]$$

Necesidades de gasto estandarizadas (NE)

Consideramos que el coste medio de prestación de los servicios a un mismo grupo de población puede diferir de unas comunidades a otras debido a factores que no dependen del gobierno de la comunidad, como la localización de la población en núcleos de distinto tamaño. Para aplicar ahora el *principio del anonimato* es necesario descomponer ese diferencial de coste en dos componentes: el coste estándar asociado a la circunstancia considerada y un indicador de la intensidad con la que el problema se plantea en cada comunidad. Por ejemplo, si el factor de coste es la dispersión de la población, debe distinguirse entre: a) el coste estándar adicional que supone en España atender a población que habita en núcleos urbanos por debajo de cierto tamaño —en los que, si esta circunstancia no se tuviera en cuenta, podría no haber centro sanitario o educativo y si se instala se eleva el coste—; y b) el peso de esa población dispersa en cada comunidad, en el grupo o grupos de usuarios que se deban considerarse.

Denominamos β_{ijh} al coeficiente de intensificación de coste, según un estándar para España, correspondiente al factor de coste h (por ejemplo, coste debido a la dispersión de población o a la superficie).

Denominamos Q_{ijkh} a la población usuaria del servicio i e integrante del grupo j atendida en la comunidad k afectada por el incremento del coste unitario estándar h . El peso de la población afectada por el diferencial de coste en el grupo de población correspondiente es $q_{ijkh} = Q_{ijkh} / P_{ijk}$. Análogamente, el peso de la población afectada por el diferencial de coste h en la comunidad k en el grupo de población j que recibe el servicio i en España es $r_{ijkh} = Q_{ijkh} / Q_{ij}$.

El diferencial por unidad de necesidad derivado del factor de coste reconocido (δ_{ijkh}) en la comunidad k se calcula:

$$\delta_{ijkh} = (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad [5]$$

Tal como han sido definidos, estos factores incrementales de costes son calculados por unidad de necesidad, de modo que las necesidades de gasto estandarizadas (NE) totales pueden expresarse a partir de las expresiones [1] y [5]:

$$NE_{ik} = \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} = \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad [6]$$

Análogamente, para el conjunto de los servicios considerados, las necesidades de gasto de la comunidad k serán:

$$NE_k = \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} = \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad [7]$$

Y para el agregado de las comunidades consideradas, las expresiones de las necesidades de gasto serán, por analogía con las expresiones [3] y [4]:

$$NE_i = \sum_k NE_{ik} = \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} = \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad [8]$$

$$NE = \sum_i NE_i = \sum_k NE_k = \sum_k \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} = \sum_k \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) \quad [9]$$

Necesidades de gasto ajustadas (NA)

Pueden existir factores de coste que afecten con intensidad distinta a unas u otras comunidades porque el precio unitario de algunos factores utilizados para producir los servicios difiere entre territorios y no se iguala fácilmente, al tratarse de insumos territorialmente fijos, como el suelo, o cuasifijos, como el trabajo. Esto significa que con el mismo gasto no se adquieren los mismos insumos ni se producen los mismos servicios y, por tanto, no se puede atender a las mismas necesidades. Para tener en cuenta este problema debemos calcular las necesidades de gasto de manera que garantice la paridad de poder adquisitivo (PPA) de los desembolsos realizados. La notación del epígrafe anterior no se adecúa bien a este objetivo porque con ella subrayábamos la idea de que el coste reconocido fuera estándar para España y la distinta intensidad del problema en cada comunidad se establecía en función de la población afectada. Ahora es el coste unitario el que es distinto en cada comunidad.

Los supuestos razonables para tratar esta otra cuestión deben ser pues, en parte, diferentes de los anteriores: ahora debemos considerar los distintos niveles de precios de cada comunidad, pero estas deben hacerse comparables haciendo que la importancia reconocida a este problema sea homogénea en toda España.

Consideramos que el coste más relevante afectado por esta circunstancia es el del trabajo y suponemos que los gastos en salarios nominales están afectados por las diferencias de precios. Para reconocer la misma importancia a este problema en cualquier comunidad suponemos que los salarios son un porcentaje del gasto total en cada función igual para toda España (concretamente, el peso del gasto salarial en el gasto sanitario, educativo o en protección social⁴).

Definimos γ_k como el diferencial (positivo o negativo) en el nivel de precios de la comunidad k respecto a la media y w_i como el porcentaje de los gastos salariales en el gasto total del servicio i . El factor corrector correspondiente a los precios asociados al servicio i es, por tanto, $(1 + \gamma_k w_i)$.

Las necesidades de gasto ajustadas por PPA (NGA) correspondientes al servicio i en la comunidad k serán:

$$NA_{ik} = \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} (1 + \gamma_k w_i) = \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) (1 + \gamma_k w_i) \quad [10]$$

Por su parte, las necesidades totales de gasto de la comunidad k se expresan:

$$NA_k = \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} (1 + \gamma_k w_i) = \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) (1 + \gamma_k w_i) \quad [11]$$

Y para el agregado de las comunidades, las expresiones de las necesidades de gasto ajustadas serán, por analogía con las expresiones [8] y [9]:

$$\begin{aligned} NA_i &= \sum_k NG_{ik} (1 + \gamma_k w_i) = \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} (1 + \gamma_k w_i) \\ &= \sum_k \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) (1 + \gamma_k w_i) \end{aligned} \quad [12]$$

$$\begin{aligned} NA &= \sum_i NG_i (1 + \gamma_k w_i) = \sum_k NG_k (1 + \gamma_k w_i) = \sum_k \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i \delta_{ijkh} (1 + \gamma_k w_i) \\ &= \sum_k \sum_i \sum_j \sum_h P_{ijk} \alpha_{ij} g_i (1 + \beta_{ijh} q_{ijkh}) (1 + \gamma_k w_i) \end{aligned} \quad [13]$$

⁴ Se podría considerar el porcentaje que representa el gasto salarial en cada comunidad pero, en ese caso, el indicador resultaría sesgado por la decisión de recurrir más o menos a la producción pública de los servicios o su concertación con el sector privado, de modo que no es aconsejable hacer esta hipótesis.

2. Distribución de las necesidades de gasto en SPF

Las necesidades de gasto en educación, sanidad y protección social se prestan más a la estandarización. Además, sobre estos servicios existe más información debido a que absorben la mayor parte de los recursos de las comunidades. Que estas dos circunstancias faciliten la estimación es relevante porque la suma de los gastos en SPF representa el 66 % del presupuesto de las mismas en 2013 (último año disponible) y porque los SPF son el objetivo sobre el que previsiblemente habrá mayor disposición a asumir compromisos de nivelación.

Cálculo de necesidades (N)

Se parte de la población anual de cada comunidad autónoma y su desagregación en los siete grupos de edad que los expertos en salud diferencian para reconocer la distinta intensidad de la demanda de servicios sanitarios que genera cada grupo. Se añaden otros nueve grupos de edad relevantes para estimar la demanda de servicios educativos, con el fin de tener en cuenta los distintos niveles o modalidades educativas para las que existe información. Por último, se incorporan seis agrupaciones de la población por edad o características socioeconómicas, relevantes para distribuir las subfunciones de gasto de los servicios de protección social.

A cada colectivo diferenciado se le asigna el índice de intensidad relativa correspondiente a cada grupo de población considerado en cada servicio (α_{ij}). En sanidad se utiliza el elaborado por el Grupo de Trabajo de la Conferencia de Presidentes para el Análisis del Gasto Sanitario⁵. Para calcular los coeficientes de intensidad relativa correspondientes a la educación se utiliza la información del gasto realizado en los diferentes niveles y modalidades educativas. Este mismo criterio es también utilizado en los subgrupos definidos en el ámbito de la protección social.

La Tabla 1 estima, para 2013, la distribución territorial de las necesidades de gasto de cada subgrupo expresadas en términos de población equivalente (N). Las cifras de (N) resultan de combinar estos ponderadores con la población en cada comunidad para cada servicio y subgrupo de población considerado. El procedimiento seguido tiene en cuenta el peso que el gasto correspondiente a cada subgrupo representa en el gasto total de las comunidades autónomas en el servicio correspondiente.

Del mismo modo se estima la distribución territorial de las necesidades del conjunto de SPF (columna 4) es decir, teniendo en cuenta el peso que el gasto de cada servicio tiene en el total. La Tabla 1 permite comparar la estructura porcentual resultante de estos cálculos de necesidades con la distribución territorial de la población (última columna). Es inmediato observar que existen diferencias, pero los cambios del peso territorial al comparar los indicadores de necesidad en cada función con la población se atenúan al considerar el agregado de los SPF.

⁵ Grupo de Trabajo de la Conferencia de Presidentes para el Análisis del Gasto Sanitario (2005 y 2007).

Tabla 1. Distribución territorial de las necesidades (N) en educación, salud y protección social (2013). En porcentaje

	Servicios públicos fundamentales				Población
	Educación	Sanidad	Protección social	SPF	
Andalucía	19,91	17,10	18,65	18,27	17,91
Aragón	2,66	3,01	2,84	2,87	2,86
Asturias	1,69	2,55	2,51	2,24	2,27
Islas Baleares	2,42	2,21	2,19	2,28	2,36
Islas Canarias	4,64	4,19	4,57	4,39	4,50
Cantabria	1,11	1,31	1,30	1,24	1,26
Castilla y León	4,53	5,99	5,78	5,44	5,35
Castilla-La Mancha	4,75	4,44	4,73	4,58	4,46
Cataluña	16,16	15,92	14,96	15,91	16,03
Com. Valenciana	10,90	10,85	11,30	10,91	10,85
Extremadura	2,43	2,42	2,59	2,44	2,34
Galicia	4,78	6,52	6,46	5,89	5,87
Madrid	13,75	13,25	12,34	13,34	13,78
Región de Murcia	3,63	2,90	3,00	3,17	3,12
Navarra	1,39	1,38	1,23	1,37	1,37
País Vasco	4,11	4,94	4,57	4,60	4,65
La Rioja	0,67	0,70	0,67	0,69	0,68
Ceuta	0,24	0,15	0,17	0,19	0,18
Melilla	0,25	0,15	0,14	0,19	0,18

Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2015).

Cálculo de necesidades de gasto estandarizadas (NE)

El incremento de costes unitarios derivado de la distribución de la población sobre el territorio utiliza la población que habita en municipios pequeños de cada comunidad autónoma. Según información municipal disponible los problemas de dotación del servicio sanitario y educativo se concentran en municipios y núcleos de población con menos de 1.000 habitantes⁶. Se considera la población que vive en estos municipios en cada comunidad, diferenciando cada uno de los grupos que antes hemos contemplado, utilizando el Censo de 2011. El peso de la población domiciliada en municipios y núcleos de población de menos de 1.000 habitantes es muy variable, pues oscila desde el 90 % en Galicia y el 48,1 % en el Principado de Asturias hasta cifras inferiores al 10 % en la Comunidad de Madrid, Andalucía o la Comunidad Valenciana. Los mayores porcentajes de población en municipios pequeños se

⁶ La aproximación a la población afectada por la dispersión por esta vía parece más razonable que el número de núcleos de población, variable utilizada por los modelos de financiación pero cuya cifra resulta afectada por decisiones administrativas que pueden cambiar de una comunidad a otra.

registran en las comunidades cuya población está más envejecida, por lo que este incremento de costes se asociará, sobre todo, a garantizar el acceso a los servicios sanitarios, en particular a la asistencia primaria.

La importancia para las necesidades de gasto derivada de la dispersión depende del peso de la población dispersa por grupo de edad y del coste que produzca esta circunstancia en cada comunidad. Sobre este punto se carece de contabilidad de costes de las comunidades, pero no por ello el problema se debe abordar con datos de alguna de ellas porque podrían estar sesgados por sus preferencias o sus recursos. Por tanto, optamos por aproximar el valor de esta variable considerando el gasto que el conjunto de las comunidades realiza en transporte para traslado de enfermos y en transporte escolar, comedor⁷ y residencia de estudiantes. Las cifras indican que se trata de costes de un alcance limitado (23 euros per cápita en traslado de enfermos y 20 euros per cápita por transporte, comedor y residencia escolar) que representan en torno al 2 % del gasto sanitario y educativo total.

Suponiendo que estos gastos se concentran exclusivamente en las personas que viven en los municipios más pequeños y teniendo en cuenta el peso que esa población tiene en cada comunidad, se estiman los incrementos de gasto que se derivarían del reconocimiento de estas diferencias de costes, como aparece en la Tabla 2. La distribución de los efectos de la dispersión es muy asimétrica entre comunidades, pero su limitado impacto sobre las necesidades se deriva de que el volumen total de recursos dedicados a cubrir estos sobrecostes es porcentualmente pequeño en relación con el gasto educativo y sanitario⁸.

La Tabla 2 recoge también la distribución territorial de las necesidades en educación, sanidad y el total de SPF tras llevar a cabo la estandarización en estas (NE). La información disponible no permite identificar sobrecostes asociados a la dispersión en la prestación de los servicios de protección social de las comunidades autónomas. Por este motivo, en este ámbito no se han ajustado las necesidades calculadas en el paso anterior, habiéndose utilizado las mismas necesidades de protección social ($N=NE$) para el cálculo de las necesidades estandarizadas totales en SPF.

⁷ El gasto de comedor derivado de esta circunstancia es solo una parte del total, pero no es posible diferenciarlo. Lo mismo sucede con el coste de traslado de enfermos. Considerar el total supone cierta sobreestimación del coste vinculado a la dispersión de la población.

⁸ Esta aproximación es muy elemental y puede estar sobreestimando el coste que representan estos servicios complementarios en los municipios y núcleos de menos de 1.000 habitantes, al tiempo que infraestimando el gasto ocasionado por otros aspectos no considerados. En la actualidad existen mayores posibilidades de realizar una valoración más completa y compleja de esta cuestión, gracias a la creciente información georeferenciada y las técnicas de análisis hoy existentes. Por ejemplo, en la actualidad sería factible realizar un análisis bastante preciso de accesibilidad a cada uno de los niveles de los servicios sanitarios (primaria, especializada, hospitalaria) y educativos (obligatoria, secundaria posobligatoria, superior) de los habitantes de cada municipio, teniendo en cuenta la población que reside en los mismos, su localización en el territorio y las comunicaciones existentes entre el lugar de residencia y el lugar en el que se ofrecen los servicios con un enfoque similar al realizado por GOERLICH y CANTARINO (2013) y REIG, GOERLICH y CANTARINO (2015) para analizar la accesibilidad de la población a los servicios que ofrecen 111 centros urbanos españoles.

Tabla 2. Distribución de los sobrecostos atribuibles a los servicios educativos complementarios y al traslado de enfermos (2011). En porcentaje

	Sobrecostos educación	Sobrecostos sanidad	Distribución territorial de las necesidades estandarizadas		
			Educación	Sanidad	Total SPF
Andalucía	12,29	9,06	19,90	16,92	18,19
Aragón	2,22	2,97	2,63	3,03	2,86
Asturias	5,17	6,56	1,79	2,65	2,31
Islas Baleares	2,04	1,52	2,39	2,21	2,27
Islas Canarias	7,86	5,67	4,80	4,21	4,48
Cantabria	1,90	1,93	1,12	1,33	1,24
Castilla y León	6,28	10,42	4,67	6,15	5,59
Castilla-La Mancha	3,62	4,07	4,79	4,48	4,62
Cataluña	11,40	9,54	15,76	15,77	15,74
Com. Valenciana	5,69	5,02	10,79	10,71	10,75
Extremadura	2,12	2,36	2,49	2,44	2,47
Galicia	27,54	31,21	5,38	7,01	6,36
Madrid	1,30	1,04	13,35	12,95	13,01
Región de Murcia	5,37	3,44	3,65	2,90	3,18
Navarra	1,27	1,24	1,36	1,38	1,35
País Vasco	3,57	3,43	4,02	4,89	4,53
La Rioja	0,34	0,50	0,65	0,70	0,68
Ceuta	0,03	0,02	0,23	0,15	0,18
Melilla	0,00	0,00	0,23	0,14	0,17

Fuente: Fundación BBVA-Ivie (2015).

Cálculo de necesidades de gasto ajustadas (NA)

El diferencial de precios entre comunidades exigiría pagar mayores salarios a los empleados públicos de una comunidad en la que el nivel de precios es mayor, para igualar su capacidad adquisitiva con los empleados de otros territorios⁹. Se trataría de un sobrecoste que la comunidad autónoma tendría que soportar para atraer y retener capital humano en su región en las mismas condiciones que las demás.

Las diferencias porcentuales entre comunidades en los indicadores de niveles de precios son sustanciales, pero su alcance por unidad de necesidad se reduce cuando se considera que

⁹ Las estimaciones oficiales de precios del Instituto Nacional de Estadística (INE) no ofrecen información diferenciada de niveles de precios por territorios, aunque sí de tasas de variación diferentes de los mismos. Los datos regionales de Eurostat suponen igualmente que los índices de PPA son los mismos para todas las regiones de cada país. Los datos que se utilizan en este trabajo se basan en la estimación realizada por Funcas para 2010 (ALCAIDE, 2011), actualizada con las variaciones regionales posteriores del índice de precios de consumo (IPC). Recientemente se han publicado nuevas estimaciones de niveles de precios de las comunidades (COSTA, GARCÍA, LÓPEZ y RAYMOND, 2015) que vienen a confirmar que estamos lejos de disponer de un consenso sobre esta cuestión. Mientras no exista mayor confianza en los datos disponibles, los resultados de incluir este tema en el cálculo de las necesidades han de ser contemplados con cautela.

las mismas afectan, fundamentalmente, a la parte del gasto destinada a salarios¹⁰. La Tabla 3 muestra la distribución porcentual de las *necesidades ajustadas (NA)*, una vez introducida la corrección asociada a los niveles de precios en la parte correspondiente a los salarios. Los datos se ofrecen una vez más para los tres servicios considerados y el total de los SPF, y en la última columna se recoge de nuevo, *pro memoria*, la distribución de la población.

Tabla 3. Estructura porcentual de las necesidades ajustadas por sobre coste y precios (2013).
En porcentaje

	Servicios públicos fundamentales				Población
	Educación	Sanidad	Protección social	SPF	
Andalucía	19,26	16,70	18,55	17,80	17,91
Aragón	2,58	2,96	2,83	2,81	2,86
Asturias	1,78	2,62	2,52	2,31	2,27
Islas Baleares	2,49	2,25	2,21	2,33	2,36
Islas Canarias	4,21	3,92	4,45	4,07	4,50
Cantabria	1,12	1,31	1,29	1,24	1,26
Castilla y León	4,41	5,93	5,74	5,36	5,35
Castilla-La Mancha	4,39	4,23	4,65	4,33	4,46
Cataluña	17,13	16,50	15,22	16,60	16,03
Com. Valenciana	10,79	10,77	11,31	10,83	10,85
Extremadura	2,21	2,28	2,53	2,28	2,34
Galicia	5,28	6,88	6,43	6,26	5,87
Madrid	13,83	13,27	12,43	13,39	13,78
Región de Murcia	3,65	2,90	3,00	3,18	3,12
Navarra	1,41	1,40	1,24	1,38	1,37
País Vasco	4,29	5,06	4,62	4,74	4,65
La Rioja	0,70	0,73	0,68	0,71	0,68
Ceuta	0,24	0,15	0,18	0,19	0,18
Melilla	0,25	0,15	0,14	0,18	0,18

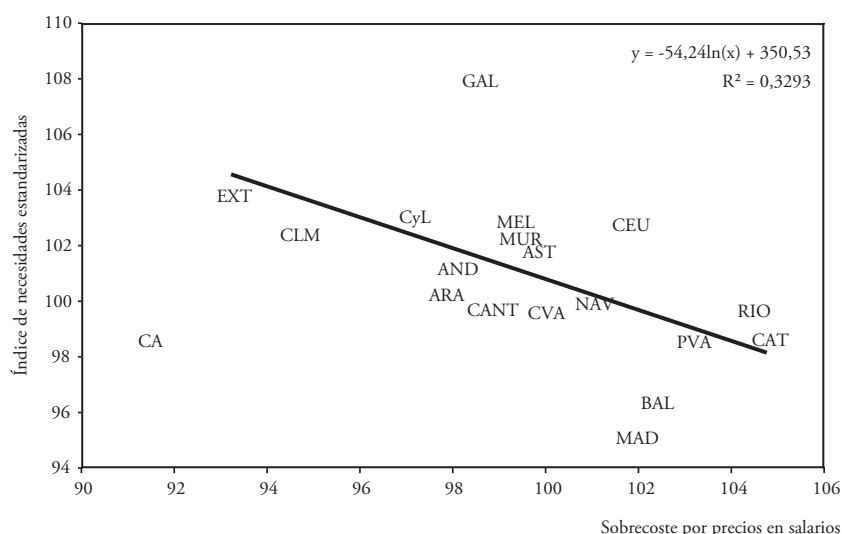
Fuente: INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015) y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). Elaboración propia.

En el Gráfico 1 se observa que mientras en unas comunidades se producen incrementos más intensos de necesidades de gasto como consecuencia de su estructura poblacional y la dispersión de la población (Galicia, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha) en otras (Cataluña, La Rioja, País Vasco) existen necesidades debidas al efecto de los niveles de

¹⁰ También se podría considerar que afecta al coste de las inversiones, por el precio del suelo (aunque en muchos casos este es cedido por las corporaciones locales), o alternatively al coste de los alquileres por el uso de inmuebles más caros. La importancia de estos gastos es menor que la de los salarios y más difícil de conocer y, por ambas razones, no ha sido evaluada.

precios sobre los salarios –relacionados con la concentración de población y el nivel de renta–. La relación entre ambas desviaciones es negativa y con mayor capacidad explicativa cuando se elimina la observación de Canarias, atípica debido a su bajo nivel de precios. El resultado de esa combinación de efectos es que la desviación conjunta de los dos tipos de sobrecostos considerados sobre las necesidades de gasto para prestar los SPF es menor que el de cada uno de ellos por separado.

Gráfico 1. Comparación de las necesidades relativas estandarizadas per cápita (con estructura poblacional y dispersión) y del efecto de los precios en los salarios (2013).
En total comunidades autónomas=100



* Canarias se considera una observación atípica y no ha sido incluida en la regresión.

Fuente: Alcaide (2011); Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007), INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015) y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). Elaboración propia.

3. Diferencias de necesidad per cápita: resultados para el periodo 2002-2013

En las columnas de la Tabla 4 se presenta la distribución de las necesidades de gasto (N), necesidades de gasto estandarizadas (NE) y necesidades de gasto ajustadas (NA) correspondientes al período 2002-2013, referidas respectivamente al gasto en educación (columnas 1 a 3), salud (4 a 6), protección social (7 y 8) y total de SPF (9 a 11).

Tabla 4. Estructura porcentual de las necesidades básicas, estandarizadas y ajustadas (media 2002-2013). En porcentaje

	Educación		Sanidad		Protección social		Total SPF	
	Necesidades estandarizadas	Necesidades ajustadas	Necesidades estandarizadas	Necesidades ajustadas	Necesidades estandarizadas	Necesidades ajustadas	Necesidades estandarizadas	Necesidades ajustadas
Andalucía	20,48	20,28	19,91	16,97	16,86	16,65	19,52	19,43
Aragón	2,60	2,59	2,54	3,08	3,08	3,03	2,70	2,69
Asturias	1,81	1,89	1,90	2,67	2,73	2,74	2,56	2,57
Islas Baleares	2,34	2,33	2,40	2,16	2,15	2,19	2,00	2,02
Islas Canarias	4,83	4,91	4,55	4,08	4,10	3,91	4,65	4,56
Cantabria	1,12	1,14	1,12	1,33	1,34	1,33	1,23	1,23
Castilla y León	4,82	4,86	4,69	6,26	6,32	6,17	6,21	6,15
Castilla-La Mancha	4,73	4,71	4,40	4,46	4,45	4,26	4,66	4,57
Cataluña	15,30	15,21	16,08	15,89	15,80	16,35	14,76	15,01
Com. Valenciana	10,78	10,66	10,71	10,66	10,58	10,60	10,65	10,67
Extremadura	2,65	2,63	2,41	2,50	2,50	2,36	2,89	2,82
Galicia	5,21	5,76	5,64	6,76	7,12	7,02	6,75	6,71
Madrid	13,34	13,04	13,40	12,97	12,80	13,01	11,70	11,79
Reg. de Murcia	3,55	3,59	3,59	2,84	2,85	2,85	2,99	2,99
Navarra	1,31	1,31	1,33	1,38	1,38	1,39	1,15	1,16
País Vasco	4,04	4,03	4,20	5,00	4,97	5,11	4,54	4,60
La Rioja	0,64	0,63	0,67	0,71	0,70	0,73	0,66	0,68
Ceuta	0,23	0,23	0,23	0,15	0,15	0,15	0,20	0,20
Melilla	0,23	0,22	0,22	0,14	0,14	0,14	0,16	0,16

Fuente: Alcaide (2011); Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007); INE (2015b y 2004e); Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015) y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). Elaboración propia.

En general, las variaciones que se derivan de los ajustes realizados sobre los pesos que cada comunidad en la distribución de las necesidades no son sustanciales, pero tampoco irrelevantes. De hecho, los índices de necesidades ajustadas (*NA*) per cápita entre comunidades después de todos los ajustes presentan diferencias significativas, como se puede comprobar en la Tabla 5, que presenta las necesidades de los tres servicios y del agregado de los SPF por habitante, expresadas tomando como base 100 la media española.

Tabla 5. Índice de necesidades (*NA*) per cápita (media 2002-2013)

	Educación	Sanidad	Protección social	SPF
Andalucía	111,71	93,42	108,99	101,70
Aragón	88,33	105,66	93,66	98,05
Asturias	79,78	114,79	107,79	100,98
Islas Baleares	105,00	95,55	88,17	98,52
Islas Canarias	101,88	87,36	101,98	94,25
Cantabria	88,32	104,52	96,58	97,73
Castilla y León	83,82	110,49	110,03	100,36
Castilla-La Mancha	100,48	97,43	104,39	99,18
Cataluña	101,10	102,88	94,40	101,40
Comunidad Valenciana	99,82	98,82	99,47	99,27
Extremadura	99,78	97,91	116,52	100,24
Galicia	91,95	114,63	109,42	105,65
Madrid	98,72	95,88	86,89	96,18
Región de Murcia	117,36	93,13	97,69	102,70
Navarra	98,21	102,84	85,42	99,53
País Vasco	88,41	107,44	96,69	99,29
La Rioja	98,24	107,12	99,15	103,03
Ceuta	134,93	88,01	115,10	107,97
Melilla	139,02	84,35	102,00	106,44

Fuente: Alcaide (2011); Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007); INE (2015b y 2004e); Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015) y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). Elaboración propia.

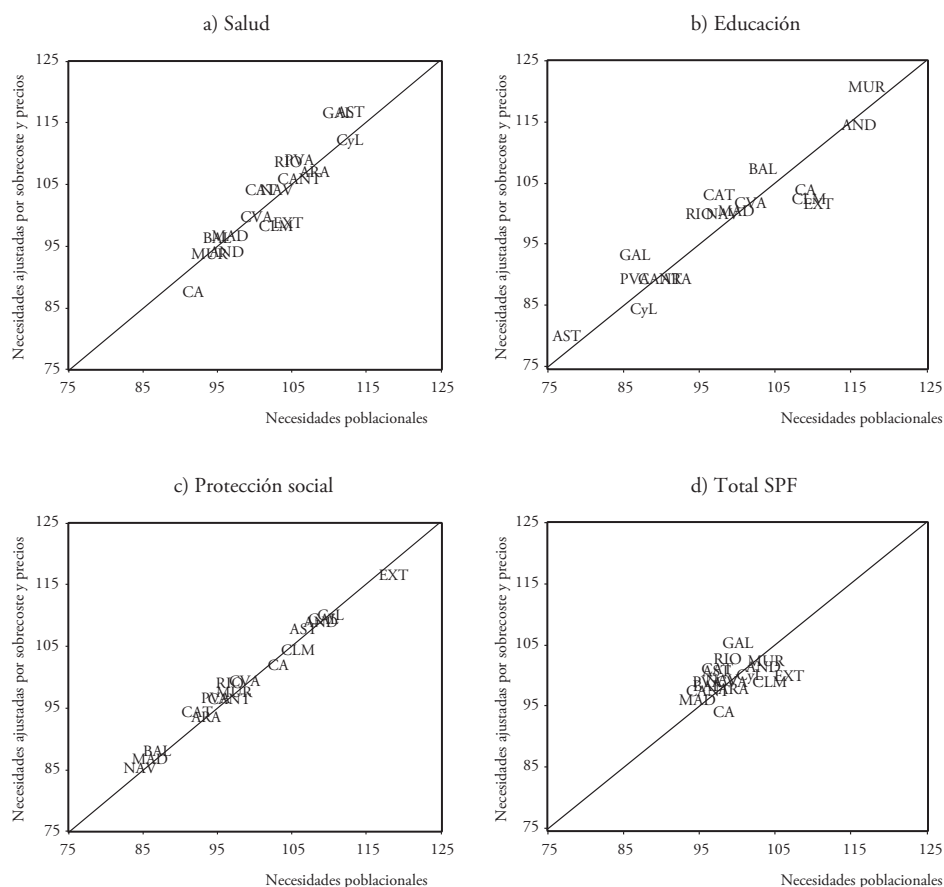
Los abanicos de necesidades per cápita entre comunidades son más importantes cuando se considera cada servicio por separado, respondiendo a sus distintas estructuras demográficas y niveles de precios. Para la educación, el rango de las necesidades es de 38 puntos porcentuales entre las comunidades autónomas; estas son mayores en las comunidades con población más joven (Andalucía y Región de Murcia) y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En la sanidad el rango es algo menor (27 puntos entre comunidades) pero las necesidades son mayores en las comunidades más envejecidas (Galicia, Castilla y León, Principado de Asturias).

En protección social el rango es de similar magnitud y las necesidades mayores se asocian a regiones pobres o envejecidas (Extremadura, Andalucía, Castilla y León, Galicia). El abanico de necesidades por habitante para el conjunto de los SPF es mucho menor. Para las comunidades autónomas, solo Canarias y Galicia presentan desviaciones a la media superiores al 5 % y el rango entre la mayor y la menor no alcanza los 12 puntos porcentuales, encontrándose la mayoría de comunidades en un rango de ± 3 puntos alrededor de la media.

En los paneles del Gráfico 2 se pueden comparar, para el promedio 2002-2103, los índices (N) derivados de la estructura demográfica (necesidades poblacionales (N), que aparecen en el eje horizontal) y los de necesidades ajustadas por sobrecostos y precios (NA). La dispersión de valores de las comunidades a lo largo de la diagonal principal en cada una de las funciones indica que el origen de las diferencias de necesidad es la estructura demográfica, pues de no ser así las desviaciones respecto a la diagonal serían mayores. En cambio, en el panel del gráfico, que presenta los valores del índice para el agregado de los SPF, el abanico de las necesidades poblacionales es mínimo –al compensarse los efectos de la estructura demográfica porque en unas funciones las necesidades son mayores para los jóvenes (educación), mientras en otras los son para los mayores (sanidad, dependencia)– y esta reducción sustancial del rango de variación de las necesidades poblacionales se traslada al índice de necesidades ajustadas. El rango de variación de estas es más limitado en los SPF que en las distintas funciones, aunque algo mayor que el de las necesidades poblacionales.

La conclusión de este análisis es que el estudio de las necesidades justifica el reconocimiento de un cierto abanico de gastos por habitante, pero de una magnitud limitada cuando se considera el agregado de los SPF.

Gráfico 2. Comparación de las necesidades estrictamente poblacionales con las necesidades ajustadas por sobre coste y precios. Comunidades autónomas (media 2002-2013)



Fuente: Alcaide (2011); Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007); INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015) y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). Elaboración propia.

4. Diferencias en necesidades y diferencias de gasto

Este apartado analiza si las diferencias efectivas de gasto observadas en sanidad, educación y protección social guardan relación con las diferentes necesidades de gasto ajustadas (*NA*) estimadas en apartados anteriores y amplía el estudio al resto de funciones de gasto. En general se observa –muy especialmente en el caso de la protección social– una limitada capacidad de explicar las diferencias de gasto mediante los indicadores de necesidad elaborados. Para el agregado de los SPF, el rango de valores reales del gasto por habitante es mucho mayor que el de las necesidades estimadas y la correlación entre ambas variables muy escasa.

La Tabla 6 ofrece las diferencias porcentuales de los pesos de las comunidades en los índices de necesidad y en el gasto efectivo per cápita para el agregado de SPF. Para mostrar el alcance de las mismas, en las columnas 3 y 4 evalúa cuanto aumentaría o se reduciría el gasto total de cada comunidad respecto al observado si el gasto respondiera a las necesidades estimadas. Suponiendo que el gasto en SPF del conjunto de las comunidades fuera el observado, se comprueba que hay comunidades que gastan bastante menos de lo gastarían si lo hicieran en proporción a las necesidades estimadas (Andalucía, 1.253 millones de euros; Comunidad de Madrid, 619 millones; Comunidad Valenciana, 402 millones; Galicia, 363 millones; Cataluña, 261 millones; Islas Baleares, 238 millones). En cambio, otras gastan bastante más (País Vasco: 1.029 millones; Castilla-La Mancha, 396 millones; Navarra, 362 millones; Castilla y León, 314 millones).

Tabla 6. Diferencias entre la distribución de necesidades relativas y del gasto efectivo (media 2002-2013) y estimación del coste derivado de las mismas en 2013. En porcentaje

Total SPF				
	Necesidades ajustadas 2002-2013 (A)	Gasto efectivo 2002-2013 (B)	Diferencia en puntos porcentuales (B-A)	En millones euros (2013)
Andalucía	18,2	17,0	-1,20	-1.245,9
Aragón	2,8	3,0	0,18	185,6
Asturias	2,4	2,5	0,13	132,9
Islas Baleares	2,3	2,0	-0,25	-268,3
Islas Canarias	4,2	4,3%	0,10	108,8
Cantabria	1,2	1,4	0,16	176,6
Castilla y León	5,6	5,9%	0,31	326,4
Castilla-La Mancha	4,4	4,7	0,38	425,3
Cataluña	16,2	16,0	-0,22	-192,5
Com. Valenciana	10,7	10,3	-0,44	-525,3
Extremadura	2,4	2,7%	0,26	276,2
Galicia	6,5	6,2	-0,33	-380,2
Madrid	13,1	12,6	-0,53	-554,6
Reg. de Murcia	3,2	3,2	0,05	60,7
Navarra	1,4	1,7	0,33	370,3
País Vasco	4,7	5,8	1,04	1.074,3
La Rioja	0,7	0,7	0,03	29,5

Fuente: Alcaide (2011); Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2007), INE (2015e), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015) y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). Elaboración propia.

El cálculo de las necesidades en el resto de funciones de gasto es más problemático que en los servicios personales incluidos en los SPF. Su heterogeneidad –cultura, infraestructuras, servicios económicos, servicios generales, etc.– hace compleja la identificación de indicadores de intensidad de necesidades por habitante específicos de cada función y, además, también existen limitaciones derivadas de la disponibilidad de información sobre las variables a utilizar. En estas condiciones, una alternativa prudente es respetar los indicadores de superficie e insularidad del modelo actual y considerar como indicador básico de necesidad para distribuir las restantes funciones la población total¹¹. Este apartado evalúa la distribución de necesidades totales resultante de seguir este criterio y las diferencias de necesidades totales por habitante que se derivan de la métrica propuesta cuando se añade el resto de gastos.

La Tabla 7 presenta la distribución de las necesidades entre comunidades correspondiente a los SPF, las relativas a la insularidad y la superficie y las que corresponderían al resto de gastos según la población. También ofrece la distribución resultante de agregar dichas necesidades ponderando el peso de cada una de las funciones según el gasto en las mismas del conjunto de las CCAA. Los pesos son los correspondientes al promedio del periodo 2002-2013 y debe advertirse que el efecto de la insularidad y la superficie sobre la distribución de necesidades es significativo en algunos casos porque aunque las cantidades de recursos asignados en base a estas variables son pequeñas su distribución es muy diferente a la de la población.

La Tabla muestra también los índices de necesidades per cápita de los SPF y del total general respecto a la media de las comunidades (España=100). El cambio en el rango de valores de los índices de las CCAA pasa de 11 pp en el caso de los SPF a 10 pp en el total, debido a que se ha añadido una partida importante (representa el 36 % del gasto en el conjunto del periodo) que ha sido distribuida en proporción a la población total, la superficie y la insularidad. Obviamente, los cambios importantes en las posiciones relativas de algunas comunidades, al alza y a la baja, se derivan de los valores correspondientes a la insularidad y la superficie, pues aunque sus cuantías globales son pequeñas inciden con fuerza en la financiación por habitante.

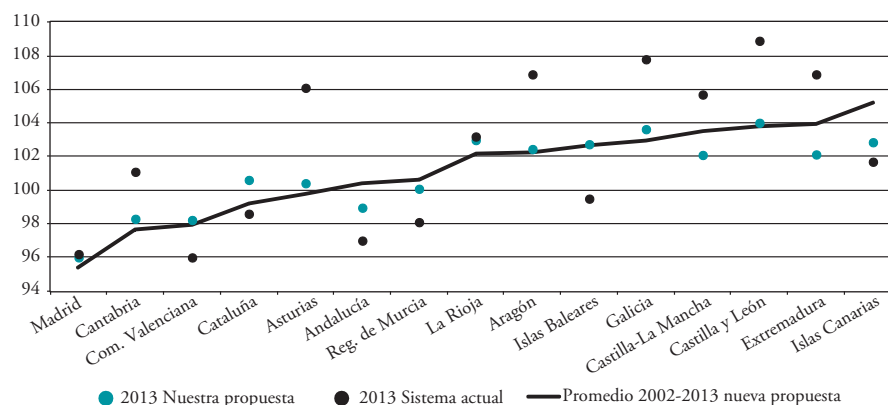
Los índices de necesidad total por habitante son comparables con los indicadores de necesidades de gasto total por habitante derivadas del sistema actual de financiación. Según el Gráfico 3, los resultados de nuestras estimaciones correspondientes al último ejercicio (2013) –y al conjunto del periodo, con el fin de evaluar las diferencias que pueden derivarse del cambio del peso de los SPF y el resto de funciones de gasto a lo largo de los años– indican que el abanico de las diferencias de necesidad por habitante entre las comunidades estimadas es mucho más reducido y muchas más comunidades se encuentran próximas a la media que en el sistema de financiación actual.

¹¹ Esta es la opción elegida por DE LA FUENTE (2015).

Tabla 7. Estructura porcentual de las necesidades ajustadas globales. Promedio 2002-2013. En porcentaje

	Estructura porcentual de las necesidades ajustadas						Índices relativos	
	Servicios públicos fundamentales			Resto de funciones			Total (100 %)	
	Educación	Sanidad	Protección social	Total SPF (64,0 %)	Superficie (1,8 %)	Insularidad (0,6 %)	Resto de funciones (33,6 %)	Total
Andalucía	19,91	16,65	19,43	18,13	17,31	0,00	17,83	101,70
Aragón	2,54	3,03	2,69	2,82	9,43	0,00	2,87	98,05
Asturias	1,90	2,74	2,57	2,41	2,10	0,00	2,38	100,97
Islas Baleares	2,40	2,19	2,02	2,25	0,99	20,10	2,29	98,53
Islas Canarias	4,55	3,91	4,56	4,21	1,47	79,90	4,47	94,23
Cantabria	1,12	1,33	1,23	1,24	1,05	0,00	1,27	97,74
Castilla y León	4,69	6,17	6,15	5,61	18,62	0,00	5,59	100,36
Castilla-La Mancha	4,40	4,26	4,57	4,34	15,70	0,00	4,38	99,15
Cataluña	16,08	16,35	15,01	16,12	6,35	0,00	15,90	101,42
Comunidad Valenciana	10,71	10,60	10,67	10,65	4,60	0,00	10,73	99,28
Extremadura	2,41	2,36	2,82	2,42	8,23	0,00	2,42	100,29
Galicia	5,64	7,02	6,71	6,48	5,84	0,00	6,13	105,64
Madrid	13,40	13,01	11,79	13,05	1,59	0,00	13,57	96,18
Región de Murcia	3,59	2,85	2,99	3,14	2,24	0,00	3,06	102,69
Navarra	1,33	1,39	1,16	1,35	2,05	0,00	1,35	99,53
País Vasco	4,20	5,11	4,60	4,72	1,43	0,00	4,75	99,25
La Rioja	0,67	0,73	0,68	0,70	1,00	0,00	0,68	103,04
Ceuta	0,23	0,15	0,20	0,19	0,004	0,00	0,17	107,94
Melilla	0,22	0,14	0,16	0,17	0,002	0,00	0,16	106,35

Gráfico 3. Comparativa de la propuesta de índice de necesidades ajustadas.
Comunidades autónomas de régimen común



El rango de necesidades por habitante de nuestras estimaciones se mueve entre los 10 pp para los datos del conjunto del periodo 2002-2013 y los 8 pp para 2013, frente a los 15 pp del modelo actual. Así pues, aunque a lo largo de los años se producen variaciones algo mayores en los indicadores de necesidad de las comunidades que hemos estimado y el rango para el conjunto del periodo es algo mayor que el de 2013, estos incrementos no son muy importantes cuando se comparan con otras estimaciones.

5. Conclusiones

Este trabajo ha analizado el cálculo de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas españolas, un tema clave para el diseño de un modelo de financiación que aspire a distribuir los recursos entre las comunidades con el objetivo de nivelar las oportunidades de sus habitantes en el acceso a los servicios, en especial los considerados fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales).

La métrica propuesta basa el cálculo de las necesidades en un criterio de justicia distributiva propuesto por Rawls, es decir, mediante indicadores objetivos que ignoren dónde residen los beneficiarios y tengan en cuenta el número de usuarios de distintas clases de servicios en cada comunidad y la intensidad en las necesidades de los servicios de diferentes grupos de población.

La aplicación de este criterio se ha realizado utilizando abundante información sobre las estructuras demográficas de las comunidades y el gasto medio per cápita en España de más de veinte grupos de población que utilizan la sanidad, la educación y los servicios sociales con diferente intensidad. Se han tenido en cuenta la diferente incidencia sobre las necesidades de gasto de la dispersión de la población y los niveles de precios.

Las estimaciones resultantes arrojan diferencias de necesidades de gasto por habitante importantes para las distintas funciones de gasto. Pero las diferencias son escasas cuando se considera el conjunto de los servicios públicos fundamentales y menores incluso para el total de las funciones de gasto. Para el año 2013, en el caso de los SPF el rango de las diferencias es de 11 puntos porcentuales y en el total de gasto es de 8 pp, valores que se encuentran por debajo del rango de necesidades de gasto que estima el actual modelo. Así pues, a la luz de nuestra metodología, las diferencias reconocidas por el actual modelo y el anterior no encuentran justificación en la intensidad de las necesidades de las comunidades y reflejan un trato financiero diferenciado que tiene consecuencias sobre los niveles de servicios públicos ofrecidos y las políticas redistributivas que dependen de las comunidades¹².

Referencias bibliográficas

- ALCAIDE, P. (2011): *Balance económico regional (autonomías y provincias). Años 2000 a 2010*. Madrid, Funcas (Fundación de las Cajas de Ahorros).
- CABASÉS, J. M., dir. (2010): *La financiación del gasto sanitario en España. Valoración del sistema de financiación, medida de la necesidad relativa y equidad*. Fundación BBVA.
- CASTELLS, A. y SOLÉ, A. (1998): *Estimación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas: metodología y aplicación práctica*. Valencia, V Encuentro de Economía Pública 'La realidad de la solidaridad en la financiación autonómica'.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA (2014 y 2015): *Diagnóstico del actual sistema de financiación autonómica*. Murcia.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LES ILLES BALEARS (2014): *Limitaciones del sistema de financiación de la Ley 22/2009*. Palma de Mallorca.
- COMUNIDAD DE MADRID (2014 y 2015): *Evaluación del sistema de financiación autonómica*. Madrid.
- COSTA, À.; GARCÍA, J.; LÓPEZ, X. y RAYMOND, J. L. (2015): *Estimació de les paritats de poder adquisitiu per a les comunitats autònomes espanyoles*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- DE LA FUENTE, Á. (2015): «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión»; *Fedea Policy Papers* 2015(7).
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2014 y 2015): *Documento de análisis del modelo de financiación de las comunidades autónomas*. Barcelona.
- GENERALITAT VALENCIANA (2014 y 2015): *Análisis del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas*. Valencia.

¹² Véase la justificación de esta afirmación en PÉREZ, CUCARELLA y HERNÁNDEZ (2015), capítulos 3, 4 y 5.

- GOBIERNO DE ARAGÓN (2014): *Análisis de la aplicación del sistema de financiación autonómico*. Zaragoza.
- GOBIERNO DE CANARIAS (2014 y 2015): *Análisis de la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía regulado por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre*.
- GOBIERNO DE CANTABRIA (2014): *Los efectos, para Cantabria, del sistema de financiación 2009-2014*. Santander.
- GOBIERNO DE EXTREMADURA (2014): *Evaluación modelo de financiación autonómica*.
- GOBIERNO DE LA RIOJA (2014): *Revisión del sistema de financiación de comunidades autónomas de régimen común. Comportamiento del actual sistema de financiación*. Logroño.
- GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (2014 y 2015): *Sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Análisis del modelo vigente*. Oviedo.
- GOERLICH, F. y CANTARINO, I. (2013): *Population density (from a 1 km² grid), land cover and remoteness as basic elements for an urban/rural typology at LAU2 level*. Bulgaria, Sofia, trabajo presentado en el European Forum for Geostatistics Conference (EFGS).
- GRUPO DE TRABAJO DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES PARA EL ANÁLISIS DEL GASTO SANITARIO (2005): *Informe para el análisis del gasto sanitario*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- . (2007): *Informe del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario*. Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo.
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA) (2015): *Censo de población y Viviendas 2011*. Disponible en http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm [consulta: abril de 2015a].
- . (2015b): *Estimaciones intercensales de población*. Disponible en http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm [consulta: noviembre de 2015b].
- IGAE (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO) (2015a): *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG)*. Disponible en <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: noviembre de 2015a].
- . (2015b): *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector comunidades autónomas (COFOG)*. Disponible en <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: noviembre de 2015b].
- . (2015c): *Contabilidad nacional. Cuentas de las Administraciones Públicas*. Disponible en <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: noviembre de 2015c].

- . (2015d): *Contabilidad nacional. Cuentas regionales*. Disponible en <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: noviembre de 2015d].
- . (2015e): *Contabilidad nacional. Operaciones no financieras del subsector administración regional*. Detalle por comunidades, Disponible en <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: noviembre de 2015e].
- . (2015f): *Contabilidad nacional. Operaciones no financieras. Total sector AAPP y subsectores*. Disponible en <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnEstadisticas/Paginas/Estadisticas.aspx> [consulta: noviembre de 2015f].
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2014 y 2015): *Documento de diagnóstico del sistema de financiación autonómica de la Ley 22/2009*. Sevilla.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2014 y 2015): *Evaluación del actual sistema de financiación autonómica*. Valladolid.
- JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA (2014 y 2015): *Análisis del sistema de financiación autonómica (Ley 22/2009, de 18 de diciembre)*. Toledo.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G.; MAYNOU, L. y SAEZ, M. (2015): «Another Look at the Comparisons of the Health Systems Expenditure Indicators»; *Social Indicators Research* 121(1); pp. 149-175.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. y PADRÓ-MIQUEL, G. D. (2000): «L'índex de capacitats territorials de compra i l'espai social de Catalunya»; *El Clip* (6). Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics. Disponible en <http://www.gencat.cat/drepl/iea/pdfs/c06.pdf>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2015): *Estadísticas de educación*. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas.html> [consulta: noviembre de 2015].
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2015): *Estadísticas, presupuestos y estudios*. Disponible en http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/index.htm [consulta: noviembre de 2015].
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2007): *Análisis del gasto sanitario*. Madrid, Grupo de Trabajo de la Conferencia de Presidentes para el Análisis del Gasto Sanitario.
- . (2014 y 2015): *Informe global sobre los estudios presentados por las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía sobre el análisis del efecto de la aplicación del sistema de financiación previsto en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre*. Madrid.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Portal Estadístico de SNS (Sistema Nacional de Salud)*. Disponible en <https://www.msssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/home.htm> [consulta: abril de 2015].

- OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS) (2013): «Fiscal Federalism 2014»; *Making Decentralisation Work*. París. Disponible en http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/fiscal-federalism-2014_9789264204577-en#page1.
- . Fiscal Federalism Network. Página web de la OCDE: <http://www.oecd.org/tax/federalism/> [consulta: abril de 2015].
- PÉREZ, F. y CUCARELLA, V. (2015): «Necesidades y gastos de las comunidades autónomas»; *Papeles de Economía Española* (143); pp 52-75.
- . (2013a): «Financiación autonómica y endeudamiento: lecciones de la experiencia para el nuevo modelo»; en *Propuestas para la reforma de la financiación autonómica* (1 y 2) de *Revista del Instituto de Estudios Económicos*.
- . (2013b): «Determinantes de las diferencias entre CCAA en la evolución del déficit y el nivel de endeudamiento»; en *La consolidación fiscal en España: el papel de las comunidades y los municipios (experiencias, retos y perspectivas)*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- PÉREZ, F.; CUCARELLA, V.; FERNÁNDEZ, A. y HERNÁNDEZ, L. (2011): *Las diferencias regionales del sector público español*. Bilbao, Fundación BBVA-Ivie.
- PÉREZ, F.; CUCARELLA, V.; FERNÁNDEZ, A. y HERNÁNDEZ, L. (2015): *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Bilbao, Fundación BBVA-Ivie.
- RAWLS, J. (2006): *Teoría de la justicia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- REIG, E.; GOERLICH, F. y CANTARINO, I. (en prensa): *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local: Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad*. Bilbao, Fundación BBVA-Ivie.
- SEVILLA SEGURA, J. V. (2013): *Lecciones sobre financiación pública de estados descentralizados*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- XUNTA DE GALICIA (2014 y 2015): *Análisis sobre la aplicación del actual sistema de financiación autonómica*. Santiago de Compostela.



LOS MECANISMOS DE NIVELACIÓN EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE 2009

UNA PROPUESTA DE INDICADORES PARA EL ANÁLISIS DE SU EFICIENCIA

Paula López Thomaz^(a), Javier Loscos Fernández^(a y c) y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell^(b)

^aUniversidad Complutense de Madrid, ^bUniversidad Rey Juan Carlos e ^cICEJC

Resumen

En este trabajo se analiza el funcionamiento de los mecanismos de nivelación del vigente sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común en España. Con esa finalidad, se propone una batería de indicadores de reordenación, de intensidad de la nivelación y de distorsiones de la nivelación, que se aplica para la evaluación del desempeño del sistema vigente, en comparación con el aprobado en 2001, y que puede asimismo utilizarse para la evaluación de sistemas comparados.

Los resultados ponen de manifiesto que el sistema aprobado en 2009 mejora el funcionamiento del sistema anterior, en la medida en que aumenta la intensidad de la nivelación (imprescindible en un sistema en el que se incrementa el peso de la capacidad tributaria propia en la financiación de cada comunidad), y se reduce la prevalencia y la intensidad de las principales distorsiones que se detectaban en sus resultados de nivelación (reordenaciones, sobrenivelaciones y desnivelaciones).

Abstract

Our research analyzes the operation of the equalization mechanisms of the Spanish Autonomous Communities financing system. For that purpose, a series of indicators of rank reorganization, equalization intensity and equalization distortion are designed. These indexes are intended for a performance evaluation of the current system, compared with the previous one approved in 2001, but can also be used for the evaluation of comparative financing systems.

Our results show that the system approved in 2009 improves the operation of the previous system, insofar as it increases the intensity of the equalization (which is essential since the system increases the weight of each Community's tax capacity on its own financing) and the prevalence and intensity of the main distortions detected in its equalizing results (rank reorganizations, overequalizations and disequalizations) are reduced.

1. Introducción

La Disposición adicional séptima de la Ley 22/2009, por la que se regula el vigente sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común en España¹, establece un mecanismo quinquenal de valoración de los distintos aspectos estructurales del sistema de financiación, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con la finalidad de mejorar su eficiencia.

Cumplido más que sobradamente el primer quinquenio de vigencia de dicha Ley, la aplicación de este mecanismo de revisión quinquenal parece una de las tareas de mayor importancia entre las que habrán de abordarse en la nueva Legislatura. De ahí la conveniencia de que,

¹ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (BOE n.º 305, del 19). Vigente desde el 20 de diciembre de 2009. Accesible en internet: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-20375> (texto consolidado).

desde la Universidad, se proporcionen elementos técnicos para la evaluación del desempeño del vigente sistema de financiación en cuanto al logro de sus objetivos².

El objetivo de este trabajo es ofrecer un conjunto de indicadores para la evaluación de la eficiencia de los mecanismos de nivelación del sistema, y los primeros resultados de su aplicación³. Estos indicadores se centran en evaluar la intensidad de la nivelación y de sus principales distorsiones (reordenaciones, desnivelaciones y sobrenivelaciones), por su relevancia desde la doble perspectiva del buen diseño técnico de un sistema de financiación territorial y de su incorporación como un elemento destacado en el debate político actual⁴.

Con esa finalidad, en los dos siguientes apartados se repasan brevemente los mecanismos de nivelación en los sistemas de financiación de 2001 y de 2009, para seguidamente abordar la evaluación comparativa de sus resultados, mediante una batería de indicadores de reordenación, de intensidad de la nivelación y de distorsiones de la nivelación que consideramos pueden ser de utilidad.

1. Los mecanismos de nivelación en el sistema de financiación de 2001

Una de las preocupaciones principales del debate sobre financiación autonómica, desde su inicio, fue la necesidad de garantizar un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales en todo el territorio. Eso explica su recepción expresa en el art. 158.1 de la Constitución y en la redacción inicial del art. 15 de la LOFCA, donde se mencionaba la posibilidad de establecer unas asignaciones complementarias en favor de las CCAA que no pudieran, con sus recursos ordinarios, «asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales»⁵.

Como es bien conocido, el objetivo último de los mecanismos de nivelación es permitir que cada comunidad pueda ofrecer un nivel de servicios similar, con un esfuerzo fiscal equivalente, de manera que la cobertura de las necesidades colectivas de la población no se vea afectada por el territorio de residencia. Este problema se vuelve especialmente importante cuando el sistema de financiación territorial tiende a sustentarse, cada vez en mayor medida, sobre la capacidad tributaria de los distintos territorios: en ausencia de nivelación, los territorios más ricos podrían ofrecer niveles de servicio superiores para un mismo esfuerzo fiscal, o un paquete de servicios públicos equivalente al de otros territorios, pero con menor exigencia tributaria a su ciudadanía.

² Esta responsabilidad no es exclusiva de la universidad, y desde otras instancias se están desarrollando igualmente iniciativas de reflexión y debate orientadas a ofrecer estos elementos de valoración para el debate político. Un ejemplo destacado es la propuesta conjunta de Fedea y la Fundació Internacional Olof Palme en el denominado *Encuentro de S'Agaró*, que puede consultarse en <http://www.fedea.net/sagaró/> y <http://fiop.barcelona.ppe.entitats.diba.cat/altres-activitats/trobades-sobre-financament-autonomic/>.

³ Tomados de LÓPEZ THOMAZ (2015), a partir de trabajos previos de LOSCOS (2013) y LOSCOS Y RUIZ-HUERTA (2015).

⁴ Para una evaluación de otras dimensiones del sistema de financiación de 2009 pueden considerarse las referencias incluidas en LÓPEZ THOMAZ (2015).

⁵ Cfr. LOSCOS (2013); p. 211.

Como señala Loscos (2013, p. 215), el sistema de financiación de 2001 se caracterizó por un fuerte crecimiento de la autonomía y responsabilidad cedida a las CCAA⁶, con lo que se estableció una vinculación entre la capacidad tributaria de cada comunidad y su financiación, lo que hizo necesario implementar un nuevo mecanismo de nivelación para reducir las posibles diferencias entre las distintas CCAA.

El objetivo del modelo de 2001 era conseguir una nivelación absoluta, al menos en principio, intentando acercar la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de las comunidades por medio de transferencias que se materializaban principalmente a través del Fondo de Suficiencia. Para asegurar la cobertura de las necesidades de gasto de cada comunidad, el Fondo de Suficiencia fue concebido como un mecanismo de cierre del modelo, y su cálculo correspondía a la diferencia (positiva o negativa) entre la estimación de las necesidades y los recursos procedentes de los tributos cedidos total o parcialmente a cada comunidad. El resultado, tras la aplicación de la nivelación, debería haber sido una financiación por unidad de necesidad igual en todas las CCAA.

Se trataba de un mecanismo de nivelación de carácter vertical y total, cuyo objetivo era garantizar, a esfuerzo fiscal equivalente, una financiación suficiente de todas las necesidades de gasto de cada comunidad, en términos que asegurasen, además, una financiación equivalente por habitante en el año base de 1999. El sistema se actualizaba anualmente según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE)⁷.

Desde la perspectiva de la eficiencia de los mecanismos de nivelación con los que se dotó al modelo de financiación de 2001, los resultados arrojan cierta contradicción. Por una parte, la nivelación se produce y, en esa medida, se registran unos fuertes efectos de solidaridad interterritorial. Por otra, sin embargo, la propia evolución de las variables del modelo, como las garantías de mínimos y las reglas de modulación, dieron lugar a una distorsión significativa de los resultados respecto a los objetivos de nivelación absoluta, de manera que la eficiencia e incluso la equidad de esos resultados quedaron fuertemente en entredicho: algunas comunidades de alta capacidad tributaria se desplazaban a los últimos lugares (en cuanto a la financiación recibida por habitante) tras la aplicación del Fondo de Suficiencia. Además, esta *reordenación* o cambio en las posiciones no era homogénea, y llevaba consigo *desnivelaciones* y *sobrenivelaciones*⁸ imposibles de explicar desde ningún criterio de eficiencia o equidad (valga como ejemplo la Tabla 1).

CCAA como Madrid, Baleares y Cataluña, con una mayor capacidad fiscal (por encima del índice 100) denunciaban que el modelo de financiación generaba *sobrenivelaciones*, debido a que CCAA como Castilla y León, Galicia, Andalucía o Extremadura, con un nivel de renta

⁶ Se cedió el 33 % de la tarifa autonómica del IRPF y desapareció la participación territorializada que existía previamente. Se cedió también el 35 % del IVA y el 40 % de los impuestos espaciales, tributos parcialmente cedidos, sin capacidad normativa autonómica. Se amplió asimismo la relación de los tributos cedidos y su capacidad normativa.

⁷ Cfr. Loscos (2013), pp. 216-217. El nuevo modelo incluía una regulación de las asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales previstas en la LOFCA, en la que se reconocían como servicios públicos fundamentales la sanidad y la educación. Su regulación, sin embargo, fue extremadamente restrictiva, por lo que no llegó a ser operativa más allá de dicho reconocimiento.

⁸ Denominamos *sobrenivelaciones* a los cambios en la posición relativa de una comunidad respecto a la media (superior a inferior, o viceversa). Las *desnivelaciones* indican casos de alejamiento relativo de la media, contra lo que debería esperarse de un mecanismo de *nivelación*. Cfr. Loscos y Ruiz-Huerta (2015).

inferior (por debajo del índice 100) terminaban recibiendo una mayor financiación total por unidad de necesidad, cuando las primeras contribuían con sus recursos a llevar a cabo la nivelación. Se denunciaba también la existencia de *desnivelaciones*, contra lo que debería esperarse de un mecanismo de nivelación, dado que CCAA con una capacidad fiscal mayor pasaban a recibir una aún mayor financiación total, como el caso de Cantabria y La Rioja.

Esto hizo que, cuando se plantea la revisión del sistema de financiación que llevaría a la reforma de 2009, el diseño de sus mecanismos de nivelación se convirtiese en una de sus dimensiones fundamentales de evaluación, a la que dedicamos el siguiente epígrafe⁹.

Tabla 1. Financiación de las CCAA de régimen común. Liquidación 2008

2008	Capacidad fiscal propia			FTG (competencias homogéneas)			Reordenaciones*	Sobrenivelac. /desnivelac.**
	euros/hab.	Índice	Posición	euros/p. aj.	Índice	Posición		
Madrid	2.184,09	143,6	1	2.276,41	103,4	8	7	0
Cataluña	1.866,71	122,7	2	2.251,27	102,2	9	7	0
Islas Baleares	1.850,70	121,7	3	1.662,78	75,5	15	12	24,5
Aragón	1.719,49	113,1	4	2.321,13	105,4	6	2	0
Cantabria	1.594,44	104,8	5	2.680,18	121,7	1	4	16,9
La Rioja	1.588,35	104,4	6	2.616,31	118,8	2	4	14,4
Asturias	1.575,40	103,6	7	2.365,23	107,4	4	3	3,8
Castilla y León	1.459,72	96,0	8	2.332,04	105,9	5	3	5,9
Com. Valenciana	1.423,41	93,6	9	1.939,56	88,1	14	5	5,5
Galicia	1.316,50	86,6	10	2.319,23	105,3	7	3	5,3
Castilla-La Mancha	1.223,30	80,4	11	2.135,59	97,0	11	0	0
Región de Murcia	1.199,00	78,8	12	1.972,01	89,5	12	0	0
Andalucía	1.174,24	77,2	13	2.235,18	101,5	10	3	1,5
Extremadura	1.038,63	68,3	14	2.473,11	112,3	3	11	12,3
Islas Canarias	658,36	43,3	15	1.966,32	89,3	13	2	0
CCAA régimen común	1.520,90	100,0		2.202,52	100,0		66	90,1 (4D/5S)
Diferencia entre extremos		100,3			46,2			
Desviac. típica		24,04			11,78			

* *Diferencia –en valor absoluto– entre la posición inicial y la final.*

** *Sobrenivelaciones: cambio en la posición relativa respecto a la media (superior a inferior, o viceversa). Deseñivelaciones: alojamiento relativo de la media.*

Fuente: Loscos y Ruiz-Huerta (2015, p. 99), Cuadro 3.7.

⁹ Para una evaluación más completa del sistema de 2001, y de todas las dimensiones que se juzgaba necesario considerar para su revisión en 2009, puede consultarse el informe del IEF (2008).

2. Los mecanismos de nivelación en el sistema de financiación de 2009: principales características

Como es bien conocido, en el sistema de financiación aprobado en 2009 aparece, por primera vez, un criterio explícito de equidad básica entre las CCAA. El acuerdo firmado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera establecía la garantía para todas las CCAA de la prestación de los servicios fundamentales de educación, sanidad y servicios sociales del Estado de Bienestar, en igualdad de condiciones.

Esta igualdad básica se garantizaba mediante el Fondo de Nivelación de Servicios Públicos Fundamentales que, por su diseño, puede entenderse como un fondo de nivelación de carácter esencialmente horizontal, que se nutre con el 75 % de los recursos tributarios de las CCAA (a partir de la capacidad fiscal obtenida de los tributos cedidos), a cuya suma se añade una aportación de recursos del Estado, lo que le aporta un ligero componente vertical. De esta forma, las CCAA podrían disponer de forma autónoma del 25 % de su capacidad tributaria, además de asegurar el acceso de su ciudadanía a los servicios básicos, a partir de una cantidad de recursos por unidad de necesidad igual para todas las comunidades, cuando realizasen un esfuerzo fiscal similar. Se aseguraba también que los flujos de solidaridad serían más transparentes, lo que ayudaría a aclarar el alcance nivelador del sistema y la aportación a la solidaridad de las distintas CCAA. Por fin, se consideraba que la fijación del porcentaje procedente de los recursos de las CCAA debería servir como incentivo para mejorar la eficacia recaudatoria global, al beneficiarse todas las CCAA de ingresos superiores.

Sin embargo, la convergencia en términos de resultado final del sistema se veía limitada por el funcionamiento del Fondo de Suficiencia Global, debido a que este estaba vinculado a la cláusula de mantenimiento del *statu quo* de todas las CCAA, de modo que ninguna comunidad pudiera obtener menos recursos como consecuencia de la aplicación del nuevo sistema.

El sistema de 2009, por fin, incluía dos nuevos fondos que se nutrirían íntegramente de recursos de la AGE y que tenían por objetivo mejorar la equidad de la liquidación resultante. El primero, el Fondo de Convergencia, pretendía mejorar la situación de las CCAA que más se alejasen de la media de la financiación per cápita y las que empeorasen su situación en relación a su capacidad fiscal. Las comunidades beneficiarias de este fondo serían, en principio, las más ricas. Se trataba de corregir las importantes desigualdades que se heredaban del modelo anterior.

El segundo fondo es el llamado «Fondo de Cooperación». En opinión de Ruiz-Huerta y García Díaz (2010, p. 32) «parece un elemento extraño» en el nuevo modelo, ya que su finalidad declarada era estimular el desarrollo y la convergencia regional, y ya existen instrumentos con la misma finalidad que no forman parte del modelo de financiación, como son los fondos europeos y los de Compensación Interterritorial. Dicho Fondo de Cooperación trataba de mejorar la situación económica de las CCAA con mayores problemas en términos de renta per cápita y/o con dinámicas poblacionales negativas.

El paso del tiempo y, sobre todo, la disponibilidad de las liquidaciones de los cinco primeros años de funcionamiento del nuevo modelo, permiten ofrecer una perspectiva más amplia. Como señala Loscos (2013, p. 259), el nuevo modelo ha permitido que se alcance una nivelación completa en cuanto a los servicios públicos fundamentales, y aunque este resultado no se mantiene tras la incorporación de las restantes partidas de gasto (considerando el juego del Fondo de Suficiencia Global y el de los nuevos Fondos de Convergencia) los resultados finales –medidos en términos de financiación por unidad de necesidad– muestran un menor grado de distorsión respecto al sistema de 2001, como expondremos en el último apartado de este trabajo.

Desde este punto de vista, se confirma el componente de distorsión asociado con las reglas de mantenimiento del *statu quo* (o «ausencia de perdedores») incorporadas al nuevo modelo –como se había hecho en reformas anteriores– a través del Fondo de Suficiencia Global, mientras que la dinámica introducida por los nuevos Fondos de Convergencia (pese a su más que discutible diseño) podría no estar resultando enteramente disfuncional.

Por otra parte, una de las principales virtudes del nuevo sistema radica en su mayor capacidad de adaptación a la dinámica del sistema económico, en la medida en que alguna de sus variables fundamentales (como el cálculo de la población ajustada) se revisa en cada liquidación con las cifras disponibles más recientes, resolviendo así una de las más repetidas impugnaciones del modelo anterior.

Desde ese punto de vista, resulta particularmente importante la posibilidad de revisión quinquenal del modelo contemplada en la DA séptima de la Ley 22/2009, que ofrece una oportunidad institucional para su evaluación completa y sistemática.

Si nos centramos de manera exclusiva en el funcionamiento de la Ley 22/2009, las cuestiones más problemáticas (en el terreno técnico y en el político)¹⁰ se han centrado en el funcionamiento y los resultados de los mecanismos de nivelación del modelo, a las que prestaremos una especial atención en las páginas que siguen.

¹⁰ En esta última dimensión, merece especial mención la reclamación que –desde el debate político catalán– se hace en cuanto a la necesidad de evitar *reordenaciones* en el proceso de nivelación, sobre el que volveremos en el siguiente epígrafe. Por otra parte, parece existir consenso doctrinal sobre que los principales problemas que afectan a la financiación de las comunidades autónomas en España radican, más que en los posibles defectos en el funcionamiento de la Ley 22/2009, en la diferencia existente entre los resultados de financiación por habitante (y por unidad de necesidad) entre las comunidades autónomas de régimen común y las de régimen especial, cuyo análisis va más allá de los objetivos de este trabajo. Sobre este particular, *cfr.* Ruiz-Huerta *et al.* (2012) y Loscos (2013, pp. 250 y 259), que aporta referencias adicionales.

3. Los mecanismos de nivelación en el sistema de financiación de 2009: una propuesta de indicadores para el análisis de su eficiencia y resultados

En este apartado analizaremos el funcionamiento de los mecanismos de nivelación del sistema de financiación autonómica de la Ley 22/2009, que describimos en el capítulo anterior, con la finalidad de evaluar en qué medida mejora –como es nuestra hipótesis de partida– los resultados del sistema de 2001. Con esa finalidad, en el primer epígrafe presentaremos unos indicadores que nos permitan una explotación más sistemática de los resultados de las liquidaciones del sistema, y que hasta el momento no hemos encontrado en la literatura, pese a su relativa sencillez. A continuación, en el epígrafe segundo utilizaremos dichos indicadores para la evaluación de los resultados de las liquidaciones de los dos sistemas de financiación.

3.1. ¿Cómo medir la eficiencia y la intensidad de la nivelación?

Con carácter previo, hemos de abordar la pregunta sobre la forma en que se puede o debe medir el desempeño de un sistema de nivelación. Por nuestra parte, una primera aproximación al análisis de su eficiencia podría basarse en dos ideas sencillas: en primer lugar, la de que *los sistemas de nivelación deberían nivelar*, lo que nos abre la puerta a toda una familia de indicadores (con amplia representación en la literatura) que analizan el grado de dispersión de la distribución relevante, que en este caso sería la de los resultados de financiación expresados en términos de necesidad para cada una de las comunidades autónomas.

En segundo lugar, la idea de que *los mecanismos de nivelación no deben desnivelar*. En este caso, se nos abre la puerta a un análisis de las *distorsiones de la nivelación* (reordenaciones, sobrenivelaciones y desnivelaciones) sobre el que apenas hemos encontrado referencias en la literatura especializada¹¹.

A) Indicadores de dispersión

En este caso, nos encontramos ante los únicos indicadores con presencia habitual en el análisis comparado, y que evalúan el grado de nivelación alcanzado por el sistema a partir de indicadores como el *recorrido total* de la distribución de resultados (la diferencia entre sus valores máximo y mínimo)¹² o la *desviación típica* de dicha distribución.

En cualquiera de los casos una disminución de la dispersión sería indicativa de un proceso de nivelación, mientras que su incremento relativo pondría de manifiesto un mecanismo de nivelación disfuncional.

¹¹ Loscos (2013) evalúa heurísticamente la presencia de *reordenaciones*, concluyendo que el nuevo sistema parece reducir su intensidad, aun cuando no las elimina. A su vez, Loscos y Ruiz-Huerta (2015) añaden la consideración de las *sobrenivelaciones* y *desnivelaciones*, igualmente desde una perspectiva muy elemental.

¹² Que, en ocasiones, se sustituye por el *cociente entre máximo y mínimo*.

B) *Indicadores de reordenación*

El propósito de estos indicadores es ofrecer una medición rigurosa y sistemática de la intensidad con que se producen estos procesos de reordenación como consecuencia del funcionamiento de los sistemas de nivelación.

Su justificación se encuentra en el hecho de que los sistemas de nivelación son —como ya indicamos— *mecanismos de solidaridad*, que tratan de compensar la menor capacidad tributaria de algunos territorios, de manera que puedan ofrecer a su ciudadanía un nivel de servicios públicos similar, a igualdad de esfuerzo fiscal. En estas condiciones, una alteración en la ordenación inicial de los territorios según su capacidad tributaria puede interpretarse como una *distorsión*, en la medida en que implica que un territorio cuya capacidad tributaria es superior a la de otro (que, en consecuencia, resulta beneficiario de su solidaridad) termina por disfrutar —tras la nivelación— de una capacidad de financiación efectiva inferior a la de este último. Esta inversión de las posiciones relativas puede hacer que el ejercicio de solidaridad implícito en los sistemas de nivelación sea interpretado como *excesivo* por parte de las comunidades que «pierden puestos» en el *ranking*.

En nuestra revisión de la literatura no hemos encontrado ningún indicador que ofrezca esta información de manera sistemática: los trabajos se limitan a señalar las discrepancias entre la ordenación inicial y la posterior a la nivelación, pero no ofrecen una forma de valorar la mayor o menor gravedad de estas distorsiones. En este sentido, la aproximación de Loscos (2013, pp. 219 y 227) representa un avance, puesto que valora la mayor o menor severidad de cada reordenación individual por la diferencia —en valor absoluto— entre las posiciones de cada territorio en las ordenaciones inicial y final, y a continuación hace la suma de estos valores individuales para ofrecer una medida de esta distorsión para el conjunto de los territorios.

Se trata de una aproximación útil, en la medida en que ofrece un valor homogéneo, puesto que su trabajo tiene como referencia una misma población: las Comunidades Autónomas de régimen común en España. Bajo esta condición, un aumento en las diferencias entre las posiciones inicial y final de cada comunidad hace que aumente la suma total y, en consecuencia, se refleje un incremento en la gravedad de esta distorsión.

Sin embargo, el carácter heurístico de su aproximación limita su alcance, pues no permite, por ejemplo, emplearla para el análisis de sistemas comparados, lo que exigía disponer de indicadores normalizados.

En este trabajo ofrecemos dos posibles indicadores, cuya estructura matemática se presenta y se discute a continuación:

b1) IR1: Una normalización de los cálculos de Loscos (2013)

La estructura matemática del indicador se expresa en los siguientes términos:

$$IR1 = \text{Suma de reordenaciones} / \text{valor máximo posible de la suma} \quad [1a]$$

Como puede observarse, se trata de una simple normalización matemática de los cálculos de Loscos (2013), que llevamos a cabo por el procedimiento más simple (dividir por su valor máximo potencial, de manera que podamos obtener resultados con valores comprendidos entre 0 y 1 (o entre el 0 y el 100 %, si se prefiere).

De manera más formal, si disponemos de una sucesión ordenada A (que puede representar una población ordenada con arreglo a algún criterio, como su capacidad tributaria antes de la nivelación), tal que $A = (a_1, a_2, \dots, a_n)$ y definimos la sucesión ordenada $A' = (a'_1, a'_2, \dots, a'_n)$ como una transformación de A con capacidad para producir una reordenación de sus elementos (por ejemplo: la población ordenada por su capacidad de financiación tras la nivelación), la expresión del numerador de $[I]$ viene dada por:

$$\text{Suma de reordenaciones} = \sum |a_i - a'_i| \quad [2]$$

Para calcular el denominador, tenemos que establecer el valor máximo posible de dicha suma. Se trata del valor que alcanzaría si se produjese una *reordenación completa*, en la que se invirtiesen todas las posiciones de partida, como se trata de reflejar en la Tabla 2.

Tabla 2. Valores máximos de la suma de reordenaciones

n=2			n=3			n=4			n=5			n=6		
Ini.	Final	Reord.	Ini.	Final	Reord.	Ini.	Final	Reord.	Ini.	Final	Reord.	Ini.	Final	Reord.
1	2	1	1	3	2	1	4	3	1	5	4	1	6	5
2	1	1	2	2	0	2	3	1	2	4	2	2	5	3
		2	3	1	2	3	2	1	3	3	0	3	4	1
					4	4	1	3	4	2	2	4	3	1
								8	5	1	4	5	2	3
											12	6	1	5
														18

Puede apreciarse que la sucesión del valor de las reordenaciones tiene la fórmula general: $|(n-1) - 2(k-1)|$. Para calcular el valor de la suma, hemos de tener en cuenta que si la sucesión del valor de las reordenaciones no apareciera en valor absoluto, su fórmula general sería: $(n-1) - 2(k-1)$, y estaríamos ante una sucesión aritmética cuyo término inicial sería $n-1$, la constante -2 , y la suma de sus términos 0^{13} . Como la sucesión del valor de las reordenaciones aparece en valor absoluto, la suma no será 0 , pero ya no se trata de una sucesión aritmética. Sin embargo, podemos ver que es simétrica, y que equivale a dos sucesiones aritméticas de constante -2 y 2 , separadas o no por un 0 , según n sea par o impar. Por ello, podemos decir que su suma $S = 2 S_k$, siendo $S_k = \sum a_k$ (entre $k=1$ y $k=n/2$, si n es par, y $k=(n-1)/2$, si n es impar), de donde:

$$\begin{aligned} S_k &= k [(n-1) + (n-1) - 2(k-1)]/2 = k [2(n-1) - 2(k-1)]/2 = k [(n-1) - (k-1)] \\ &= k (n-1-k+1) = k (n-k), \end{aligned} \quad [3]$$

y:

$$S = 2 S_k = 2k (n-k)$$

lo que nos permite reescribir [1] como:

$$IRI = \sum |a_i - a'_i| / 2k (n-k)^{14} \quad [1b]$$

Es fácil comprobar que $IRI = 1$ cuando hay reordenación completa, y que el valor de $IRI = 0$ cuando no hay reordenaciones. El caso en que $n=15$ (el número de comunidades autónomas de régimen común) se recoge en la Tabla 3.

¹³ Como es sabido, la suma de los términos de una progresión aritmética viene dada por la fórmula:
 $S = n [(a_1 + a_n)/2]$. En este caso, $S = \sum a_k$ (entre $k=1$ y $k=n$), de donde $S = k [(n-1) + (n-1) - 2(k-1)]/2$ y $S = n [2(n-1) - 2(n-1)]/2 = 0$.

¹⁴ Entre $i=1$ e $i=k$, siendo $k=n/2$, si n es par, y $k=(n-1)/2$, si n es impar.

Tabla 3. Valores extremos de *IR1* ($n = 15$)

<i>IR1=1</i> cuando hay reordenación completa				<i>IR1=0</i> cuando no hay reordenaciones			
Inicial	Final	Reord.	$IR1 = 112 / 112 = 1$	Inicial	Final	Reord.	$IR1 = 0 / 112 = 0$
1	15	14		1	1	0	
2	14	12		2	2	0	
3	13	10		3	3	0	
4	12	8		4	4	0	
5	11	6		5	5	0	
6	10	4		6	6	0	
7	9	2		7	7	0	
8	8	0		8	8	0	
9	7	2		9	9	0	
10	6	4		10	10	0	
11	5	6		11	11	0	
12	4	8		12	12	0	
13	3	10		13	13	0	
14	2	12		14	14	0	
15	1	14		15	15	0	
		112				0	

b2) *IR2: Una adaptación del índice de concordancia de rangos de Kendall*

La estructura matemática de nuestro segundo indicador resulta también muy sencilla:

$$IR2 = 1 - W \quad [4]$$

siendo:

$$W = var [R1 + R0] / var [2R0] \quad [5]$$

el *índice de concordancia de rangos* de Kendall, en su versión binaria, donde *R0* y *R1* representan los *rankings* de ordenación inicial y final, respectivamente¹⁵.

Se trata de un índice utilizado en la literatura sobre convergencia económica, en el ámbito de la teoría macroeconómica del desarrollo¹⁶, donde se utiliza habitualmente para la medición de la denominada *convergencia* γ ¹⁷, desde donde se ha

¹⁵ Cfr. BOYLE y MCCARTHY (1997, p. 259), a partir de SIEGEL (1956, pp. 229-239).

¹⁶ Además de BOYLE y MCCARTHY (1997, 1999), Cfr. ARELLANO (2006) o VÁZQUEZ (2010), entre otros.

¹⁷ El origen de dicha denominación puede encontrarse en BOYLE y MCCARTHY (1999, p.2).

extendido para la evaluación de la convergencia en otras áreas como la política fiscal,¹⁸ pero no –hasta donde hemos podido llegar– a nuestro ámbito de análisis.

Su adaptación para la construcción de nuestro IR2 permite que su aplicación –de nuevo– resulte sencilla e intuitiva, en la medida en que ofrece valores comprendidos entre 0 y 1, de manera que es fácil comprobar que $IR2=1$ cuando hay reordenación completa (y, por tanto la concordancia de rangos es nula), y que el valor de $IR2=0$ cuando no hay reordenaciones (y, por tanto, los rangos inicial y final concuerdan plenamente). El caso en que $n=15$ (el número de comunidades autónomas de régimen común) se recoge en la Tabla 4.

Tabla 4. Valores extremos de IR2 ($n=15$)

IR2=1 cuando hay reordenación completa						IR2=0 cuando no hay reordenaciones						
Inicial (R0)		Final (R1)	R0 + R1	2R0		Inicial (R0)		Final (R1)	R0 + R1	2R0		
1		15	16	2		1		1	2	2		
2		14	16	4		2		2	4	4		
3		13	16	6		3		3	6	6		
4		12	16	8		4		4	8	8		
5		11	16	10		5		5	10	10		
6		10	16	12		6		6	12	12		
7		9	16	14		7		7	14	14		
8		8	16	16		8		8	16	16		
9		7	16	18		9		9	18	18		
10		6	16	20		10		10	20	20		
11		5	16	22		11		11	22	22		
12		4	16	24		12		12	24	24		
13		3	16	26		13		13	26	26		
14		2	16	28		14		14	28	28		
15		1	16	30		ICRK	15		15	30	30	ICRK
Var.	18,67	18,67	0	74,67	0	Var.	18,67	18,67	74,67	74,67	1	

C) Indicadores de intensidad de la nivelación y de sus distorsiones

El trabajo de Loscos y Ruiz-Huerta (2015) incluía una evaluación adicional sobre las distorsiones que aparecían en los procesos de nivelación en los sistemas de 2001 y 2009 (con especial énfasis en las *sobrenivelaciones* y *desnivelaciones*), concluyendo que el modelo de financiación vigente presentaba ventajas sobre su predecesor en este terreno, por cuanto disminuía la frecuencia de aparición de estas distorsiones, y parecía reducirse asimismo su intensidad.

¹⁸ Cfr. DELGADO (2009) o VILLAR *et al.* (2011).

Sin embargo, nuevamente estas conclusiones se desprendían de una aproximación heurística que, aunque puede resultar adecuada para una comparación dentro de un marco de referencia homogéneo, no permite un análisis que incluya comparaciones internacionales, por su falta de normalización.

También en este caso la revisión de la literatura no nos permitió encontrar indicadores adecuados, por lo que en este apartado presentamos algunas propuestas que esperamos puedan resultar de utilidad.

Para ello hemos llevado a cabo una adaptación de indicadores que ya existen en otras ramas de la economía y, más concretamente, en la literatura sobre *medición de la pobreza*, donde los indicadores sobre la brecha de pobreza y la intensidad o magnitud de la misma podrían aportar –una vez adaptados– alguna perspectiva interesante.

Los indicadores que proponemos se detallan a continuación:

c1) Indicadores de intensidad de la nivelación

- Índices de intensidad de la nivelación pendiente (INP):

Se definen con arreglo a la siguiente fórmula:

$$INP = \sum |x_i - x_n| P_i / X \quad [6]$$

donde X es la variable cuya nivelación se estudia (normalmente, un indicador de capacidad tributaria o de financiación recibida); x_i el valor de dicha variable en el territorio i , medida en unidades monetarias per cápita; x_n el promedio nacional, también en cifras per cápita; y P_i es la población del territorio i .¹⁹

Como puede apreciarse, la estructura matemática de estos indicadores responde, en su numerador, al producto de dos componentes: el primero de ellos, $|x_i - x_n|$, refleja la distancia entre el valor de la variable considerada en cada territorio y el promedio nacional que opera como referencia para la nivelación, medidos en unidades monetarias per cápita. El segundo componente, la población del territorio (P_i), permite elevar a cifras absolutas esta referencia per cápita. La idea que está detrás del diseño de este indicador es que la distancia a la nivelación perfecta (medida en cifras por habitante) que se registra en un territorio no tiene la misma importancia en cuanto a su contribución al resultado global del sistema si se trata de un territorio con cifras de población elevadas, que si la misma distorsión se plantea en jurisdicciones de menos población.

¹⁹ En este momento, sin distinguir entre población y población ajustada.

La presencia de la variable de referencia en el denominador permite obtener un resultado normalizado en el intervalo $[0, 1]$.

En concreto, los indicadores que se proponen son:

- INP_0 (*intensidad de la nivelación pendiente inicial*)

$$INP_0 = INP_{CT} = \sum |CTh_i - CTh_n| P_i / CT \quad [7]$$

Representa la distancia entre la capacidad tributaria por persona de cada territorio (CTh_i) y el promedio nacional (CTh_n), medida en términos de los recursos que deberían transferirse a (o retirarse de) cada territorio, hasta alcanzar la nivelación perfecta, y en porcentaje sobre la capacidad tributaria total²⁰.

- INP_1 (*intensidad de la nivelación pendiente final*)

$$INP_1 = INP_{FT} = \sum |FTh_i - FTh_n| P_i / FT \quad [8]$$

Se trata del concepto equivalente, referido ahora a la financiación total por persona recibida en cada territorio (FTh_i) y el promedio nacional (FTh_n), y en porcentaje sobre la financiación total recibida.

Con carácter complementario, se proponen asimismo los dos indicadores siguientes:

- RNP (*reducción de la nivelación pendiente*)

$$RNP1 = INP_0 - INP_1 \quad [9]$$

$$RNP2 = INP_1 / INP_0 \quad [10]$$

Se trata de la diferencia ($RNP1$) o del cociente ($RNP2$) entre los anteriores indicadores, con la finalidad de valorar los resultados alcanzados en el proceso de nivelación, respecto a la referencia de partida.

- CCT (*complemento de la capacidad tributaria*)

²⁰ La hipótesis de partida es que el valor de este indicador será creciente conforme aumente el grado en que la financiación territorial dependa de la capacidad tributaria de cada jurisdicción, y reduzca su dependencia de la Hacienda central.

$$CCT = \sum |FT_i - CT_i| / CT \quad [11]$$

Se trata del volumen total de recursos que se incorporan a la financiación total a través del sistema de nivelación, y normalizado con referencia a la capacidad tributaria de las comunidades²¹.

c2) Indicadores de distorsiones de la nivelación

Con estos indicadores se trata de calibrar la importancia de las distorsiones que se producen en el proceso de nivelación (sobrenivelaciones y desnivelaciones) de forma normalizada. Los indicadores que se proponen son:

- *IS (intensidad de las sobrenivelaciones)*

$$IS = \sum |FTh_i - FTh_n| P_i / FT ; i \in C_s \quad [12]$$

siendo C_s el subconjunto de las comunidades en las que aparece sobrenivelación. Representa la distancia entre la financiación total recibida por cada territorio (FTh_i) y el promedio nacional (FTh_n), medida en términos de los recursos que deberían transferirse a (o retirarse de) cada territorio, hasta alcanzar la nivelación perfecta, con referencia exclusiva a las comunidades en las que se presenta sobrenivelación. El indicador se normaliza como porcentaje sobre la financiación total recibida.

- *ID (intensidad de las desnivelaciones)*

$$ID = \sum |FTh_i - CTh_i| P_i / FT ; i \in C_D \quad [13]$$

siendo C_D el subconjunto de las comunidades en las que aparece desnivelación. Representa la distancia entre la financiación total recibida por cada territorio y su capacidad tributaria, medida en términos de los recursos que deberían transferirse a (o retirarse de) cada territorio, hasta restablecer la situación inicial, *con referencia exclusiva a las comunidades en las que se presenta desnivelación*. El indicador se normaliza como porcentaje sobre la financiación total recibida.

²¹ En este caso, la hipótesis de partida es que el valor de este indicador será decreciente conforme aumente el grado en que la financiación territorial dependa de la capacidad tributaria de cada jurisdicción, y reduzca su dependencia de la Hacienda central.

- *IGD (intensidad global de las distorsiones)*

$$IGD = IS + ID \quad [14]$$

Es la suma de los dos indicadores anteriores. Representa el volumen de recursos que deberían transferirse a (o retirarse de) cada territorio, hasta eliminar las distorsiones generadas en el proceso de nivelación. Su referencia, por tanto, son exclusivamente *las comunidades en las que se presenta sobrenivelación o desnivelación*. El indicador está normalizado como porcentaje sobre la financiación total recibida.

3.2. Análisis de los resultados

Los resultados obtenidos del cálculo de los anteriores indicadores desde la entrada en vigor del actual sistema de financiación autonómica, y para los ejercicios 2002 a 2008, en que estuvo vigente el sistema aprobado en los Acuerdos de 2001, se resumen a continuación.²² Para su análisis, seguiremos la estructura que desarrollamos en el apartado anterior.

A) Indicadores de dispersión

Las Tablas 5 y 6 recogen los resultados para el indicador de *recorrido total* (o *diferencia entre extremos*) de las variables vinculadas con los mecanismos de nivelación en el modelo anterior y en el vigente:

Tabla 5. Indicadores de dispersión: recorrido total (2002-2008)

Euros por habitante	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
Capacidad tributaria propia	1.133,31	1.182,43	1.231,48	1.349,41	1.523,67	1.614,97	1.448,8	1.354,87
Financiación total garantizada	575,69	670,67	693,46	796,45	928,31	1.044,47	974,40	811,92
Reducción de la dispersión (%)	49,20	43,28	43,69	40,98	39,07	35,33	32,74	40,61
Índice	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
Capacidad tributaria propia	98,80	98,22	96,20	96,69	98,77	100,1	98,34	98,16
Financiación total garantizada	33,24	36,82	36,08	38,02	40,06	42,83	45,22	38,89
Reducción de la dispersión (%)	66,36	62,52	62,49	60,67	59,44	57,22	54,02	60,39

²² Los resultados detallados pueden solicitarse a los autores.

Tabla 6. Indicadores de dispersión: recorrido total (2009-2013)

Euros por habitante	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
Capacidad tributaria propia	1.599,84	1.807,05	1.799,44	1.784,08	1.805,23	1.759,13
Financiación total	724,31	978,04	970,37	903,75	1.015,09	921,91
Reducción de la dispersión (%)	53,60	45,88	46,07	49,34	43,77	47,73
Índice	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Capacidad tributaria propia	90,99	91,23	91,95	94,03	92,62	92,16
Financiación total	35,37	39,64	40,90	39,99	45,11	40,20
Reducción de la dispersión (%)	61,13	56,55	55,52	57,48	51,30	56,39

La comparación entre ambos cuadros no ofrece unos resultados concluyentes en relación con la eficacia de los mecanismos de nivelación en ambos modelos. Aunque se aprecia, en promedio, una reducción del recorrido de la distribución de los índices de capacidad tributaria por persona, la dispersión aumenta cuando atendemos a la distribución de los índices de financiación total por unidad de necesidad.

En cuanto a la *desviación típica*, las Tablas 7 y 8 muestran un panorama similar: el recorrido de la distribución de los índices de capacidad tributaria por persona se reduce ligeramente y, aunque en este caso el recorrido de la distribución de los índices de financiación total por unidad de necesidad también muestra, en promedio, una ligerísima disminución, la evidencia no parece concluyente.

Tabla 7. Indicadores de dispersión: desviación típica (2002-2008)

Euros por habitante	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
Capacidad tributaria propia	299,25	307,97	318,04	342,46	376,72	388,29	344,23	339,57
Financiación total garantizada	142,74	176,01	184,69	208,67	242,70	271,60	254,56	211,57
Reducción de la dispersión (%)	52,30	42,85	41,93	39,07	35,57	30,05	26,05	38,26
Índice	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
Capacidad tributaria propia	26,09	25,58	24,85	24,54	24,42	24,07	23,37	24,70
Financiación total garantizada	8,24	9,66	9,61	9,96	10,47	11,14	11,81	10,13
Reducción de la dispersión (%)	68,41	62,23	61,32	59,40	57,11	53,73	49,44	58,81

Tabla 8. Indicadores de dispersión: desviación típica (2009-2013)

Euros por habitante	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
Capacidad tributaria propia	382,50	433,43	432,34	427,68	423,84	419,96
Financiación total	183,61	239,11	241,30	225,57	256,84	229,29
Reducción de la dispersión (%)	52,00	44,83	44,19	47,26	39,40	45,53
Índice	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Capacidad tributaria propia	21,75	21,88	22,09	22,54	21,75	22,00
Financiación total	8,75	9,69	10,17	9,98	11,41	10,00
Reducción de la dispersión (%)	59,79	55,71	53,96	55,72	47,52	54,54

B) *Indicadores de reordenación*

El análisis de la información que nos proporcionan los indicadores de reordenación *IR1* e *IR2* sí permite, en cambio, ofrecer una valoración positiva sobre el funcionamiento del modelo de financiación vigente, respecto de los resultados del modelo anterior. Como muestran las Tablas 9 y 10, el valor de ambos indicadores experimenta un significativo descenso, de manera que en todos los años de la serie los valores se encuentran significativamente por debajo de los mínimos del periodo 2002-2008.

Tabla 9. Indicadores de reordenación (2002-2008)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
<i>IR1</i>	0,77	0,67	0,71	0,73	0,71	0,75	0,63	0,71
<i>IR2</i>	0,59	0,47	0,55	0,56	0,54	0,56	0,46	0,53

Tabla 10. Indicadores de reordenación (2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
<i>IR1</i>	0,36	0,46	0,41	0,43	0,41	0,41
<i>IR2</i>	0,17	0,29	0,24	0,26	0,26	0,24

C) *Indicadores de intensidad de la nivelación y de sus distorsiones*c1) *Indicadores de intensidad de la nivelación*

- *INP₀* (intensidad de la nivelación pendiente inicial)

Las Tablas 11 y 12 muestran los resultados obtenidos para este indicador:

Tabla 11. Intensidad de la nivelación pendiente inicial (2002-2008)

Miles de euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
CCAA régimen común	10.225.765	10.611.594	11.029.466	12.197.889	13.796.292	14.785.531	13.810.904	
Porcentaje sobre CT	22,85	22,10	21,35	21,19	21,38	21,66	21,68	21,75
Porcentaje sobre FTG	15,13	14,61	14,22	14,12	14,23	14,33	14,82	14,49

Tabla 12. Intensidad de la nivelación pendiente inicial (2009-2013)

Miles de euros	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
CCAA régimen común	15.306.886	16.521.037	16.845.235	16.676.371	16.605.396	
Porcentaje sobre CT	19,88	18,94	19,47	19,86	19,31	19,49
Porcentaje sobre FT	16,65	15,20	16,06	16,67	16,72	16,26

Puede apreciarse que el volumen de recursos que sería preciso movilizar²³ para asegurar una nivelación perfecta, antes de que los mecanismos de nivelación del sistema ejerzan su efecto, ha aumentado con el modelo vigente. Se trata de un comportamiento que se ajusta a las predicciones de la teoría, en la medida en que el modelo de 2009 redujo la dependencia financiera de las CCAA respecto de la Hacienda central, con una mayor vinculación a sus capacidades tributarias. La desigualdad en la distribución de estas últimas determina que se haga preciso reforzar los mecanismos de nivelación del modelo, para reducir estas mayores desigualdades de partida.

Este resultado se aprecia también cuando normalizamos este indicador como porcentaje sobre la financiación total del sistema. El resultado opuesto que se observa cuando se calcula el porcentaje que representa sobre la capacidad tributaria total obedece al fuerte incremento que experimenta esta variable, como consecuencia de la elevación del porcentaje de participación en el IRPF, IVA e impuestos especiales.

- INP_i (*intensidad de la nivelación pendiente final*)

Las Tablas 13 y 14 muestran los resultados obtenidos para este indicador:

²³ En forma de transferencias de suma fija, positivas o negativas, y con independencia de su saldo agregado.

Tabla 13. Intensidad de la nivelación pendiente final (2002-2008)

Miles de euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
CCAA régimen común	2.939.439	3.521.909	3.730.820	4.512.546	5.295.814	5.985.327	5.293.328	
Porcentaje sobre CT	6,57	7,34	7,22	7,84	8,21	8,77	8,31	7,75
Porcentaje sobre FTG	4,35	4,85	4,81	5,22	5,46	5,80	5,68	5,17

Tabla 14. Intensidad de la nivelación pendiente final (2009-2013)

Miles de euros	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
CCAA régimen común	6.618.220	6.275.007	6.307.017	5.605.989	5.578.513	
Porcentaje sobre CT	8,60	7,19	7,29	6,68	6,49	7,25
Porcentaje sobre FT	7,20	5,77	6,01	5,60	5,62	6,04

Puede apreciarse que el volumen de recursos que sería preciso movilizar para asegurar una nivelación perfecta, después de que el funcionamiento de los mecanismos de nivelación del sistema ejerzan su efecto, también ha aumentado con el modelo vigente. Sin embargo, se aprecia en su evolución una tendencia ligeramente decreciente, que contrasta con la evolución creciente que –salvo en su último ejercicio de aplicación– ofrecía esta variable en el sistema anterior. Este resultado se aprecia también cuando calculamos este indicador como porcentaje sobre la financiación total del sistema, y sobre la capacidad tributaria total.

- *RNP (reducción de la nivelación pendiente)*

Las Tablas 15 y 16 muestran los resultados obtenidos para este indicador:

Tabla 15. Reducción de la nivelación pendiente (2002-2008)

Miles de euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
CCAA régimen común	7.286.326	7.089.685	7.298.645	7.685.342	8.500.477	8.800.203	8.517.575	
Porcentaje sobre CT	16,28	14,77	14,13	13,35	13,17	12,89	13,37	14,00
Porcentaje sobre FTG	10,78	9,76	9,41	8,90	8,77	8,53	9,14	9,33
Porc. sobre valor inicial	28,75	33,19	33,83	36,99	38,39	40,48	38,33	35,71

Tabla 16. Reducción de la nivelación pendiente (2009-2013)

Miles de euros	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
CCAA régimen común	8.688.665	10.246.030	10.538.218	11.070.381	11.026.882	
Porcentaje sobre CT	11,28	11,74	12,18	13,18	12,82	12,24
Porcentaje sobre FTG	9,45	9,43	10,05	11,07	11,10	10,22
Porcentaje sobre valor inicial	43,24	37,98	37,44	33,62	33,59	37,17

Como puede apreciarse, el funcionamiento de los mecanismos de nivelación en el modelo de financiación actual presenta una mayor reducción de la nivelación pendiente (*RNP1*), valorada en cifras absolutas, y que guarda coherencia con la mayor intensidad de la nivelación pendiente inicial, en un modelo en el que se ha incrementado la capacidad tributaria de los gobiernos subcentrales. El mismo resultado se alcanza cuando la comparación se lleva a cabo en cifras relativas, como porcentaje de la financiación total, y que el cálculo como porcentaje de la capacidad tributaria total ofrezca cifras inferiores únicamente refleje el efecto del incremento de dicha capacidad en el modelo vigente.

Probablemente, el índice más inequívoco puede ser el que expresa dicha reducción como porcentaje sobre el valor inicial (*RNP2*), que es invariante respecto de las bases de la comparación, y que muestra la superioridad de los mecanismos de nivelación del actual modelo respecto de los de su predecesor.

- *CCT (complemento de la capacidad tributaria)*

Las Tablas 17 y 18 muestran los resultados obtenidos para este indicador:

Tabla 17. Complemento de la capacidad tributaria (2002-2008)

Miles de euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
CCAA régimen común	22.824.762	24.637.603	25.899.879	28.833.020	32.410.562	34.923.819	29.470.935	
Porcentaje sobre CT	51,00	51,31	50,14	50,09	50,23	51,17	46,27	50,03
Porcentaje sobre FTG	33,78	33,91	33,39	33,37	33,43	33,85	31,63	33,34

Tabla 18. Complemento de la capacidad tributaria (2009-2013)

Miles de euros	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
CCAA régimen común	14.914.488	21.424.222	18.366.864	16.058.696	13.299.518	
Porcentaje sobre CT	19,37	24,55	21,23	19,12	15,46	19,95
Porcentaje sobre FT	16,23	19,71	17,51	16,05	13,39	16,58

En este caso, el indicador muestra una importante reducción de las diferencias entre capacidad tributaria y financiación total de las comunidades de régimen común, en el modelo vigente. Este resultado coincide nuevamente con lo que cabía esperar, en la medida en que el modelo aprobado en 2009 se caracteriza por reforzar el peso de la capacidad tributaria de las comunidades dentro del sistema de financiación.

c2) Indicadores de distorsiones de la nivelación

- *IS (intensidad de las sobrenivelaciones)*

Tabla 19. Intensidad de las sobrenivelaciones (2002-2008)

Miles de euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
CCAA régimen común	1.665.955	1.994.978	2.127.665	2.689.764	3.076.290	3.322.869	2.022.198	
Porcentaje sobre CT	3,72	4,16	4,12	4,67	4,77	4,87	3,18	4,21
Porcentaje sobre FTG	2,47	2,75	2,74	3,11	3,17	3,22	2,17	2,8

Tabla 20. Intensidad de las sobrenivelaciones (2009-2013)

Miles de euros	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
CCAA régimen común	97.046	504.272	323.736	385.672	430.738	
Porcentaje sobre CT	0,13	0,58	0,37	0,46	0,50	0,41
Porcentaje sobre FT	0,11	0,46	0,31	0,39	0,43	0,34

El indicador que proponemos muestra una clara reducción de la importancia de las sobrenivelaciones en el sistema de 2009, incluso en cifras absolutas.

- *ID (intensidad de las desnivelaciones)*

Las Tablas 21 y 22 muestran los resultados obtenidos para este indicador:

Tabla 21. Intensidad de las desnivelaciones (2002-2008)

Miles de euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
CCAA régimen común	716.412	891.890	906.795	995.769	1.124.014	1.347.162	961.730	
Porcentaje sobre CT	1,60	1,86	1,76	1,73	1,74	1,97	1,51	1,74
Porcentaje sobre FTG	1,06	1,23	1,17	1,15	1,16	1,31	1,03	1,16

Tabla 22. Intensidad de las desnivelaciones (2009-2013)

Miles de euros	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
CCAA régimen común	163.776	596.729	507.587	426.634	469.478	
Porcentaje sobre CT	0,21	0,68	0,59	0,51	0,55	0,51
Porcentaje sobre FT	0,18	0,55	0,48	0,43	0,47	0,42

En este caso, se aprecia igualmente una disminución de la importancia de este segundo tipo de distorsiones, aunque la reducción no es tan intensa –en proporción– como la que registraba el indicador anterior.

- *IGD (intensidad global de las distorsiones)*

Las Tablas 23 y 24 muestran los resultados obtenidos para este indicador:

Tabla 23. Intensidad global de las distorsiones (2002-2008)

Miles de euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
CCAA régimen común	2.382.367	2.886.868	3.034.461	3.685.533	3.975.926	4.670.032	2.983.928	
Porcentaje sobre CT	5,32	6,01	5,87	6,40	6,16	6,84	4,69	5,90
Porcentaje sobre FTG	3,53	3,97	3,91	4,27	4,10	4,53	3,20	3,93

Tabla 24. Intensidad global de las distorsiones (2009-2013)

K€	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
CCAA régimen común	260.823	1.101.001	831.323	812.307	900.217	
Porcentaje sobre CT	0,34	1,26	0,96	0,97	1,05	0,92
Porcentaje sobre FT	0,28	1,01	0,79	0,81	0,91	0,76

Este indicador, construido como suma de los dos anteriores, pone de manifiesto la importante reducción en el tamaño absoluto y relativo de las distorsiones de la nivelación que se ha conseguido con la implantación del modelo actualmente vigente.

4. Conclusiones

El sistema de financiación vigente, acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y materializado en la Ley 22/2009, tenía como objetivo primario intentar corregir algunas de las disfuncionalidades afloradas en el sistema de financiación aprobado en 2001.

En este trabajo no se pretendía llevar a cabo una evaluación completa y exhaustiva del modelo vigente, sino que se ha centrado de manera específica en el análisis del funcionamiento de los mecanismos de nivelación del sistema y, más concretamente, en su capacidad para reducir las principales distorsiones que se criticaban en el modelo de 2001: la presencia de *sobrenivelaciones* y *desnivelaciones* (que ponían en cuestión la existencia de un verdadero criterio de equidad subyacente al modelo) y –con mayor trascendencia en el debate político– las *reordenaciones* o alteraciones en el *ranking* de las comunidades según su financiación total per cápita, respecto a su ordenación inicial en función de su capacidad tributaria.

Para llevar a cabo esta tarea, hemos presentado, junto a los indicadores de *recorrido total* y *desviación típica* habituales en la literatura (que en este caso no parecían aportar resultados concluyentes) un conjunto de indicadores nuevos que pueden constituir una aportación a la literatura especializada en este campo, y en el que se han tratado de integrar elementos procedentes de otras áreas de la ciencia económica, como los estudios de convergencia real en el análisis macroeconómico del desarrollo, o los de intensidad y magnitud de la pobreza, en la teoría económica de la distribución.

En primer lugar, se han desarrollado dos *indicadores de reordenación* (*IR1* e *IR2*), que constituyen –respectivamente– una normalización del análisis heurístico de Loscos (2013) y Loscos y Ruiz-Huerta (2015), y una adaptación del índice de concordancia de rangos de Kendall utilizado en los estudios de convergencia macroeconómica real. Su aplicación al análisis comparado de las liquidaciones de los periodos 2002-2008 y 2009-2013 han puesto de manifiesto una significativa disminución de la prevalencia e intensidad de estas distorsiones tras la implantación del modelo de la Ley 22/2009.

En segundo lugar, se han propuesto dos indicadores de *intensidad de la nivelación pendiente* (inicial y final), a los que se añaden otros dos, de *reducción de la nivelación pendiente* y de *complemento de la capacidad tributaria*, respectivamente. Su análisis pone de manifiesto que la reforma de 2009, que reducía la dependencia financiera de las comunidades de régimen común respecto de la Hacienda central, reforzando sus capacidades tributarias propias, llevaba asociado un riesgo de mayores desequilibrios interterritoriales, que requerían unos mecanismos de nivelación más potentes. Nuestros resultados reflejan con claridad tanto ese incremento de la *intensidad de la nivelación pendiente inicial* como la mayor capacidad de *reducción de la nivelación pendiente* por parte del nuevo modelo, que impide que el incremento registrado en la intensidad de la nivelación pendiente inicial se traslade sin correcciones al resultado final de las liquidaciones. Del mismo modo, el refuerzo de la capacidad tributaria propia como fundamento del sistema de financiación, y el diseño del Fondo de Garantía de financiación

de los servicios públicos fundamentales como pieza central de los mecanismos de nivelación central del sistema, introducen un componente de nivelación horizontal explícito dentro del sistema de financiación, que se refleja en una disminución del indicador de *complemento de la capacidad tributaria*.

Finalmente, se han desarrollado dos indicadores de *intensidad de las sobrenivelaciones* e *intensidad de las desnivelaciones* (que se agregan en un índice global de *intensidad de las distorsiones*) y que ponen de manifiesto un importante grado de reducción de las mismas tras la reforma de 2009.

A la vista de todos estos resultados, podemos decir que nuestra hipótesis de partida, que se centraba en confirmar el trabajo heurístico de Loscos (2013) y Loscos-Ruiz Huerta (2015) sobre si los mecanismos de nivelación incorporados en la Ley 22/2009 mostrarían un aumento en la intensidad de la nivelación, y una disminución de las distorsiones (*reordenaciones, sobrenivelaciones y desnivelaciones*) respecto a los resultados del sistema de 2001, parece haber quedado validada.

Asimismo esperamos que el conjunto de indicadores que hemos desarrollado en este trabajo sea de utilidad e interés de cara a las evaluaciones quinquenales que se llevarán a cabo en el modelo de financiación, según se recoge en la Disposición adicional séptima de la Ley 22/2009, y para su evaluación de contraste con sistemas comparados.

Referencias bibliográficas

- ARELLANO GARZA, M. M. (2006): «La convergencia regional en España y las causas de convergencia del PIB per cápita en Cataluña»; en *Ensayos* XXV(2); pp. 57-80.
- BOYLE, G. E. y MCCARTHY, T. G. (1997): «A simple measure of β -convergence»; en *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 59(2); pp. 257-264.
- BOYLE, G. E. y MCCARTHY, T. G. (1999): «Simple measures of convergence in per cápita GDP: A note on some further international evidence»; en *Applied Economics Letters* 6(6); pp. 343-347. [Versión de 1997 accesible en internet: <http://repec.maynoothuniversity.ie/mayecw-files/N751197.pdf>. Citamos por esta última].
- DELGADO RIVERO, F. J. (2009): «Presión fiscal en la Unión Europea: Un análisis de beta, sigma y gamma convergencia»; en *Revista de Economía Mundial* (22); pp. 141-166.
- FERRI, J., dir. (2013): *Política y Gobierno en el Estado Autonomico*. Valencia, Tirant lo Blanch-INAP.
- GALLEGU, R., dir. (2016): *Descentralización y desigualdad en el estado autonomico*. Valencia, Tirant lo Blanch.

- IEB [INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA] (2010): *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*. Barcelona, IEB (Cátedra de Federalismo Fiscal).
- IEF [INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES] (2008): *Informe sobre financiación autonómica* (abril 2008) (*inédito*). Madrid.
- LÓPEZ THOMAZ, P. (2015): *Evaluación del modelo de financiación de las CCAA de régimen común recogido en la Ley 22/2009: Análisis de sus mecanismos de nivelación* (Tesis doctoral inédita). Madrid, Universidad Complutense.
- LOSCOS, J. (2013): «Los sistemas de financiación», en FERRI (dir.) (2013), pp. 181-267.
- LOSCOS, J. y RUIZ-HUERTA, J. (2015): «Los sistemas de financiación y su impacto en la desigualdad»; en GALLEGU, R., dir.: *Descentralización y desigualdad en el estado autonómico*; pp. 79-118.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. y GARCÍA DÍAZ, M. Á. (2010): «La reforma del modelo de financiación autonómica de 2001: Una valoración del Acuerdo de julio de 2009»; *Informe sobre Federalismo fiscal en España '09*. IEB; pp. 38-61.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.; GARCÍA DÍAZ, M. Á.; HERRERO, A.; LOSCOS, J.; VIZÁN, C. (2012): «Un análisis del concierto económico: Reflexiones sobre su extensión a otras comunidades»; *Proyecto de investigación* n.º 188/2011. Madrid, IEF.
- SIEGEL, S. (1956): *Nonparametric Statistics for the Behavioural Sciences*. McGraw-Hill, Nueva York.
- VÁZQUEZ VICENTE, G. (2010): «Convergencia real en Centroamérica: evidencia empírica para el periodo 1990-2005»; en REY TRISTÁN, E. y CALVO GONZÁLEZ, P., eds.: *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional*. Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos; pp. 3059-3079.
- VILLAR, E.; QUESADA, J. M. y BARRILAO, P. E. (2011): «¿Existe convergencia en fiscalidad medioambiental en la UE-15?»; Comunicación presentada en la *XIV Reunión Economía Mundial* (Jaén, 30 mayo - 1 junio). Accesible en <http://xivrem.ujaen.es/wp-content/uploads/2011/11/107-R-158M809.pdf>.



ANALIZANDO CRÍTICAMENTE LA NIVELACIÓN EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ESTIMAR LAS VARIABLES DISTRIBUTIVAS Y ALTERNATIVA DE REFORMA

Luis Ángel Hierro y Pedro Atienza Montero
Universidad de Sevilla

Resumen

El sistema de nivelación del modelo de 2009 se caracteriza sobre todo por su complejidad, opacidad y ausencia de un criterio sencillo, claro y explícito de nivelación de los recursos. Así pues, en este trabajo se propone una metodología novedosa para detectar las variables de reparto implícitas en el modelo, resultando que las variables relevantes de reparto son la población, con una ponderación real inferior a la prevista legalmente, y la población protegida, con una ponderación mucho mayor a la prevista (el 70 %); además, se detecta que existe un trato singular a las CCAA de Extremadura, Cantabria y Canarias. Asimismo se propone un sistema de nivelación sencillo y transparente consistente en el establecimiento de una única transferencia de suficiencia y nivelación definida como la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de financiación de cada CA y la recaudación normativa de tributos, proponiéndose dos escenarios de estimación de dichas necesidades: uno primero de nivelación total según la población ajustada y otro de nivelación parcial a población real.

Abstract

The equalization system of the model of 2009 is characterized mainly by its complexity, opacity and absence of a simple, clear and explicit criterion of equalization of resources. In this paper is proposed a novel method to detect the implicit variables of distribution in the model, resulting that the relevant variables are the population, with a real weight lower than the established legally, and the protected population, population covered by the public health system, with a real weight much higher than the established (70 %); other resultat is that there is a specific treatment to Autonomous Communities (CA) of Extremadura, Cantabria and the Canary Islands. It is also proposed an equalization system simple and transparent, consisting of the establishment of a single Transfer of Sufficiency and Equalization defined as the difference, positive or negative, between the Financing Needs and the tax collection of each C.A. We propose two scenarios for estimating the Financing Needs: first, complete equalization according to the adjusted population and, second, a partial equalization according to real population.

1. Introducción

La mayor parte de los modelos de financiación autonómica¹ han sido resultado de las presiones y acuerdos, alcanzados muchas veces *in extremis*, entre el Gobierno central y las comunidades autónomas (CCAA). Cuando los Gobiernos han estado fundados en una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados los modelos han estado más claramente estructurados (modelos 1987, 1992 y 2002), percibiéndose en los mismos que han sido ideados desde la concepción unitaria del o de los Ministerios proponentes y que las fisuras, cuando existen, son mucho menores. Por el contrario, cuando los Gobiernos han estado en minoría en el Congreso de los Diputados y han necesitado de apoyos (reforma 1995 y modelos 1997 y 2009), el resultado ha sido una arquitectura irregular y una mayor complejidad.

¹ Anótese en relación al uso que se hace en el presente trabajo de los términos financiación autonómica, comunidades autónomas, sistema de financiación, modelo de financiación[...], que si bien no se apellidan están siempre referidos a las CCAA de régimen común y no al conjunto completo de las mismas.

De estos últimos, el modelo de 2009 es el más claro ejemplo de un modelo de financiación autonómica construido sobre presiones y acuerdos políticos. El modelo fue, desde su concepción, un intento de satisfacer las demandas de los partidos que otorgaban estabilidad al Gobierno. Ello unido a las inercias de modelos anteriores y a las presiones de las distintas CCAA, sobre todo de aquellas que habían conseguido introducir en las reformas de sus Estatutos aspectos que podían tener reflejo en la financiación autonómica, dio como resultado una especie de «Frankenstein», complejo, contradictorio, inconsistente y con resultados distributivos injustificados e imprevisibles.

Estas características no han hecho otra cosa que fomentar el análisis crítico de los académicos y la proliferación de artículos dedicados a intentar ofrecer luz sobre el modelo y su funcionamiento. Este artículo es uno más de ellos, enfocado desde una perspectiva crítica, y entendemos que novedosa, para conocer el proceso efectivo de nivelación implícito en el modelo de 2009 y proponer alternativas.

Para ello hemos organizado el trabajo como sigue. En el segundo apartado realizamos una breve descripción del modelo, distinguiendo sus componentes, el funcionamiento real del modelo, e intentando deducir el interés último de sus autores en materia de nivelación a partir de una reflexión sobre el Fondo de Competitividad, verdadero mecanismo de cierre del modelo. En el tercer apartado repasamos someramente las principales críticas realizadas al modelo por los investigadores, obviamente sin ánimo de exhaustividad dada la cantidad de trabajos que han abordado el tema. En el cuarto apartado aportamos un instrumento metodológico para determinar las variables que realmente influyen en la distribución de recursos entre CCAA. Ello nos va a permitir poner de manifiesto la ineficacia de determinadas variables de reparto y la importancia de ciertos tratos singulares a determinadas CCAA y, además, valorar si el modelo produce nivelación parcial o total, algo por cierto muy debatido. Para completar el trabajo, en el quinto apartado presentamos una propuesta de modelo de financiación que simplificaría al máximo el sistema y que presenta como virtud, la estabilidad dinámica, la asociación del problema de la suficiencia al equilibrio vertical entre gasto e ingreso de la Administración central y las CCAA, y la transparencia de la nivelación. Finalmente el último apartado resume nuestras conclusiones.

2. Una breve disección del modelo de nivelación de 2009

a. Anatomía del modelo

La característica fundamental que define el modelo de financiación de 2009 es su complejo e inescrutable sistema de nivelación, sin duda el sistema menos transparente de cuantos se han aplicado en los 30 años de modelos de financiación autonómica.

En apariencia el mismo consta de tres fondos: el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), Fondo de Suficiencia Global (FS) y Fondos de Convergencia

Autonómica (FCA), que en realidad son cinco, ya que los FCA son dos, el Fondo de Competitividad (FCp) y el Fondo de Cooperación (FCoo), y este último a su vez se subdivide en dos subfondos (FCoo-S1 y FCoo-S2).

No obstante, cuando nos adentramos en su estudio podemos ver que el modelo incorpora otros 9 instrumentos que no están nominados legalmente como fondos, por eso nosotros los denominaremos pseudofondos, pero que en realidad lo son y que en muchos casos inciden más en la distribución de recursos y, por tanto, en la nivelación que algunos reconocidos como tales.

Por una parte el modelo incluye siete pseudofondos, cinco repartidos en la liquidación de 2009 y dos repartidos en la de 2010, que aparecen con la denominación de *recursos adicionales* (RA) y que en realidad son fondos que se reparten según sus propios criterios, en el año para el que están previstos, y que posteriormente se consolidan para el resto de años quedando inmersos en el cálculo del FGSPF y del FS. Junto a estos existen otros dos pseudofondos: la garantía prevista en la Disposición adicional tercera de la Ley 22/2009 (DA3), que es el complemento del FCp y que constituye un nuevo fondo de nivelación adicional para las CCAA con mayores recursos tributarios; y la financiación de las competencias no homogéneas (CNH), que no es otra cosa que un mecanismo más de nivelación para financiar competencias singulares y que tiene una función instrumental para calcular otros fondos.

En definitiva, en la nivelación en el modelo de 2009 están implicados un total de 14 fondos o pseudofondos, que son los que aparecen en la Tabla 1².

² Además de los fondos citados y al margen del sistema de financiación, existen otros dos fondos que nunca antes habían existido y que afectan a los recursos financieros de las CCAA, es decir a los que reciben en forma de préstamos y que tienen obligación de devolver. Estos dos fondos son el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y el Mecanismo de Pago a Proveedores (MPP), y si bien no están relacionados con el sistema de financiación de forma directa sí lo están de forma indirecta, ya que ante las restricciones de liquidez a las que se vieron sometidas las CCAA durante la crisis de deuda soberana, sufrida por el ataque especulativo al euro, los mismos han sido determinantes para garantizar la suficiencia de ingresos de las CCAA.

Tabla1. Fondos o pseudofondos que forman parte de la nivelación del modelo de financiación de las CCAA vigente desde 2009

Fase de nivelación en la que opera	Fondo / pseudofondo	Aplicación	Objetivo			
Primera Fase	Fondo de Garantía De Servicios Públicos Fundamentales	FGSPF	Periodo de vigencia	Financiar a población ajustada		
	Fondo de suficiencia global	FS	Periodo de vigencia	Garantizar el <i>status quo</i>		
	Recursos adicionales (RA)	Artículo 5 - Ley 22/2009	5A-I	2009	Actualización de variables de población ajustada	
			5A-II	2009	Aumentar el FGSPF y atender sobrecostes por dependencia	
			5B-I	2009	Compensar CCAA c	
			5B-II	2009	Compensar CCAA menos pobladas	
			5B-III	2009	Compensar a CCAA bilingües	
			Artículo 6 - Ley 22/2009	6A	2010	Aumentar la financiación para dependencia
			6B	2010	Aumentar el FGSPF	
Segunda Fase	Fondos de Convergencia (FC)	Fondo de Cooperación	FCoo-S1	Periodo de vigencia	Complementar el Fondo de Compensación Interterritorial	
			FCoo-S2	Periodo de vigencia	Compensar a CCAA con menor crecimiento de población	
		Fondo de Competitividad	FCp	Periodo de vigencia	Compensar a las CCAA con financiación previa inferior a la media por habitante ajustado/eliminar las transferencias negativas de los FGSPF y FS	
	Disposición adicional tercera - Ley 22/2009	DAT	Periodo de vigencia	Eliminar las transferencias negativas de los FGSPF y FS		
Ambas Fases	Financiación de las competencias no homogéneas	CNH	Periodo de vigencia	Fondo instrumental: 1.ª fase: garantizar el <i>status quo</i> ; 2.ª fase: homogeneizar competencias		

b. Fisiología del modelo

Si complicado es el modelo de nivelación por el conjunto de instrumentos que se incorporan al mismo, aún es más difícil aclarar las funciones que realiza cada uno de ellos.

El modelo aprobado en 2009 produce la nivelación mediante un sistema dividido en dos fases, donde la primera de ellas es cambiante. La primera fase de nivelación es la que podemos denominar «nivelación del *statu quo*». En ella lo que se hace es definir la cuantía inicial a recibir por cada CA en 2009 conservando los recursos obtenidos según el sistema anterior, *statu quo* (SQ), y añadiéndoles los procedentes de los cinco primeros pseudofondos denominados como Recursos Adicionales (RA). El objetivo de esta fase es dotar a las CCAA de los recursos que obtenían en el modelo anterior, para que ninguna pierda, e incrementar la cantidad recibida atendiendo fundamentalmente al crecimiento de la población y al aumento de necesidades como consecuencia de la implementación del sistema de dependencia.

La cantidades que resultan de este reparto, y que son expresivas de la primera fase de la nivelación del año base, son las denominadas necesidades globales de financiación (NGF) y determinan lo que cada CA recibirán en la primera fase. Para financiarlas se definen tres fuentes teóricas de ingresos: el 25 % de los recursos tributarios recaudados por la CA, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) y el Fondo de Suficiencia Global (FS). El primero está dotado por el 75 % de recursos tributarios de todas las CCAA, parte horizontal, y por los RA, y atiende al criterio de población ajustada; y el segundo es vertical y tiene la teórica función de cierre del modelo para mantener el *statu quo* añadiendo o restando a cada CA la cantidad necesaria para que cada CA alcance una financiación igual a sus NGF. Obviamente ni el FGSPF ni el FS aportan nada a la nivelación en el año base ya que la cantidad a recibir por cada CA es la que fijan sus NGF que es independiente de ambos fondos.

Una característica fundamental del modelo es que la forma de cálculo de esta primera fase de la nivelación no se mantiene en el tiempo, ya que no se recalculan año a año las NGF de cada CA según el modelo previo. En realidad las NGF solo se recalculan en 2010 como consecuencia de la incorporación de los dos Pseudofondos por RA de 2010, y para su cálculo no se parte del modelo de financiación previo sino que se toma como punto de partida los recursos tributarios y la transferencia asociada al FGSPF de 2009, a la que se añaden esos nuevos RA.

Para los años 2011 en adelante la primera fase de la nivelación funciona de forma diferente. Las NGF dejan de calcularse y ahora toma relevancia el FGSPF. En el FGSPF se incorporan la totalidad de los RA, que pasan a distribuirse en función a la población ajustada actualizada anualmente, y el FS deja de ser la variable de cierre ya que se calcula actualizando el FS percibido por la CA en el año base con la evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE). Es decir, a partir de 2011 la nivelación viene definida por una variable, el FS, anclada en el criterio distributivo del anterior modelo, y una transferencia, la del FGSPF, calculada según la población ajustada.

A diferencia de la primera fase, la segunda sí se mantiene en el tiempo. En ella se incluyen los denominados Fondos de Convergencia Autonómica (FCA), que son dos con dos objetivos muy distintos: por una parte se añaden recursos adicionales vía el denominado Fondo de Cooperación (FCoo), una especie de Fondo de Compensación Interterritorial-2, que asigna recursos a las CCAA con menor PIB, aunque una parte del mismo se dedica a compensar a las CCAA perdedoras en el primer tramo de nivelación por el decrecimiento de la población; y por otra parte, se introduce la verdadera transferencia de cierre del modelo, el llamado Fondo de Competitividad (FC_p), que corrige las financiaciones por debajo de la media en términos de habitante ajustado a las CCAA y aporta recursos adicionales a las CCAA con ingresos tributarios por encima de la media por habitante ajustado. Esta segunda fase de la nivelación es la que permanece estable desde el año base.

c. La transmutación del modelo

La multiplicación compulsiva de fondos, la existencia de dos fases de nivelación o el cambio de la forma de cálculo de la primera fase, que hacen al modelo complejo e incluso contradictorio, no tienen su origen solo en la concepción del modelo sino que también son fruto de los cambios que este fue sufriendo durante el periodo de negociación del mismo. De hecho los cambios se fueron produciendo hasta el último momento y resultaron importantes para el resultado distributivo final.

Un mecanismo para comprobar, al menos parcialmente, cómo pudieron incidir las negociaciones en el modelo es contrastar los cambios que se produjeron entre los dos textos oficiales de los que disponemos: el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (Acuerdo 6/2009) de fecha 15 de julio de 2009 y el texto de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre de 2009. Comparando ambos vemos cómo el FCp, el mecanismo último de cierre transmutó y cambió una parte importante de la nivelación.

En efecto, si atendemos al Acuerdo, el objetivo del FCp era equiparar la financiación per cápita de las «CCAA con financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa» y su dotación era una cantidad igual a la suma de las dotaciones del FCoo más el Fondo de Compensación Interterritorial. Sin embargo, cuando se aprobó definitivamente la ley el objetivo era equiparar la financiación per cápita de las CCAA «con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa» y la dotación pasaba a ser una cantidad igual a al 75 % de los Recursos Adicionales. Es decir la Ley cambió el objetivo y la dotación del FCp.

En principio parecía, y utilizamos este verbo porque tampoco quedaba muy claro en el Acuerdo, que el objetivo era equiparar la financiación a la media en términos per cápita puros, es decir utilizando la población real, para las CA con recursos inferiores a dicha media y compensar a las CCAA con mayores recursos tributarios hasta su capacidad fiscal, en ese caso sí atendiendo a la relación de dicha capacidad fiscal con la población ajustada. Sin embargo al final se optó por usar como referencia la población ajustada, cambiando de hecho la filosofía del modelo, ya que en la primera fase de la nivelación solo se usa la población ajustada para el 75 % de los recursos mientras que aquí, en la segunda fase, se utiliza el 100 %.

Por su parte es evidente que la dotación del FCp era una preocupación desde el primer momento. Originalmente, en el Acuerdo se referenciaba dicha dotación a las del FCoo más el FCI, como si lo que se pretendiera fuese repartir por la vía del FCp una cuantía equivalente a la asignada al concepto de reequilibrio territorial. Sin embargo, en la Ley se referenció a los RA, que en algunos ejercicios fueron mayores, como si se previera que el FCp no dispondría de dotación suficiente para cumplir su objetivo último. Dicho objetivo último y el problema que para el mismo podía suponer una dotación escasa quedó claro cuando en la Disposición adicional tercera (DAT) de la Ley, se introdujo una compensación adicional para corregir desviaciones no solucionadas por el FCp. Ahí quedó claro que el objetivo del FCp no era otro que intentar eliminar las transferencias negativas de los FGSPF y del FS y que, por tanto, la

teórica aportación de las mismas a la solidaridad desapareciera. El texto de la DAT no deja lugar a dudas en este aspecto:

«Resultado de la aplicación del Fondo de Competitividad.

»[...]En el supuesto de que, en estas comunidades autónomas, el índice de financiación descrito en el apartado 5 del artículo 23 de esta Ley no alcance la unidad después de haberse repartido la totalidad de los recursos del Fondo de Competitividad, el Estado establecerá la compensación teniendo como límite el importe del Fondo de Suficiencia Global negativo».

3. Revisando parte de la visión crítica de los especialistas³

Si hay algo en lo que coincida la literatura es en dos cuestiones: por una parte que el modelo 2009 es demasiado complejo, tal como acabamos de explicar; y por otra, que sus resultados distributivos no siguen un patrón razonable. En este sentido Fernández Leiceaga (2015, p. 167) señala que el modelo «ha intentado conciliar fines alternativos (parcialidad de la nivelación y ordinalidad; aproximación de los recursos por habitante; respeto a las necesidades de gasto; garantía del *statu quo*) situándose en una tierra de nadie que corre el riesgo de descontentar a casi todos y de producir resultados difíciles de explicar según una lógica de equidad» y que «produce resultados arbitrariamente inequitativos, por la acumulación de fines contrapuestos, que dan lugar a la aplicación sucesiva de mecanismos que corrigen parcialmente a los anteriores». Lago y Martínez-Vázquez (2015, p. 5), menos prudentes, afirman que: «El resultado no tiene parangón en la experiencia comparada internacional: un modelo formalmente de nivelación parcial que genera reordenaciones significativas en los *rankings* y que, al final, reparte los recursos de forma no muy diferente a como podría hacerlo un sorteo aleatorio».

A pesar de lo *sui generis* del modelo en cuanto a la nivelación parcial, dicha cuestión ha sido desde el principio objeto de controversia. La crítica en este aspecto va desde el resultado de su aplicación, del que ya hemos visto el calificativo de Lago y Martínez-Vázquez, a su propio fundamento, como hace De la Fuente (2010), para el que la nivelación parcial no tiene sentido alguno ya que, como no existe obligación legal de asignar los recursos del FGSPF a los servicios públicos fundamentales y solo a ellos, «no es posible nivelar totalmente unas cosas sí y otras no» de forma que «si no hay nivelación total para el conjunto de competencias autonómicas, tendremos nivelación parcial para todos los servicios y punto» (De la Fuente, 2010, p. 108). (Véase también Pedraja y Utrilla, 2010 y Lago y Martínez-Vázquez, 2015).

Ya entrando en aspectos menos generales, la forma de calcular la financiación en el año base, que hemos descrito más arriba, ha sido calificada como una «peculiar esquizofrenia» en palabras de De la Fuente (2010, p. 98), puesto que el FS anula el efecto del FGSPF del año

³ Un análisis exhaustivo de las críticas vertidas al modelo excedería con creces el objetivo de este trabajo, de ahí que en el presente apartado solo se repasen los que quizás sean los aspectos más comúnmente criticados del modelo.

inicial 2009. Esta forma de proceder ha recibido críticas de Pedraja y Utrilla (2010), López Laborda y Zabalza (2011), Fernández Leiceaga, (2015) Lago y Martínez-Vázquez (2015) o Hierro y Atienza (2016). También han sido recurrentes las críticas a las variables y a su peso. Por ejemplo, es común la crítica a la desaparición de la cuantía fija representativa de los costes fijos relacionados con las instituciones de autogobierno de las CCAA (De la Fuente, 2010, Pedraja y Utrilla, 2010; Fernández Leiceaga, 2015 o Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán, 2010) y también que no se tomen en cuenta las diferencias en índices de precios entre las distintas CCAA (Fernández Leiceaga, 2015; Pérez y Cucarella, 2015a y 2015b; y De la Fuente, 2015).

La solución propuesta por De la Fuente (2015) a la cuestión de las variables es ligar las ponderaciones al peso porcentual del gasto real de las distintas competencias autonómicas e introducir cambios en las variables, desdoblado el indicador representativo del gasto en educación en población escolar de 3 a 18 años y alumnado de universidades públicas e incluyendo como nuevo indicador representativo del gasto social la población en riesgo de pobreza. (Véase también al respecto Pérez y Cucarella, 2015a).

A pesar de estas críticas, la literatura destaca también algún aspecto positivo (De la Fuente, 2010; Pedraja y Utrilla, 2010; y Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán, 2010) como la actualización de las variables.

Por su parte, la crítica también es importante a los Fondos de Convergencia. En cuanto al Fondo de Cooperación es criticado comúnmente por la literatura. De la Fuente (2010) y Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán (2010) consideran que este fondo no tiene sentido alguno ya que su objetivo está asignado en la Constitución al Fondo de Compensación Interterritorial y Pedraja y Utrilla (2010) encuentran como única explicación de su creación el objetivo político de facilitar el acuerdo. Además De la Fuente (2010) critica que existan dos criterios de elegibilidad sin ninguna relación entre sí y con el objetivo del FCoo.

De otra parte, en lo referido al Fondo de Competitividad, De la Fuente (2010) concluye que es un «parche», que no habría sido necesario si el criterio de equidad inmerso en el FGSPF se hubiera aplicado a todos los recursos, e Hierro y Atienza (2016) lo califican de instrumento «opaco», que acaba dotando de menos recursos en términos relativos a algunas CCAA cuya financiación parte de estar por debajo de la media por habitante ajustado.

Otro aspecto muy criticado del modelo es el referido a la evolución dinámica. Así, De la Fuente considera que la manera de estimar el FS en el año base y su regla de evolución (los ITE) hacen que no haya garantía alguna de convergencia de la distribución real hacia la población ajustada y que en consecuencia «la evolución dependerá de la suerte» (De la Fuente, 2010, p. 99). Hierro y Atienza (2016), calculan la diferencia entre el reparto por habitante si el total de recursos garantizados (todos exceptuando los derivados de los Fondos de Convergencia) se distribuyeran según la población ajustada o respetando el *statu quo* (distribución real) para 2009, y concluyen que la fórmula de cálculo del FS garantizando el *statu quo* está en el origen de importantes discrepancias en la distribución de recursos que no se corrigen en su totalidad una vez añadidos los Fondos de Convergencia. Por su parte, López Laborda y Zabalza (2011)

se plantean el problema de la evolución dinámica como una cuestión de equidad horizontal que no cumple el modelo y que exige que la variación de la participación relativa de una CA en los recursos totales sea igual a la variación relativa de su índice de necesidades.

La conclusión de De la Fuente (2011) en cuanto a la equidad distributiva dinámica del modelo es que la financiación relativa por habitante ajustado mejora cuanto mayor es la capacidad tributaria relativa de la CCAA (mayor renta relativa y mayor peso de la población en edad de trabajar) y empeora cuanto mayores son las necesidades de gasto relativas (mayor crecimiento de la población).

Como se observa de la pequeña muestra de trabajos aquí tratada, si hay algo que no falta son críticas al modelo en todos sus aspectos.

4. Detectando el objetivo real de nivelación del modelo

De todas las críticas a las que se ha visto sometido el modelo de 2009 tal vez la más importante y la más omnicomprendensiva sea la que se refiere a su complejidad. Las liquidaciones anuales de la financiación autonómica de régimen común ocupan entre 50 y 70 páginas de tablas y, a pesar de la información que recogen, para algunos cálculos las fuentes son difíciles de contrastar, lo que denota el nivel de complejidad del modelo. Si además tenemos en cuenta los cambios programados y no programados⁴ entre el año base y los siguientes, realizar un análisis minucioso del modelo y de cada instrumento de nivelación, de su comportamiento y de sus consecuencias se convierte en una tarea titánica.

Ante este grave problema parece adecuado evitar ese tipo de análisis exhaustivo y optar, como han hecho otros autores, por intentar aportar algún instrumento metodológico que nos ofrezca cierta luz sobre el funcionamiento del modelo.

a. Una metodología para conocer el objetivo de la nivelación y las variables de reparto implícitas en el modelo

Uno de los problemas fundamentales, si no el fundamental, del modelo es la ausencia de un objetivo transparente de nivelación. En el año base y en la primera fase de la nivelación el modelo parece perseguir el mantenimiento del *statu quo*, actualizado con los RA asociados al cambio de población. Sin embargo, en la segunda parece pretender combinar la atención a la población ajustada y, sobre todo, recuperar la ordinalidad para repartir los recursos atendiendo a la recaudación tributaria de las CCAA. Finalmente cuando el modelo alcanza la fase estable, a partir del 2011, el objetivo de la primera fase queda difuminado al no calcularse las NGF y

⁴ Téngase en cuenta que durante el periodo de vigencia se han producido importantes cambios en la regulación tributaria que han dado lugar a necesidades de ajustes adicionales, que han complicado aún más el modelo.

quedar el FS como una fuente de financiación más⁵. En definitiva, a diferencia de como ocurre en la mayoría de sistemas de nivelación de países federales, no existe un objetivo nivelador nítido o, al menos, los diseñadores del modelo pretendieron que el mismo no quedara explicitado.

La complejidad del modelo impide mediante su disección conocer las variables que definen realmente el patrón de nivelación, de ahí que debamos recurrir a un sistema de estimación para intentar conocer realmente la influencia de las variables en el reparto final de recursos. El sistema que hemos aplicado es el que a continuación se describe.

El único criterio explícito de nivelación que contiene el modelo es el de la población ajustada, a partir del cual se reparte anualmente el FGSPF. La población ajustada se calcula de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \text{Peso relativo ponderado} = & 0,3 \frac{P_i}{P_{tot}} + 0,018 \frac{S_i}{S_{tot}} + 0,006 \frac{Disp_i}{Disp_{tot}} + 0,006 \frac{Insul_i}{Insul_{tot}} + 0,38 \frac{Pobprot_i}{Pobprot_{tot}} + \\ & + 0,085 \frac{Pobmay65_i}{Pobmay65_{tot}} + 0,205 \frac{Pob016_i}{Pob016_{tot}} \end{aligned} \quad [1]$$

Correspondiendo los subíndices *i* y *tot* a la CA *i* y al conjunto de CCAA de régimen común respectivamente, y siendo:

- *P* : población real
- *S* : superficie
- *Disp* : dispersión de la población, en proporción al número de entidades singulares.
- *Insul* : insularidad, en proporción a la distancia en kilómetros, ponderada por tramos, entre las costas de la península y las capitales insulares.
- *Pobprot* : población protegida equivalente.
- *Pobmay65* : población mayor a 65 años.
- *Pob016* : población entre 0 y 16 años.

Es decir, la participación porcentual de cada CA en el FGSPF (peso relativo ponderado) se calcula como una media ponderada de la participación porcentual de cada CA en las variables de reparto descritas, donde las ponderaciones miden la relevancia de cada variable en términos porcentuales. Nuestro objetivo es conocer en qué medida el reparto final responde a esas variables y cómo cambian esas ponderaciones. El procedimiento que utilizamos para ello consiste en estimar la ecuación siguiente:

⁵ El funcionamiento del FS está sesgado por ser herencia de la antigua Participación en los Ingresos del Estado. En lugar de actualizar las NGF y seguir obteniendo por diferencia el FS, se calcula el FS en el año base y después se le hace evolucionar con los ITE como si de una participación en ingresos se tratara. Ello le hace perder el carácter de variable de cierre y lo transforma en una mera fuente de financiación asociada a los ITE.

$$\frac{\text{Financiación total}_{i,t}}{\text{Financiación total}_{\text{tot},t}} = \beta_1 \frac{P_{i,t}}{P_{\text{tot},t}} + \beta_2 \frac{S_{i,t}}{S_{\text{tot},t}} + \beta_3 \frac{\text{Disp}_{i,t}}{\text{Disp}_{\text{tot},t}} + \beta_4 \frac{\text{Insul}_{i,t}}{\text{Insul}_{\text{tot},t}} + \beta_5 \frac{\text{Pobprot}_{i,t}}{\text{Pobprot}_{\text{tot},t}} + \beta_6 \frac{\text{Pobmay65}_{i,t}}{\text{Pobmay65}_{\text{tot},t}} + \beta_7 \frac{\text{Pob016}_{i,t}}{\text{Pob016}_{\text{tot},t}} + \varepsilon_{i,t} \quad [2]$$

Para ello utilizamos MCO para datos agrupados (*pooled data*) para la distribución final de recursos. Previamente realizamos un ejercicio de valoración de la eficiencia de la técnica realizando una estimación para una teórica distribución del total de recursos atendiendo a la población ajustada. El resultado aparece en el escenario 0 de la Tabla 2 y, como se puede apreciar, la metodología obtiene una estimación donde la suma de los coeficientes β estimados es muy aproximada a 1 y su estimación muy similar a las ponderaciones originales, lo que nos permite considerar la metodología como adecuada.

Tabla 2. Estimación de las ponderaciones de las variables en el reparto del total de financiación

Escenarios	Ponderaciones según la ley 22/2009	Escenarios de estimación			
		0 - Contratación del método	1	2	3
Población total	0,300	0,3005***	1,218***	0,244***	0,265***
Superficie	0,018	0,0178***	0,042***	0,020***	0,017***
Dispersión	0,006	0,0065***	0,000		
Insularidad	0,006	0,0060***	-0,008***		
Población protegida	0,380	0,3764***	0,926***	0,717***	0,699***
Población mayor 65 años	0,085	0,0869***	-0,557***		
Población de 0 a 16 años	0,205	0,2061***	-0,637***		
Dummy Cantabria					0,002***
Dummy Canarias					-0,002***
Dummy Extremadura					0,003***
Constante		-0,0000	0,001***	0,001***	0,001**
Suma coeficientes β		1,0002	0,985	0,982	0,986
R ²		1	0,998	0,9974	0,9978
P-value estad. F		0,000	0,000	0,000	0,000

A continuación estimamos la misma ecuación para el reparto real del total de financiación de las CCAA (escenario 1), y podemos observar cómo los porcentajes cambian sustancialmente de forma que ahora aparecen coeficientes negativos y no significativos y los correspondientes a población total y protegida aumentan sensiblemente. Para contrastar la bondad de esta estimación procedemos a estimar los valores de la financiación que se obtendrían aplicando la ecuación de la estimación y calculamos las diferencias relativas con los valores reales de finan-

ciación. Con ello pretendemos conocer si las diferencias entre lo real y el resultado de nuestra estimación son muy grandes. Con dichos valores construimos la Tabla 3. Como se observa, para el escenario 2 las diferencias mayores al 5 % se encuentran para las CCAA de Cantabria, Extremadura y Canarias, por lo que para intentar reducirlas introducimos variables *dummies* en un escenario 3 para captar su singularidad. El resultado es que dichas CCAA tienen un trato singular y significativo, explicable en el caso canario por su régimen fiscal, que cuando se corrige mejora significativa la estimación.

Tabla 3. Diferencia porcentual entre la financiación estimada y la real. En porcentaje

	Escenario 2						Escenario 3					
	2009	2010	2011	2012	2013	Media período	2009	2010	2011	2012	2013	Media período
Cataluña	-3,4	0,1	-0,5	0,0	0,1	-0,7	-3,29	0,16	-0,41	0,13	0,21	-0,61
Galicia	4,7	2,1	2,3	-2,5	-1,7	0,9	4,22	1,71	1,86	-2,9	-2,19	0,46
Andalucía	2,6	0,4	1,0	0,1	-0,2	0,7	2,74	0,56	1,07	0,24	-0,06	0,87
Asturias	4,1	0,6	0,7	0,9	2,4	1,7	3,05	-0,44	-0,30	-0,17	1,30	0,61
Cantabria	-5,4	-9,1	-10,4	-10,5	-14,0	-10,0	5,09	1,03	-0,39	-0,56	-4,62	-0,05
La Rioja	7,6	3,1	3,0	1,3	-1,8	2,5	4,41	0,00	-0,06	-1,79	-4,72	-0,58
Reg. de Murcia	3,5	5,2	7,4	2,6	3,5	4,5	3,03	4,72	6,96	2,09	3,03	3,99
Com. Valenciana	4,8	3,9	4,7	5,2	3,4	4,4	4,81	3,94	4,77	5,25	3,61	4,47
Aragón	0,3	-2,3	-4,9	-4,7	-1,4	-2,7	-0,89	-3,53	-6,11	-5,90	-2,64	-3,90
Castilla-La Mancha	4,8	2,0	2,5	2,5	0,8	2,5	3,78	0,99	1,54	1,53	-0,24	1,46
Islas Canarias	7,5	6,6	7,2	5,9	3,6	6,2	1,31	0,40	1,00	-0,20	-2,48	0,01
Extremadura	-6,9	-13,8	-12,5	-6,2	-5,3	-9,2	2,44	-5,17	-3,68	3,30	3,75	-0,17
Islas Baleares	8,5	-1,2	-2,1	-1,3	-1,1	0,2	7,77	-1,83	-2,79	-1,92	-1,78	-0,42
Madrid	-9,7	-2,0	-3,1	-1,3	0,4	-3,1	-9,38	-1,68	-2,78	-1,04	0,59	-2,84
Castilla y León	0,2	-3,8	-3,2	-2,6	-1,9	-2,4	-0,79	-4,73	-4,16	-3,51	-2,93	-3,31
Conjunto de CCAA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: estimaciones a partir de la Tabla 2. Elaboración propia.

En definitiva, los resultados obtenidos reflejan que la insularidad, la dispersión y las poblaciones mayores a 65 años y entre 0 y 16 años no son eficaces en el reparto final, que la

población tiene un peso menor al de la variable en el modelo y que el factor determinante en la distribución es la población protegida, que es a la postre la que realmente orienta la distribución de recursos y que pesa en la realidad algo menos del doble (cerca del 70 %). Ello resulta llamativo puesto que el gasto sanitario no tiene ese peso. También se detecta una suerte de gastos comunes, representados por la constante del modelo. Pero además la estimación muestra que al menos dos CCAA, Cantabria y Extremadura, están siendo tratadas muy benévolamente por el modelo sin que dicho trato esté basado en ninguna de las variables del mismo. El origen de este trato benévolo probablemente se encuentre en la garantía del *statu quo*.

b. ¿Hay nivelación parcial o nivelación total?

Uno de los primeros problemas que se planteó durante la negociación del modelo era si la nivelación debía ser parcial o total. Al respecto los diseñadores del mismo hallaron una solución ecléctica, en la que en apariencia existía nivelación parcial pero en la práctica la nivelación tendía a ser total.

En efecto, para aparentar que no existe nivelación completa el FGSPF se dota con un 75 % de los recursos tributarios de las CCAA para financiar los teóricos «servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar» y se reparte según la población ajustada. En apariencia, por tanto, la nivelación es parcial puesto que el otro 25 % de los recursos tributarios no se redistribuye según las variables de reparto y, en consecuencia, no se nivela.

Ahora bien, que esto sea en apariencia no significa que represente la realidad. De hecho, la realidad es que el FGSPF no es el que determina la nivelación, ya que la financiación en el año base la definen las NGF, para cuyo cálculo, como hemos visto más arriba, no las considera el modelo. Además, existe el FS que es el que en teoría cierra la primera fase de la nivelación; por lo tanto la nivelación no es parcial, sino que es total.

Ciertamente a partir de 2011, el FGSPF sí empieza a tener alguna incidencia marginal, puesto que ya no se calculan las NGF y es el FGSPF el que se recalcula anualmente; no obstante, en tanto en cuanto sigue existiendo el FS, aunque no se recalcule como variable de cierre, podemos seguir afirmando que la nivelación es total puesto que a la postre las diferencias en recaudación se compensan con el FS.

La percepción de que existe nivelación total queda aún más de manifiesto cuando tenemos en cuenta la segunda fase de la nivelación del FCp. En este caso queda claro que el objetivo es la nivelación total puesto que se toma como referencia el nivel de ingresos medios atendiendo a la población ajustada para el 100 % de los recursos de la primera fase de la nivelación y se aumentan los recursos de las que se encuentran por debajo de dicha cantidad. No se considera el 75 % sino el 100 % de los ingresos, por tanto deberíamos considerar que es un modelo de nivelación total.

Eso sí, en este caso la nivelación es «asimétrica», se nivela por abajo pero no por arriba, ya que el FCp no tiene transferencias negativas, y, por tanto, las CCAA que salen beneficiadas en términos relativos de la primera fase de la nivelación no pierden recursos. Esto hace que, en cierta medida, podamos seguir afirmando que no existe nivelación total o al menos que la misma es asimétrica. No obstante, si además tenemos en cuenta que el FCp desnivela a favor de las CCAA con recursos tributarios elevados y sitúa a la mayoría de estas por encima de la media de recursos por habitante ajustado, también podemos interpretar que se pretende deshacer parte de la nivelación total haciendo que el FS negativo sea eliminado.

En definitiva, la discusión sobre la nivelación total o parcial no queda plenamente resuelta con el análisis estructural de los elementos del modelo y su funcionamiento y ello es manifestación de otro claro problema metodológico asociado a la complejidad del modelo.

Para intentar resolver la cuestión hemos procedido como en el caso anterior, pero hemos introducido la variable «porcentaje de recaudación normativa de tributos cedidos» para valorar la distribución de recursos totales. En este caso el objetivo es determinar si la variable citada tiene algún peso en el reparto y si es significativa estadísticamente. Hemos procedido a construir las Tablas 4 y 5 de un modo similar al anterior.

Tabla 4. Estimación de las ponderaciones de las variables en el reparto del total de financiación, con variable de recaudación de tributos cedidos

	Escenarios		
	1	2	3
Población total	0,694**	0,297***	0,283***
Superficie	0,045***	0,038***	0,037***
Dispersión	0,005		
Insularidad	-0,002		
Población protegida	0,601***	0,538***	0,560***
Población mayor 65 años	-0,223		
Población de 0 a 16 años	-0,228		
Tributos	0,092***	0,107***	0,104***
<i>Dummy</i> Cantabria			0,002***
<i>Dummy</i> Extremadura			0,003***
Constante	0,0016***	0,001***	0,001**
Suma coeficientes β	0,986	0,980	0,991
R ²	0,999	0,999	0,999
P-value estad. F	0,000	0,000	0,000

Como se puede observar, esta nueva estimación mejora los resultados obtenidos en la anterior, cuando no se tenía en cuenta la variable, ya que la suma de los coeficientes β llega

al 99 %. La variable población se acerca bastante al porcentaje del modelo, el peso de la población protegida disminuye y la recaudación normativa de tributos cedidos es significativa y alcanza un valor cercano al 10,5 %. Es decir, podríamos afirmar que existiría una nivelación parcial entorno a ese 10,5 %, un porcentaje intermedio el 25 % que aparenta la construcción del FGSPF y el 0 % que aparenta el FCp.

Tabla 5. Diferencia porcentual entre la financiación estimada y la real, con variable de recaudación de tributos cedidos

	Escenario 2						Escenario 3					
	2009	2010	2011	2012	2013	Media periodo	2009	2010	2011	2012	2013	Media periodo
Cataluña	-2,9	0,5	0,1	0,5	0,8	-0,2	-2,7	0,7	0,2	0,7	1,0	0,0
Galicia	1,4	-0,8	-0,5	-5,1	-4,8	-2,0	1,2	-1,1	-0,8	-5,3	-5,0	-2,3
Andalucía	1,1	-0,9	-0,5	-1,4	-1,3	-0,7	1,2	-0,8	-0,4	-1,3	-1,3	-0,6
Asturias	2,1	-1,2	-0,9	-0,6	0,0	-0,2	0,3	-3,0	-2,6	-2,4	-1,7	-2,0
Cantabria	-5,0	-8,5	-9,7	-10,1	-13,8	-9,6	5,0	1,1	-0,2	-0,6	-4,8	0,0
La Rioja	8,9	4,4	4,5	2,7	-0,9	3,8	0,9	-3,4	-3,3	-5,0	-8,0	-3,9
Reg. de Murcia	2,8	4,4	5,1	1,6	2,6	3,3	0,9	2,6	3,3	-0,2	0,8	1,5
Com. Valenciana	2,6	1,9	2,7	3,0	2,4	2,5	2,6	1,9	2,7	3,1	2,2	2,5
Aragón	4,3	1,7	-0,9	-0,6	1,8	1,2	2,6	0,1	-2,6	-2,3	0,3	-0,5
Castilla-La Mancha	7,3	4,5	5,1	5,0	2,8	4,9	6,1	3,5	4,0	3,9	1,8	3,8
Islas Canarias	1,2	-0,3	0,3	-1,1	-2,4	-0,5	0,2	-1,3	-0,7	-2,0	-3,5	-1,5
Extremadura	-5,9	-12,7	-11,3	-4,9	-5,0	-8,2	2,4	-5,0	-3,5	3,5	3,2	-0,2
Islas Baleares	11,1	1,3	0,2	1,3	1,0	2,7	8,5	-1,0	-2,1	-1,1	-1,3	0,3
Madrid	-6,4	1,1	0,1	2,0	3,0	0,0	-6,4	1,0	0,1	1,9	3,0	-0,1
Castilla y León	2,0	-1,8	-1,2	-0,6	-0,6	-0,5	1,4	-2,4	-1,8	-1,2	-1,1	-1,1
Conjunto de CCAA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: estimaciones de la Tabla 4. Elaboración propia.

Si bien no queremos entrar en el debate sobre si la nivelación debe ser total o parcial, ya que la discusión ocuparía un espacio del que no disponemos, sí queremos manifestar que entendemos incoherente afinar en el cálculo de las diferencias de necesidades de financiación para después no cubrirlas. Parece lógico que si se realizan cálculos para definir diferencias en las necesidades de financiación a partir de ajustes en el concepto de población, con el fin de tener en cuenta consideraciones de necesidades y costes diferenciales, lo razonable es que la nivelación converja al 100 % del habitante ajustado y que se haga de forma simétrica, por arriba y por abajo.

La opción de la nivelación parcial parece más coherente con el ajuste a la población real, al modo que ocurre en Alemania donde no se nivela al 100 %. En ese caso, dado que el objetivo no es cubrir diferencias de costes y necesidades, estimar dichas diferencias resulta absurdo y es más razonable tomar como referencia la financiación media per cápita y fijar el objetivo de nivelación en torno a la misma.

5. Una propuesta de reestructuración del sistema de nivelación

a. Reflexionando sobre la financiación de las competencias no homogéneas

Antes de comenzar a esbozar nuestra propuesta queremos dedicar una pequeña reflexión a una cuestión a la que la literatura ha dedicado escasa atención pero que entendemos necesita una cierta reflexión.

En efecto, cualquier sistema de nivelación requiere que los términos de comparación sean homogéneos. En nuestro modelo, curiosamente las competencias no homogéneas (CNH) se incluyen en la primera fase de la nivelación por la vía del *statu quo*, por tanto su financiación forma parte del modelo. No obstante, en buena lógica, cuando se aplica el verdadero mecanismo de cierre, el FCp, se detraen en la estimación de la financiación media por habitante ajustado, pues de lo contrario se distorsionan los valores medios y los de la CA afectada. El procedimiento adecuado, y así se procede en el modelo para calcular el FCp, es restar la financiación correspondiente a cada CA para determinar su financiación a competencias homogéneas.

Ahora bien, el problema consiste en cómo se valoran las mismas. La ley 22/2009 remite a la Ley 21/2001 donde en su artículo 3.1.e) se considera que las mismas deben financiarse según su coste. La ley no especifica que sea el coste «efectivo», es decir el que se pactó en el traspaso del servicio, sino que usa la palabra coste sin calificarla, lo que hace posible una amplia posibilidad de interpretación del término. La Ley 22/2009 especifica que dicho valor para el año base debe ser el resultante de aplicar el crecimiento de los ITE a las homogenizaciones negativas que se aplicaron en el año base del modelo previo, 1999, y dichas homogenizaciones son un dato que aporta el propio Ministerio sin determinar de donde se obtiene. Es decir, se arrastran actualizadas con el ITE desde hace 15 años. Además, también se tiene en cuenta la financiación de servicios que no se habían incorporado en 1999. Esta situación afecta a cinco CCAA, a cuatro de ellas con unas cantidades relativamente pequeñas y a Cataluña por importe de más de 1.000 millones de euros destinados a la financiación de la policía autonómica. La única información que aporta la liquidación es la relación de competencias consideradas: «confederaciones hidrográficas, formación profesional continua, hospitales provinciales, infraestructuras del REF, instituciones penitenciarias, ISM, medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia, normalización lingüística, obras hidráulicas, parques nacionales, financiación de las CCAA uniprovinciales de sus competencias como diputaciones provinciales a través del sistema de financiación, policía autonómica, profesores de religión,

tráfico, transporte interinsular y autorizaciones iniciales trabajo»; y la asignación a cada comunidad autónoma calculada actualizando las cifras aportadas en 1999.

En definitiva, tal como aparecen en el modelo, las CNH constituyen una suerte de Pseudofondo repartido en base a consideraciones de coste, por unos valores arrastrados históricamente de los que se desconoce su origen, ya que no está especificado en la liquidación de 1999, y que en 2009 ascendía a casi 3.800 millones de euros, una cuantía muy similar a la destinada al conjunto de los Fondos de Convergencia de ese año y que en años sucesivos ha pasado a ser superior.

La información más detallada al respecto del origen del reparto y, por tanto, de las cuantías asignadas a cada CA podemos encontrarla en el trabajo de De la Fuente, Barberán y Uriel (MHAP, 2015), ya que estos autores las utilizan para realizar correcciones en su cálculo del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas. En dicho trabajo se pueden encontrar las cuantías devengadas presupuestariamente por programa y una asignación por comunidad autónoma. Obviamente no coinciden con los valores de la liquidación del sistema de financiación porque estos últimos se obtienen actualizando los valores de 1999 con el crecimiento de los ITE, mientras que los datos de estos trabajos son cifras presupuestarias efectivas del año en cuestión. No obstante son un buen indicador del contenido último de este pseudofondo y nos permiten poner de manifiesto el problema que presenta este pseudofondo, que no es otro que la ausencia de criterios objetivos de reparto para definir la asignación correspondiente a cada comunidad autónoma por cada competencia.

En efecto, si se trata de un servicio para el que en una parte del territorio ejerce la competencia el Estado, parece razonable que, si hablamos de una financiación según el coste, tomemos como referencia el coste unitario efectivo por unidad de necesidad de la prestación del servicio en el territorio gestionado por el Estado. Si esto es así, por ejemplo la competencia de prisiones que gestiona Cataluña debería financiarse al coste unitario de prestación en el resto del territorio. Tomando como unidad de necesidad la población reclusa total de final del año precedente y atendiendo a lo gastado en 2012 en los programas 13A y 133B, el coste unitario es de 18.204 euros por recluso en el territorio MIN (1.091,8 millones de euros para 59.975 reclusos). Si aplicamos ese coste a los 10.497 reclusos de Cataluña el resultado sería que la comunidad autónoma debería haber recibido para su financiación 191,09 millones de euros, sin embargo la cantidad transferida habría sido más alta, de 358,48 millones de euros. Algo similar podría ocurrir con otros componentes de las denominadas CNH, de ahí la necesidad de estimar adecuadamente el coste de todas y cada una de estas competencias.

Un problema adicional surge por el hecho de que, al no considerarse los valores anuales de gasto reales sino que se actualizan los de 1999 con los ITE, si el gasto del Estado no ha crecido al mismo ritmo en las distintas partidas y los ITE son mayores o menores que los incrementos de costes, habrá CCAA beneficiadas y CCAA perjudicadas y los beneficios y perjuicios serán mayores si la CA tiene más o menos CNH.

En definitiva, lo razonable es que la financiación de las CNH hubiera quedado fuera de la determinación del *statu quo* y que, al no ser compartidas por todas las CCAA, se hubieran financiado mediante transferencias específicas, competencia a competencia, asignadas según criterios objetivos de coste y/o necesidad actualizados anualmente. Además, su incorporación en el cálculo del *statu quo* podría haber inducido a ceder un porcentaje de tributos excesivo haciendo que las transferencias negativas en el FS aumentaran de forma injustificada.

Atendiendo a esta forma de percibir el problema, la propuesta de reforma que a continuación se expone parte de la exclusión del modelo de las CNH, en el entendido que debería establecerse un modelo para su financiación como el descrito en el párrafo anterior.

b. La propuesta

Las características básicas de la propuesta de nivelación que realizamos son las siguientes:

- La simulación se aplica a los años liquidados a partir de 2010, dado que en 2009 aún no se había incorporado los recursos adicionales totales del nuevo modelo.
- Se calculan las necesidades de financiación autonómica (NFA) (a competencias homogéneas) como la suma del total de ingresos por tributos y transferencias del sistema en 2010. Para el resto de años se calculan las NFA actualizando las del año precedente con el crecimiento del PIB. Este procedimiento es equivalente a fijar un porcentaje de financiación autonómica constante en proporción al PIB para el periodo de vigencia que sería coherente con la fijación de un sistema de equilibrio vertical entre el Gobierno central y las CCAA. Una ventaja de asociar las NFA al PIB y no a los ITE es que evitamos los complicados ajustes que se han de realizar por las modificaciones tributarias estatales y las fluctuaciones excesivas en los ingresos.
- Una vez estimada la cantidad total de NFA para cada año distribuimos la misma por CA atendiendo a dos escenarios:
 - *Escenario 1.* Modelo de nivelación total simétrica a población ajustada. Las NFA se reparten según la población ajustada prevista en el modelo actual.
 - *Escenario 2.* Modelo de nivelación parcial simétrica a población real. Las NFA se reparten el 89,5 % según la población real y el 10,5 % según el peso de la recaudación normativa de tributos cedidos de cada CA en el total. Porcentaje este que es el que hemos deducido de nuestra estimación.

- Se asigna una única transferencia de suficiencia y nivelación, TSN, por la diferencia entre las NFA de cada CA y la recaudación normativa de los tributos cedidos en la misma. La transferencia funciona como mecanismo de cierre del modelo y puede ser positiva o negativa.
- Los resultados que se obtienen de las correspondientes simulaciones para los dos escenarios son los que aparecen en las Tablas 6 y 7 en euros por habitante (las cuantías en millones de euros se presentan en las Tablas del Anexo).

Tabla 6. Escenario 1. Nivelación total simétrica a población ajustada. En euros por habitante

	Necesidades de financiación autonómica (NFA)				Recaudación normativa de tributos				Transferencia de suficiencia y nivelación (TSN)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Cataluña	2.321	2.293	2.233	2.202	2.347	2.331	2.253	2.298	-26	-39	-20	-96
Galicia	2.488	2.454	2.435	2.408	1.793	1.784	1.760	1.822	696	670	675	586
Andalucía	2.302	2.267	2.202	2.166	1.604	1.564	1.503	1.555	698	703	699	610
Asturias	2.429	2.401	2.339	2.371	2.083	2.087	2.049	2.085	346	314	290	286
Cantabria	2.337	2.309	2.248	2.264	2.258	2.239	2.139	2.236	79	71	108	28
La Rioja	2.371	2.342	2.278	2.295	2.026	2.019	1.963	2.040	345	323	315	255
Reg. de Murcia	2.296	2.260	2.202	2.189	1.664	1.635	1.568	1.643	632	625	634	546
Com. Valenciana	2.303	2.273	2.214	2.145	1.861	1.834	1.765	1.805	443	439	449	340
Aragón	2.469	2.430	2.362	2.384	2.273	2.243	2.180	2.222	196	187	183	163
Castilla-La Mancha	2.466	2.426	2.352	2.359	1.715	1.672	1.606	1.680	751	754	746	679
Islas Canarias	2.428	2.394	2.332	2.270	935	990	992	1.109	1.493	1.404	1.340	1.160
Extremadura	2.472	2.433	2.355	2.383	1.513	1.491	1.444	1.482	959	942	911	901
Islas Baleares	2.344	2.314	2.251	2.225	2.434	2.381	2.347	2.296	-90	-67	-95	-71
Madrid	2.213	2.186	2.134	2.148	2.641	2.626	2.574	2.642	-428	-440	-440	-494
Castilla y León	2.514	2.477	2.410	2.432	2.006	1.986	1.911	1.974	508	491	499	458
Conjunto CCAA	2.345	2.313	2.250	2.233	1.986	1.965	1.907	1.962	359	348	344	271

* En la recaudación normativa de tributos de Canarias se han incluido los recursos REF

Tabla 7. Escenario 2. Nivelación parcial simétrica a población real. En euros por habitante

	Necesidades de financiación autonómica (NFA)				Recaudación normativa de tributos				Transferencia de suficiencia y nivelación (TSN)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Cataluña	2.389	2.358	2.293	2.273	2.347	2.331	2.253	2.298	43	26	41	-25
Galicia	2.321	2.290	2.232	2.216	1.793	1.784	1.760	1.822	528	506	472	394
Andalucía	2.297	2.263	2.200	2.184	1.604	1.564	1.503	1.555	693	699	697	629
Asturias	2.357	2.328	2.268	2.248	2.083	2.087	2.049	2.085	274	241	219	163
Cantabria	2.378	2.346	2.279	2.266	2.258	2.239	2.139	2.236	121	107	140	30
La Rioja	2.350	2.319	2.257	2.242	2.026	2.019	1.963	2.040	324	300	295	203
Reg. de Murcia	2.305	2.272	2.209	2.195	1.664	1.635	1.568	1.643	641	637	640	552
Com. Valenciana	2.329	2.296	2.233	2.214	1.861	1.834	1.765	1.805	469	462	468	409
Aragón	2.380	2.347	2.284	2.264	2.273	2.243	2.180	2.222	107	104	105	42
Castilla-La Mancha	2.311	2.276	2.213	2.199	1.715	1.672	1.606	1.680	596	604	607	520
Islas Canarias	2.215	2.192	2.137	2.131	935	990	992	1.109	1.279	1.202	1.145	1.022
Extremadura	2.286	2.254	2.193	2.176	1.513	1.491	1.444	1.482	773	763	749	693
Islas Baleares	2.400	2.364	2.305	2.273	2.434	2.381	2.347	2.296	-33	-17	-42	-23
Madrid	2.426	2.394	2.333	2.314	2.641	2.626	2.574	2.642	-215	-232	-241	-328
Castilla y León	2.347	2.315	2.251	2.234	2.006	1.986	1.911	1.974	342	329	340	260
Conjunto CCAA	2.345	2.313	2.250	2.233	1.986	1.965	1.907	1.962	359	348	344	271

* En la recaudación normativa de tributos de Canarias se han incluido los recursos REF⁶.

Pues bien, se observa que en el escenario 1 de nivelación total, salvo Cataluña, Madrid y Baleares, todas las CCAA obtendrían una TSN positiva, mientras que en el escenario 2, de nivelación parcial, solo Madrid y Baleares experimentarían una transferencia negativa. Esta propuesta de TSN nivela tanto las necesidades de gasto como la capacidad fiscal, tal como esta es medida por la recaudación normativa de tributos establecida en la ley de financiación autonómica. Además es simétrica, ya que nivela tanto a las CCAA que sobrepasan la norma de recaudación tributaria derivando una transferencia negativa, como a las que no llegan a dicha norma. Además, en esta propuesta se recalcularía anualmente la cuantía del TSN a percibir por cada CA por lo que se garantizaría la equidad dinámica del sistema. Asimismo se garantiza un equilibrio vertical constante en la medida en que la proporción que supone el total de financiación respecto al PIB se mantiene en el tiempo. Por otra parte, se garantiza la suficiencia financiera de las CCAA de manera sencilla en tanto en cuanto se garantiza la financiación de las NFA mediante el complemento financiero a la recaudación tributaria normativa que supone la TSN. En este sentido, dicha suficiencia financiera implica unos recursos adicionales

⁶ La característica fundamental del REF es que en Canarias no está vigente una parte sustancial de la imposición indirecta que sí lo está en el resto de comunidades de régimen común, como el IVA, los impuestos especiales sobre labores del tabaco e hidrocarburos y el impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos. Estos impuestos se sustituyen por unos tributos específicos: el impuesto general indirecto canario (IGIC), que es un impuesto multifásico sobre el consumo similar al IVA; el arbitrio sobre importaciones y entrega de mercancías (AIEM), que es un impuesto en fase única sobre la producción e importación de determinados bienes, y, por último, el impuesto canario sobre los combustibles derivados del petróleo.

a aportar por el Estado de más de 15.000 millones de euros para los años 2010 a 2012 y de unos 12.000 millones para 2013, tal como se puede observar en las Tablas del Anexo.

La mayor virtud que tiene la propuesta es su sencillez y transparencia. Al sustituir con la TSN el numeroso conjunto de fondos y pseudofondos que hemos mencionado con anterioridad y establecer un criterio explícito y claro de equidad horizontal, el modelo gana enormemente en sencillez y claridad. Evidentemente eso también es un problema ya que el criterio habría de ser consensuado y aceptado por todas las CCAA, algo muy difícil como ya se ha demostrado durante los últimos 30 años.

5. Conclusiones

A modo de resumen nuestras principales conclusiones son las que siguen. En primer lugar, la breve descripción del sistema de nivelación del modelo 2009 que realizamos nos permite comprobar la complejidad y contradicciones del modelo. En efecto, existe una multiplicidad de fondos y pseudofondos, cada uno con criterios de reparto propios; una dinámica de funcionamiento, organizada en dos fases de nivelación con lógicas diferentes y, además, con una primera fase cambiante a partir de 2011, que hacen imposible deducir un criterio nítido, explícito y sencillo de nivelación. Además la nivelación se transmutó en su regulación desde el Acuerdo del CPFE, de forma que la regulación legal definitiva acabó deshaciendo el objetivo inicial de nivelación planteado por los precursores del modelo.

En segundo lugar, dada esa complejidad del modelo a la que hemos hecho referencia, se propone una metodología para detectar el objetivo real de nivelación y las variables de reparto implícitas en el modelo, lo que constituye una aportación novedosa de este trabajo. Previamente a la aplicación de esta metodología, se emprende un ejercicio de valoración de la robustez de la técnica realizando una estimación para una teórica distribución del total de recursos atendiendo a la población ajustada, mostrando los resultados que los coeficientes son muy similares a las ponderaciones de las variables que determinan la población ajustada legalmente y que la suma de dichos coeficientes es muy cercana a 1, de lo que se deduce la adecuación de la técnica. Los resultados de su aplicación muestran que las variables que realmente inciden en el reparto del total de financiación son la población, aunque con una ponderación real menor a la prevista legalmente, y la población protegida, con una ponderación mucho mayor a la prevista (el 70 %); además, se detecta que existen un trato singular a las CCAA de Extremadura, Cantabria y Canarias, en el caso de esta última explicable por su régimen fiscal. Por otra parte, aplicando la misma metodología, hemos podido dilucidar la cuestión muy discutida sobre si la nivelación es total o parcial, llegando al resultado de que existe una nivelación parcial al 89,5 %.

Por último se realiza una propuesta de nivelación muy sencilla y transparente que solucione las múltiples deficiencias detectadas de la nivelación existente. No obstante previamente se discute la financiación de las competencias no homogéneas, que constituyen un pseudofondo que se integra en el sistema de nivelación y que provoca mayores inconsistencias y opacidad.

En base a ello se propone sacarlas del modelo de financiación y realizar una valoración anual tomando como referencia el coste unitario efectivo por unidad de necesidad de la prestación del servicio en el territorio gestionado por el Estado, de forma que su financiación se realice mediante transferencias específicas para cada competencia calculadas anualmente.

Aclarada la cuestión de las CNH proponemos un modelo de financiación excluidas las mismas, que consiste en partir de las NFA de 2010 (suma de la financiación normativa por tributos y transferencias del modelo a competencias homogéneas) y actualizar dichas NFA en base a la tasa de variación del PIB nominal del conjunto de CCAA de régimen común. Dichas NFA se reparten anualmente siguiendo dos alternativas: una primera, según las variables de integran la población ajustada definida legalmente; y una segunda, de nivelación parcial simétrica al 89,5 % a población real. Una vez determinadas las NFA de cada CA se propone una única transferencia de suficiencia y nivelación, como la diferencia, positiva o negativa, entre las NFA y el 100 % de la recaudación normativa de tributos.

Anexo

Tabla A.1. Propuesta de sistema de nivelación.

Escenario 1: nivelación total simétrica a población ajustada. En millones de euros

	Necesidades de financiación autonómica (NFA)				Recaudación normativa de tributos cedidos				Transferencia de suficiencia y nivelación (TSN)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Cataluña	17.434,3	17.285,6	16.904,4	16.632,6	17.628,6	17.578,4	17.056,0	17.361,5	-194,3	-292,7	-151,7	-728,9
Galicia	6.961,3	6.859,0	6.773,7	6.660,9	5.015,3	4.987,4	4.896,3	5.039,0	1.946,0	1.871,6	1.877,4	1.622,0
Andalucía	19.272,7	19.094,9	18.607,8	18.278,2	13.428,0	13.172,8	12.703,4	13.125,5	5.844,7	5.922,1	5.904,4	5.152,6
Asturias	2.633,7	2.596,4	2.520,2	2.532,3	2.258,7	2.257,2	2.207,6	2.227,1	375,1	339,2	312,6	305,3
Cantabria	1.384,0	1.369,8	1.334,8	1.340,1	1.337,2	1.327,9	1.270,5	1.323,3	46,8	41,8	64,4	16,8
La Rioja	764,3	756,4	737,1	739,0	653,2	652,0	635,1	656,9	111,1	104,4	102,0	82,2
Reg. de Murcia	3.356,7	3.322,2	3.247,4	3.222,1	2.433,0	2.403,3	2.312,3	2.418,0	923,7	918,9	935,1	804,1
Com. Valenciana	11.774,3	11.632,8	11.355,9	10.966,9	9.511,4	9.386,5	9.054,8	9.230,1	2.262,9	2.246,3	2.301,1	1.736,8
Aragón	3.325,7	3.271,1	3.187,6	3.212,2	3.062,4	3.019,6	2.941,3	2.993,3	263,4	251,5	246,4	218,9
Castilla-La Mancha	5.174,5	5.131,5	4.990,6	4.956,3	3.599,1	3.537,0	3.407,7	3.528,7	1.575,4	1.594,5	1.583,0	1.427,6
Islas Canarias	5.143,5	5.090,6	4.940,8	4.808,5	1.981,5	2.104,5	2.101,6	2.350,6	3.162,0	2.986,1	2.839,2	2.457,9
Extremadura	2.737,0	2.698,6	2.609,9	2.630,9	1.674,8	1.653,7	1.600,1	1.636,4	1.062,2	1.044,9	1.009,8	994,5
Islas Baleares	2.592,4	2.576,0	2.520,2	2.473,2	2.691,7	2.650,8	2.626,8	2.552,4	-99,3	-74,8	-106,6	-79,1
Madrid	14.294,5	14.188,3	13.866,2	13.952,5	17.057,3	17.041,1	16.728,0	17.163,0	-2.762,8	-2.852,8	-2.861,8	-3.210,5
Castilla y León	6.434,6	6.337,7	6.136,2	6.128,9	5.133,1	5.080,5	4.866,8	4.974,9	1.301,5	1.257,2	1.269,4	1.154,0
Conjunto CCAA	103.283,7	102.221,3	99.613,3	98.534,6	87.465,3	86.852,9	84.408,1	86.580,6	15.818,4	15.368,3	15.205,2	11.954,0

* En la recaudación normativa de tributos de Canarias se han incluido los recursos REF

Tabla A.2. Propuesta de nivelación.

Escenario 2: nivelación parcial simétrica a población real. En millones de euros

	Necesidades de financiación autonómica (NFA)				Recaudación normativa de tributos cedidos				Transferencia de suficiencia y nivelación (TSN)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Cataluña	17.950,8	17.777,3	17.362,8	17.171,2	17.628,6	17.578,4	17.056,0	17.361,5	322,2	198,9	306,7	-190,4
Galicia	6.492,8	6.402,1	6.209,2	6.130,1	5.015,3	4.987,4	4.896,3	5.039,0	1.477,5	1.414,7	1.312,9	1.091,1
Andalucía	19.231,8	19.063,5	18.594,0	18.437,0	13.428,0	13.172,8	12.703,4	13.125,5	5.803,7	5.890,6	5.890,6	5.311,5
Asturias	2.555,6	2.517,3	2.443,6	2.400,9	2.258,7	2.257,2	2.207,6	2.227,1	296,9	260,1	236,0	173,9
Cantabria	1.408,7	1.391,7	1.353,6	1.341,1	1.337,2	1.327,9	1.270,5	1.323,3	71,4	63,8	83,1	17,8
La Rioja	757,6	749,0	730,5	722,1	653,2	652,0	635,1	656,9	104,4	97,0	95,4	65,2
Reg. de Murcia	3.369,7	3.339,6	3.256,4	3.230,9	2.433,0	2.403,3	2.312,3	2.418,0	936,7	936,3	944,0	812,9
Com. Valenciana	11.906,4	11.751,2	11.453,4	11.323,3	9.511,4	9.386,5	9.054,8	9.230,1	2.395,0	2.364,6	2.398,6	2.093,2
Aragón	3.206,6	3.159,6	3.082,6	3.050,1	3.062,4	3.019,6	2.941,3	2.993,3	144,3	140,0	141,3	56,8
Castilla-La Mancha	4.849,8	4.815,3	4.696,2	4.620,7	3.599,1	3.537,0	3.407,7	3.528,7	1.250,7	1.278,2	1.288,5	1.091,9
Islas Canarias	4.691,5	4.661,9	4.527,2	4.515,2	1.981,5	2.104,5	2.101,6	2.350,6	2.710,0	2.557,4	2.425,5	2.164,6
Extremadura	2.531,2	2.500,5	2.430,3	2.402,0	1.674,8	1.653,7	1.600,1	1.636,4	856,4	846,7	830,2	765,6
Islas Baleares	2.654,8	2.631,4	2.580,3	2.526,8	2.691,7	2.650,8	2.626,8	2.552,4	-36,9	-19,4	-46,6	-25,6
Madrid	15.668,7	15.537,8	15.162,2	15.032,7	17.057,3	17.041,1	16.728,0	17.163,0	-1.388,5	-1.503,3	-1.565,8	-2.130,2
Castilla y León	6.007,7	5.923,2	5.731,4	5.630,6	5.133,1	5.080,5	4.866,8	4.974,9	874,6	842,6	864,6	655,8
Conjunto CCAA	103.283,7	102.221,3	99.613,3	98.534,6	87.465,3	86.852,9	84.408,1	86.580,6	15.818,4	15.368,3	15.205,2	11.954,0

** En la recaudación normativa de tributos de Canarias se han incluido los recursos REF*

Tabla A.3. Modelo de financiación vigente. Total financiación

	Millones de euros				Euros por habitante			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Cataluña	17.427,8	16.912,2	16.091,2	15.674,2	2.320	2.243	2.125	2.075
Galicia	6.938,4	6.661,3	6.633,9	6.644,4	2.480	2.383	2.385	2.402
Andalucía	18.549,2	17.855,2	17.214,9	16.799,8	2.216	2.120	2.037	1.990
Asturias	2.870,5	2.748,8	2.608,1	2.608,5	2.647	2.542	2.421	2.442
Cantabria	1.705,5	1.664,9	1.591,9	1.663,9	2.880	2.807	2.681	2.811
La Rioja	876,5	844,6	820,4	851,3	2.719	2.615	2.535	2.644
Reg. de Murcia	3.125,1	2.959,8	2.966,5	2.921,9	2.138	2.013	2.012	1.985
Com. Valenciana	11.373,0	10.876,0	10.354,3	9.927,3	2.225	2.125	2.019	1.941
Aragón	3.580,8	3.534,7	3.363,0	3.315,4	2.658	2.626	2.492	2.461
Castilla-La Mancha	5.135,3	4.938,2	4.709,5	4.798,0	2.447	2.334	2.219	2.284
Canarias	4.400,7	4.236,2	4.084,9	3.990,7	2.077	1.992	1.928	1.884
Extremadura	3.314,3	3.139,3	2.785,9	2.839,0	2.993	2.830	2.514	2.572
Islas Baleares	2.588,8	2.532,5	2.407,3	2.340,0	2.341	2.275	2.150	2.105
Madrid	14.369,4	14.052,8	13.208,1	13.166,3	2.225	2.165	2.032	2.027
Castilla y León	7.028,4	6.715,4	6.335,3	6.342,7	2.746	2.625	2.488	2.517
Conjunto CCAA	103.283,7	99.671,8	95.175,1	93.883,4	2.345	2.255	2.150	2.128

Fuente: elaboración propia a partir de liquidaciones.

Referencias bibliográficas

- DE LA FUENTE, A. (2010): «El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009»; en *Hacienda Pública Española* 195(4); pp. 91-138.
- DE LA FUENTE, A. (2011): «Una nota sobre la dinámica de la financiación regional»; en *Investigaciones Regionales* (19); pp. 155-174.
- DE LA FUENTE, A. (2015): «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión»; *Fedea Policy Papers* 2015-07.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2015): «La equidad horizontal en el modelo de financiación de 2009 de las comunidades autónomas españolas de régimen común»; en *Papeles de Economía Española* (143); pp. 152-170.
- HERRERO, A.; RUIZ-HUERTA, J. y VIZÁN, C. (2010): «La reforma de la financiación autonómica de 2009»; en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (11); pp. 169-205.
- HIERRO, L. A. y ATIENZA, P. (2016): «Los desequilibrios en la distribución de los recursos de las comunidades autónomas. Una perspectiva global»; en *Revista de Estudios Regionales* (105); pp. 21-72.
- LAGO, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015): «El sistema de financiación autonómica: ¿quo vadis?»; en *Papeles de Economía española* (143); pp. 2-14.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2011): «Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica»; en *Hacienda Pública Española* 197(2); pp 37-65.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015): *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas. Ejercicio 2012*. Disponible en [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Cuentas %20Territorializadas/ SCPT %202012 %20Informe.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Cuentas%20Territorializadas/SCPT%202012%20Informe.pdf).
- PEDRAJA, F. y UTRILLA, A. (2010): «Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica»; en *Investigaciones Regionales* (18); pp. 191-218.
- PÉREZ, F. y CUCARELLA V. (2015a): «Necesidades y gastos de las comunidades autónomas»; en *Papeles de Economía española* (143); pp. 52-73.
- PÉREZ, F. y CUCARELLA, V. (2015b): «La Comparación de las necesidades de gasto por habitante»; *Fedea Policy Papers* 2015(09).



LA APLICACIÓN DE LA LÓGICA DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN ALEMÁN AL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO

Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense de Madrid

Resumen

El trabajo desarrolla una explicación detallada del funcionamiento del sistema de nivelación regional en Alemania, cuantificando sus efectos. Compara los resultados con los obtenidos por el modelo español de régimen común y plantea las posibilidades de su aplicación a España y sus consecuencias en la financiación de cada comunidad autónoma.

Abstract

This work develops a detailed explanation of how the regional levelling system works in Germany, quantifying its effects. It compares the results with those obtained from the Spanish model under the general tax regime, and suggests possibilities for applying it in Spain, along with the consequences that it would have in each autonomous community.

1. Los sistemas de nivelación en la financiación regional

Los modelos de federalismo fiscal comparados suelen incluir mecanismos de nivelación implícitos o explícitos entre los distintos territorios. En el primer caso, se articulan a través de fondos federales normalmente condicionados vinculados con el desarrollo regional o competencias específicas y subvenciones verticales gestionadas. Entre los mecanismos explícitos de nivelación podemos encontrar aquellos tendentes a cubrir parte o la totalidad de las diferencias generales entre capacidad fiscal y necesidad por territorios, ajustados normalmente por esfuerzo fiscal, o a través de fondos tendentes a cubrir costes diferenciales en algunos territorios. Estos mecanismos explícitos de financiación pueden implicar sistemas de nivelación horizontales, cuando los gobiernos regionales tienen una alta corresponsabilidad fiscal, o sistemas verticales a través de los gobiernos federales. A su vez, cabe distinguir entre aquellos mecanismos de nivelación centrados en igualar capacidades fiscales o los que parten de un cálculo previo de necesidades, en función de las características de las competencias asumidas.

En general, la experiencia comparada se decanta por sistemas mixtos, que combinan elementos de igualación parcial en distinto grado de criterios de necesidad y capacidad, complementados por fondos específicos federales. Entre aquellos que alcanzan un grado importante

de igualación de recursos con un trasvase directo de fondos entre territorios destaca el modelo alemán, paradigma de modelo explícito de nivelación significativo que permite combinar un alto grado de corresponsabilidad fiscal y de garantía de recursos a los territorios con menor capacidad fiscal. Con el objeto de evaluar su aplicabilidad al modelo español se analiza a continuación su funcionamiento efectivo, comparado con el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.

Con el fin de contextualizar ambos modelos es necesario tener en cuenta las características económicas y competenciales del sector público regional alemán y español y las diferencias económicas existentes en sus respectivos territorios.

El conjunto del sector público alemán presenta un equilibrio financiero, con ahorro público positivo y superávit presupuestario y un crecimiento mayor de los ingresos a los gastos desde el inicio de la crisis económica en 2008, con una caída de los intereses de la deuda. Esta situación saneada de las finanzas públicas se traslada al conjunto de su administración regional. Por el contrario, en el caso español, con un nivel de gasto público equivalente y una mayor dimensión relativa de la administración regional, los desequilibrios financieros son significativos y persistentes, con un empeoramiento de los ingresos regionales asociados a las transferencias recibidas y a los impuestos indirectos vinculados al sector inmobiliario. Desde la perspectiva del gasto regional, la mayor dimensión relativa en la inversión pública, sanidad y educación es la principal característica diferencial de las administraciones regionales en nuestro país. Como puede observarse en la Tabla 2, el 91,8 y el 90,2 % del gasto público en sanidad y educación, respectivamente, es gestionado en España por el nivel regional, mientras en Alemania, estos porcentajes son del 4,2 y del 76,7 %.

Alemania, con una media de PIB/h superior en un 26 % a la media comunitaria presenta unas diferencias económicas entre sus dieciséis regiones muy importantes y superiores a las existentes en nuestro país. Su estructura regional se configura a través de tres *länder* grandes (Renania-Westfalia, Baviera y Baden-Württemberg), los dos últimos con un alto grado de desarrollo económico, y tres ciudades-estado (Berlín, Bremen y Hamburgo), con competencias reforzadas. A pesar de las mayores diferencias en PIB/h, la distribución territorial de la renta primaria por habitante muestra menor dispersión que en España y la corrección realizada por las políticas públicas germanas es mucho mayor que en nuestro país, como muestran las diferencias en renta familiar disponible, con un intervalo máximo (82-110), que contrasta con el existente entre Extremadura y el País Vasco (77-134). En consecuencia, el papel redistributivo territorial realizado por el conjunto del sector público en Alemania, contrasta claramente con el realizado en España.

Tabla 1. Indicadores económicos de las Administraciones públicas. En porcentaje

% / PIB	Alemania			España		
AAPP	2008	2015	Variación	2008	2015	Variación
Gasto público	43,6	43,9	0,3	41,1	43,3	2,2
Fbkf	2,1	2,2	0,1	4,6	2,4	-2,2
Intereses deuda	2,7	1,6	-1,1	1,5	3,1	1,6
Ahorro público	3,0	3,4	0,4	1,3	-2,7	-4,0
Déficit público	-0,2	0,7	0,9	-4,4	-5,1	-0,7
Ingresos públicos	43,4	44,6	1,2	36,7	38,2	1,5
A. regional	2008	2015	Variación	2008	2015	Variación
Gasto público	12,4	12,9	0,5	16,0	15,7	-0,3
Fbkf	0,6	0,8	0,2	2,1	1,2	-0,9
Intereses deuda	0,9	0,5	-0,4	0,3	0,4	0,1
Ahorro público	1,1	1,0	-0,1	0,5	-0,8	-1,3
Déficit público	-0,1	0,1	0,2	-1,7	-1,7	0,0
Ingresos públicos	12,4	12,9	0,5	14,3	14,1	-0,2
Impuestos indirectos	3,5	3,8	0,3	1,5	1,2	-0,3
Impuestos directos	4,7	4,5	-0,2	2,8	3,3	0,5
Impuestos s/capital	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
Transf. corrientes recibidas	1,7	2,0	0,3	8,1	7,7	-0,4
Transf. capital recibidas	0,5	0,5	0,0	0,9	0,7	-0,2
A. regional/AAPP (%)	2008	2014	Variación	2008	2014	Variación
Total	28,8	28,9	0,1	38,8	35,7	-3,1
A. generales	56,3	57,1	0,9	39,2	43,5	4,3
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orden público y seguridad	73,3	75,0	1,7	20,0	25,0	5,0
A. económicos	41,7	42,4	0,8	42,6	31,8	-10,8
P. medioambiente	20,0	16,7	-3,3	30,0	25,0	-5,0
Vivienda y B. comunitario	42,9	25,0	-17,9	27,3	40,0	12,7
Sanidad	4,7	4,2	-0,5	91,7	91,8	0,1
Cultura y religión	37,5	37,5	0,0	31,3	25,0	-6,3
Educación	79,5	76,7	-2,7	90,5	90,2	-0,2
Protección social	11,8	13,3	1,5	6,5	5,7	-0,8

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Tabla 2. Diferencias regionales en Alemania

Diferencias regionales	2014	2014	2013		
Alemania	Alemania=100	% PIB	% Población	Renta prim/h	Renta disp./h
Media	100	100	100	100	100
BW Baden-Württemberg	114	15,1	13,2	114	108
BY Baviera	115	18,0	15,6	117	110
BE Berlin Ciudad Estado	94	4,0	4,2	83	86
BB Brandeburgo	70	2,1	3,0	79	87
HB Bremen Ciudad Estado	128	1,0	0,8	93	97
HH Hamburgo Ciudad Estado	163	3,6	2,2	114	108
HE Hesse	115	8,6	7,5	108	103
MV Mecklenburgo-Pomerania	67	1,3	2,0	71	82
NI Baja Sajonia	90	8,7	9,6	94	96
NW Renania Norte-Westfalia	98	21,5	21,8	101	100
RP Renania-Palatino	89	4,4	4,9	105	104
SL El Sarre	94	1,2	1,2	91	94
SN Sajonia	75	3,7	5,0	72	86
ST Sajonia-Anhalt	69	1,9	2,8	70	83
SH Schleswig-Holstein	83	2,9	3,5	99	102
TH Thuringia	70	1,9	2,7	73	84
Coficiente variación	0,2622			0,1643	0,0982

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Tabla 3. Diferencias regionales en España

Diferencias regionales		2014		2013	
España	España=100	% PIB	% población	Renta prim. hab.	Renta disp. hab.
<i>Media</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Galicia	88	5,2	5,9	86	92
Principado de Asturias	88	2,0	2,3	91	104
Cantabria	90	1,1	1,3	93	98
País Vasco	131	6,1	4,7	131	134
Comunidad Foral de Navarra	124	1,7	1,4	127	125
La Rioja	110	0,7	0,7	105	105
Aragón	110	3,2	2,9	109	110
Comunidad de Madrid	137	18,8	13,7	139	125
Castilla y León	95	5,0	5,4	94	100
Castilla-La Mancha	79	3,5	4,5	81	84
Extremadura	69	1,6	2,4	70	77
Cataluña	119	18,9	15,9	119	115
Comunidad Valenciana	88	9,4	10,7	85	88
Islas Baleares	105	2,5	2,4	105	100
Andalucía	74	13,4	18,0	73	78
Región de Murcia	81	2,6	3,1	80	81
Ciudad Autónoma de Ceuta	84	0,2	0,2	87	87
Ciudad Autónoma de Melilla	75	0,1	0,2	80	78
Islas Canarias	86	3,9	4,5	85	85
Coficiente variación	0,2023			0,2009	0,1740

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

2. La lógica del sistema de nivelación alemán

La Constitución alemana¹ establece en su artículo 107 que se garantice por Ley una adecuada compensación de las desigualdades de capacidad financiera de los *länder*. El sistema de compensación financiera comenzó a aplicarse en la República Federal de Alemania en 1950, requiriendo pocos ajustes financieros hasta la reunificación por la relativa homogeneidad recaudatoria entre sus once *länder*. Sin embargo, la entrada de los *länder* del Este, económica y fiscalmente más débiles, cuestionó la legitimación y sostenibilidad del sistema al ponerse en cuestión la predisposición de los *länder* más ricos a aceptar el fuerte incremento del volumen de recursos que tenían que ceder a los demás. Así, con 16 *länder*, la necesidad de transferencias horizontales y verticales se incrementó y el modelo de nivelación entró en crisis.

La unidad básica de medida para determinar cuáles son las necesidades financieras de cada *land* para la cobertura de sus gastos necesarios, y, en consecuencia, la forma de repartir los ingresos impositivos al objeto de lograr esa compensación es el número de habitantes de cada *land*. El sistema actualmente vigente reconoce a las ciudades-estado (Berlín, Bremen y Hamburgo) cargas relativamente superiores a las de los otros *länder*, que se compensan con la ponderación de sus habitantes, computados al 135 %. También tiene en cuenta la baja densidad de población en algunos *länder* del Este (Sajonia-Anhalt [102 %], Brandeburgo [103 %] y Mecklenburgo-Pomerania [105 %]). Estas ponderaciones determinan un criterio de referencia basado en la población ajustada.

La Ley de Compensación Financiera entre *bund y länder* de 23 de junio de 1993 se enmarcaba en el denominado Primer Pacto de Solidaridad de ese mismo año y establecía una vigencia temporal hasta finales de 2004. Este pacto permitió la movilización de un importante volumen de fondos hacia los *länder* del Este, para dotarlos de infraestructuras, garantizar su saneamiento financiero y asegurar la creación y modernización de sus estructuras administrativas. Ese primer pacto dio lugar al establecimiento del recargo de solidaridad sobre la cuota líquida de los impuestos sobre la renta y permitió la incorporación de los *länder* del Este al sistema de compensación financiera, lo que, junto con la Ley de fomento de las inversiones, contribuyó a financiar las medidas previstas en el mismo.

Baviera, Baden-Wurtemberg y Hesse recurrieron en 1998 esta Ley por entender que vulneraba lo dispuesto en el citado artículo 107 de la Ley Fundamental, al forzarles a renunciar a hasta un 80 % de los recursos que recaudaban por encima de la media de todos ellos, al tiempo que garantizaba a los *länder* perceptores un determinado nivel de ingresos independientemente de que se esforzaran o no por ser más eficientes en el ejercicio de la gestión tributaria que les correspondía. El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 11 de noviembre de 1999, declaró inconstitucional la regulación de la materia que existía entonces, fundamentalmente porque carecía de una adecuada delimitación de los derechos de unos *länder* a recibir recursos y las obligaciones de los otros *länder* a aportarlos. Se estableció así unos límites al sistema para

¹ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949 enmendada por la Ley de 26 de noviembre de 2001.

no llegar al extremo de eliminar las diferencias ni invertir el orden inicial de mayor a menor capacidad financiera de los *länder*.

La firma del Pacto de Solidaridad II, el 23 de junio de 2001 por el Gobierno federal y los dieciseis *länder*, sentó las bases del actual sistema, destacando tres aspectos²:

- Pactar las ponderaciones de la población en las ciudades-estado, sustituir la consideración de las cargas especiales aplicable antiguamente a los *länder* con puertos y costas, sustituyéndose por la consideración de la escasa densidad de población de los tres *länder* del Este citados e incrementar la ponderación de los ingresos impositivos municipales en la compensación financiera entre los *länder*.
- Pactar la movilización por el *bund* de 156 mil millones de euros en el período 2005 a 2019 para hacer posible el logro a largo plazo de unas condiciones de vida homogéneas, tanto en el plano económico como en el social, entre el Este y el Oeste. Este volumen de fondos consta de dos partes, por un lado 51 mil millones con cargo directo al presupuesto federal durante el período y por otro, en forma de transferencias finalistas a estos *länder*.
- Un tercer acuerdo suponía la asunción por el *bund* de las deudas pendientes de los «Fondos Unidad Alemania» creados en el Tratado de Reunificación para financiar el saneamiento de los *länder* del Este, teniendo en cuenta que, en principio, estos no entraban en el sistema de compensación financiera. La asunción por el *bund* de todas las cargas, cuando estaba prevista la amortización del fondo al 50 % entre *bund* y *länder* occidentales, se le compensó con un incremento de su participación en el IVA y el compromiso por parte de los *länder*, en el caso de que en 2020 quede una cantidad pendiente de amortizar superior a 6,5 mil millones de euros, de asumir la amortización del 53,3 % del exceso sobre esa cantidad.

El Pacto de Solidaridad II permitió aprobar a finales de 2001 la Ley de Bases, que fijaba su vigencia hasta finales de 2009 y se ha ido actualizando cada año con la Ley de Compensación Financiera entre *bund* y *länder*. La Ley de Bases reserva para la Ley anual de Compensación Financiera la fijación de los criterios concretos a aplicar en cada ejercicio, en el marco de los fundamentos que establece para los cuatro elementos del sistema diferenciados en la sentencia del Tribunal Constitucional:

- El reparto vertical entre *bund* y *länder* de la recaudación del IVA.
- El reparto horizontal de la parte especial que corresponde a los *länder* en la recaudación del IVA.
- La compensación financiera entre los *länder*.

² MARTÍNEZ EGAÑA (2013).

- Las transferencias federales complementarias y las transferencias federales por necesidades especiales.

En efecto, el Tribunal Constitucional había distinguido estas cuatro fases en el reparto financiero, de acuerdo con los artículos 106 y 107 de la Ley Fundamental. Sobre el reparto de la recaudación del IVA el Tribunal señalaba que debe garantizarse que *bund* y *länder* se basan en los mismos criterios en el cálculo de sus gastos necesarios y sus ingresos corrientes, conforme a unas bases fiables para la planificación financiera, evitando que políticas expansivas de gastos puedan financiarse con el reparto de la recaudación del IVA, mientras que políticas de austeridad en los gastos lleven a una participación inferior en esa recaudación. En el reparto de la parte de la recaudación del IVA entre los *länder* se limitaba a recordar el principio de que debe realizarse con arreglo al número de habitantes, previo reparto especial de hasta una cuarta parte del total entre los *länder* con menor capacidad financiera.

Sobre la compensación financiera horizontal señalaba que la compensación debe reducir, pero no eliminar, las diferencias de capacidad financiera entre los *länder*. Ha de buscar un equilibrio entre la autonomía, la propia responsabilidad y la individualidad de los *länder*, por un lado, y la corresponsabilidad en la solidaridad comunitaria, para asegurar la existencia y persistencia de la alianza federal. Así, el Tribunal recordaba que el artículo 107 no prescribe la igualdad financiera de los *länder*, sino que se produzca una aproximación de sus respectivas capacidades financieras, por lo que las diferencias entre los 16 *länder* deben reducirse, pero no eliminarse o invertirse el orden entre ellos. Recuerda, asimismo, la sentencia que el índice de referencia que utiliza la Ley Fundamental es la capacidad financiera por habitante de los *länder*, ya que se considera, en general, como el criterio más objetivo para medir las necesidades de financiación en un Estado de Derecho. El número de habitantes es la base para la comparación de las capacidades financieras, es también independiente de las prioridades o decisiones a corto plazo de los *länder*, y coloca a todos en situación de igualdad respecto a sus responsabilidades financieras.

El Tribunal advertía al legislador que estaba obligado a determinar con más detalle el concepto de «capacidad financiera» y las diferencias que al respecto se puedan presentar entre los *länder*. Por ello, especificaba una serie de requisitos que debía incluir la regulación legal del sistema de compensación financiera:

- Si la norma permite considerar necesidades adicionales en abstracto el legislador estaba obligado a justificarlas.
- En cuanto al cómputo de la capacidad financiera de los municipios, consideraba que el legislador también debía establecer unas bases generales.
- La inclusión de los nuevos *länder* en la compensación financiera requería contraponer la capacidad financiera de las ciudades-estado con la de los *länder* menos poblados, con el fin de poder evaluar si una alta concentración de población en un *land* o, por

contra, una población con bajo índice de densidad, justificaban necesidades adicionales por habitante. Recordaba que la sentencia de 27 de mayo de 1992 ya obligó al legislador a realizar una amplia revisión para justificar las necesidades adicionales abstractas aplicadas a los grandes municipios para la atención de sus funciones. En la medida que el baremo de cómputo de los habitantes se modifique en el futuro, esta obligación de control se hará aún más necesaria, pues deberá revisarse si las necesidades de Brandeburgo, Meckemburgo-Pomerania-Occidental y Sajonia-Anhalt (los *länder* con más baja densidad de población) están siendo suficientemente consideradas en el cómputo de sus habitantes, y si los costes de muchos servicios públicos en zonas poco pobladas pueden resultar más elevados que en las ciudades.

- En cuanto al derecho u obligación en la compensación, el Tribunal señalaba que el legislador tiene que determinar en la Ley de Bases los criterios concretos para determinar si se tiene derecho (a recibir compensaciones) u obligación (de compensar), para garantizar así que tales criterios estén debidamente previstos y sean controlables.

Señalaba finalmente el Tribunal que las asignaciones federales complementarias, además de dar continuidad a la compensación financiera horizontal, permiten una intervención financiera federal que considere cargas especiales de *länder* concretos, pero que se ha de basar en motivos fundados y estar limitada tanto en su duración como en su volumen. Los destinatarios de estas asignaciones solo pueden ser aquellos *länder* que, tras el efecto de la compensación financiera horizontal, sigan por debajo de la media nacional en una proporción inadecuada y que no sea posible salvar con los recursos propios del *land*.

Este recurso al incremento de capacidad financiera es especialmente adecuado para atender las necesidades de los *länder* del Este, con capacidad financiera alejada de la media nacional, puesto que una compensación recurriendo únicamente al esfuerzo de los *länder* del Oeste supondría para estos últimos un debilitamiento financiero excesivo. En casos excepcionales puede admitirse que este tipo de intervención federal tenga como resultado que la capacidad financiera del *land* beneficiario llegue a superar la media de capacidad financiera de todos los *länder*. Si el legislador determina la existencia de cargas especiales, está obligado a identificarlas y justificarlas, respetando el obligado principio federal de igualdad de trato.

El Tribunal Constitucional señalaba en su sentencia que las asignaciones federales adicionales eran un complemento del reparto redistributivo de la recaudación del IVA y de la compensación horizontal, y por ello su volumen debería ser limitado en relación al de la compensación financiera horizontal. Así, estas asignaciones pueden justificarse por las circunstancias excepcionales de la reunificación, pero necesitan ser corregidas a largo plazo, teniendo en cuenta su función complementaria.

La Ley de modificación constitucional 29 de julio de 2009 y la Ley de acompañamiento a la segunda reforma del federalismo, de 10 de agosto de 2009, junto con la sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de octubre de 2006 que establece la necesidad de acreditar que

las ayudas federales al saneamiento constituyen la única salida posible, completan el marco normativo alemán actual de nivelación.

La necesidad de nivelación viene determinada por las diferencias en capacidad fiscal de los distintos *länder*. La capacidad financiera constituye la capacidad fiscal de los mismos e incluye todos los ingresos regionales más el 64 % de los ingresos locales. La razón para incluir un porcentaje de los ingresos locales se debe a que son los *länder* los responsables principales de financiar a los municipios y los municipios más ricos generan más ingresos y, por lo tanto, requieren menos aportación de los *länder*.

En este contexto, el IVA juega el papel de primer elemento de redistribución territorial de recursos públicos. En efecto, el apartado primero del artículo 107 establece que la parte de este impuesto que corresponde a los *länder* se repartirá entre ellos en proporción al número de habitantes de cada uno, pero hasta una cuarta parte del total a repartir podrá destinarse a aquellos *länder* cuya recaudación por habitante esté por debajo de la media de todos ellos. En este reparto del IVA se distingue a los *länder* en dos grupos, según si están o no muy cerca de la media nacional (si es inferior al 97 % de la media o es igual o superior al 97 % de la media, pero inferior a la media). Si es igual o mayor al 100 % no se participa en el reparto especial. Si, como resultado de estas operaciones, el total a repartir superara el 25 % del total, las cantidades resultantes tendrían que reducirse proporcionalmente.

Establecida esta primera nivelación implícita, se procede a determinar la compensación financiera horizontal. Para eso se determina la medida de igualación con otros criterios, ya que se tiene en cuenta también la capacidad financiera de los municipios de cada *land*, y se incluyen determinadas ponderaciones en la cuantificación de los habitantes de algunos *länder*, atendiendo a características territoriales (ciudades-estado) o de densidad de población (algunos *länder* del Este), además de otros ajustes³.

Estos ajustes permiten determinar anualmente la denominada «cifra de referencia de compensación financiera» que representa lo que obtendría el *land* si le correspondiera exactamente el importe medio de ingresos por habitante. La diferencia entre lo que obtiene el *land* y lo que le correspondería si recibiera los importes medios por habitante refleja su posición relativa. Un valor positivo indica que el *land* está obligado a compensar y un valor negativo que el *land* tiene derecho a ser compensado.

Los *länder* cuya ratio sea inferior al 92 % tienen derecho a la compensación por el 100 % de la diferencia. Los *länder* cuya ratio se sitúe entre el 92 % y el 100 % ostentan un derecho de compensación financiera equivalente al 37,5 % de esa diferencia. De manera similar, los *länder* cuya ratio se sitúe entre el 100 % y el 101 % deben aportar hasta un 15 % del exceso. Los *länder* cuya ratio sea de entre el 102 % y el 110 % aportan el 66 %. Y, finalmente, los *länder* con más del 110 % aportan hasta el 80 % del exceso.

³ Previamente se han añadido los ingresos por concesiones mineras previstos en la ley Federal de Montes, como establece el artículo 7, apartado segundo, de la Ley de Compensación, y se han aplicado los ajustes previstos en el apartado tercero de ese mismo artículo, por el que se minora en un 12 % el importe en el que exceda el incremento respecto al ejercicio anterior de ingresos por habitante del *land* frente al incremento medio del conjunto de los *länder*. Se trata de un elemento del sistema para estimular la mejora en la eficacia recaudatoria de un *land* respecto a la media.

Calcular la capacidad financiera tomando como referencia de la misma lo efectivamente recaudado o la capacidad financiera teórica o normativa implica diferencias en términos de incentivos de gestión tributaria. En este sentido es destacable como la reforma constitucional de 2009 incluye medidas de fomento de la eficacia y rendimiento de cada administración a nivel comparativo⁴. La nivelación de capacidades fiscales desvincula el sistema del cálculo de necesidades o del gasto efectivo. El sistema así articulado no constituye un mecanismo para compensar a los estados que más gastan, sino para igualar horizontalmente las diferencias de partida antes de los gastos. Esto implica asumir que las necesidades financieras por habitante son iguales en todos los territorios, lo que en principio es cuestionable como medida de convergencia. Los territorios más atrasados pueden tener necesidades de gasto mayores, precisamente para compensar su déficit y correspondería a las leyes de inversión, que son también una cuestión federal, su corrección.

Tabla 4. Determinación de la capacidad financiera (2015). En millones de euros

	I/regionales-IVA (1)	IVA nivelado (2)	Otros (3)	I. regionales (4 = 1 +2 +3)	I. locales (5)	Capacidad financiera (6 = 4 +5)
NW	31.718	18.656	1	50.375	12.476	62.851
BY	30.800	12.865	-23	43.642	11.638	55.280
BW	23.252	10.880	0	34.132	9.349	43.481
NI	12.366	9.940	296	22.602	5.402	28.004
HE	13.523	6.174	1	19.698	5.567	25.265
SN	4.317	7.089	-25	11.381	1.857	13.238
RP	6.823	4.613	8	11.444	2.648	14.092
ST	2.256	4.012	-8	6.260	1.006	7.266
SH	4.900	3.183	39	8.122	1.833	9.955
TH	2.201	3.854	-7	6.048	933	6.981
BB	3.153	3.804	-15	6.942	1.332	8.274
MV	1.689	2.812	-3	4.498	687	5.185
SL	1.389	1.410	0	2.799	568	3.367
BE	6.275	3.654	-28	9.901	2.184	12.085
HH	5.106	1.787	0	6.893	2.113	9.006
HB	1.080	805	0	1.885	499	2.384
Total	150.848	95.538	236	246.622	60.092	306.714

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

⁴ PADRÓS REIG (2013).

El sistema se basa así en un esquema lineal-progresivo que es utilizado para calcular el importe de las compensaciones y se diseña para asegurar que el orden del *ranking* de los *länder*, en términos de capacidad financiera por habitante, no cambia como resultado de la igualación financiera horizontal, dando lugar al conocido principio de ordinalidad. Igualmente, después de la aplicación de la nivelación se establece una especie de garantía de convergencia en el 95 % de la media.

El modelo de relaciones financieras entre territorios en Alemania se cierra como se ha señalado con una modalidad de solidaridad vertical a través de aportaciones directas que hace la Federación para las finanzas de los *länder* más atrasados. Se trata de una cláusula de cierre del sistema, en el sentido de ser este último nivel un mecanismo residual. Se articula a través de dos tipos de programas⁵: los programas de ayuda suplementaria general y los específicos. Los primeros se otorgan a aquellos *länder* cuyos índices de capacidad financiera media después de la aplicación de los mecanismos de solidaridad horizontal no alcanzan el 99,5 % de la media. Se trata prácticamente de igualar totalmente los recursos a través de transferencias no condicionadas, ya que los *länder* beneficiarios tienen autonomía financiera para administrar las cantidades recibidas del *bund* por estos fondos. Junto a estas, existen también transferencias federales directas no para compensar un desequilibrio económico estructural, sino determinadas cargas específicas a través de fondos finalistas. Su justificación se halla directamente relacionada con los costes de transformación social y económica de la unidad alemana y se recibe por parte de los *länder* del Este y Berlín. Estas ayudas especiales se reducirán progresivamente hasta su desaparición en el año 2019. Además, los *länder* del Este reciben transferencias suplementarias para compensar las cargas que suponen su desempleo estructural y la financiación de programas sociales. También existen transferencias federales para compensar los costes administrativos de los estados poco poblados.

Para comprender mejor el modelo alemán analizamos su funcionamiento efectivo en el ejercicio 20115. Como se ha señalado, la aplicación del modelo de nivelación parte del cálculo de una capacidad financiera a través de un IVA nivelado que reduce la dispersión en los ingresos regionales de forma significativa (de 0,18 a 0,10 de coeficiente de variación), con un ajuste de +/- 7.900 millones de euros en 2015 sobre un montante de 95.538 millones. Esta capacidad financiera resultante se compara con una cantidad de referencia basada en unos impuestos regionales y locales determinados en función de los habitantes ajustados, calculando la ratio a reducir, objeto de compensación.

Las diferencias existentes entre ambas magnitudes (+/- 15.483 millones de euros) son las que sirven de referencia para determinar la nivelación horizontal (+/- 9.595 millones de euros en 2015), lo que supone una corrección media del 62 % del desequilibrio existente, reduciendo la dispersión inicialmente existente en la ratio capacidades/referencia de los recursos atribuidos a los *länder* (del 0,13 al 0,04).

⁵ PADRÓS REIG (2013).

Tabla 5. Efectos de la nivelación del IVA (2015)

	Nivelación IVA (millones de euros) (7)	IVA sin nivelar (100 %)	IVA nivelado /hab.	I. regionales/hab.	I. regionales/hab. /hab. IVA
NW	-2.084	100,0	90,0	98,0	94,1
BY	-2.082	100,0	86,1	118,5	113,1
BW	-1.761	100,0	86,1	110,0	104,6
NI	721	100,0	107,8	91,9	95,0
HE	-999	100,0	86,1	111,8	106,4
SN	2.332	100,0	149,0	73,7	92,7
RP	-103	100,0	97,8	94,8	94,0
ST	1.396	100,0	153,3	72,0	92,7
SH	-149	100,0	95,5	96,2	94,4
TH	1.327	100,0	152,5	72,4	92,7
BB	913	100,0	131,6	80,8	93,0
MV	934	100,0	149,8	73,5	92,8
SL	249	100,0	121,5	85,1	93,5
BE	-433	100,0	89,4	97,9	93,8
HH	-289	100,0	86,1	134,0	128,6
HB	27	100,0	103,4	92,5	93,8
Total	+/- 7.900	100,0	100,0	100,0	100,0
Coef. variación		0,0	0,27	0,18	0,10

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

Tabla 6. Determinación de la referencia de nivelación (2015). En millones de euros

	Capital financiado (6)	I. reg. nivelados (8)	I. loc. nivelados (9)	Referencia (10 = 8 + 9)	Diferencia (11 = 6 - 10)
NW	62.851	52.209	12.691	64.900	-2.049
BY	55.280	37.628	9.147	46.775	8.505
BW	43.481	31.820	7.735	39.555	3.926
NI	28.004	23.208	5.641	28.849	-845
HE	25.265	18.058	4.390	22.448	2.817
SN	13.238	11.975	2.911	14.886	-1.648
RP	14.092	11.872	2.886	14.758	-666
ST	7.266	6.587	1.633	8.220	-954
SH	9.955	8.388	2.039	10.427	-472
TH	6.981	6.362	1.547	7.909	-928
BB	8.274	7.276	1.822	9.098	-824
MV	5.185	4.726	1.206	5.932	-747
SL	3.367	2.921	710	3.631	-264
BE	12.085	13.891	3.376	17.267	-5.182
HH	9.006	7.056	1.715	8.771	235
HB	2.384	2.645	643	3.288	-904
Total	306.714	246.622	60.092	306.714	+/- 15.483

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

Finalmente, las transferencias verticales complementan el sistema de compensación, por un montante global en 2015 de 10.188 millones de euros hasta elevar los recursos de los *länder* para ese año a 316.902 millones de euros. Si consideramos la nivelación implícita del IVA más la compensación horizontal, el importe de la nivelación total entre *länder* alcanza los 15.790 millones de euros, con cuatro contribuyentes netos (Baviera, Baden-Württemberg, Renania-Westfalia y Hamburgo). No obstante, la nivelación del IVA y la compensación horizontal representan actualmente apenas un 5,5 % de los recursos totales, perdiendo peso respecto a 2008. Por el contrario, las transferencias verticales han ido cobrando protagonismo.

Tabla 7. Cálculo de la compensación horizontal (2015). En millones de euros

	Índice cap./ref. (%)	Compensación horizontal (12)	Compensación (%)	I. nivelados (13 = 6 + 12)	Índice nivelados/ref.
NW	96,84	1.021	49,8	63.872	98,42
BY	118,18	-5.449	64,1	49.831	106,53
BW	109,93	-2.313	58,9	41.168	104,08
NI	97,07	418	49,5	28.422	98,52
HE	112,55	-1.720	61,1	23.545	104,89
SN	88,93	1.023	62,1	14.261	95,80
RP	95,49	349	52,4	14.441	97,85
ST	88,39	597	62,6	7.863	95,66
SH	95,47	248	52,5	10.203	97,85
TH	88,27	581	62,6	7.562	95,61
BB	90,94	495	60,1	8.769	96,38
MV	87,41	473	63,3	5.658	95,38
SL	92,73	152	57,6	3.519	96,92
BE	69,99	3.613	69,7	15.698	90,91
HH	102,68	-112	47,7	8.894	101,40
HB	72,51	626	69,2	3.010	91,55
Total	100,00	+/- 9.595	62,0	306.714	100,00
Coef. variación	0,13				0,04

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

La mayor reducción de las diferencias en recursos por habitante se produce en el ajuste por IVA nivelado respecto a la capacidad fiscal (de 0,20 a 0,13). El índice de referencia por habitante amplía algo las diferencias, al contemplar un criterio de necesidad que pondera más la población de las Ciudades-Estado y la de algunos *länder* de baja densidad poblacional. Los recursos nivelados reducen algo más la dispersión, respetando en general el orden en financiación, salvo en las ciudades-estado. Este orden finalmente se altera al incluir las transferencias verticales que elevan por encima de la media a cinco *länder* con menor capacidad fiscal.

Tabla 8. Transferencias verticales y nivelación total (2015). En millones de euros

	Transferencias verticales (14)	I. finales (15 = 13 + 14)	Nivelación total (16 = 7 + 12)
NW	544	64.416	-1.063
BY		49.831	-7.531
BW		41.168	-4.074
NI	220	28.642	1.139
HE		23.545	-2.719
SN	2.020	16.281	3.355
RP	235	14.676	246
ST	1.240	9.103	1.993
SH	187	10.390	99
TH	1.155	8.717	1.908
BB	1.148	9.917	1.408
MV	884	6.542	1.407
SL	136	3.655	401
BE	2.156	17.854	3.180
HH		8.894	-401
HB	263	3.273	653
Total	10.188	316.902	+/- 15.790

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

Tabla 9. Evolución de la financiación de los *länder* y peso relativo de la nivelación.
En millones de euros

	2008	%	2015	%	Evolución
Imp./renta regionales	120.514	47,9	150.850	47,6	125
75 % IVA	63.451	25,2	82.232	25,9	130
IVA complementario	12.856	5,1	13.305	4,2	103
IVA nivelado	76.307	30,3	95.537	30,1	125
Nivelación	+/-8.219	+/-3,3	+/-7.899	+/-2,5	96
Imp./locales y otros	51.934	20,6	60.328	19,0	116
Compensación	+/-8.263	+/-3,3	+/-9.595	+/-3,0	116
F. después nivelación	248.757	98,8	306.714	96,8	123
T. verticales	+3.041	1,20	+10.188	3,2	335
Final	251.798	100,0	316.902	100,0	126

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

Tabla 10. Reducción de la dispersión y orden regional en financiación/h (2015)

	I. brutos/hab. antes IVA índice	Cap. financ. /hab. índice	Orden	Referencia /hab. índice	I. nivelados /hab. índice	Orden	I. totales /hab. índice
NW	97,5	94,4	7	97,5	95,9	8	93,6
BY	119,5	115,2	2	97,5	103,8	4	100,5
BW	111,5	107,1	4	97,5	101,4	6	98,2
NI	92,2	94,6	5	97,5	96,0	7	93,7
HE	114,0	109,7	3	97,5	102,2	5	99,0
SN	71,4	86,7	13	97,5	93,4	15	103,2
RP	93,8	93,1	8	97,5	95,4	10	93,8
ST	69,9	86,5	14	97,9	93,6	14	104,9
SH	94,5	93,1	9	97,5	95,4	9	94,0
TH	69,7	86,0	15	97,5	93,2	16	104,0
BB	79,3	89,2	12	98,0	94,5	12	103,4
MV	70,5	86,0	16	98,4	93,9	13	105,1
SL	83,7	90,4	11	97,5	94,5	11	95,0
BE	95,4	92,1	10	131,6	119,6	3	131,7
HH	139,5	135,1	1	131,6	133,4	1	129,2
HB	94,3	95,4	6	131,6	120,5	2	126,8
Total	100,0	100,0		100,0	100,0		100,0
Coef. variación	0,20	0,13		0,14	0,12		0,13

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

Tabla 11. Peso relativo en los ingresos regionales (2015). En porcentaje

	I. brutos totales	Cap. financiera	Ref. nivelación	In. nivelados	In. finales	Dif. in. brutos y finales
NW	21,17	20,49	21,16	20,82	20,33	-0,84
BY	18,70	18,02	15,25	16,25	15,72	-2,98
BW	14,75	14,18	12,90	13,42	12,99	-1,76
NI	8,90	9,13	9,41	9,27	9,04	0,14
HE	8,56	8,24	7,32	7,68	7,43	-1,13
SN	3,56	4,32	4,85	4,65	5,14	1,58
RP	4,63	4,59	4,81	4,71	4,63	0,00
ST	1,91	2,37	2,68	2,56	2,87	0,96
SH	3,29	3,25	3,40	3,33	3,28	-0,02
TH	1,84	2,28	2,58	2,47	2,75	0,91
BB	2,40	2,70	2,97	2,86	3,13	0,73
MV	1,39	1,69	1,93	1,84	2,06	0,68
SL	1,02	1,10	1,18	1,15	1,15	0,14
BE	4,08	3,94	5,63	5,12	5,63	1,55
HH	3,03	2,94	2,86	2,90	2,81	-0,22
HB	0,77	0,78	1,07	0,98	1,03	0,26
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00

Fuente: bundesministerium der Finanzen. Elaboración propia.

3. La nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común

El actual modelo de financiación regulado en la Ley 22/2009 es bien conocido y establece un complejo sistema de transferencias sobre el que es preciso fijar alguna delimitación que permita su comparación con el modelo alemán. Tomando como referencia el último año de liquidación definitiva disponible (2013), es necesario, en primer lugar, distinguir dos conceptos diferentes de capacidad financiera asociada a la recaudación tributaria. El primero hace referencia a la «capacidad fiscal», más próximo a la recaudación real que opera para determinar la misma a la hora de calcular el Fondo de Competitividad. El segundo, la «capacidad tributaria» hace referencia a la recaudación normativa, que actualmente es más elevada que la real en el caso de los tributos cedidos, con una diferencia de 5.215 millones de euros en 2013. Este último concepto se utiliza para determinar la contribución de las regiones (75 %) al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF). El criterio de necesidad explícito del sistema es el que se aplica en el reparto de dicho Fondo, basado en el concepto de población ajustada por variables demográficas y, en mucha menor medida, territoriales. Los recursos que se reparten con este concepto afectan pues a la contribución de las regiones al mismo (64.503

millones) más la aportación que realiza el Estado (7.680). La relación 1 muestra la ratio relativa de suma cero entre aportaciones regionales y necesidades ajustadas, que determinarían unas compensaciones cruzadas de 6.400 millones de euros. La dispersión regional existente inicialmente es significativa (0,23) y contrasta con la derivada del criterio de necesidad explícito. Esa dispersión se reduce sustancialmente después de la nivelación horizontal, en el supuesto de determinar el reparto de toda la capacidad tributaria (86.600 millones) con este criterio (relación 2, ratio entre recursos nivelados más 25 % de capacidad tributaria restante entre total de recursos nivelados, con un coeficiente de variación de 0,04) o de toda la capacidad fiscal (relación 3, 81.385 millones, con el mismo coeficiente).

Tabla 12. Capacidad fiscal y tributaria y diferencias con criterio de necesidad (población ajustada) (2013). En millones de euros

	Cap. fiscal (1)	C. tributaria norma (2)	Diferencias (3 = 1 -2)	CCAA FGSPF (4)	FGSPF (5)
Cataluña	16.337	17.362	-1.024	13.021	10.886
Galicia	4.767	5.039	-272	3.779	4.358
Andalucía	12.586	13.126	-539	9.844	11.965
Asturias	2.111	2.227	-116	1.670	1.657
Cantabria	1.210	1.323	-113	992	875
La Rioja	607	657	-49	493	486
Región de Murcia	2.258	2.418	-160	1.814	2.111
Com. Valenciana	8.390	9.230	-840	6.923	7.179
Aragón	2.759	2.993	-234	2.245	2.106
Castilla-La Mancha	3.347	3.529	-182	2.647	3.245
Islas Canarias*	2.178	2.370	-192	1.330	3.150
Extremadura	1.569	1.636	-68	1.227	1.725
Islas Baleares	2.502	2.552	-50	1.914	1.618
Madrid	16.067	17.163	-1.096	12.872	9.131
Castilla y León	4.696	4.975	-279	3.731	4.010
Total	81.385	86.600	-5.215	64.503	64.503

* Incluyendo los impuestos indirectos propios.

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

Junto a las transferencias horizontales canalizadas a través del saldo ajustado del FGSPF, el sistema actual incluye un conjunto de transferencias verticales desde el Estado entre las que consideramos aquellas que forman parte de la financiación incondicionada. Están constituidas por las aportaciones del Estado al FGSPF (que se reparten en proporción a la población ajustada), el Fondo de Suficiencia Global (que cada vez pierde más relevancia por

las sucesivas minoraciones en el mismo por ajustes de la subida de impuestos indirectos y los fondos de convergencia (Fondo de Competitividad y Fondos de Cooperación). Este conjunto de transferencias ascienden en 2013 a 13.300 millones de euros de los que es necesario descontar 5.419 millones de euros de competencias no homogéneas. Así, el total de recursos distribuidos a competencias homogéneas ascendería a 94.480 millones de euros en 2013 si se toma en cuenta la recaudación normativa (homogéneos 1) o 89.265 millones con capacidad fiscal (homogéneos 2).

En uno u otro caso, la ratio entre los recursos disponibles homogéneos y la necesidad, medida por población ajustada, aumenta la dispersión regional (coeficiente de variación de 0,10) y supone un vuelco en el orden de las comunidades, pasando las que tienen una mayor capacidad fiscal a situarse en una ratio inferior a la media y viceversa, al contrario de lo ocurrido en el modelo alemán (relación 4 y 5). Ciertamente es que el modelo español no establece un único criterio de necesidad (población ajustada) para todos los recursos pero sí para la mayor parte de los mismos (80,9 %, porcentaje que representa el total del FGSPF/total recursos homogéneos reales).

Tabla 13. Compensaciones horizontales y reducción de la dispersión con criterio de necesidad (2013)

	Relación 1 (%) (4/5)	Compensaciones (6 = 5 - 4)	Referencia 2 (7)	Relación 2 (%) (2/7)	Referencia 3 (8)	Relación 3 (%) (1/8)
Cataluña	119,6	-2.135	14.615	104,2	13.735	103,4
Galicia	86,7	579	5.851	96,0	5.499	97,2
Andalucía	82,3	2.121	16.065	94,9	15.097	97,4
Asturias	100,8	-13	2.225	99,5	2.091	100,3
Cantabria	113,4	-117	1.175	102,6	1.104	99,0
La Rioja	101,4	-7	652	99,7	613	98,0
Región de Murcia	85,9	298	2.834	95,8	2.664	96,0
Com. Valenciana	96,4	256	9.638	98,4	9.058	95,5
Aragón	106,6	-139	2.827	101,0	2.657	98,6
Castilla-La Mancha	81,6	599	4.357	94,7	4.095	96,4
Islas Canarias	42,2	1.820	4.230	99,1	3.975	100,6
Extremadura	71,1	498	2.317	92,1	2.177	94,9
Islas Baleares	118,3	-297	2.172	103,9	2.041	108,1
Madrid	141,0	-3.741	12.259	109,5	11.521	107,0
Castilla y León	93,0	279	5.384	97,6	5.060	98,3
Total	100,0	+/- 6.400	86.600	100,0	81.385	100,0
Coef. variación	0,23			0,04		0,04

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia

Tabla 14. Transferencias verticales y recursos homogéneos normativos (2013)

	Ap. Estado FGSPF (9)	F. suf. global (10)	F. convergencia (11)	T. verticales (12 = 9 +10 +11)	No homogéneos (13)	Homogéneos 1 (14 = 2 +6 +12 -13)
Cataluña	1.296	735	685	2.716	2.267	15.674
Galicia	519	537	262	1.319	292	6.644
Andalucía	1.425	494	420	2.339	786	16.800
Asturias	197	170	100	467	73	2.609
Cantabria	104	424	54	583	125	1.664
La Rioja	58	184	27	269	68	851
Región de Murcia	251	-158	131	224	18	2.922
Com. Valenciana	855	-1.186	1.081	749	308	9.927
Aragón	251	250	42	543	82	3.315
Castilla-La Mancha	386	88	207	682	11	4.798
Islas Canarias	375	80	202	658	261	4.588
Extremadura	205	391	116	712	8	2.839
Islas Baleares	193	-586	586	193	108	2.340
Madrid	1.087	-584	240	742	998	13.166
Castilla y León	478	396	230	1.104	15	6.343
Total	7.680	1.235	4.384	13.300	5.419	94.480

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

La dispersión regional inicial en capacidad fiscal por habitante (0,20) predetermina una ordenación por Comunidades que se altera sustancialmente al aplicar el criterio normativo de referencia (población ajustada) y se reduce mucho (0,05). El resultado final de financiación real homogénea vuelve a aumentar las diferencias regionales (0,13), empeorando la situación relativa de dos de las tres regiones con mayor capacidad fiscal (Madrid y Cataluña) y mejorando la situación de regiones con capacidad fiscal por encima de la media (Cantabria, La Rioja, Asturias y Castilla y León) situándolas en índices muy superiores a su media en población ajustada. El mecanismo de las transferencias verticales es el que distorsiona los resultados, especialmente el Fondo de Suficiencia. Si el conjunto de las transferencias del Estado netas a efectos de recursos homogéneos se asignasen en función de la población ajustada, la dispersión en financiación por habitante se reduciría sustancialmente (coeficiente de variación 0,05), aunque seguiría habiendo una cierta reordenación. De esta manera, el modelo español, no solo corrige en su totalidad y no parcialmente como el modelo alemán, las diferencias entre capacidad y necesidad relativa, sino que penaliza aún más a algunas regiones de mayor capacidad fiscal mientras premia a otras en situación similar.

Tabla 15. Comparación entre recursos y necesidades relativas a competencias homogéneas (2013)

2013	Referencia 4 (15)	Relación 4 (%) (14/15)	Homogéneos 2 (16 = 1 +6 +12 -13)	Referencia 5 (17)	Relación 5 (%) (15/17)
Cataluña	15.945	98,3	14.650	15.065	97,2
Galicia	6.384	104,1	6.372	6.031	105,7
Andalucía	17.526	95,9	16.261	16.559	98,2
Asturias	2.427	107,5	2.493	2.293	108,7
Cantabria	1.282	129,8	1.551	1.211	128,1
La Rioja	712	119,6	802	672	119,3
Región de Murcia	3.092	94,5	2.762	2.921	94,6
Comunidad Valenciana	10.515	94,4	9.087	9.935	91,5
Aragón	3.085	107,5	3.081	2.914	105,7
Castilla-La Mancha	4.754	100,9	4.616	4.491	102,8
Islas Canarias	4.614	99,4	4.395	4.360	100,8
Extremadura	2.527	112,3	2.771	2.388	116,1
Islas Baleares	2.369	98,8	2.290	2.239	102,3
Madrid	13.375	98,4	12.070	12.636	95,5
Castilla y León	5.874	108,0	6.064	5.550	109,3
Total	94.480	100,0	89.265	89.265	100,0
Coef. variación		0,10			0,10

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia

Ante esta situación se plantea finalmente un ejercicio de la aplicación de algunas de las propiedades del modelo alemán al caso español. Para poder articular la compensación horizontal del modelo alemán es necesario tomar una referencia de necesidad global, fijándose en nuestro análisis el concepto de población ajustada para el conjunto de recursos homogéneos normativos (homogéneos 2 tomando como referencia la capacidad fiscal).

Tabla 16. Reordenación de la capacidad fiscal y los recursos homogéneos por habitante (2013)

	Cap. fiscal	C. tributaria	P. ajustada	Homog.	Homog. 2	T. vert./pob. aj. Homog. aj.	T. vert./pob. aj. Homog aj 2
Cataluña	117,3 (3)	117,1 (2)	98,6 (11)	96,9 (11)	95,9 (11)	102,4 (9)	101,6 (10)
Galicia	93,4 (9)	92,8 (9)	107,8 (2)	112,2 (7)	113,9 (6)	103,8 (5)	105,1 (5)
Andalucía	80,9 (13)	79,2 (13)	97,0 (13)	93,0 (13)	95,2 (12)	92,5 (15)	94,7 (13)
Asturias	107,2 (6)	106,2 (6)	106,1 (5)	114,1 (6)	115,4 (5)	105,6 (3)	106,5 (3)
Cantabria	110,9 (5)	113,9 (4)	101,1 (9)	131,3 (1)	129,5 (1)	103,6 (6)	100,2 (12)
La Rioja	102,3 (7)	103,9 (7)	103,2 (7)	123,5 (3)	123,1 (3)	102,9 (8)	101,3 (11)
Región de Murcia	83,2 (12)	83,7 (12)	98,1 (12)	92,7 (14)	92,8 (13)	94,3 (14)	94,5 (14)
Com. Valenciana	89,0 (10)	92,0 (10)	96,0 (15)	90,7 (15)	87,8 (15)	94,6 (13)	92,1 (15)
Aragón	111,0 (4)	113,2 (5)	106,9 (3)	114,9 (5)	113,1 (7)	107,9 (1)	105,6 (4)
Castilla-La Mancha	86,4 (11)	85,6 (11)	105,7 (6)	106,7 (8)	108,6 (8)	100,6 (11)	102,2 (9)
Islas Canarias	55,7 (15)	57,0 (15)	101,7 (8)	101,1 (9)	102,5 (9)	100,9 (10)	102,3 (6)
Extremadura	77,0 (14)	75,5 (14)	106,9 (4)	120,1 (2)	124,1 (2)	99,2 (12)	102,0 (8)
Islas Baleares	122,0 (2)	117,0 (3)	99,5 (10)	98,3 (10)	101,8 (10)	103,1 (7)	106,9 (2)
Madrid	134,1 (1)	134,6 (1)	96,2 (14)	94,7 (12)	91,9 (14)	104,5 (4)	102,3 (7)
Castilla y León	101,0 (8)	100,6 (8)	108,9 (1)	117,6 (4)	119,0 (4)	106,5 (2)	107,2 (1)
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Coef. var.	0,20	0,20	0,05	0,13	0,13	0,05	0,05

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

Fijado este criterio, hay que señalar que el sistema de compensación progresivo característico del sistema alemán sería en el caso español aplicable a la totalidad de la capacidad tributaria normativa (o a la capacidad fiscal real) y no al conjunto de la financiación, ya que los recursos procedentes de las transferencias verticales netas, repartidas en función de la población ajustada, no serían objeto del cálculo. La aplicación del sistema de compensación alemán reduce la dispersión en capacidad tributaria en relación a la población ajustada de forma significativa, compensando el 72,5 % de los 8.352 millones de euros de diferencia, como puede verse en la Tabla 17, con un montante total de 6.058 millones, manteniendo la ordinalidad. De igual manera ocurre si tomamos como referencia la capacidad fiscal en lugar de la capacidad tributaria (cuadro 18), corregida en un 72,6 %. Con objeto de simplificar el cálculo, se ha procedido a repartir las aportaciones de forma inversa a la capacidad impositiva sin establecer limitaciones, que si operarían en el sistema alemán.

Tabla 17. Aplicación del sistema de compensación alemán a la capacidad tributaria (2013)

	C. trib/pob. aj.	Diferencia (millones de euros)	Aportaciones (15/66/80 %)	Cobros (inversa)	C. trib. n/pob. aj.
Cataluña	118,8 (2)	2.747	-1.914		105,7 (2)
Galicia	86,1 (10)	-812		589	96,2 (10)
Andalucía	81,7 (12)	-2.939		2.132	95,0 (12)
Asturias	100,1 (7)	2	0		100,1 (7)
Cantabria	112,6 (4)	148	-96		104,4 (4)
La Rioja	100,7 (6)	5	-1		100,6 (6)
Región de Murcia	85,3 (11)	-416		302	96,0 (11)
Comunidad Valenciana	95,8 (8)	-408		296	98,8 (8)
Aragón	105,9 (5)	166	-95		102,5 (5)
Castilla-La Mancha	81,0 (13)	-828		601	94,8 (13)
Islas Canarias	56,0 (15)	-1.859		1.348	87,9 (15)
Extremadura	70,6 (14)	-680		493	91,9 (14)
Islas Baleares	117,5 (3)	381	-263		105,4 (3)
Madrid	140,0 (1)	4.904	-3.689		109,9 (1)
Castilla y León	92,4 (9)	-409		297	97,9 (9)
Total	100,0	+/-8.352	-6.058	6.058	100,0
Coef. variación	0,21				0,06

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

Como se ha señalado, la existencia de transferencias verticales, aunque se asignen en función de la población ajustada, supone una reordenación de los recursos en términos per-cápita. La situación final estaría próxima a la que se conseguiría asignando en el actual modelo las transferencias verticales en función de la población ajustada, aunque la aplicación del sistema de compensación alemán, mejoraría las posiciones relativas de algunas comunidades relativamente ricas, al no presentar una nivelación completa.

Los recursos totales variarían en +/- 3.205 millones de euros respecto al sistema actual en el caso de los recursos homogéneos normativos (+/- 3.686 millones en recursos reales), con una alteración significativa de los ingresos de algunas comunidades autónomas, con ganancias más importantes para Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana y reducciones importantes en Extremadura, Cantabria o La Rioja. En el caso de que se optase por compensar las pérdidas de las regiones perjudicadas por parte del Estado la dispersión en financiación por habitante se incrementaría y la ordenación se alteraría nuevamente, aunque se corregiría la penalización tan importante que se aplica actualmente a regiones como Madrid o Cataluña.

Tabla 18. Aplicación del sistema de compensación alemán a la capacidad fiscal (2013)

2013	C. fiscal/pob. aj.	Diferencia (millones de euros)	Aportaciones	Cobros	C. fiscal n./pob. aj.
Cataluña	118,9 (3)	2.602	-1.819		105,7 (3)
Galicia	86,7 (10)	-732		531	96,3 (10)
Andalucía	83,4 (12)	-2.511		1.822	95,4 (12)
Asturias	101,0 (6)	20	-3		100,8 (6)
Cantabria	109,6 (4)	106	-64		103,8 (4)
La Rioja	99,1 (7)	-6	0	4	99,8 (7)
Región de Murcia	84,8 (11)	-405		294	95,8 (11)
Comunidad Valenciana	92,6 (9)	-668		485	98,0 (9)
Aragón	103,8 (5)	102	-54		101,8 (5)
Castilla-La Mancha	81,7 (13)	-748		543	95,0 (13)
Islas Canarias	54,8 (15)	-1.797		1.304	87,6 (15)
Extremadura	72,1 (14)	-608		441	92,3 (14)
Islas Baleares	122,6 (2)	462	-330		106,4 (2)
Madrid	139,5 (1)	4.546	-3.417		109,8 (1)
Castilla y León	92,8 (8)	-364		264	98,0 (8)
Total	100,0	+/- 7.838	-5.687	5.687	100,0
Coef.variación	0,21				0,06

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

Hay que señalar, finalmente, que el modelo de compensación contemplado excluye a País Vasco y Navarra, regiones que podrían ser incluidas en el mecanismo de nivelación sin grandes problemas técnicos, respetando a su vez la singularidad de los sistemas concertados y convenidos.

En definitiva, las posibilidades del sistema alemán constituyen una referencia necesaria si se pretende reducir la dispersión en financiación por habitante y evitar una reordenación excesiva entre comunidades autónomas, tal como ocurre actualmente, como puede observarse en la Tabla 21. Este modelo puede servir como elemento de contraste para analizar el grado de reordenación que introduce el sistema español, muy alejado de la lógica de nivelación regional que se aplica en Alemania.

Tabla 19. Total de recursos homogéneos por habitante con compensación y sin penalizaciones (2013)

Total homogéneos/hab.	Considerando Cap. tributaria	Considerando Cap. fiscal	Cap. tributaria Sin pérdidas	Cap. fiscal Sin pérdidas
Cataluña	103,7 (9)	103,7 (8)	100,3 (11)	99,6 (11)
Galicia	104,0 (7)	104,2 (7)	108,5 (8)	109,4 (6)
Andalucía	92,5 (14)	92,9 (14)	89,9 (15)	91,5 (13)
Asturias	106,2 (3)	106,9 (2)	110,3 (6)	110,8 (5)
Cantabria	105,3 (4)	104,6 (6)	127,0 (1)	124,4 (1)
La Rioja	103,8 (8)	103,0 (9)	119,4 (2)	118,2 (3)
Región de Murcia	94,5 (13)	94,4 (12)	91,4 (14)	90,6 (14)
Comunidad Valenciana	95,0 (12)	94,3 (13)	91,9 (13)	90,5 (15)
Aragón	109,4 (1)	108,7 (1)	111,2 (5)	108,6 (7)
Castilla-La Mancha	100,6 (10)	100,8 (10)	103,2 (7)	104,3 (8)
Islas Canarias	90,5 (15)	90,2 (15)	97,8 (12)	98,5 (12)
Extremadura	99,0 (11)	99,4 (11)	116,2 (3)	119,2 (2)
Islas Baleares	104,5 (6)	105,4 (4)	101,1 (10)	101,2 (9)
Madrid	104,9 (5)	104,8 (5)	101,5 (9)	100,6 (10)
Castilla y León	106,8 (2)	106,9 (3)	113,7 (4)	114,2 (4)
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Coef. variación	0,06	0,06	0,11	0,11

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

Tabla 20. Total de recursos derivados del sistema de compensación alemán (2013)

Total homogéneo	Cap. tributaria	Cap. fiscal	Cap. tributaria %/actual	Cap. fiscal %/actual
Cataluña	1.104	1.198	7,0	8,2
Galicia	-484	-542	-7,3	-8,5
Andalucía	-81	-391	-0,5	-2,4
Asturias	-179	-182	-6,9	-7,3
Cantabria	-330	-298	-19,8	-19,2
La Rioja	-136	-131	-16,0	-16,3
Región de Murcia	56	48	1,9	1,7
Comunidad Valenciana	476	664	4,8	7,3
Aragón	-160	-118	-4,8	-3,8
Castilla-La Mancha	-272	-330	-5,7	-7,1
Islas Canarias	-484	-529	-10,5	-12,0
Extremadura	-499	-551	-17,6 %	-19,9
Islas Baleares	147	80	6,3	3,5
Madrid	1.423	1.695	10,8 %	14,0
Castilla y León	-581	-614	-9,2 %	-10,1
Total	+/- 3.205	+/- 3.686	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP. Elaboración propia.

Tabla 21. Cuadro comparativo del modelo alemán y español

Coef.variación/índice	Alemania (2015)	España (2013)
Recursos fiscales iniciales	0,20	0,20
Recursos fiscales norma	0,13	0,20
Referencia	0,14	0,05
Recursos reales	0,13	0,13
Recursos compensados	0,12	0,06
I. región + cap. fiscal inicial	139,5	134,1
I. región - cap. fiscal inicial	69,7	77,0*
I. región + cap. fiscal final	129,2	91,9
I. región - cap. fiscal final	104,0	124,1
I. región + cap. fiscal final	129,2	104,8 (100,6)
I. región - cap. fiscal final	104,0	99,4 (119,2)

* Extremadura por las características singulares de Canarias.

Referencias bibliográficas

- BUNDESFINANZMINISTERIUM (2016): *Vorläufige Abrechnung des länderfinanzausgleichs für das Jahr 2015*.
- BUNDESRAT (2016): *Drucksache nº188/16 Verordnung des bundesministeriums der Finanzen*.
- DE LA FUENTE, A.; THÖNE, M. y KASTROP, C. (2016): «Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives»; *Working Paper* (4). BBVA.
- MARTÍNEZ EGAÑA, D. (2013): «La solidaridad interterritorial alemana»; *Documentos* (10). Instituto de Estudios Fiscales.
- PADRÓS REIG, C. (2013): «El modelo federal alemán de relaciones financieras (*finanzbeziehungen*) y de igualación financiera entre estados (*länderfinanzausgleich*)»; *REAF* (17); pp. 11-70.



MEDITERRÁNEO

ECONÓMICO



- I. Valoraciones generales del modelo
- II. Propuestas globales de reforma
- III. La descentralización tributaria
- IV. Las necesidades de gasto y la nivelación
- V. La financiación del gasto social
- VI. Financiación autonómica y estabilidad presupuestaria



FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DEL GASTO SOCIAL

CRONICIDAD Y DESIGUALDADES

David Cantarero Prieto y Marta Pascual Sáez
Universidad de Cantabria

Resumen

El sistema actual de financiación autonómica no proporciona suficiencia financiera en muchas regiones a fin de garantizar su nivel de gasto social. En base a lo anterior, y de cara a su reforma, el presente trabajo analiza su cobertura así como los factores que influyen en dicha problemática.

Precisamente, aunque el sistema actual introdujo nuevas variables (para determinar necesidades de gasto sanitario y educativo y ajustarlas anualmente) pensamos que se puede avanzar más investigando el efecto que otros parámetros puedan tener sobre el monto total de financiación y su reparto.

Dado que hay margen de mejora en el sistema, una mejor evaluación del gasto autonómico contribuirá a diseñar óptimamente sus necesidades y suficiencia financiera. Esto supone que en educación se precisa no sólo de nuevos fondos para mejorar su calidad sino también fomentar la capacidad crítica de los alumnos para reforzar su capacidad adaptativa ante la actual revolución digital.

Y respecto a sanidad, es de esperar que el envejecimiento de la población, cronicidades y desigualdades provoquen que el gasto sanitario aumente lo que exigirá nuevos fondos y vincular el gasto sanitario a la eficiencia, nueva gobernanza y tratamientos coste-efectivos.

Abstract

The current financing system does not provide enough funding in regions to guarantee their social expenditure. Based on its reforms, this paper analyses its coverage and determinants that influence this issue.

Indeed, although the current system introduced new variables (to determine health and education spending needs and adjusted annually) we think that it can go further to investigate the effect of other parameters may have on the total amount of funding and distribution.

Since there is fiscal room for improvements in the system, a better assessment of regional expenditure will contribute to design their needs and financial sufficiency. This assumes that education is required not only new funds to improve their quality but also promote critical capacity of students to enhance their adaptive capacity to digital revolution.

And with regard to health, it is expected that the population aging, chronic diseases and inequalities causing health expenditure to increase which will require new funds and link health efficiency, new governance and cost-effective treatments.

1. Introducción

La insatisfacción crónica de muchas regiones con la cuantía final que les ha venido correspondiendo en el sistema de financiación autonómica ha hecho que en muchas de ellas siga existiendo un fuerte desequilibrio vertical entre sus propias competencias y las existentes a nivel estatal, así como que siga estando más avanzada la descentralización por la parte del gasto que por la de los ingresos (Bassols *et al.*, 2009; Zabalza y López Laborda, 2010; Cantarero *et al.*, 2015; López Laborda y Zabalza, 2015; De la Fuente, 2009, 2010, 2015a, b y c y 2016a y b). Esta circunstancia es lo que comúnmente viene entendiéndose como descentralización asimétrica y suele ser fuente de desigualdades.

En este mismo sentido, el reparto inicial de recursos entre CCAA (comunidades autónomas) se ha venido haciendo sin que ningún mecanismo asegurase que el equilibrio entre necesidades de gasto y financiación se mantuviese en el tiempo. Precisamente, es la falta de actualización periódica de los recursos asignados a las CCAA según cómo evolucionasen sus necesidades de gasto y demografía uno de los motivos habitualmente esgrimidos para justificar una próxima revisión del sistema de financiación (Zubiri, 2009).

Asimismo, nuestro país se caracteriza por experimentar desde hace años un proceso de ‘envejecimiento del envejecimiento’ demográfico que podríamos identificar con una ‘involución poblacional’ por la cual ha aumentado considerablemente el número de personas dependientes por cada persona en edad de trabajar. Todo ello impacta en nuestra capacidad de financiación de los gastos de tipo social, a los cuales están ligados, además de que nuestro elevado déficit público y ‘lenta devolución’ de nuestra deuda pública en las próximas décadas se hará entre un menor número de contribuyentes.

Y es que podemos entender que, en líneas generales, según tanto las definiciones de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) como del sistema SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) de la Unión Europea, los gastos sociales incluyen las transferencias colectivas orientadas a garantizar unos niveles mínimos de protección pública ante determinadas situaciones de riesgo o necesidad previamente fijadas, como la enfermedad o el desempleo, y la provisión de determinados bienes y servicios públicos, como la sanidad.

Traducido a nuestro planteamiento en este artículo y dejando a un lado a pensiones y protección al desempleo como competencias del Estado vamos a concentrarnos en el análisis en la sanidad, educación y protección social como competencias autonómicas denominadas *servicios públicos fundamentales* (SPF) y de ahí el mayor impacto sobre ellas del envejecimiento demográfico y cronicidad (Pérez-García *et al.*; Fundación BBVA e IVIE, 2015; Conde Ruiz *et al.*, 2016) dado que el sistema pretendía atender a las necesidades de gasto de la población real, así como a sus características diferenciales.

En este marco, el objetivo de este trabajo es ofrecer una visión general de la financiación relativa al gasto de tipo social autonómico, incorporando así los datos más relevantes contenidos en las últimas liquidaciones. A continuación, se plantean algunos problemas del modelo, así como aquellos inherentes al ajuste a las necesidades de gasto y posibles soluciones mientras que en el último apartado se resumen los resultados obtenidos.

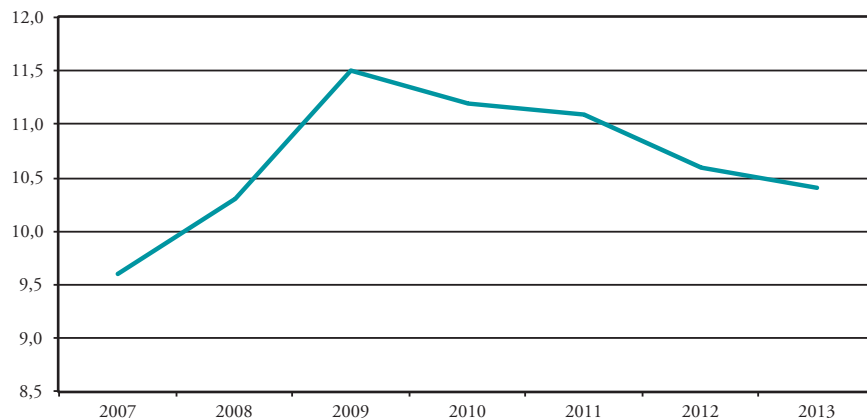
2. Evolucion del gasto social (educacion, sanidad y proteccion social)

En este apartado mostramos de manera somera los gastos de tipo social en el período 2007-2013 a partir del correspondiente desglose de gasto por funciones. Para ello, se tiene en cuenta que el año base del sistema de financiación fue 2007 en un marco donde estaban finalizadas las transferencias a las CCAA de las competencias en los gastos sociales antes mencionados.

Así, según puede observarse en el Gráfico 1 a partir de datos de la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) y Eurostat según el Sistema Europeo de Cuentas-SEC (y no teniendo en cuenta el gasto de transferencias entre Administraciones públicas) el mayor volumen de gasto social se alcanzó en el año 2009 (11,5 % del PIB) habiendo disminuido a partir de ahí.

Probablemente, la explicación viene dada por los recortes realizados por el proceso de consolidación presupuestaria ulterior, si bien en 2013 se situaba en el 10,4 % del PIB superior al 9,6 % registrado en 2007 (año base del sistema de financiación autonómica).

Gráfico 1. Evolución de los gastos autonómicos de tipo social en porcentaje del PIB (2007-2013)



Fuente: IGAE y Eurostat según el Sistema Europeo de Cuentas-SEC. Elaboración propia.

La cuestión es que tal y como señalan Conde Ruiz *et al.* (2016) y Fundación BBVA e IVIE (2015) podemos efectuar un ejercicio de comparación por CCAA en base a la territorialización del gasto de tipo social a fin de asignarle a cada CCAA de referencia en el año base del modelo de financiación (2007), el año de aplicación efectiva (2009) y el último año de liquidación (2013). Así, en primer lugar, la distribución del gasto en educación en términos reales per cápita, ofrecida por las Tablas 1, 2 y 3, revela importantes diferencias de nivel entre las regiones.

Dicha evolución del gasto por habitante muestra como Asturias, Cantabria y Extremadura Navarra son las CCAA con mayores niveles de gasto en educación per cápita, mientras que Cataluña, La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Islas Baleares y Madrid presentan los niveles más bajos si nos centramos específicamente en el año 2013.

Asimismo, también se muestra la evolución del gasto público en sanidad en esos mismos años en términos per cápita reales siendo superior al gasto en educación por persona en todas las CCAA. Además, de la misma manera que sucede con educación, el gasto público sanitario per cápita presenta una evolución decreciente si comparamos el año 2013 con 2007 a raíz de los procesos de consolidación fiscal desarrollados en estos últimos años. Esta evolución del gasto por habitante muestra como Asturias, Cantabria, Galicia, La Rioja, Murcia, Aragón, Extremadura y Castilla y León son las CCAA con mayores niveles de gasto en sanidad per cápita, mientras que Andalucía o Islas Baleares presentan los niveles más bajos si analizamos el año 2013. En todo caso, a la vista de los correspondientes índices de dispersión, las diferencias en gasto per cápita en sanidad entre CCAA son menores que en educación aunque el rango de diferencia entre valores es también notable.

Cabe pues afirmar, a la vista de los casos de CCAA situadas por encima y por debajo de la media, que existen regiones ricas que gastan menos que la media y otras relativamente mucho más pobres en las que se gasta más. Así pues, no es únicamente el nivel de renta de la CCAA el causante principal de las diferencias sino otros factores como, entre otros, la propia configuración del modelo de financiación autonómica o el impacto económico del gasto que originan pacientes con enfermedades crónicas que residen en cada CCAA. Y es que el 80 % del gasto sanitario en nuestro país se dedica a atender enfermedades crónicas como cardiovasculares, diabetes, cáncer, dolencias psiquiátricas, pulmonares, etc. Además, la mitad de la población sufre al menos una enfermedad crónica mientras que una vez pasados los 65 años, tienen de media cuatro enfermedades de ese tipo (Informe SEDISA; 2015; Cantarero y Oliva, 2016; López Casasnovas y López-Valcárcel, 2016).

Tabla 1. Indicadores de gasto social por comunidades autónomas (2007)

Concepto	Educación (a)		Sanidad (b)		Protección social (c)		Gasto social = (a)+(b)+(c)	
	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100
Cataluña	1.102,26	105,32	1.523,96	95,62	3.681,13	108,41	6.307,35	104,49
Galicia	1.052,41	100,56	1.526,88	95,80	3.662,43	107,86	6.241,72	103,41
Andalucía	1.033,62	98,76	1.349,29	84,66	3.250,12	95,71	5.633,03	93,32
Asturias	1.054,22	100,73	1.645,23	103,23	4.888,86	143,97	7.588,31	125,72
Cantabria	1.086,03	103,77	1.817,80	114,05	3.792,51	111,69	6.696,34	110,94
La Rioja	998,30	95,39	2.130,06	133,65	3.302,42	97,25	6.430,78	106,54
Reg. de Murcia	1.098,03	104,92	1.533,99	96,25	2.730,42	80,41	5.362,44	88,84
Com. Valenciana	1.047,66	100,10	1.422,79	89,27	2.945,69	86,75	5.416,14	89,73
Aragón	1.015,13	96,99	1.636,82	102,70	3.502,31	103,14	6.154,26	101,96
Castilla-La Mancha	1.081,50	103,34	1.551,29	97,33	3.027,34	89,15	5.660,13	93,77
Islas Canarias	1.061,02	101,38	1.596,40	100,16	2.960,22	87,18	5.617,64	93,07
Extremadura	1.087,43	103,90	1.724,41	108,19	3.333,24	98,16	6.145,08	101,81
Islas Baleares	928,64	88,73	1.472,74	92,40	3.046,32	89,71	5.447,70	90,25
Madrid	1.003,07	95,84	1.468,62	92,15	3.167,06	93,27	5.638,75	93,42
Castilla y León	1.049,38	100,27	1.506,90	94,55	3.645,31	107,35	6.201,59	102,74
Promedio	1.046,58	100,00	1.593,81	100,00	3.395,69	100,00	6.036,08	100,00
Desv. típica	43,15		176,95		486,82		558,53	
Coef. var.	0,04		0,11		0,14		0,09	

* Los gastos per cápita están considerados en términos constantes de 2013.

Fuente: IGAE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y BBVA e IVIE. Elaboración propia.

Tabla 2. Indicadores de gasto social por comunidades autónomas (2009)

Concepto	Educación (a)		Sanidad (b)		Protección social (c)		Gasto social = (a)+(b)+(c)	
	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100
Cataluña	1.203,40	105,86	1.726,54	98,06	4.484,74	111,32	7.414,68	107,05
Galicia	1.142,65	100,52	1.738,49	98,74	4.220,56	104,76	7.101,70	102,53
Andalucía	1.152,99	101,43	1.514,22	86,00	3.763,69	93,42	6.430,90	92,85
Asturias	1.041,80	91,65	1.964,42	111,57	5.559,18	137,99	8.565,40	123,67
Cantabria	1.177,81	103,61	1.711,55	97,21	4.473,64	111,04	7.363,00	106,31
La Rioja	1.066,29	93,80	1.770,23	100,54	4.063,18	100,85	6.899,70	99,62
Reg. de Murcia	1.252,50	110,18	1.886,22	107,13	3.409,38	84,63	6.548,10	94,54
Com. Valenciana	1.199,10	105,48	1.629,26	92,53	3.569,63	88,60	6.397,99	92,37
Aragón	1.122,11	98,71	1.866,47	106,01	4.348,94	107,95	7.337,52	105,94
Castilla-La Mancha	1.168,64	102,81	1.882,45	106,91	3.780,28	93,83	6.831,37	98,63
Islas Canarias	1.109,41	97,59	1.826,87	103,76	3.399,87	84,39	6.336,15	91,48
Extremadura	1.199,40	105,51	1.944,82	110,46	3.745,92	92,98	6.890,14	99,48
Islas Baleares	1.045,72	91,99	1.576,85	89,56	3.593,14	89,19	6.215,71	89,74
Madrid	1.044,32	91,87	1.667,75	94,72	3.753,24	93,16	6.465,31	93,35
Castilla y León	1.125,15	98,98	1.704,33	96,80	4.266,51	105,90	7.095,99	102,45
Promedio	1.136,75	100,00	1.760,70	100,00	4.028,79	100,00	6.926,24	100,00
Desv. típica	61,52		124,84		525,16		563,96	
Coef. var.	0,05		0,07		0,13		0,08	

* Los gastos per cápita están considerados en términos constantes de 2013.

Fuente: IGAE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y BBVA e IVIE. Elaboración propia.

Tabla 3. Indicadores de gasto social por comunidades autónomas (2013)

Concepto	Educación (a)		Sanidad (b)		Protección social (c)		Gasto social = (a)+(b)+(c)	
	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100	Gasto per cápita	Índice base = 100
Cataluña	890,00	96,84	1.322,74	94,08	4.426,81	111,81	6.639,55	105,65
Galicia	914,89	99,55	1.429,88	101,70	4.275,09	107,97	6.619,86	105,34
Andalucía	959,35	104,39	1.182,17	84,08	3.517,85	88,85	5.659,37	90,05
Asturias	1.066,56	116,05	1.714,10	121,91	5750,80	145,24	8.531,46	135,76
Cantabria	1.033,07	112,41	1.530,48	108,85	4.518,60	114,12	7.082,15	112,69
La Rioja	890,33	96,88	1.429,49	101,67	4.044,11	102,14	6.363,93	101,27
Reg. de Murcia	994,83	108,25	1.453,39	103,37	3.204,65	80,94	5.652,87	89,95
Com. Valenciana	866,74	94,31	1.301,09	92,54	3.541,85	89,45	5.709,68	90,85
Aragón	906,74	98,66	1.487,38	105,79	4.272,88	107,92	6.667,00	106,09
Castilla-La Mancha	858,79	93,44	1.334,25	94,90	3.608,71	91,14	5.801,75	92,32
Islas Canarias	846,10	92,06	1.332,20	94,75	3.074,24	77,64	5.252,54	83,58
Extremadura	1.007,75	109,65	1.463,85	104,12	3.697,09	93,38	6.168,69	98,16
Islas Baleares	830,76	90,39	1.274,53	90,65	3.326,54	84,02	5.431,83	86,43
Madrid	790,73	86,04	1.377,19	97,95	3.780,19	95,47	5.948,11	94,65
Castilla y León	928,90	101,07	1.457,13	103,64	4.351,58	109,91	6.737,61	107,21
Promedio	919,04	100,00	1.405,99	100,00	3.959,40	100,00	6.284,43	100,00
Desv. típica	74,11		118,09		634,73		772,71	
Coef. var.	0,08		0,08		0,16		0,12	

* Los gastos per cápita están considerados en términos constantes de 2013.

Fuente: IGAE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y BBVA e IVIE. Elaboración propia.

De igual modo, el gasto en protección social por habitante en términos reales presenta una evolución similar a los anteriores gastos ya señalados. En cuanto a la distribución del gasto en protección social per cápita en términos reales de las distintas CCAA, son Asturias, Cataluña, Cantabria, Aragón y Castilla y León las que presentan mayores niveles del mismo mientras que Murcia, Canarias e Islas Baleares son las que registran menores niveles de gasto en protección social por habitante. En este sentido, los Gráficos 2 y 3 son muy ilustrativos tanto en cuanto a la composición del gasto social por CCAA como a su evolución en el periodo 2007-2013. El gasto per cápita en educación ha experimentado una disminución en todas la CCAA en el año 2013 frente al 2009 alcanzándose valores incluso inferiores al correspondiente dato en 2007 siendo esta descripción aplicable a la propia evolución en el gasto sanitario per cápita. Asimismo, es preciso destacar que la dispersión en términos relativos es siempre mayor en el caso del gasto en protección social alcanzando el valor de 0,16 en 2013 frente al 0,08 tanto en el caso del gasto sanitario como educativo para ese mismo año. Esta situación se repite en los años previos aunque también se observa que al principio del periodo considerado, en el año 2007, la dispersión del gasto sanitario era mayor.

Gráfico 2. Evolución del gasto social per cápita: educación, sanidad y protección social (2007-2013)

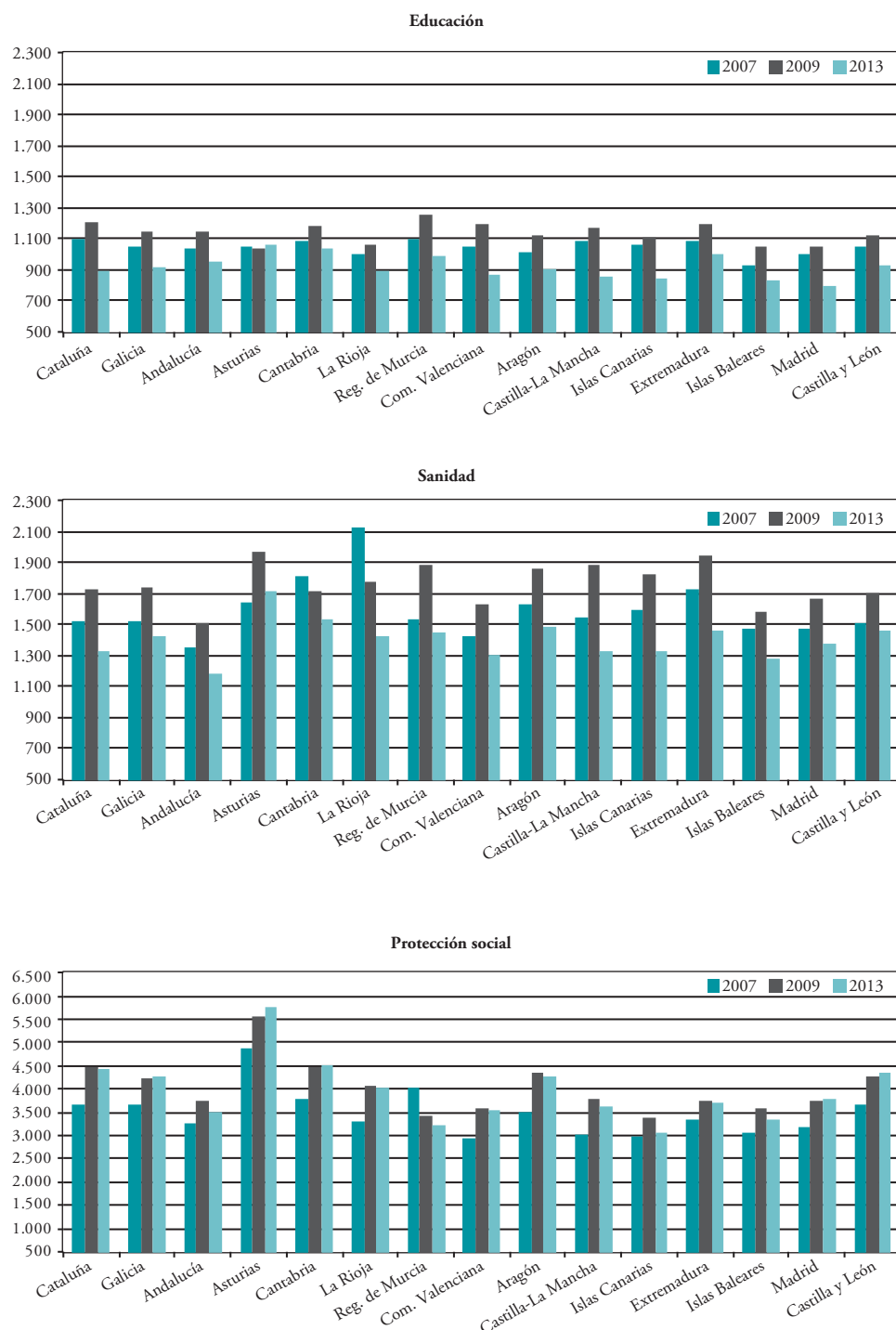
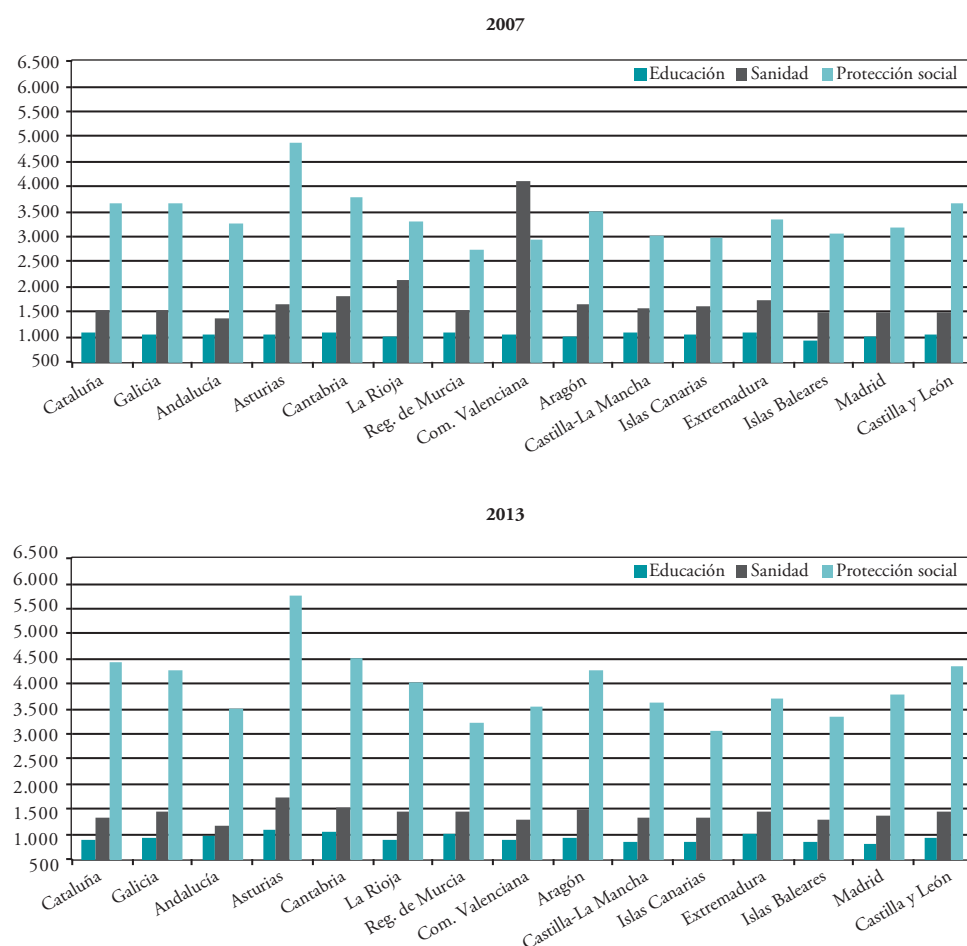


Gráfico 3. Distribución del gasto social per cápita: educación, sanidad y protección social



3. Recursos del sistema de financiación y gasto social

A continuación, se analiza cómo se sufragan las necesidades globales de financiación en especial las referentes al gasto de tipo social dado que los recursos del modelo se componen de la capacidad tributaria propia de las CCAA y las transferencias de recursos procedentes tanto del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), como del Fondo de Suficiencia Global. Además, las distintas CCAA reciben los recursos que les corresponde por su participación en los Fondos de Convergencia (Monasterio, 2010; Pedraja y Utrilla, 2011; Mones *et al.*, 2016). De este modo, según las últimas liquidaciones disponibles por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas puede observarse cierta mejora en la capacidad financiera de las CCAA aunque de modo desigual según la fuente de capacidad tributaria a ese respecto (Borraz y Cantalapiedra, 2010; Hierro *et al.*, 2010; García Núñez, 2011).

En este punto, resulta primordial tener en cuenta el papel que desempeña la denominada Transferencia del FGSPF cuyo objetivo se basa en pretender asegurar que cada CCAA recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los SPF vinculados al Estado del bienestar y anteriormente mencionados en este artículo. Tal y como se establece en el modelo actual, dicha transferencia de garantía para cada CCAA será el saldo, positivo o negativo, que resulte de la diferencia entre la participación que le corresponda y el 75 % de sus recursos tributarios normativos.

A modo de ejemplo, la Tabla 4 muestra la dotación del FGSPF y su reparto entre las distintas CCAA en el último ejercicio disponible (liquidación de 2013 publicada el pasado año 2015) observándose así cierto incremento en ese sentido si lo comparásemos con valores de años anteriores.

Tabla 4. Funcionamiento del FGSPF en el ejercicio 2013. En miles de euros

Comunidad autónoma	Recursos tributarios normativos	75 % recursos tributarios normativos	Participación en el FGSPF	Transferencia procedente del FGSPF
Cataluña	17.361.542	13.021.157	12.181.848	-839.309
Galicia	5.038.950	3.779.213	4.876.996	1.097.783
Andalucía	13.125.532	9.844.149	13.390.226	3.546.077
Asturias	2.227.063	1.670.297	1.854.428	184.131
Cantabria	1.323.282	992.461	979.274	-13.187
La Rioja	656.853	492.640	543.648	51.008
Región de Murcia	2.418.018	1.813.514	2.362.429	548.915
Com. Valenciana	9.230.130	6.922.597	8.033.555	1.110.958
Aragón	2.993.287	2.244.966	2.356.646	111.680
Castilla-La Mancha	3.528.728	2.646.546	3.631.702	985.156
Islas Canarias	1.773.400	1.330.050	3.525.384	2.195.334
Extremadura	1.636.404	1.227.303	1.930.851	703.549
Islas Baleares	2.552.368	1.914.276	1.810.141	-104.134
Madrid	17.162.966	12.872.224	10.218.160	-2.654.064
Castilla y León	4.974.882	3.731.162	4.487.708	756.546
Total	86.003.405	64.502.554	72.182.996	7.680.443
Índice de crecimiento del ITE (Ingresos Tributarios del Estado) 2007-2013				0,9535

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2015). Elaboración propia.

De igual modo, la participación de cada CCAA en dicho FGSPF ha venido basándose en un indicador sintético, denominado población ajustada, compuesto por las siguientes variables: población, con una ponderación del 30 %; superficie, con una ponderación del 1,8 %; dispersión, con una ponderación del 0,6 %, en función del número de entidades singulares,

núcleos de población de cada CCAA; insularidad, con una ponderación de 0,6 %, imputada proporcionalmente a la distancia en kilómetros, ponderada por tramos, entre las costas de la península y las capitales insulares; población protegida equivalente, con una ponderación del 38 %, distribuida en siete grupos de edad con arreglo a la metodología del Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario con la aplicación de ponderaciones a la población protegida (niños entre 0 a 4 años: 1,031; entre 5 y 14 años: 0,433; entre 15 y 44 años: 0,547; entre 45 y 54 años: 0,904; entre 55 y 64 años: 1,292; entre 65 y 74 años: 2,175; a partir de 75 años: 2,759); población mayor de 65 años, con una ponderación del 8,5 %; población entre 0 y 16 años, con una ponderación de 20,5 %.

De este modo, los valores definitivos correspondientes a la población total y a la ajustada de cada una de las CCAA en los años 2009-2013 aparecen recogidos en la Tabla 5 observándose una mayor ponderación para algunas regiones si se utiliza el criterio de población ajustada a ese respecto.

Tabla 5. Evolución de las variables población total y ajustada (2009-2013)

Comunidad autónoma	2009				2013			
	Población total		Población ajustada		Población total		Población ajustada	
	Número	Peso relativo (%)	Número	Peso relativo (%)	Número	Peso relativo (%)	Número	Peso relativo (%)
Cataluña	7.475.420	17,07	7.386.015	16,87	7.553.650	17,12	7.446.814	16,88
Galicia	2.796.089	6,39	2.966.939	6,78	2.765.940	6,27	2.981.328	6,76
Andalucía	8.302.923	18,96	8.170.226	18,66	8.440.300	19,13	8.185.501	18,55
Asturias	1.085.289	2,48	1.125.121	2,57	1.068.165	2,42	1.133.620	2,57
Cantabria	589.235	1,35	587.943	1,34	591.888	1,34	598.634	1,36
La Rioja	321.702	0,73	325.824	0,74	322.027	0,73	332.334	0,75
Región de Murcia	1.446.520	3,30	1.416.295	3,23	1.472.049	3,34	1.444.162	3,27
Com. Valenciana	5.094.675	11,63	4.999.176	11,42	5.113.815	11,59	4.910.946	11,13
Aragón	1.345.473	3,07	1.415.057	3,23	1.347.150	3,05	1.440.627	3,26
Castilla-La Mancha	2.081.313	4,75	2.197.556	5,02	2.100.998	4,76	2.220.075	5,03
Islas Canarias	2.103.992	4,80	2.177.856	4,97	2.118.679	4,80	2.155.082	4,88
Extremadura	1.102.410	2,52	1.168.363	2,67	1.104.004	2,50	1.180.337	2,67
Islas Baleares	1.095.426	2,5	1.094.408	2,50	1.111.674	2,52	1.106.547	2,51
Madrid	6.386.932	14,59	6.010.813	13,73	6.495.551	14,72	6.246.404	14,16
Castilla y León	2.563.521	5,85	2.749.329	6,28	2.519.875	5,71	2.743.355	6,22
Total	43.790.920	100	43.790.920	100	44.125.765	100,00	44.125.765	100,00

Fuente: Mfinisterio de Hacienda y Administraciones Públicas (2019 y 2015).

De hecho, es importante tener en cuenta que aunque el modelo introdujo nuevas variables (para determinar las necesidades de gasto sanitario y educativo efectuándose así un ajuste anual de las mismas) pensamos firmemente que se puede avanzar más investigando el efecto que otros parámetros puedan tener tanto sobre el total de financiación como su reparto.

Así, algunas CCAA cuentan con costes fijos reales específicos en la prestación de ciertos gastos (que ya existían en versiones anteriores del modelo de financiación) que necesitan ser recogidos en la fórmula de variables de ajuste anual por necesidad y no en el *statu quo* inicial. Igualmente, las variables que identifican las necesidades de gasto en educación y sanidad se pueden desagregar aún más intentando ajustar a su vez las diferencias reales entre CCAA.

De esta forma, consideramos que, por ejemplo, tanto la población registrada en educación secundaria como aquella que ha formalizado matrículas universitarias podrían proporcionarnos una idea más fidedigna del gasto regional destinado a dichas funciones. Asimismo, el número de personas dependientes o de aquellas que padecen enfermedades crónicas podrían servir para aproximar, aún más, el gasto real de tipo social de las CCAA.

Por consiguiente, ha de abordarse con premura análisis de sensibilidad que validen nuevas variables de necesidades de gasto a fin de reflejar mejor el margen de maniobra con el que las CCAA pueden contar en términos de suficiencia financiera.

4. Suficiencia dinámica y gasto social

Las normas que conducen la evolución del sistema y el reparto de recursos entre CCAA condicionan de este modo su suficiencia dinámica. Así, la falta de actualización periódica de los recursos destinados a las regiones según la evolución de sus necesidades de gasto y demografía viene constituyendo una de las principales justificaciones para que cualquier CCAA solicite periódicamente la revisión del sistema de financiación.

De este modo, existen diferencias significativas entre la situación económica entre el año base de negociación, 2007, y el año 2009 que es donde el acuerdo de financiación se puso realmente en práctica. Todo ello incidió en la recaudación tributaria y evolución de los ingresos tributarios del estado (ITE) entre ambos ejercicios siendo además aún más evidente considerando los datos referentes a 2013 de liquidación definitiva de todos los conceptos que integran el mismo. De esta manera, las Tablas 6 y 7 recogen la liquidación del sistema de financiación autonómica correspondiente a los ejercicios de 2009 y 2013 en un marco aún de descentralización asimétrica. En ese sentido, puede observarse cómo es el modelo de financiación autonómica el que cubre gran parte del gasto social relativo a sanidad y educación (75,17 % de cobertura en 2009 y 102,99 % de cobertura en 2013). No obstante, se precisan de otras fuentes financieras en ese sentido en especial en algunas CCAA que vienen sosteniendo en los últimos tiempos que precisan de cambios sustanciales en el diseño del modelo de financiación autonómica que les subsanen dichos desequilibrios económicos.

Tabla 6. Liquidación definitiva del sistema de financiación autonómica (2009). En miles de euros

Comunidad autónoma	Recursos tributarios normativos	Transf. procedente del FGSPF	Participac. en el FSG	Total fondos convergencia	Financiación normativa total	Competencias específicas	Financiación total homogénea	Recaudación real tributos cedidos	Recursos totales del sistema de financiación	Porcentaje de cobertura del sistema de sanidad y educación
Cataluña	15.672.639,50	-1.455.227,31	2.046.685,05	936.740,46	17.200.837,70	1.807.199,77	15.393.637,94	16.334.096,09	17.862.294,29	81,55
Galicia	4.342.099,98	880.601,61	749.460,57	242.788,07	6.214.950,23	179.560,59	6.035.389,65	4.425.161,40	6.298.011,65	78,18
Andalucía	11.645.015,53	2.659.014,15	1.379.160,01	308.562,00	15.991.751,69	570.213,14	15.421.538,55	11.867.233,10	16.213.969,26	73,22
Asturias	1.973.957,92	88.428,98	265.408,38	90.926,32	2.418.721,60	42.382,28	2.376.339,32	2.001.245,42	2.446.009,10	74,97
Cantabria	1.167.410,33	-55.714,21	344.642,37	16.195,79	1.472.534,28	75.428,59	1.397.105,69	1.196.191,81	1.501.315,76	88,18
La Rioja	577.042,01	21.555,66	150.089,10		748.686,77	31.732,24	716.954,53	579.218,58	750.863,34	82,29
Región de Murcia	2.146.073,99	365.363,65	92.736,77	150.976,89	2.755.151,30	10.962,36	2.744.188,94	2.196.691,88	2.805.769,19	61,80
Com. Valenciana	8.308.737,90	739.427,70	19.489,20	634.026,61	9.701.681,41	189.563,16	9.512.118,25	8.225.906,41	9.618.849,92	66,75
Aragón	2.680.403,38	-37.110,51	358.448,35	32.645,72	3.034.386,94	49.767,92	2.984.619,02	2.728.846,15	3.082.829,71	76,67
Castilla-La Mancha	3.120.427,22	724.008,93	339.521,73	76.320,53	4.260.278,41	6.852,59	4.253.425,83	3.238.125,64	4.377.976,83	68,94
Islas Canarias	1.712.326,07	1.752.613,99	303.765,58	69.199,92	3.837.905,56	143.262,27	3.694.643,29	1.683.846,08	3.809.425,57	61,66
Extremadura	1.430.744,00	556.138,29	391.376,39	102.503,83	2.480.762,51	4.314,56	2.476.447,95	1.450.480,70	2.500.499,21	72,14
Islas Baleares	2.341.634,13	-230.154,58	-188.363,42	327.163,05	2.250.279,18	61.840,76	2.188.438,43	2.391.338,19	2.299.983,24	80,06
Madrid	15.416.043,39	-3.180.398,76	749.960,70	762.328,68	13.747.934,01	613.514,21	13.134.419,80	15.636.357,11	13.968.247,73	80,64
Castilla y León	4.462.342,12	486.978,91	635.717,75	210.485,55	5.795.524,33	7.841,20	5.787.683,13	4.507.299,20	5.840.481,41	80,52
Total	76.996.897,49	3.315.526,50	7.638.098,53	3.960.863,42	91.911.385,94	3.794.435,64	88.116.950,30	78.462.037,76	93.376.526,21	75,17

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2011). Elaboración propia.

Tabla 7. Liquidación definitiva del sistema de financiación autonómica (2013). En miles de euros

Comunidad autónoma	Capacidad tributaria	Transf. del fondo de garantía	Participac. en el FSG	Total fondos convergencia	Financiación normativa total	Competencias específicas	Financiac. total homogénea	Recursos totales del sistema de financiac.	Porcentaje de cobertura del sistema de sanidad y educación
Cataluña	17.361.542,21	-839.309,02	734.578,17	684.358,53	17.941.169,89	2.267.389,80	14.989.421,56	17.256.811,36	96,86
Galicia	5.038.950,16	1.097.783,01	537.321,04	262.336,19	6.936.390,40	292.019,48	6.382.034,74	6.674.054,21	97,17
Andalucía	13.125.531,73	3.546.077,07	494.021,99	420.012,23	17.585.643,02	785.806,37	16.379.824,41	17.165.630,78	105,3
Asturias	2.227.062,86	184.131,00	169.879,70	100.217,17	2.681.290,73	72.767,42	2.508.306,14	2.581.073,56	115,08
Cantabria	1.323.281,89	-13.187,25	424.053,23	54.498,69	1.788.646,56	124.739,99	1.609.407,87	1.734.147,86	87,5
La Rioja	656.853,03	51.008,09	184.403,50	27.061,91	919.326,53	67.997,24	824.267,37	892.264,61	83,72
Región de Murcia	2.418.018,02	548.915,15	-158.002,86	130.841,79	2.939.772,10	17.828,09	2.791.102,22	2.808.930,31	128,3
Com. Valenciana	9.230.129,97	1.110.957,95	-1.186.155,98	1.080.654,06	10.235.586,00	308.286,66	8.846.645,29	9.154.931,95	121,09
Aragón	2.993.287,38	111.680,22	249.987,83	42.334,60	3.397.290,03	81.906,26	3.273.049,18	3.354.955,44	96,13
Castilla-La Mancha	3.528.728,39	985.155,76	87.857,07	207.366,17	4.809.107,39	11.144,37	4.590.596,84	4.601.741,22	100,13
Islas Canarias	1.773.399,75	2.195.333,99	80.492,70	202.288,24	4.251.514,68	260.839,81	3.788.386,62	4.049.226,43	113,98
Extremadura	1.636.403,61	703.548,62	391.069,33	115.619,27	2.846.640,83	7.613,07	2.723.408,48	2.731.021,56	99,91
Islas Baleares	2.552.367,62	-104.134,41	-586.051,95	218.834,40	2.081.015,66	108.387,66	1.753.793,60	1.862.181,26	125,68
Madrid	17.162.965,65	-2.654.063,84	-584.356,22	239.547,33	14.164.092,92	997.758,49	12.926.787,09	13.924.545,58	101,13
Castilla y León	4.974.882,41	756.546,17	395.804,99	230.440,20	6.357.673,77	14.996,94	6.112.236,62	6.127.233,57	98,13
Total	86.003.404,68	7.680.442,50	1.234.902,51	4.016.410,79	98.935.160,48	5.419.481,67	89.499.268,03	94.918.749,70	102,99

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2015). Elaboración propia.

5. Conclusiones

El sistema actual de financiación autonómica se ha caracterizado por no proporcionar suficiencia financiera en muchas regiones para que puedan garantizar su nivel de gasto social. Se mantiene de este modo cierto desequilibrio vertical acentuado en los últimos años tras la plena asunción de competencias en educación y sanidad. Igualmente, las variables que se utilizaron al determinar las necesidades de gasto regionales así como su ponderación generaron amplias diferencias en financiación per cápita ajustada y la necesidad de tener que adaptarla a las necesidades reales.

En base a lo anterior, y de cara a la reforma del sistema de financiación en especial en la parte correspondiente a los gastos de tipo social, el presente trabajo analiza su cobertura así como los diferentes factores que influyen en dicha problemática.

Precisamente, aunque el sistema actual introdujo nuevas variables (para determinar necesidades de gasto sanitario y educativo y ajustar anualmente las mismas) pensamos que se puede avanzar más en este campo investigando el efecto que otros parámetros puedan tener tanto sobre el monto total de financiación como su reparto. Y es que algunas CCAA incurren en costes fijos reales específicos en la prestación de cierto tipo de gastos (que ya existían en versiones anteriores del modelo de financiación) que necesitan ser recogidos de alguna manera en la fórmula de variables de necesidad anuales y no en el *statu quo* inicial autonómico. A su vez, las variables utilizadas para identificar las necesidades de gasto en educación y sanidad se pueden desagregar aún más que las actuales intentando ajustar las diferencias reales entre CCAA.

De esta forma, consideramos que, por ejemplo, tanto la población escolar en educación secundaria o universitaria podrían darnos una valoración informada acerca del gasto que una CCAA dedica a estas funciones. Asimismo, el número de personas dependientes o afectadas por enfermedades crónicas pueden servir para aproximar, aún más, el gasto de las CCAA en servicios como la sanidad y servicios sociales sin olvidar por tanto el impacto en utilización de servicios sanitarios (tanto en atención primaria como especializada), ingresos hospitalarios y en definitiva incremento del gasto sanitario. Por tanto, la modificación propuesta de la fórmula de necesidades de gasto serviría para comparar poblaciones ajustadas y necesidades de gasto por habitante bajo ese supuesto frente al sistema actual.

Dado que hay margen de mejora en el sistema, una mejor evaluación del gasto autonómico contribuirá a diseñar mejor sus necesidades y suficiencia financiera. Y es que se trata de gastar mejor en sintonía con la realidad de la financiación autonómica y coyuntura económica de cada momento. Esto supone que en educación se precisa no solo de nuevos fondos para mejorar su calidad sino también fomentar la capacidad crítica de los alumnos para reforzar su capacidad adaptativa ante los puestos de trabajo del futuro que están por venir debido a la revolución tecnológica. Y respecto a sanidad, es de esperar que el envejecimiento de la población, cronicidades (que requieren más tratamiento durante más tiempo) y desigualdades provoquen que el gasto sanitario aumente lo que exigirá nuevos fondos y vincular el gasto sanitario a la eficiencia, nueva gobernanza y a tratamientos coste-efectivos que tengan éxito con los pacientes.

Referencias bibliográficas

- BASSOLS, M.; BOSCH, N. y VILALTA, M. (2009): *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.
- BORRAZ, S. y CANTALAPIEDRA, C. (2010): «Aproximaciones al nuevo modelo de financiación autonómica: un marco de incertidumbre»; en *Estudios de Economía Aplicada* 28(1); pp. 31-59.
- CANTARERO, D.; ÁLVAREZ, S.; PASCUAL, M. y BLÁZQUEZ, C. (2015): «La nivelación en el modelo de financiación autonómica»; en *Revista de Estudios Regionales* (104); pp. 111-132.
- CANTARERO, D. y OLIVA, J. (2016): «Economía de la salud: herramientas para la evaluación de programas y políticas públicas»; *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas* (6); pp. 1-8.
- CONDE RUIZ, J. I.; DÍAZ, M.; MARÍN, C. y RUBIO-RAMÍREZ, J. (2016): «Sanidad, Educación y Protección Social: Recortes durante la crisis»; en *Estudios sobre la Economía Española* 2016(17). Observatorio Fiscal y Financiero de las CCAA.
- DE LA FUENTE, A. (2009): «Sobre la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación regional: proyecciones para 2009 y algunas reflexiones»; *Colección Estudios Económicos Fedea* 11(09).
- DE LA FUENTE, A. (2010): «El nuevo sistema de financiación regional: Un análisis crítico y proyecciones para 2009»; en *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública* 195(4); pp. 123-149.
- DE LA FUENTE, A. (2015a): «La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2013»; *Fedea, Estudios sobre Economía Española* 2015(16). Madrid.
- DE LA FUENTE, A. (2015b): «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión»; *Fedea Policy Papers* 2015(07). Madrid.
- DE LA FUENTE, A. (2015c): «El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica»; *Fedea, Estudios sobre Economía Española* 2015(23). Madrid.
- DE LA FUENTE. (2016a): «El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional»; *Fedea Policy Papers* 2016(02). Madrid.
- DE LA FUENTE, A. (2016b): «La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica»; *Fedea Policy Papers* 2016(08).
- FUNDACIÓN BBVA e IVIE (INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS) (2015): *Gasto en los servicios públicos fundamentales en España y sus comunidades autónomas (2002-2013)*. Base de datos disponible en http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosocl/bbdd/gastos_servicios_publicos_comunidades.jsp.

- GARCÍA NÚÑEZ, A. (2011): «El régimen transitorio y los flujos financieros del nuevo sistema de financiación»; en *Presupuesto y Gasto Público* (62); pp. 119-139.
- HIERRO, L. A.; ATIENZA, P. y GÓMEZ-ÁLVAREZ, R. (2010): «La distribución de recursos entre Comunidades Autónomas. Una primera aproximación a los cambios derivados del nuevo modelo de financiación»; en *Estudios de Economía Aplicada* 28(1); pp. 61-75.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. y LÓPEZ VALCÁRCEL, B. (2016): «El sistema sanitario en España, entre lo que no acaba de morir y lo que no termina de nacer»; en *Papeles de Economía Española* (147); pp. 190-211.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2015): «A vueltas con la autonomía tributaria»; en *Papeles de Economía Española* (143).
- MINISTERIO DE HACIENDA (varios años): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los Impuestos Cedidos, Fondo de Suficiencia y Garantía de Financiación de los Servicios de Asistencia Sanitaria*.
- MINISTERIO DE HACIENDA (varios años): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre*.
- MONASTERIO, C. (2010): *El laberinto de la hacienda autonómica*. Madrid, Cívitas.
- MONES, M. A.; BALLESTO, A. y DE LA FUENTE, A. (2016): «Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones»; *Fedea Policy Papers* 2016(09).
- PEDRAJA, F. y UTRILLA, A. (2011): «Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica»; *Investigaciones Regionales* (18); pp. 191-218.
- PÉREZ-GARCÍA, F.; CUCARELLA-TORMO, V. y HERNÁNDEZ-LAHIGUERA, L. (2015): *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. IVIE Fundación BBVA.
- SOCIEDAD ESPAÑOLA DE DIRECTIVOS SANITARIOS (SEDISA) (2015): *Soluciones para la gestión de la cronicidad*. Madrid, Informe SEDISA.
- ZABALZA, A. y LÓPEZ LABORDA, J. (2010): «El nuevo sistema de financiación autonómica: Descripción, Estimación Empírica y Evaluación»; en *Fundación de Cajas de Ahorros* (530).
- ZUBIRI, I. (2009): «La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: valoración y propuesta de reformas»; en MONASTERIO, C. y ZUBIRI, I., dirs.: *Dos ensayos sobre financiación autonómica*. Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros.



LA DESCENTRALIZACIÓN SANITARIA, LA COHESIÓN SOCIAL Y EL BUEN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SALUD

Guillem López Casasnovas
Universitat Pompeu Fabra

Resumen

Más que la sostenibilidad financiera del sistema sanitario debiera de preocuparnos hoy su 'solvencia'; esto es, su capacidad para solventar retos nuevos y situaciones cambiantes. La descentralización, al permitir diversidad en las capacidades de respuesta, experimentación, evaluación y benchmarking es un activo para un sistema de salud. Frente al uniformismo, la innovación puede venir de la mano de la descentralización: territorial-política (favorecedora de la responsabilidad fiscal); funcional –a proveedores (pago por resultados) y de compromiso individual (usuarios contribuyentes; copagos/impuestos generales)

En este sentido, el 'lío' autonómico lo sufre y no lo crea, la descentralización sanitaria. En este sentido, visualizar la desigualdad no es generarla. Los marcos constitucionales debieran de delimitar mejor las lecturas políticas de las diferencias. Y es que las desigualdades relevantes en salud son las personales y no las territoriales y tienen que ver más con la gestión 'intra' que con la 'inter' de los recursos utilizados.

Abstract

As well as the financial sustainability of the healthcare system, we should now be worried about its 'solvency'; i.e. its capacity to resolve new challenges and changing situations. Decentralisation, in allowing for diversity in the capacity to respond, experiment, evaluate and benchmark, is an asset for the healthcare system. When dealing with uniformity, innovation can go hand in hand with decentralisation: territorial-political (favouring fiscal responsibility); functional- to providers (payment for results) and with respect to individual commitment (user contributions; co-payments/general taxes).

In this regard, the mess of the autonomous system suffers from healthcare decentralisation, rather than creating it. Seeing inequality is not the same as generating it. Constitutional frameworks should better define the political understanding of the differences. This is because relevant healthcare inequalities are personal, not territorial, and relate better to the 'intra' and not the 'inter' management of resources used.

1. Introducción

Muchos sistemas sanitarios funcionan sobre una base descentralizada, siendo el servicio de salud muy valorado por su cercanía a las necesidades de las personas en sus entornos territoriales más próximos. Por ello, en este artículo queremos adentrarnos en la organización y operativa de la descentralización de triple nivel: la geográfica (más política), la funcional (técnica, a proveedores) y la individual (más filosófica, de responsabilidades del usuario). La descentralización más polémica en España es, sin duda, la autonómica, pues algunos han visto en ella un resquebrajamiento interno del Estado de bienestar, por pérdida de cohesión social y deterioro del buen funcionamiento del sistema. Sin embargo, los tres niveles están muy relacionados y su coherencia es el mayor activo de un buen sistema sanitario.

2. La descentralización territorial del sistema sanitario: ¿parte del problema o de la solución?

El mayor cambio que ha experimentado la sanidad española en las dos últimas décadas es probablemente el de la generalización de las transferencias sanitarias a las comunidades autónomas que integran el Estado. Este hecho (fechado en 2001) ha generado tensiones en el *statu quo*. ¿Es compatible la descentralización sanitaria con un Servicio Nacional de Salud cohesionado? ¿Es la descentralización sanitaria parte del problema o de la solución?

Fuera de la comunidades históricas y nacionalidades que accedieron a las competencias sanitarias desde su inicio, la generalización de las transferencias al total de CCAA de una manera tan rápida como la experimentada en nuestro país, negociada en pocos meses, con acuerdos financieros de mínimos, en ausencia de marcos legales explícitos en los ámbitos de la coordinación y del desarrollo de normativa básica, inserta en acuerdos de financiación autonómica generales, ofrece muchos interrogantes. ¿Tenía sentido extender competencias del calibre de las sanitarias (dos quintas partes del presupuesto autonómico) a comunidades que ni por tradición, escala de actividad, tamaño poblacional y vocación de autogobierno lo exigía? Ciertamente con ello se diluía la diferenciación constitucional establecida en favor de las comunidades del art. 151 y se podría justificar una recentralización por la vía de la coordinación vertical que evitara las de otro modo disfuncionalidades generadas. Este fue el papel de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Sanitario que si no ha tenido las virtualidades pretendidas ha sido precisamente por la reacción de aquellas otras comunidades que sí tenían en la descentralización sanitaria buena parte de su obra de gobierno. Una acción que generó una reacción y que ha dejado en el limbo de cierta sinrazón a aquellas CCAA que justificaban inicialmente la acción recentralizadora. Basta recoger de la investigación sociológica (ver Herrero *et al.*, 2014) para comprobar la escasa percepción que algunos ciudadanos siguen teniendo sobre el ejercicio de responsabilidades sanitarias en lo que atañe a deseos y a realidades. En efecto, como consecuencia de un posible mal uso de las amplias competencias transferidas a las CCAA en el pleno ejercicio de sus poderes, se arguyen hoy situaciones fácilmente utilizables, por parte de quienes añoran el centralismo preconstitucional, para levantar entre la población todo tipo de temores a la erosión de la sanidad pública en tanto pilar fundamental del Estado de bienestar. Ello se exagera en etapas de crisis económica como la vivida en las que las prisas de recorte de gasto esconden, por urgente, lo importante, y el gestor más que el financiador es señalado como culpable del desaguisado.

Fuera del debate político español, en el sistema comparado se puede observar como numerosos gobiernos centrales han descentralizado distintas responsabilidades fiscales, políticas y administrativas a los gobiernos de carácter regional o local precisamente como parte de los procesos de reforma sanitaria encaminados a la mejor gestión de sus sistemas de salud. Ha sido así, por ejemplo, en Canadá, Australia y los países nórdicos. Este cambio ha hecho que los gobiernos subcentrales desempeñen un papel mucho más relevante, al disponer de la autoridad

y los recursos necesarios para realizar una gestión más efectiva en el terreno del sistema sanitario con criterios de eficiencia sustraídos de un debate político que en España lo invade todo.

Es importante establecer en cualquier caso qué entendemos por descentralización antes de profundizar en el caso de España. Podría definirse como la transferencia de competencias plenas en un ámbito en el que se valora la existencia de una ventaja comparativa en la provisión por parte de los poderes locales. En este sentido, las entidades locales tendrán una información más cercana sobre las demandas sociales y, por tanto, podrán dar respuesta a estas de una manera óptima, siempre que no existan, claro está, externalidades que afecten más allá del ámbito territorial local. Cuando existen externalidades importantes (por ejemplo, en materia de vacunaciones), el poder central debe «internalizarlas» puesto que ha de prevalecer la delegación de responsabilidades y no la descentralización de poderes.

Por tanto, excepto en el caso de cuestiones relativas básicamente a la salud pública, donde hay importantes beneficios generales, la descentralización ha de poder conseguir una mejor organización y gestión de los servicios sanitarios, así como una respuesta más cercana a las demandas ciudadanas. La hipótesis de partida es pues que la descentralización puede ser una parte de la solución, por las oportunidades de innovación que permite, y no un problema más del actual sistema sanitario español. Condición necesaria que no será suficiente si no se acompaña de la descentralización de responsabilidades a usuarios y proveedores.

Las transferencias y la coordinación sanitaria

Como señalamos, la generalización de las transferencias sanitarias a las CCAA que integran el Estado ha sido quizás la mayor transformación que ha experimentado la sanidad española en las dos últimas décadas. Como es esperable, un cambio de esta envergadura ha generado todo tipo de tensiones en el *statu quo*, bajo el reclamo de si la descentralización sanitaria es compatible con un servicio nacional de salud cohesionado, utilizando el argumento de la diversidad –intrínseco a toda descentralización– como amenaza de erosión de la sanidad pública. Sustituir la jerarquía, el ‘orden y mando’ central, por un nuevo orden de gobierno multijurisdiccional no es tarea fácil. Descentralizar es, para algunos, un sinónimo de complicar, y se debería imponer, entonces, la necesidad imperiosa de coordinar. El problema está en que se entiende en contextos descentralizados por ‘coordinar’.

En principio, la coordinación sanitaria puede llevarse a cabo mediante distintos mecanismos. Por un lado, los controles democráticos activan la coordinación de abajo hacia arriba (*bottom up*), dado que los ciudadanos pueden ejercer presión sobre sus gobiernos locales para obtener los mismos niveles de servicio que en los territorios cercanos. Por otro lado, la cooperación horizontal entre gobiernos subcentrales constituye el mecanismo crítico de coordinación, pues esta se establece por interés propio y con carácter recíproco (cooperar en el sentido de actuar conjuntamente), de modo que no son ‘forzados’ por un gobierno superior. Ciertamente, la regulación central a través de la legislación básica, y a menudo previa al mismo proceso

descentralizador (lo que no es el caso español como dijimos), es una herramienta complementaria fundamental para conseguir la coordinación deseada. En Canadá, como instrumento de control vertical, se establece una financiación condicionada desde los recursos propios de la Federación a programas considerados estratégicos por el Gobierno central, ejerciendo en su favor el poder de gasto (*spending power*).

En el ámbito internacional, la regulación central de la coordinación ha tendido a concentrarse en la definición del ‘terreno de juego’, del marco donde ocurre el proceso descentralizador. A pesar de que en muchos países federales se ha aceptado progresivamente que el establecimiento eficiente de las reglas básicas requiere un protagonismo importante de la cooperación vertical y horizontal entre las administraciones (coordinar en el sentido de ordenar o dirigir conjuntamente), en la mayoría de los Estados compuestos la regulación central se ha entendido como un proceso de decisión desde abajo hacia arriba (*bottom up*). La indefinición de las reglas españolas que favorecen el consenso en el corto plazo y trasladan el disenso de lo que se deba entender sobre lo pactado al largo plazo, ha hecho que múltiples disputas acaben en el Tribunal Constitucional (TC), sobre el grado de control del Gobierno central asociable a las competencias ‘plenas’, ‘exclusivas’, traspasadas. Más de treinta años después, la experiencia nos arroja bastantes sombras sobre el proceso vivido.

La descentralización sanitaria española: luces y sombras

En lo que atañe al impacto en la eficiencia y la equidad del Sistema Nacional de Salud (SNS) transferido, una evaluación de la experiencia española en el campo de la descentralización sanitaria debe incluir distintos elementos, que estudiamos a continuación. Respecto a la eficiencia asignativa, las comunidades autónomas han adaptado bastante bien sus recursos sanitarios a las necesidades de sus poblaciones, sacando partido así a una de las ventajas de la descentralización. Por ejemplo, han adaptado el número de camas de larga estancia en función del volumen de su población más envejecida. La mayoría de los ciudadanos valora, según las encuestas, que la descentralización ha contribuido a aumentar la capacidad de los gobiernos para dar respuesta a las demandas y preferencias de la población. Este hecho confirma que la descentralización ha proporcionado al sistema una mayor flexibilidad, que le permite arropar las diferentes necesidades. Sin embargo, que esto se deba a la influencia de la nueva estructuración sanitaria o bien a los recursos que la han acompañado es algo todavía difícil de dilucidar.

Respecto a la equidad interterritorial, la evolución parece haber sido positiva desde la década de 1980, si la medimos en términos de diferencias en las ratios de mortalidad evitable entre las distintas comunidades autónomas, pues las cifras se han reducido considerablemente. Es importante recordar que la mortalidad evitable —o innecesariamente prematura y sanitariamente evitable— es un indicador que permite medir la calidad y efectividad de los servicios sanitarios. Por otro lado, las desigualdades interterritoriales en las esperanzas de vida eran ya muy pequeñas a comienzos de esa década y han permanecido estables. De nuevo, no se puede

asegurar que todo ello sea resultado de la descentralización y no de la evolución tecnológica, pero en todo caso ha sido coetánea.

En esta primera etapa, la desigualdad en el gasto sanitario entre las diecisiete comunidades autónomas se redujo. Notemos que en una primera fase, consolidando el INSALUD en una sola cifra las diferencias internas entre las comunidades que gestionaba directamente, la dispersión en valores de gasto y resultados era menor. Cuando se generalizan las transferencias a todas las comunidades, este simple hecho aparentó que hacía aumentar las desigualdades, cuando en realidad era un puro efecto estadístico. A partir de ahí, por lo demás, todas las diferencias se leyeron en clave política y la convergencia por emulación no pudo sino aumentar, si bien a un coste muy elevado en términos de recursos asignados.

Resulta difícil, sobre la base de estas observaciones, presentar la descentralización sanitaria como la causa de un supuesto incremento de las disparidades en la gestión del gasto sanitario público. Una foto fija de la realidad actual nos la ofrece el presupuesto sanitario público inicial, per cápita, para el ejercicio 2014, establecido para el conjunto de España en 1.140 euros. El País Vasco, con 1.538 euros, es la comunidad autónoma con el mayor presupuesto por habitante, seguida por Navarra (1.398 euros) y Asturias (1.382 euros), mientras que en el extremo opuesto se hallan Cataluña (1.099 euros), Madrid (1.088 euros), Murcia (1.080 euros), Baleares (1.052 euros) y Andalucía (978 euros, un 57 % por debajo del País Vasco, es decir, 560 euros menos por habitante).

Si comparáramos el gasto de los distintos territorios españoles con el de otros países, las desigualdades entre comunidades se situarían en la banda inferior. En concreto, ya en 1997 España registraba la desigualdad más baja, en cuanto al gasto sanitario autonómico, de un grupo de países descentralizados de la OCDE. Como contraste, entre 1985 y 1995 Italia presentaba un nivel de desigualdad que casi doblaba el español.

En el periodo 1987-1997, la equidad en la financiación aumentó ligeramente –en mayor medida que en otros países europeos– como consecuencia de una serie de cambios derivados de la paulatina transición a la financiación con cargo a impuestos que estableció la Ley General de Sanidad de 1986. A la vista de los datos anteriores, podemos afirmar que con las transferencias el SNS español se situó, en términos de eficiencia dinámica, en una buena posición respecto a los sistemas de otros países europeos. La descentralización parece haber generado un aumento claro de la capacidad del Estado para reformar las instituciones, a través de la adopción de experiencias internacionales y de procesos de innovación basados en la experimentación autónoma, y responder a las preferencias políticas y las necesidades de salud de sus ciudadanos. En el Anexo 1 se ofrecen los datos agregados disponibles al respecto.

En su conjunto, los buenos resultados obtenidos por el Estado de las autonomías español pueden atribuirse en gran medida a la descentralización sanitaria, una de las políticas «estrella» de los distintos gobiernos autonómicos. Aquellos han procedido de la aparición de unas nuevas relaciones más dinámicas entre gobiernos, ciudadanos y proveedores. En este sentido, el principal punto fuerte de la descentralización, como era de esperar, es que ha aumentado la

visibilidad de la política sanitaria y han mejorado los mecanismos de rendición de cuentas de abajo hacia arriba. A su vez, la descentralización ha estimulado simultáneamente la cooperación y competencia entre los gobiernos autónomos en política sanitaria, que ha dado como fruto la generación y difusión de importantes mejoras en la gestión de los servicios y en la cantidad y calidad de las prestaciones. El caso español pone también de manifiesto que la reducción del peso del control central puede favorecer los controles locales y, además, estimular la innovación y el aprendizaje de las mejores prácticas, que constituyen dos importantes palancas de cambio institucional en los Estados compuestos. Y, a su vez, la gran absorción de recursos procedentes de las arcas centrales, hasta bien entrada la crisis, ha atenuado el dilema entre eficiencia y equidad que suele asociarse a la descentralización. En contraste, los resultados obtenidos en salud pública –una competencia específica, en mayor medida, de la Administración central debido a las externalidades asociadas– se han situado marcadamente por debajo de la media: los problemas de coordinación del calendario de vacunaciones y del tipo de vacunas suministradas, junto con algunos problemas de homogeneización de la información, han sido los puntos débiles más sustanciales y visibles del proceso descentralizador. No obstante, las desigualdades relevantes escondidas pueden ser más importantes dentro de las distintas comunidades que entre ellas. Aunque hay poca información sobre la inequidad interterritorial, la elaboración del *Atlas de las variaciones en la práctica médica* –cuyo objetivo es evaluar la asistencia sanitaria recibida por los españoles desde más de doscientas áreas sanitarias de las diecisiete comunidades autónomas– ha marcado un precedente para el estudio en el marco del SNS español de sus aspectos intraterritoriales y no solo de los interterritoriales. En efecto, en la comunidad con mejor y peor registro medio se vislumbran diferencias en prácticas clínicas que situarían a la mejor área de la peor comunidad por encima de la peor área de la mejor comunidad. Algo más que territorios, recursos y financiación subyacen, pues, a aquellas diferencias observadas.

Asimismo, una interpretación en clave política (desde los parlamentos regionales) de la descentralización sanitaria pone de manifiesto, como decíamos, un crecimiento del gasto medio general. La razón sería que los niveles inferiores tienden a emular el gasto de los niveles superiores, sobre todo cuando no existe una responsabilidad fiscal que la frene.

El panorama general, aun siendo positivo en cuanto a la dinámica de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, ha presentado también algunas sombras, que pueden haber incidido negativamente en sus resultados. Primero, la cooperación informal como mecanismo de coordinación está sujeta a unos límites, especialmente cuando se basa, como ocurre en este caso, principalmente en la buena disposición de las autoridades políticas autonómicas y no existen recursos específicos sustanciales dedicados a fomentarla y facilitarla. Junto con otros factores vinculados a las diferencias en recursos, necesidades o precios, este hecho explica que en muchos casos, aún sin efectos significativos sobre los indicadores de salud poblacionales, las innovaciones en el paquete de prestaciones y en otros campos asistenciales hayan sido adoptadas de manera desigual entre comunidades autónomas.

Por otro lado, la competencia entre administraciones por la ampliación de sus respectivos poderes y presupuestos, junto con la falta de transparencia en la asignación de responsabilidades

en materias como la salud pública, se ha traducido en una espiral de gastos con problemas de control del endeudamiento y, en algunos casos, de la seguridad sanitaria ante crisis epidemiológicas de distinto alcance. A la larga, esa competencia entre gobiernos puede acabar incidiendo de un modo negativo sobre la cooperación en el desarrollo de las políticas sanitarias, y en la coordinación desde abajo hacia arriba, debido al peso excesivo de las limitaciones financieras respecto a los logros en prestaciones y servicios en el debate público y mediático.

La expansión de la autonomía política tras la generalización, a todas las comunidades autónomas, de las competencias sanitarias puede haber estimulado como hemos dicho el gasto sanitario y a su vez podría activar en mayor medida los mecanismos de rendición de cuentas. También a forzar una mayor claridad y transparencia en el ejercicio de las competencias centrales de coordinación –mezcladas hasta ahora con las responsabilidades de gestión directa del Gobierno central sobre el territorio del INSALUD–, pero también sobre la cooperación global del SNS y sus resultados.

Sin embargo, hay dos factores importantes que apuntan en la dirección contraria. De un lado, siete de las diez comunidades de la llamada vía lenta (Cantabria, Asturias, Murcia, La Rioja, Extremadura, Aragón, Baleares y Navarra) tienen poblaciones menores de dos millones de habitantes. Aunque no hay datos precisos, es razonable esperar que el menor tamaño de las economías de escala y gama genere problemas de ineficiencia productiva y de calidad asistencial. Para evitarlos, quizá tenga sentido reconocer una internalización de flujos asistenciales entre varias comunidades autónomas limítrofes, en favor de una mayor planificación conjunta, de manera que se pueda hablar de regiones sanitarias naturales. Castilla y León, Madrid, Castilla-La Mancha y, que suman en torno a 11 millones de habitantes en total, son ejemplos de lo que podría funcionar como una gran región centro. A este respecto, se debería favorecer la creación de órganos consorciados entre los distintos gobiernos autonómicos, con una financiación envolvente o global de aquellos territorios, para establecer políticas sanitarias concretas.

La financiación territorial de la asistencia sanitaria

El régimen general de financiación de las comunidades autónomas incluye las partidas destinadas a sostener el sistema sanitario de cada una de ellas. Por tanto, el análisis debe centrarse en la financiación global de sus necesidades de gasto, que, de acuerdo con sus competencias, es principalmente un gasto social. Una buena parte de dichos recursos dan cobertura a servicios universales, de modo que, independientemente de la renta, todos los ciudadanos son igualmente elegibles para su consumo. En este sentido, el gasto de las comunidades autónomas que se financia por igual, de modo capitativo, pese a las diferencias en las contribuciones financieras, es sin duda redistributivo. Ir más allá, penalizando la garantía poblacional en la financiación de servicios universales, es como mínimo ilógico. Si este es el caso, la financiación sanitaria acaba adoleciendo del problema de la sobrenivelación. Dado que la mayor parte de este gasto social constituye una parte fundamental de los presupuestos autonómicos, es difícil explicar

desde esta perspectiva por qué una comunidad autónoma tiene una financiación per cápita mucho mayor, o menor, que otra. Vale la pena señalar, sin embargo, que el referente per cápita puro no se puede derivar de la nueva financiación establecida. La financiación per cápita no se basa sencillamente en el resultado de dividir los recursos existentes por la población total, sino que se establece un valor ponderado. Hace falta tener en cuenta que la financiación inicial recibida y el gasto final ejecutado no coincidirán, siempre que la comunidad decida complementar el gasto sanitario priorizándolo respecto de otras partidas, mantener un gasto más elevado financiado con un aumento de los ingresos propios, o un mayor gasto gracias a una corresponsabilidad fiscal (recargos generales) más elevada. Leer cualquier diferencia en el gasto observado como inequitativa es, por tanto, inapropiado. Además, puesto que buena parte del gasto financiado se corresponde con componentes estructurales y fijos –como, por ejemplo, los empleados públicos–, las variaciones relativas demográficas no deben replicarse completamente en el coste de los servicios, al afectar al denominador (población) pero no en igual medida al numerador (gasto financiado). Hay que recordar de nuevo que el sistema no funciona con una financiación per cápita predeterminada a la que se aplique la población total de cada comunidad, sino a través de un reparto con pesos poblacionales relativos de la asignación inicialmente decidida en los presupuestos.

Si adoptamos una óptica más global, valorando la financiación sanitaria en el conjunto de la financiación autonómica, la utilización de fondos y subfondos que operan de modo complementario en esta –no tanto en las variables que se utilizan para su reparto, como en su cantidad y dinámica– complica la consideración del sistema como justo o injusto.

Cuadro 1

Errores al comparar las cifras del gasto autonómico

Al interpretar los datos sobre el gasto sanitario entre las distintas comunidades autónomas, a menudo se cometen errores –algunos de los cuales se detallan a continuación– que empañan las conclusiones obtenidas:

- 1) Utilizar el gasto final de la comunidad en lugar de la financiación inicial básica transferida por el Estado. Los complementos autonómicos por la priorización del gasto autonómico y/o un mayor esfuerzo fiscal (por ejemplo, los copagos autonómicos) no pueden considerarse inequitativos.*
- 2) Tomar las cifras presupuestadas por cada comunidad en lugar de las liquidadas, efectivamente gastadas, atendiendo a los déficits encubiertos y tras haber sido correctamente anualizada la parte de la deuda cuando esta se reconoce y corresponde a más de un ejercicio.*
- 3) Utilizar como indicador la financiación per cápita simple (población total), cuando la propia financiación central lo refiere a la población beneficiaria, y ponderada por grupos de edad, que difieren entre comunidades autónomas.*
- 4) Comparar el gasto por tipo de servicios, sin estandarizarlos según algún criterio de necesidad teórica (y no de consumo efectivo), y sin agregarlos respecto de las poblaciones de referencia, tal como exige la integración de la sanidad en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).*
- 5) Tomar el año base o el coste efectivo como referente para juzgar la inequidad en la evolución de la financiación, sin tener en cuenta cuan más o menos justa era la distribución inicial.*
- 6) Reducir el análisis al antes y después de la transferencias asumiendo que los cambios de la descentralización son de corto plazo.*
- 7) La no consideración de los indicadores de desigualdad en términos de gasto real de una misma financiación, obviando así el diferencial de precios territorial (un euro no compra los mismos servicios en distintas comunidades) para ajustar la distinta capacidad adquisitiva de acceso a las prestaciones de bienestar.*

Algunos términos del debate: la cohesión

¿Dónde deben situarse los límites de la descentralización para asegurar la coordinación y el mantenimiento de la cohesión social en el seno de una comunidad autónoma? Esta es una de las preguntas capitales por contestar. En primer lugar, hay que establecer con claridad qué entendemos por coordinación. Según las sentencias del TC 32/1983 y 102/1995, es una función instrumental consistente en fijar medios, sistemas y procedimientos de relación entre comunidades autónomas que hagan posible, sobre la base de la información recíproca y la acción conjunta, la integración del sistema sanitario desde la diversidad de las acciones de las diferentes comunidades. Supone una competencia formal (normas básicas, órganos mixtos, directrices comunes), no sustantiva (existencia de una alta dirección con potestad reglamentaria). La caracteriza el plano horizontal, fuera de la vía jerárquica y vertical (según el artículo 73 de la Ley General de Sanidad, LGS), y tiene un carácter preventivo, de aceptación previa a la adopción autónoma de decisiones. Por lo general, no exige funciones de dirección, ni de gestión, ni ejecución, sino de instrumentación de mecanismos y sistemas de relación. El objetivo último de los diferentes mecanismos formales de coordinación es establecer las condiciones básicas que garanticen los derechos y las obligaciones de los ciudadanos ante las prestaciones sanitarias en términos de igualdad de oportunidades de consumo frente a una misma necesidad, evitando las divergencias «irrazonables y desproporcionadas», como establece la sentencia del TC 37/1981. Finalmente, el Tribunal Constitucional reconoce también que «el principio de igualdad no puede ser entendido en modo alguno como una monolítica uniformidad y [...] no requiere un ordenamiento del que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tengan los mismos derechos y obligaciones [...], especialmente cuando ello resultase frontalmente incompatible con la autonomía» (sentencias del TC 37/1987 y 37/1981).

En conclusión, se trata de garantizar la «igualdad de posiciones jurídicas fundamentales». La igualdad de derechos y obligaciones no puede ser entendida en términos que resulten incompatibles con el principio de descentralización política del Estado porque, de ser así, se impediría a las comunidades autónomas el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, ignorando que este ejercicio implica, entre otras cosas, la libertad para configurar una política propia en dichas materias (sentencia del TC 14/1998).

Así pues, la coordinación no implica uniformidad, pero tampoco hay lugar para divergencias no razonables o desproporcionadas que rompan la cohesión. En este sentido, ¿es desproporcionada la provisión de una prestación fuera del catálogo por parte de una comunidad autónoma que financia el coste adicional con sus propios impuestos? ¿Lo es la provisión de las mismas prestaciones, pero con una mayor ‘calidad’ (ya sea entendida esta última como aspectos del dispositivo asistencial, un diferente tratamiento hotelero, prácticas diagnósticas menos agresivas pero con una peor relación coste-efectividad, un menor tiempo de espera o una mayor utilización cuando la frecuentación sea superflua)? ¿Es ‘no razonable’ un criterio de transferibilidad de derechos que permita al ciudadano que se desplaza a otra comunidad autónoma ‘arrastrar’ su derecho a la asistencia —que no se le puede negar allá donde vaya—, de modo que, ante una asistencia de nivel inferior en el sistema de destino, este pueda facturar

al servicio de origen de su comunidad? Y si un aspecto asistencial fuese de nivel superior en la comunidad de destino gracias a un complemento fiscal que este usuario en origen no ha ayudado a financiar, ¿sería válido que ese servicio facturara al propio paciente?

El SNS debe ofrecer una cartera básica de servicios común a todo el país, cuyos mínimos pueden ser ampliados por cada comunidad autónoma. Esta cartera común es acordada por el Consejo Interterritorial de Salud (CISNS), creado en 1987 para garantizar los derechos sanitarios de los ciudadanos en todo el territorio del Estado, y se aprueba mediante un Real Decreto. Engloba las atenciones de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en centros sanitarios (o sociosanitarios), así como el transporte sanitario urgente (financiado al cien por cien con fondos públicos). A la anterior se suma una cartera común suplementaria que incluye las prestaciones de dispensación ambulatoria y sujetas a copago, como la prestación farmacéutica, la ortoprotésica, la destinada a productos dietéticos y el transporte sanitario no urgente. Una tercera subcartera común consta de los servicios accesorios, que son aquellos sin carácter de prestación que no se consideran esenciales, como los que sirven de apoyo para la mejora de una patología crónica y están sujetos a copago y/o reembolso.

Todo ello obliga a definir un nuevo papel para el Ministerio de Sanidad. En el ejercicio de las competencias de coordinación central, el Gobierno estatal debería actuar como un facilitador de las iniciativas de las comunidades autónomas, y no como un controlador de las decisiones que deben tomar. Esto último, aunque quizá fuese beneficioso en algunos problemas concretos de salud pública, tendría efectos negativos en el ámbito de la innovación sanitaria. Para este propósito, conviene recordar que las responsabilidades de coordinación no son una tarea exclusiva del Gobierno central, sino también de los Ejecutivos autonómicos y de los ciudadanos. Para un nuevo apoderamiento (*empowerment*) a favor de la ciudadanía, la descentralización geográfica y la proximidad en la toma de decisiones son las mejores herramientas para facilitar ese proceso. Para impulsar este apoderamiento se hace imprescindible diseñar los modelos más avanzados de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y evaluación de políticas públicas. Estos cambios implican caminar hacia el modelo de gobierno abierto (*open government*) como paradigma de la relación entre la Administración y las personas. El ciudadano tiene que poder acceder a la información acerca de la actividad que desarrolla la Administración y sus efectos. Esta información debe ser accesible públicamente y de forma fácil, en la página web de la Administración, excepto cuando por motivos explícitamente justificados, por ejemplo, aquellos recogidos en la Ley de Protección de Datos, no sea posible publicarla.

La coordinación en materia de política sanitaria ha de tener pues como objetivo promover efectivamente el respeto, según la LGS (artículos 70, 2 y siguientes), a los «criterios mínimos básicos y comunes» que han de informar el sistema sanitario español. Esta concreción resulta insuficiente en el plano operativo, donde la cuestión permanece relativamente abierta en materia de jurisprudencia constitucional. De hecho, admite diversas interpretaciones: desde el «coordinarse» entre iguales hasta el «ser coordinados» por un superior; y desde los «a propuesta

de» hasta el «según informe preceptivo y vinculante de». Aquí, obviamente, los detalles acaban siendo decisivos.

Una última observación que puede ayudar a dimensionar en su justa proporción la necesidad de forzar una mayor coordinación sanitaria es que España, al contrario de lo que algunos postulan, no es un Estado significativamente desigual en la financiación sanitaria pública per cápita. No es ninguna sorpresa que cuanto menos descentralizado está un país, mayor es la variación en el gasto sanitario público per cápita. Las razones son que, bajo un sistema descentralizado, resulta más difícil la discrecionalidad para mantener variaciones importantes en los recursos entre territorios. Cualquier diferencia observada recibe una carga política y una reivindicación social geográfica por parte de la ciudadanía muy difícil de ignorar políticamente. Por lo tanto, no parece que la situación de desigualdad sanitaria en España justifique hoy acciones de coordinación radicales. Es preferible una afinación que permita mostrar la mutua conveniencia de compartir propuestas de política sanitaria.

En breve, conviene recordar que la descentralización que reconoce nuestra Constitución a favor de las comunidades autónomas es política –no administrativa, como en el caso de los entes locales– y comporta una capacidad financiera y legislativa propia, a diferencia, por ejemplo, de las regiones sanitarias inglesas y las fórmulas de asignación territorial de recursos de las que se ha acompañado (la *Resource Allocation Working Party*, RAWP). Por tanto, la diversidad es inevitable y, más aún, deseable vistos sus resultados positivos en cuanto a la mejora de la innovación y a la capacidad del sector público para responder a las necesidades de los ciudadanos. El caso español demuestra que la diversidad y la innovación no se han traducido en diferencias importantes en cuanto a niveles de gasto. Lo que importa es distinguir entre la financiación pública del gasto y el gasto sanitario público en sí mismo, especialmente en aquellos casos en los que pesa mucho la capacidad de los parlamentos autónomos para añadir financiación a la recibida de la Administración central. Queda claro, sin embargo, que las lecturas de la equidad territorial en uno y otro caso son distintas, ya que las aportaciones financieras propias derivadas del esfuerzo fiscal adicional de una comunidad, como complemento a su contribución a la fiscalidad general (que además se territorializa con criterios de equidad fiscal, como la necesidad aproximada por la población más o menos ponderada, independientemente de la capacidad fiscal o contributiva de cada territorio), no parecen discutibles. Es la ciudadanía quien prioriza entre diferentes partidas de gasto a igual esfuerzo fiscal, y un esfuerzo mayor no debiera representar una lectura negativa para la equidad.

Resumen. A favor de la descentralización

La experiencia acumulada en las tres décadas del Estado de las autonomías español subraya que el objetivo principal de la revisión del proceso descentralizador en sanidad debería consistir en promover la cooperación horizontal y procurar reorientar la competencia (por tener mayor poder normativo y más recursos) hacia la mejora de la eficiencia. Este cambio requiere marcos

institucionales que establezcan con claridad la distribución de las competencias y promuevan las responsabilidades plenas –de cada nivel de gobierno, en cuanto a un conjunto de sectores y funciones concretas– respecto de las compartidas. Solo así es posible que se resuelvan de un modo adecuado los dilemas específicos entre la intervención central y los controles democráticos, entre innovación y uniformidad, entre eficiencia y equidad, que se dan en los Estados compuestos.

Las razones intrínsecas de la descentralización política y fiscal no son otras que las de romper las pautas uniformes en la provisión de servicios, a favor de respuestas mucho más próximas a la realidad (deseos, preferencias, necesidades) de los ciudadanos de cada jurisdicción territorial. El uniformismo y la descentralización son, en este sentido, términos antagónicos. La ruptura del patrón único en las combinaciones de provisión, prestación y financiación sanitarias, dentro de los límites constitucionales, ofrece un campo para la experimentación de reformas, incluida la cuestión del papel relativo de los sectores público y privado en la sanidad, y la emulación de las mejores prácticas. En el Anexo 2 se ofrecen otros argumentos al respecto.

Lo resumía muy correctamente una de las principales consultoras empresariales del sector (PWC, 2105, traducido directamente del inglés): «Contra una regresión en el telón de fondo de las competencias sanitarias de las CCAA, son estas quienes financian, planifican y ofertan los servicios sanitarios. La descentralización tiene un gran potencial en el sentido de hacer emerger diferentes polos de innovación en el sistema y una mayor flexibilidad cuando se ajustan la oferta sanitaria y las demandas de la población[...]. Sin embargo, estas ventajas no deberían ser eclipsadas por la falta de transparencia o coordinación de ciertos aspectos de naturaleza técnica y estratégica que aseguren la equidad de acceso de los ciudadanos a los tratamientos[...]. Para ello las CCAA deberían tener la flexibilidad suficiente para adaptar las políticas a su propio contexto político, económico y social» (*How to implement a Comprehensive Plan*; pp. 63 y 64).

Pero como argumentamos al principio, la descentralización de primera generación (política, territorial) es a menudo condición necesaria no suficiente para una correcta asignación de funciones en los sistemas de salud. Una descentralización de segunda y tercera generación en favor de proveedores (devolución de capacidades de gestión con la correspondiente transferencia de riesgo financiero) y el apoderamiento de los usuarios, con mayores cotas de responsabilidad individual, pueden ser condiciones de suficiencia para la buena gestión de los sistema de salud. A esta cuestión se dirige la segunda parte del texto.

2. La descentralización de segunda generación: devolución de responsabilidades a proveedores y a usuarios

Cabe reconocer de entrada que no todas las funciones sanitarias admiten un mismo nivel de centralización/descentralización. En esta segunda parte analizamos la lógica de cada una de dichas funciones y destacamos su abordaje diferencial en coherencia con la descentralización territorial de primer nivel hasta ahora analizada.

Dicha clarificación ha de permitir ofrecer una distinta racionalidad para asignar en dichos contextos cada una de las funciones básicas de un sistema sanitario avanzado a sus agentes más adecuados.

Nos estamos refiriendo en este apartado a quién deba de realizar las funciones de planificación sanitaria, financiación, aseguramiento, compra y suministro de los servicios en cada una de las respuestas institucionales observadas. Las funciones son a su vez distinguibles por dos parámetros básicos: el peso implícito de los componentes políticos y de los técnicos en cada una de ellas, y la lógica gestora que abone sus fundamentos de racionalidad (la necesidad de priorizar en sentido primario –o de capacidad disponible– o al nivel secundario –entre alternativas, tomando la capacidad como dada). Podríamos casi establecer un gradiente en cuanto a valores políticos y técnicos, desde la planificación y la financiación (mucho más políticas) hasta el suministro de los servicios (de un modo más técnico, más cercano a la evaluación económico-financiera del mundo empresarial). De modo similar se podría establecer el gradiente, a partir de los balances –entre costos y beneficios– de la priorización (en clave mucho más política la función planificadora, con propensión al ‘sí’, hasta la más necesaria y frecuente opción gestora del ‘no’).

De la planificación a la gestión. El rol de la ‘devolución’ de responsabilidades a los proveedores

Entendemos por planificación el despliegue del dispositivo asistencial funcional, y geográficamente (plan de servicios), en correspondencia a un plan de salud que mantiene una estrategia definida en cuanto a objetivos de salud (cifrados, por ejemplo, en innecesarias muertes prematuras y sanitariamente evitables, años de vida ganados ajustados por la calidad de vida, carga social de la enfermedad, etc.). El componente técnico innegable de dicha función tiene que ver con el discurso epidemiológico y de salud comunitaria, y con los aspectos logísticos organizativos del despliegue de recursos sobre el territorio que preserve la continuidad asistencial, la longitudinalidad y los esfuerzos de prevención. En ello juegan las externalidades en positivo y negativo (contaminación atmosférica, vacunas) también procedentes de otros sectores, con algunos componentes propios de los bienes públicos, de consumo no-rival e inaplicabilidad del principio de exclusión. Es bien sabido que entre funciones asistenciales y en las valoraciones eficiencia-equidad (por ejemplo, en la ubicación de centros sanitarios sobre la geografía a isócronas de acceso determinadas), los *trade-offs* no tienen resolución técnica sencilla, ya que un ejercicio de evaluación para estos fines requiere unos resultados mayormente comparables en la valoración de su efectividad.

En la función de financiación, de nuevo no es menospreciable su ingrediente técnico (incidencia final de impuestos, cotizaciones sociales, tasas y precios, definición de cláusulas financieras técnicas de traslado de riesgo, etc.), pero aquí como no el peso de la valoración política en la disyuntiva eficiencia (exceso de gravamen derivado de un impuesto para el buen

funcionamiento de la economía) – equidad (aversión a la desigualdad, solidaridad y funciones de bienestar social) es sin duda clave.

El gradiente político de la devolución disminuye cuando analizamos aspectos asociables a la función de aseguramiento: definición de la cartera de servicios, alcance de la cobertura siguiendo consideraciones de coste efectividad, *pool* mínimo de aseguramiento y reaseguramiento para garantizar un traslado de riesgo creíble a sus destinatarios, técnicas de tratamiento de la selección adversa, selección de riesgos y abuso moral, cláusulas de *stop loss*, franquicias y responsabilidades exigibles a los usuarios en el buen uso del sistema. Sin duda que existe componente político en la mayor parte de aquellas decisiones pero atenuable por una capacitación técnica nada menospreciable.

En líneas similares al razonamiento anterior, en lo que atañe a la función de compra de servicios, como gestión descentralizada o delegada del mismo aseguramiento, sobre la base de la determinación de las condiciones contractuales de la compra de los servicios (de acuerdo con la planificación salud / disposición de servicios, mecanismos financieros establecidos y cobertura de aseguramiento de prestaciones), con selección de proveedores, acreditación de su oferta, gestión de la demanda (con de-marketing en su caso de consumos), revisión de utilización, determinación de numerarios de pago a nivel meso o institucional o micro de proveedores, ajustes por *case-mix* (complejidad/especialización...) y un largo etc.

Y finalmente, mucho más técnica que política es la función vinculada a la producción de los servicios, entendida esta como organización de la producción, políticas de compra, de implementación de tecnologías, formación en capacidades, políticas de incentivación de personal, de recursos humanos, segunda opinión, de gestión de estos.

La separación, identificación y búsqueda de racionalidad en la gestión de cada una de dichas funciones favorece su asignación al eslabón que mejor perfil ofrece en capacitaciones técnicas y aislamiento o vinculación (según gradiente comentado) de la influencia política explícita en la función referida, no remitiendo de otro modo al escalón más institucional-político aquellas decisiones que en gestión requieren a menudo una negativa en la valoración de los costes de oportunidad de las alternativas contempladas.

En el apartado de la descentralización financiera e integración asistencial (aún recordando aquí que antes de articular nuevas medidas de financiación hace falta un renovado esfuerzo de eficiencia en provisión respecto del gasto hoy ya comprometido), la prospectiva dibujada se basaría en (i) la integración asistencial de proveedores (lo que viene a favorecer una financiación capitativa, a complementar privadamente sobre base territorial), a través de un adecuado traslado de riesgo que incentive la racionalidad de las decisiones de los agentes. Notemos aquí que el traslado de riesgo de la descentralización financiera exige un nivel mínimo de *pool* comunitario: el coeficiente de variación por ley de grandes números hace que la varianza disminuya aumentando el número de beneficiarios de la descentralización. Ello sin embargo choca con el extremo monopolístico/monopsonístico; de modo que lo que es bueno para la eficiencia (competencia, descentralización) puede no serlo tanto para la equidad (incentivos a

la selección de riesgos por *pool* poblacional insuficiente); (ii) cambios en el status de los proveedores e instituciones sanitarias, sin temer a la diversidad organizativa, la experimentación y la emulación de las mejores prácticas, y (iii) una mayor presencia del sector privado en el ámbito de la producción de los servicios, compra y/o gestión del aseguramiento colectivo para territorios definidos.

En estos nuevos contextos la solidaridad del sistema se debería asentar en una definición cuidadosa de la cobertura básica (lo coste efectivo), en la definición de lo complementario a precio tasado y/o gratuito según prueba de medios (no universal), en la progresividad derivada de las subvenciones y de los gastos fiscales que se pudieran implantar, al limitar las desgravaciones por dichos pagos adicionales solo para determinados colectivos, y la regulación de pólizas de acceso no restringible. Ello tendría efectos adicionales en la descompresión de las finanzas públicas, y en la recuperación de una incidencia presupuestaria más equilibrada, vistos hoy los vectores de crecimiento de impuestos.

Apoderamiento y responsabilidades del usuario en la libre elección

La consideración de los intereses y aspiraciones de la demanda en el diseño de las respuestas institucionales por el lado de la oferta no ha parecido por el momento tenerse demasiado en cuenta en el diseño e implementación de las políticas sanitarias públicas. Este es sin embargo el último y no menos importante eslabón para una buena estructuración de los servicios sanitarios. Esta falta de atención no se corresponde con un contexto social desarrollado como en el que nos movemos, en el que los tratamientos diagnósticos y terapéuticos de las intervenciones médicas incorporan garantías generales de efectividad, los aspectos utilitaristas y propios del *consumerismo* están haciendo un mayor acto de presencia.

La preocupación por introducir nuevos márgenes de elección en los sistemas sanitarios se insertaría en las coordenadas siguientes:

1. En el ámbito del *aseguramiento*, entre asegurarse o no (con distinto grado de obligatoriedad, según prestaciones y por colectivos-tipo):
 - i) Con participación o no de aseguradoras privadas en su oferta, a elección bajo idéntica financiación pública (con convenios ‘a la Muface’);
 - ii) según cual fuera alcance de los beneficios cubiertos (entre el mínimo obligatorio y el componente complementario), y
 - iii) a la vista de la correspondencia que pudiera existir entre prima y grado de cobertura (o su inversa, esto es, el grado de subsidiación transversal entre colectivos, implícito en dicho mecanismo). Son también referentes de elección 2 –para el

usuario *en provisión*, la elección sobre el primer contacto ejercido con el proveedor, centro asistencial, especialista en el centro, o médico de cabecera responsable para un conjunto amplio de contingencias. Y,

3. por lo que atañe a los aspectos relativos al *tratamiento*, ello incluiría la posibilidad misma de rechazar o no un tratamiento, la elección entre modalidades de un mismo tratamiento, la forma concreta de asistencia, y las facilidades hoteleras asociadas a la prestación y/o en el tiempo de espera.

3. Conclusión. Afrontar más coherentemente la realidad

Es hora de reconocer algunas falacias en las que estamos instalados (fuera del discurso político en favor del realismo y la redirección de foco de atención del análisis. Por ejemplo, en la idea de gratuidad (nada es gratuito), en la valoración que una financiación impositiva siempre es más equitativa que la basada en el asegurado o en el usuario (sin atender al tipo de prestaciones financiadas ni el tipo de impuesto utilizado), o a la vista de consideraciones generales sobre equidad (quizás debiéramos de hablar siempre de igualdad que es un concepto más preciso, y de desigualdad, y dentro de estas de las socialmente aceptables y las que no) que no son guías de acción. Por ejemplo, la muchas veces pretendida equidad de acceso a la asistencia sanitaria (no digamos ya la de consumo o de resultado) no es realmente factible, ya que cuenta con factores insuperables ‘no sanitariamente evitables’ –diferencias en cultura sanitaria, educación, renta, trabajo...– que la obstaculizan. Ofertar servicios gratuitos y olvidarse de los factores anteriores hace un mal servicio a la equidad. En este sentido, parece más sensato identificarlos y ‘conllevarlos’, y si acaso combatirlos desde fuera del sistema sanitario (vivienda, tipo de empleo, retribución, que está claro dependen de políticas distintas a las sanitarias) y que a menudo se soslayan por la supuesta gratuidad. Más todavía, quizás el logro de la equidad de acceso, consumo o resultado, constituya en si mismo un objetivo no deseable (acceso igual a todo, independientemente del esfuerzo, sin contraer deberes ni responsabilidades?; de consumo pese a la negativa de voluntad?, etc.) y en todo caso nunca posiblemente alcanzable (por el grado de intervencionismo necesario y posiblemente inaceptable socialmente).

Anexo 1. Datos básicos financiación autonómica

Tabla 1. Datos reales homogéneos. Financiación autonómica total*

	2009			2011			2013		
	Miles de euros	euros/hab.	Índex	Miles de euros	euros/hab.	Índex	Miles de euros	euros/hab.	Índex
Cataluña	16.054.492	2.148	106,7	16.346.502	2.168	96,1	14.924.613	1.976	96,9
Galicia	6.125.548	2.191	108,9	6.892.190	2.466	109,3	6.433.086	2.326	114,0
Andalucía	15.643.407	1.884	93,6	17.565.841	2.085	92,4	16.586.062	1.965	96,3
Asturias	2.403.625	2.215	110,1	2.715.343	2.511	111,3	2.551.050	2.388	117,1
Cantabria	1.425.769	2.420	120,3	1.566.877	2.642	117,1	1.570.307	2.653	130,1
La Rioja	719.131	2.235	111,1	862.868	2.672	118,4	801.855	2.490	122,1
Región de Murcia	2.794.596	1.932	96,0	2.980.960	2.028	89,9	2.826.514	1.920	94,1
Com. Valenciana	9.429.032	1.851	92,0	10.059.006	1.966	87,1	9.238.951	1.807	88,6
Aragón	3.033.099	2.254	112,0	3.391.923	2.519	111,7	3.097.315	2.299	112,7
Castilla-La Mancha	4.371.082	2.100	104,4	4.820.772	2.279	101,0	4.704.890	2.239	109,8
Islas Canarias	3.666.163	1.742	86,6	4.045.428	1.902	84,3	3.798.246	1.793	87,9
Extremadura	2.496.154	2.264	112,5	2.833.391	2.554	113,2	2.819.805	2.554	125,2
Islas Baleares	2.049.777	1.871	93,0	2.462.267	2.212	98,0	2.357.743	2.121	104,0
Madrid	13.354.727	2.091	103,9	13.227.236	2.038	90,3	12.139.171	1.869	91,6
Castilla y León	5.832.586	2.275	113,1	6.480.782	2.533	112,3	6.153.903	2.442	119,7
Total	89.399.189	2.042	101,5	96.251.385	2.177	96,5	90.003.511	2.040	100,0

* En términos competenciales y con ejercicio de la capacidad normativa. Los tributos cedidos tradicionales se basan en la recaudación real.

Fuente: Generalitat de Cataluña. Nota d'Economia (2015).

Tabla 1. Datos gasto sanitario. Financiación autonómica total*

Comunidad autónoma	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Andalucía	1,083	1,166	1,184	1,174	1,113	1,115	1,010	977	1,007
Aragón	1,262	1,316	1,397	1,416	1,374	1,376	1,211	1,211	1,208
Asturias	1,245	1,267	1,437	1,512	1,435	1,440	1,392	1,399	1,409
Islas Baleares	1,054	1,116	1,148	1,064	1,057	1,092	1,058	1,083	1,195
Islas Canarias	1,245	1,350	1,393	1,349	1,195	1,230	1,225	1,239	1,251
Cantabria	1,259	1,297	1,347	1,344	1,230	1,269	1,310	1,336	1,340
Castilla-León	1,206	1,303	1,330	1,375	1,353	1,347	1,289	1,283	1,313
Castilla-La Mancha	1,217	1,289	1,371	1,391	1,330	1,228	1,167	1,150	1,166
Cataluña	1,204	1,244	1,261	1,316	1,220	1,157	1,108	1,103	1,126
Com. Valenciana	1,042	1,085	1,111	1,119	1,078	1,071	995	1,074	1,098
Extremadura	1,339	1,457	1,558	1,530	1,417	1,366	1,191	1,204	1,277
Galicia	1,222	1,307	1,347	1,333	1,269	1,269	1,238	1,201	1,077
Madrid	1,069	1,109	1,115	1,069	1,099	1,104	1,109	1,082	1,130
Región de Murcia	1,129	1,238	1,281	1,358	1,376	1,223	1,072	1,107	1,124
Navarra	1,332	1,408	1,438	1,549	1,514	1,419	1,341	1,394	1,457
País Vasco	1,366	1,515	1,633	1,667	1,605	1,591	1,607	1,570	1,585
La Rioja	1,336	1,260	1,249	1,276	1,197	1,131	1,090	1,100	1,108
Coef. de variación	0,084	0,089	0,106	0,120	0,119	0,112	0,126	0,121	0,121
Máx./mín.	1,310	1,400	1,470	1,570	1,520	1,490	1,610	1,610	1,570

* Datos de población correspondientes al padrón del INE. Los cálculos para 2015 se han hecho con la misma población que los de 2014.

Fuente: *Papeles de Economía Española* (2016).

Percepciones sobre responsabilidades competenciales en sanidad

Extraído de *Finanzas autonómicas: visibilidad, transparencia y atribución de responsabilidades* de Ana Herrero Alcalde, María Goenaga Ruiz de Zuazu y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell. Memo Conferencias REDES, Santiago de Compostela, septiembre de 2014.

Tabla 3. «De los siguientes servicios públicos y prestaciones sociales ¿quién cree usted que es el responsable a la hora de poner una reclamación?». En porcentaje respecto al total de respuestas*

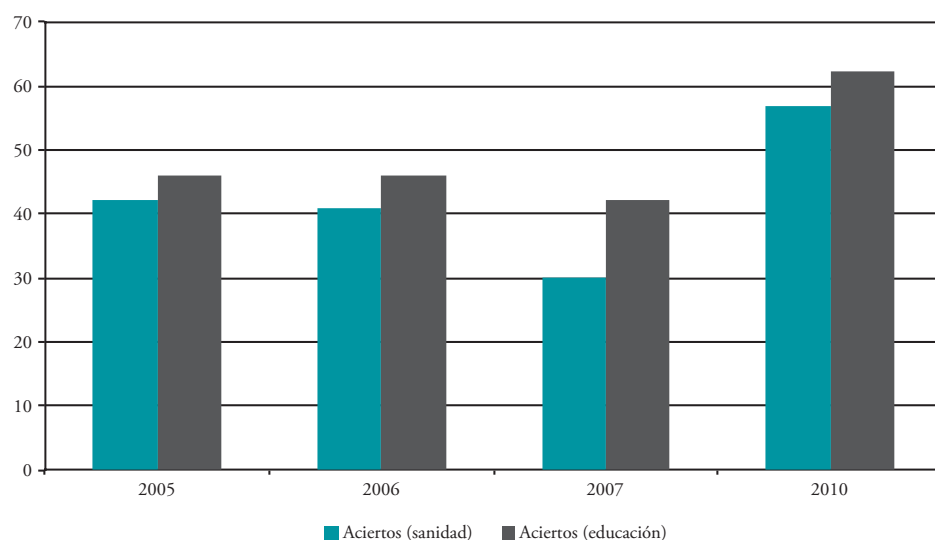
	Estado				Comunidad autónoma				Ayuntamiento				Compartida				NS/NC			
	2005	2006	2007	2010	2005	2006	2007	2010	2005	2006	2007	2010	2005	2006	2007	2010	2005	2006	2007	2010
Sanidad	44	42	49	37	39	37	27	46	3	4	3	2	8	8	12	10	6	9	9	3
Infraestructuras	52	51	55	50	26	24	16	27	5	6	6	4	10	10	12	14	7	9	11	3
Transportes	31	31	40	20	33	30	24	29	20	20	14	31	9	9	11	14	7	10	11	3
Educación	42	39	41	27	36	38	30	50	6	6	7	8	10	8	12	11	6	9	10	1
Pens. jub.	70	64	65	80	16	17	12	9	2	4	4	1	5	6	10	5	7	9	10	2
Serv. social	44	42	44	34	27	29	22	37	15	11	13	12	8	9	10	11	6	9	11	4
Seguro desempl.	64	57	58	77	20	24	18	11	3	4	4	2	6	6	10	6	7	9	10	2
Pens. invalidez	68	61	61	73	16	20	15	13	3	3	3	3	6	7	11	7	7	9	10	2

La información de 2010 se ha calculado utilizando sólo las categorías de servicios que ya se incluyeron en las olas anteriores.

** Excluyendo NS/NC.*

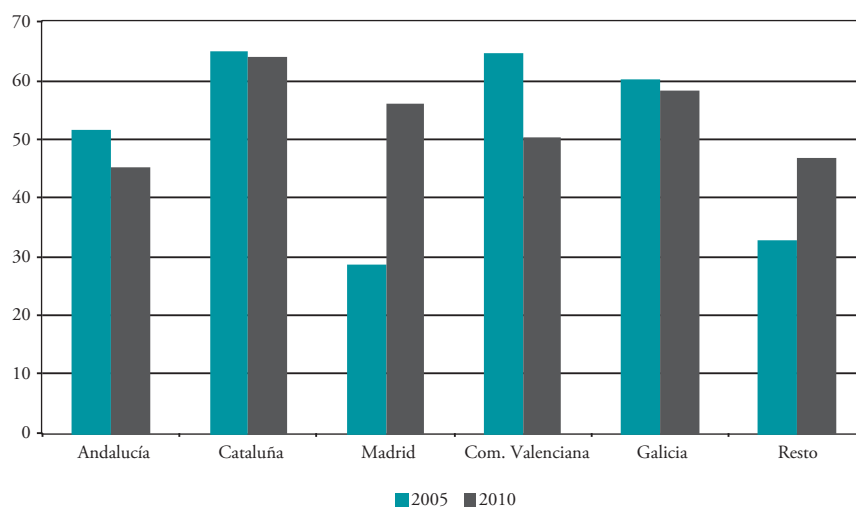
Fuente: Área de Sociología Tributaria, IEF (2006, 2007, 2008 y 2011).

Gráfico 1. Encuestados que aciertan al atribuir responsabilidades de gasto. En porcentaje



Fuente: Área de Sociología Tributaria, IEF (2011).

Gráfico 2. Encuestados que aciertan al atribuir la responsabilidad en sanidad. En porcentaje



* En la categoría 'Resto' se han excluido País Vasco y Navarra.

Fuente: Área de Sociología Tributaria, IEF (2011).

Anexo 2. Ideas para un debate informado de la financiación territorial

En favor del capitativo

Buena parte del gasto social se basa en supuestos de cobertura universal de servicios fundamentales, de modo que independientemente de la renta, todos los ciudadanos son igualmente elegibles para su consumo. Si esto es así, y la mayor parte de este gasto constituye lo fundamental de los presupuestos autonómicos, es difícil explicar que una comunidad en particular tenga una financiación per cápita muy superior (inferior) a otra. ¿Acaso ha de configurar una comunidad peor financiada poblacionalmente hablando, por su mayor renta, unos servicios que impidan el acceso a determinados colectivos? ¿Precisamente además a los individuos de mayor renta que fueron aquellos que más contribuyeron? ¿Qué sentido si no tiene utilizar el inverso de la renta como variable para determinar la financiación general? ¿No debiera esta de limitarse a los fondos redistributivos y vinculados precisamente a la corrección de dichas diferencias en renta? Acaso una financiación de gasto igual o similar cuando las contribuciones a su financiación han sido ya diferentes no es suficientemente ‘solidaria’? ¿Exigimos para cumplir objetivos de ‘solidaridad’ adicionalmente una penalización’ a las comunidades que más han contribuido? ¿Y lo hacemos además sin temor a coartar con ello las posibilidades propias de crecimiento de estas comunidades y así del mantenimiento de los propios mecanismos mismos de financiación?

Acerca de la integración de la financiación sanitaria en el sistema general de la LOFCA

Se ha discutido reiteradamente la conveniencia de que en su momento (con la generalización de las transferencias sanitarias a la totalidad de las CCAA) la financiación de la sanidad se insertara en la financiación autonómica general. En su favor se pueden esgrimir los interminables debates del pasado de propuestas de fórmulas ad hoc para la asignación de recursos destinados a la sanidad sobre la base de diferentes y controvertibles variables. Ello se debe a que en primer lugar y en general, el carácter intersticial de la salud cuadra mal con variables que puedan tener que ver con necesidades sanitarias, que rinden financiación precisamente en la medida que no se corrigen (datos, por ejemplo, de morbi mortalidad, de hábitos nocivos de la población, etc.) en el sentido de favorecer un ‘cuanto peor, mejor’ para la financiación autonómica. En segundo lugar, no todos los factores ligados a la salud son abordables sanitariamente; así en mortalidades innecesariamente prematuras pero no evitables, como serían los accidentes de tráfico y algunas otras relativas a factores ligados a la preferencia instaladas en los estilos de vida, situación laboral y familiar. En tercer lugar, entre las variables socioeconómicas, de sabida influencia en la salud, su aproximación desde variables sanitarias no es inequívoca. Y aún acotando estas variables, hace falta medirlas correctamente (así qué se entiende por ‘privación social’), ponderarlas (respecto de otras variables igualmente influyentes), determinarles el signo (así la ruralidad en la frecuentación y en hábitos de vida), delimitar su evolución (de otro modo su carácter errático puede hacer tambalear el peso de toda la financiación

autonómica, fijando transiciones (como en la cobertura de los costes relativos o de estructura) y en su caso predeterminar su financiación a la corrección precisamente de los factores generadores de las desigualdades aducidas. Claro que esto último puede ser contrario en buena medida al ejercicio de las competencias propias y a la autonomía congénita a la descentralización.

Desde la óptica sin embargo del ejercicio de la focalización de objetivos generales, impuestos ante las carencias de la coordinación central, segmentar la financiación sanitaria de la general parece un requisito para el ejercicio del spending power. Este consisete como vimos en transferencias condicionadas y compensatorias ('a la canadiense') que buscan garantizar lo que la Administración central pueda considerar como niveles homogéneos de recursos fuera de la nivelación general de los fondos de garantía.

La inserción de la financiación sanitaria en la LOFCA permite a juicio de muchos un pool que se acerca más a la idea universal/ poblacional de los servicios sanitarios públicos. Esta no debiera de ser amortiguable por un menor consumo relativo coyuntural (como a veces se ha intentado con la consideración de población 'efectiva') por lo que supone de penalización al esfuerzo en gasto sanitario privado especialmente en doble cobertura. Consolida igualmente la inserción en la financiación autonómica general elementos demográficos (más gasto por población relativamente envejecida debiera de suponer menos necesidad de gasto relativo en educación) y permeabiliza mejor el gasto en cuidados de salud con otros aspectos relevantes del gasto social (cuidados crónicos, semicrónicos y de paliativos). Por todo ello, la inclusión de la financiación sanitaria en la autonómica ordinaria puede coherentemente marcar 'suelos' a partir de los recursos asignados desde las formulaciones que pretenden la equidad de los servicios fundamentales del estado del bienestar, pero que permiten 'destapar' sus techos según sea el esfuerzo fiscal que acompañe a la asignación central por parte de los gobiernos autonómicos, sus prioridades en gasto o los márgenes de variación en prestaciones reales que permita su mejor gestión de los costes unitarios.

Un disenso de fondo

Separa el fondo del debate en las propuestas de reforma barajadas por las distintas CCAA el que es su punto de partida. Para unos, el discurso es de 'necesidad fiscal', entendida como gasto necesario para el ejercicio competencial, a cubrir por parte de quien dispone discrecionalmente del conjunto de recursos colectivos (la Administración central). Para otros, el discurso es de capacidades fiscales: un pacto determina los recursos de ambas 'jurisdicciones', y se convenian en favor de la Administración central las contribuciones con objetivo redistributivo. En la primera aproximación, la asignación del Estado ya resta, descuenta ex ante, lo que vaya a ser la solidaridad impuesta; en la segunda, primero se asignan los recursos y después se cede aquella parte con finalidad solidaria (aún pudiendo esta cesión estar pautada previamente). La radicalidad de la diferencia de enfoque es en tendencia elevada: jerarquía aceptada y multilateralidad conocida en un caso; bilateralidad, transparencia y pacto en el otro.

La respuesta federal

En el federalismo fiscal convencional, los índices de necesidad de gasto se conjugan con los de capacidad fiscal, ordenando de este modo los sistemas de invelación (igualación). Una reminiscencia del problema anterior se observa aún hoy en la formalidad de la ratificación bilateral en comisiones mixtas Estado/ CA de los acuerdos multilaterales que se imponen desde los Consejos de Política Fiscal y Financiera. En todo caso el federalismo fiscal se basa en el reconocimiento pues de más de una jurisdicción: los ciudadanos pagan impuestos pero lo hacen en más de una jurisdicción ya sea a esta directamente o por la vía de un agente recaudador común. No son transferencias como decimos graciables, ni condicionables, ni de cuantía discrecional. (Puede encontrarse literatura sobre el tema en países como Canadá, Australia, Estados Unidos, India, Suiza, Bélgica, Alemania, Austria, México, Argentina, Reino Unido [no Inglaterra] en Federalismo y Autonomía, Ed. Ariel 2004. E. Argullol (ed.) y Teoría política del Federalismo, y en F. Requejo, diversas aportaciones.)

La relación entre desarrollo económico y gasto sanitario

Es bien sabido que en toda comparativa de gasto sus valores se relacionan a los niveles de renta alcanzados; de aquí que los datos se acompañen siempre del nivel del PIB, y más afinadamente, en términos ajustados a un numerario de cuenta común. Parece que ello debiera también de tenerse en cuenta en las comparativas autonómicas.

La cuestión fundamental hoy para algunas CCAA es ¿qué papel puede alcanzar un gasto público que vea su financiación desvinculada del crecimiento económico, en particular cuando este gasto resulte clave para consolidar este crecimiento? ¿Puede encontrarse un mejor balance entre la financiación redistributiva hacia estos territorios (para gasto básico, niveladora, de servicios públicos personales) y el gasto 'productivo' propio, requerido por un territorio para sí mismo, de desarrollo regional, de generación de actividad estratégica de futuro...? ¿Qué orientación podría darse a la redistribución (nivelación, desarrollo regional) desde esta perspectiva?

Esta sería una posible alternativa: Si la solidaridad es personal y la redistribución básica es pues la derivada del IRPF, esta podría articularse desde la cesión completa de la progresividad. De modo que si una CA tiene un x % de la renta y el IRPF recauda es esta comunidad ($x + y$) puntos porcentuales del total de la recaudación, la redistribución se podría fijar en la cesión completa de los y puntos, que ponderados por el peso que representa la imposición directa sobre el total (un 50 % aproximadamente) marcarían la nivelación. Los puntos porcentuales restantes entre x y el porcentaje de población z pueden ser objeto en su caso de cesión 'horizontal' (entre CCAA beneficiarias y aportantes) a través de un fondo de ayuda al desarrollo regional (no ya nivelación como garantía de provisión de servicios públicos). Y como tal, definido de común acuerdo y para períodos concretos, a evaluar y reflejables en la generación de renta privada (y no de empleo o consumo público).

Sobre la solidaridad

Reiterando el argumento anterior, si la solidaridad es personal, y la redistribución básica es la derivada del IRPF, podría plantearse la cesión completa de la progresividad. esta se entendería como diferencia entre el peso de la renta y de la participación en recaudación de renta fiscal. Los márgenes entre el peso de la renta y el peso de la población pueden si se quiere ser objeto de cesión 'horizontal' (entre CCAA beneficiarias y aportantes) a través de un fondo de ayuda al desarrollo regional. Y como tal, definido de común acuerdo para períodos concretos y evaluables. Estas últimas contribuciones no resultarían consolidables en el gasto ordinario de las CCAA receptoras y se expresarían en subvenciones condicionadas al destino (reequilibrio territorial, desarrollo regional y reductor de la desigualdad personal interna de la renta) y compensatorias (tipos fondos europeos).

Referencias adicionales de complemento de la visión del autor en el tema de análisis

LIBROS DEL AUTOR

- (2015): *El bienestar desigual. Qué queda de los derechos sociales después de la crisis*. Península.
- (2000): «La financiación autonómica de la sanidad. Algunas afirmaciones, valoraciones y constataciones»; en *Gaceta Sanitaria* 14(4); pp. 300-305.
- con ANA RICO (2003): «La descentralización sanitaria: parte del problema o de su solución?»; en *Gaceta Sanitaria* (4, 17); pp. 319-326.
- con BEATRIZ GONZÁLEZ (2016): «El sistema sanitario en España, entre lo que no acaba de morir y lo que no termina de nacer»; en *Papeles de Economía Española* (147): «Gasto público en España: presente y futuro».
- con LAURA PELLISÉ (2013): «El sistema sanitario y de dependencia: situación y perspectivas»; en *La consolidación fiscal en España: El papel de las comunidades autónomas y los municipios (experiencias, retos y perspectivas)*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Artículos recientes

- LÓPEZ-CASASNOVAS, G.; MAYNOU-PUJOLRÀS, L. y SÁEZ, M. (2014): «Another look at the comparisons of the health systems expenditure indicators»; en *Social Indicators Research*.
- LÓPEZ-CASASNOVAS, G.; MAYNOU-PUJOLRÀS, L. y SÁEZ, M. (2014): «Has the economic crisis widened the intra-urban socioeconomic inequalities in mortality? the case of Barcelona, Spain»; en *Journal of Epidemiology and Community Health*.

- LÓPEZ-CASASNOVAS, G. y ROSSELLÓ-VILLALONGA, J. (2014): «Fiscal imbalances in assymetric federal regimes. The case of Spain»; en *Hacienda Pública Española* (208); p. 1173.
- LÓPEZ-CASASNOVAS, G. (2010): «La calidad del gasto público y su influencia en el desarrollo económico: una validación empírica para países de la OCDE 1970-2005»; en *Hacienda Pública Española* (193); pp. 9-48.
- LÓPEZ-CASASNOVAS, G. y SOLEY BORI, M. (2012): «The economic crisis and its effects on the social determinants of health»; en *Hacienda Pública Española* (201, 2); pp. 113-131.
- MAYNOU-PUJOLRÀS, L.; SÁEZ, M.; BACARIA, J. y LÓPEZ-CASASNOVAS, G. (2015): «Health inequalities in the European Union: An empirical analysis of the dynamics of regional differences»; en *European Journal of Health Economics* (16); pp. 543-559.



MEDITERRÁNEO

ECONÓMICO



- I. Valoraciones generales del modelo
- II. Propuestas globales de reforma
- III. La descentralización tributaria
- IV. Las necesidades de gasto y la nivelación
- V. La financiación del gasto social
- VI. Financiación autonómica y estabilidad presupuestaria



EL COMPORTAMIENTO DEL DÉFICIT Y LA DEUDA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PERÍODO 2005-2015*

Santiago Lago Peñas y Alberto Vaquero García
GEN y Universidad de Vigo

Resumen

En este trabajo se analiza la evolución del déficit y la deuda pública autonómicas desde 2005. Tras una sección descriptiva, tratamos de detectar patrones comunes entre Comunidades Autónomas mediante varios análisis clúster y exploramos las causas inmediatas y subyacentes de los desequilibrios autonómicos. El artículo muestra con claridad la existencia de disparidades notables entre territorios, tanto en la evolución de los agregados financieros como en la influencia de los diversos factores explicativos. Además, el trabajo pone el acento en los cambios en los resultados que se producen al observar los agregados en términos de PIB regional o de ingresos no financieros.

Abstract

The aim of this article is to analyze the evolution of both regional deficit and public indebtedness since 2005. After a descriptive section, we try to detect common patterns between regions through various cluster analysis and to explore the immediate and underlying causes of regional imbalances. The paper clearly shows the existence of significant disparities between regions, both in the evolution of financial aggregates as the influence of the various explanatory factors. Moreover, the work emphasizes changes in the results produced by observing the aggregates in terms of regional GDP or non-financial revenues.

1. Introducción

Las cuentas públicas españolas han cerrado 2015 con un déficit del -5,1 % (-5,24 % si se consideran las ayudas financieras a la banca), claramente por encima del objetivo del -4,2 %, Y ello, a pesar de la elevada tasa de crecimiento del PIB (3,2 % en términos reales) y la consecuente reducción del déficit coyuntural. Esta desviación complica, además, el cumplimiento del objetivo para 2016, al elevar el punto de partida, y vuelve a situar la consolidación fiscal como reto prioritario de la economía española en la próxima legislatura. De los cuatro agentes principales del sector público español (Administración central, corporaciones locales, seguridad social y comunidades autónomas) las mayores dificultades se encuentran en los dos últimos.

El déficit del sistema de pensiones, a pesar de las reformas de 2011 y 2013 y del fuerte incremento en los cotizantes en los últimos dos años, exige la toma de decisiones rápidas, al abrigo del llamado Pacto de Toledo y poniendo el acento en el periodo de transición hasta que el efecto de las reformas recientes se note con claridad por el lado del gasto (Lago Peñas, 2016).

* Los autores agradecen la ayuda de investigación de Alejandro Domínguez (GEN) y el apoyo financiero del Ministerio de Economía y Competitividad (Proyecto CSO2013-4703-C2-2-R). E-mail de contacto: gen@uvigo.es.

Por su parte, las comunidades autónomas (CCAA) vuelven a estar en el centro del debate. Tras las nítidas mejoras experimentadas en 2012 y 2013, la desviación media respecto a los objetivos se amplió en 2014 y 2015. El objetivo de este trabajo es analizar y entender la evolución del déficit y deuda de las CCAA, partiendo de la disparidad de comportamientos y resultados que caracteriza este escalón de gobierno. Para ello, el resto del artículo tiene la siguiente estructura.

En la segunda sección se realiza un análisis descriptivo de la evolución global e individualizada del déficit y la deuda sobre el PIB y sobre los ingresos no financieros, además de un análisis clúster para agrupar las CCAA en función de la evolución de sus déficits. En la sección tres se realiza un ejercicio descriptivo de la evolución del gasto y de los ingresos no financieros, y se clasifica a las CCAA en función de la preminencia de uno u otro lado del presupuesto en la explicación del déficit. En la sección cuatro se abordan una serie de posibles causas subyacentes del déficit público. En particular: la infrafinanciación, carga de la deuda y factores políticos. El artículo finaliza con las conclusiones y algunas perspectivas sobre el futuro.

2. La dinámica del déficit autonómico (2005-2015)

El Gráfico 1 muestra la evolución media del déficit público en relación al PIB y su dispersión, aproximada por el doble de su desviación típica¹. A la luz del gráfico, es posible definir cuatro subperíodos, en línea con la caracterización propuesta en Lago Peñas y Fernández Leiceaga (2013). El primero comprende el trienio 2005-2007, la última etapa de la expansión económica, siendo la nota más relevante el equilibrio presupuestario. Desde 2008 a 2011 se observa un deterioro progresivo e intenso, ligeramente interrumpido por el cambio del modelo de financiación autonómica de 2009 y los recursos adicionales que proporcionó. En el tercer subperíodo (2012 y 2013) se pone de manifiesto una importante mejoría, que se detiene en el bienio 2014-2015: las CCAA parecen haberse topado con un muro en el entorno del -1,5 % que, colectivamente, no son capaces de franquear. Por su parte, la dispersión en la sección cruzada de la muestra es sustancial en todo el intervalo, pero especialmente en 2010 y 2011, cuando el déficit alcanza sus peores registros.

El Gráfico 2 reproduce el comportamiento del déficit respecto a los ingresos no financieros², una magnitud que refleja de forma más precisa la base sobre la que se sostiene el déficit y la deuda, debido a la existencia de importantes flujos de nivelación interterritorial que desvinculan capacidad fiscal y financiación per cápita en las CCAA de régimen común (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2013). El perfil agregado es prácticamente idéntico.

¹ En concreto, para los cálculos tomamos el promedio simple del ratio déficit público sobre el PIB de las diferentes CCAA. Los datos son obtenidos de la página web de la Intervención General de Administración del Estado (IGAE), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, tomando como referencia la Contabilidad Nacional (SEC 2010). La fuente para el PIB regional es el Instituto Nacional de Estadística (INE).

² Los ingresos no financieros se expresan netos de operaciones de intermediación financiera local y la Política Agraria Comunitaria (PAC) a partir de la información publicada en su página web por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea), adoptando como referencia la Contabilidad Presupuestaria (DE LA FUENTE, 2016).

Gráfico 1. Evolución del déficit público autonómico en relación al PIB regional (2005-2015).
En porcentaje

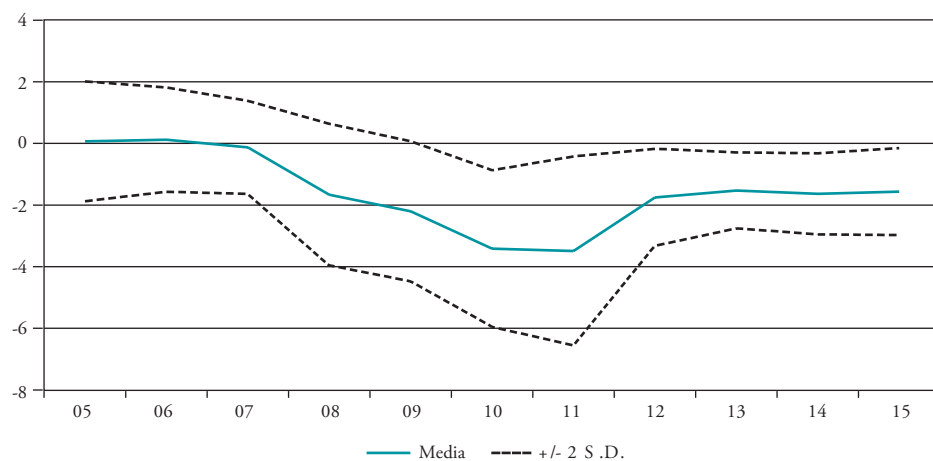
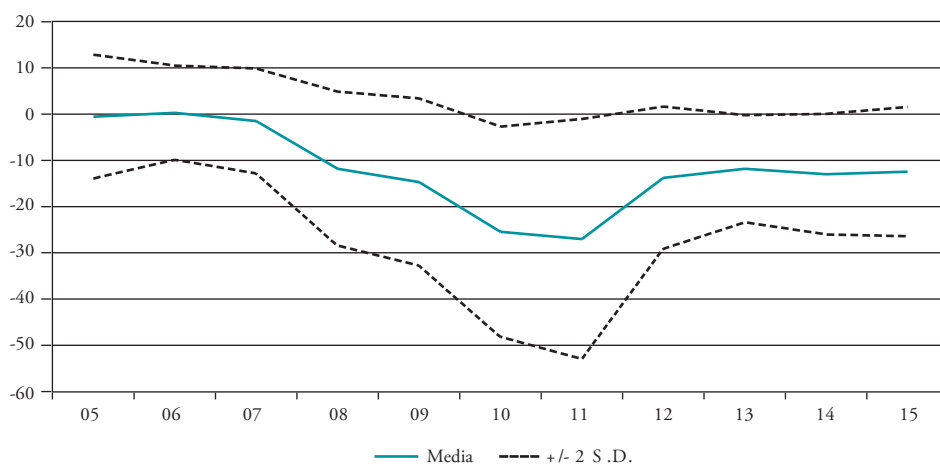


Gráfico 2. Evolución del déficit público autonómico en relación a los ingresos no financieros (2005-2015). En porcentaje



Los Gráficos 3 y 4 replican el análisis gráfico anterior para la deuda autonómica³. Tras una primera etapa de estabilidad de los ratios en 2005-2007, a partir de 2008 se manifiesta un crecimiento explosivo. En media y en términos de PIB regional (Gráfico 3), la deuda pasa de 5,6 % en 2007 a 12,7 % en 2009, a 19,4 % en 2013 y a 23 % en 2015. A diferencia de lo que ocurría con el déficit, la desviación típica de la deuda aumenta con el paso del tiempo. Cuando se utiliza como denominador los ingresos no financieros en vez del PIB regional (Gráfico 4), se reproduce el resultado anterior, aunque con un mayor grado de dispersión.

Gráfico 3. Evolución de la deuda pública autonómica en relación al PIB (2005-2015).
En porcentaje

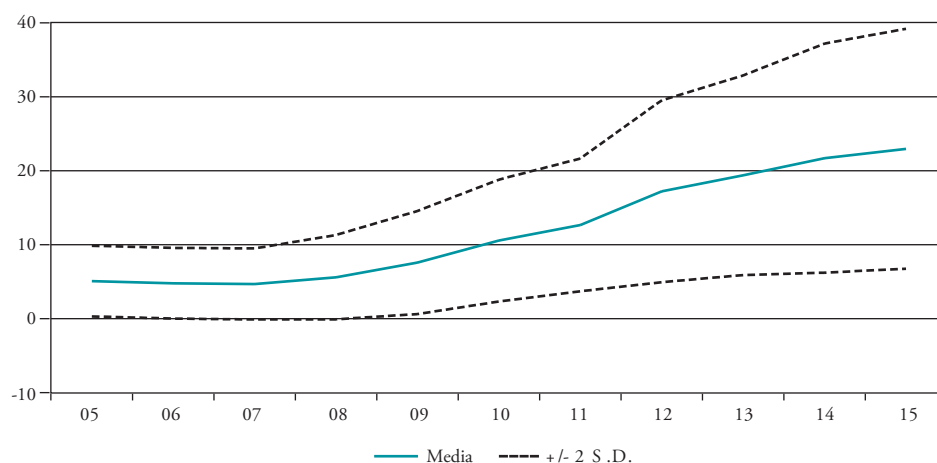
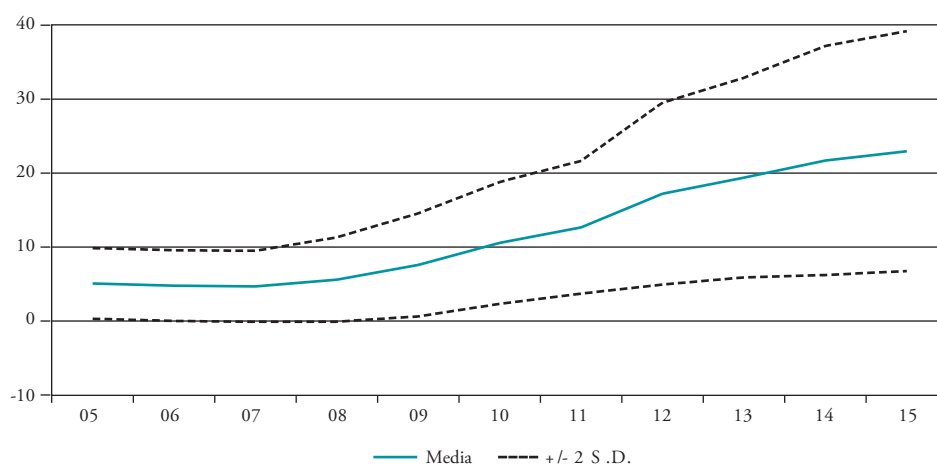


Gráfico 4. Evolución de la deuda pública autonómica en relación a los ingresos no financieros (2005-2015). En porcentaje



³ Los cálculos se basan en el promedio simple de los ratios de deuda pública sobre el PIB de las diferentes CCAA. Los datos han sido descargados de la página web del Banco de España (*Boletín Estadístico*; capítulo 13).

En los Gráficos 5 y 6 se desagregan las cifras por CCAA. Al igual que antes, fijamos valores mínimos y máximos comunes en las escalas, de forma que es posible la comparación directa de las sendas, tanto en el perfil como en el nivel. Los porcentajes sobre el PIB aparecen reflejados en la escala izquierda; mientras que a la derecha se representan los porcentajes respecto a los ingresos no financieros. Lo primero a destacar es la disparidad interterritorial en las dinámicas. Lo segundo, es que los perfiles de ambas series en cada comunidad son muy parecidos. Y lo tercero, es que la brecha entre las series es variable. Merece la pena incidir en la última de estas tres ideas.

La nivelación interterritorial hace que las CCAA que reciben mayores flujos netos y/o tienen niveles de PIB per cápita más bajos tiendan a mostrar una mejor salud financiera en términos de déficit, pero también de deuda, cuando se usan ingresos no financieros. En términos gráficos, la línea se sitúa sistemáticamente por encima de la correspondiente al ratio sobre el PIB. Este es el caso de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y La Rioja. Lo contrario ocurre en Comunidades con un PIB regional muy elevado y contribuyentes netos, como la Comunidad de Madrid, Baleares y Cataluña. País Vasco y Navarra son excepción, porque cuentan con un PIB per cápita por encima de la media pero también con unos ingresos no financieros por habitante muy por encima. Finalmente, la Comunidad Valenciana es otra excepción, que en este caso tiene que ver, sobre todo, con su peor financiación per cápita.

Gráfico 5. Evolución del déficit público sobre el PIB (escala izda.) y sobre los ingresos financieros (escala dcha.) (2005-2015). En porcentaje

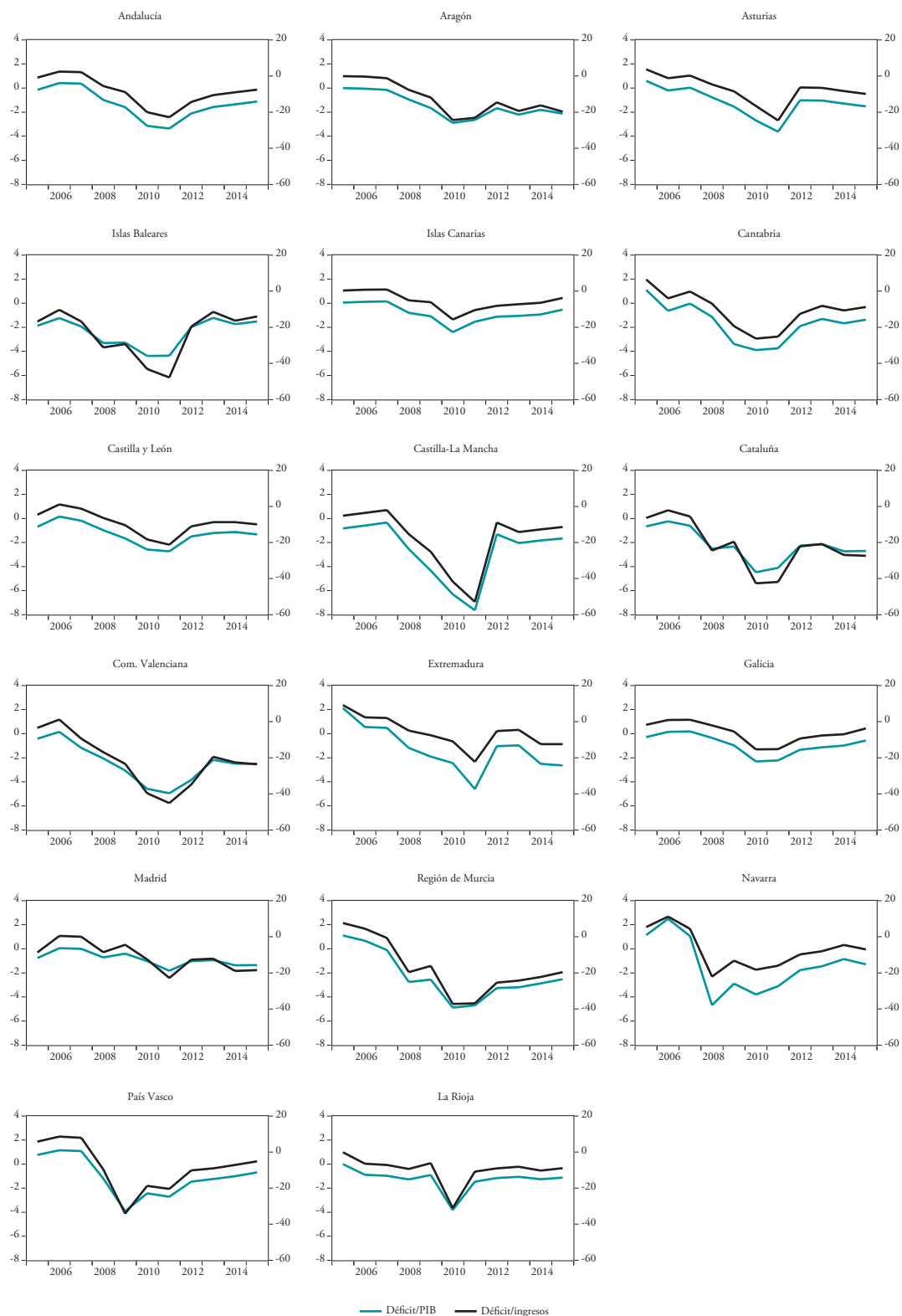
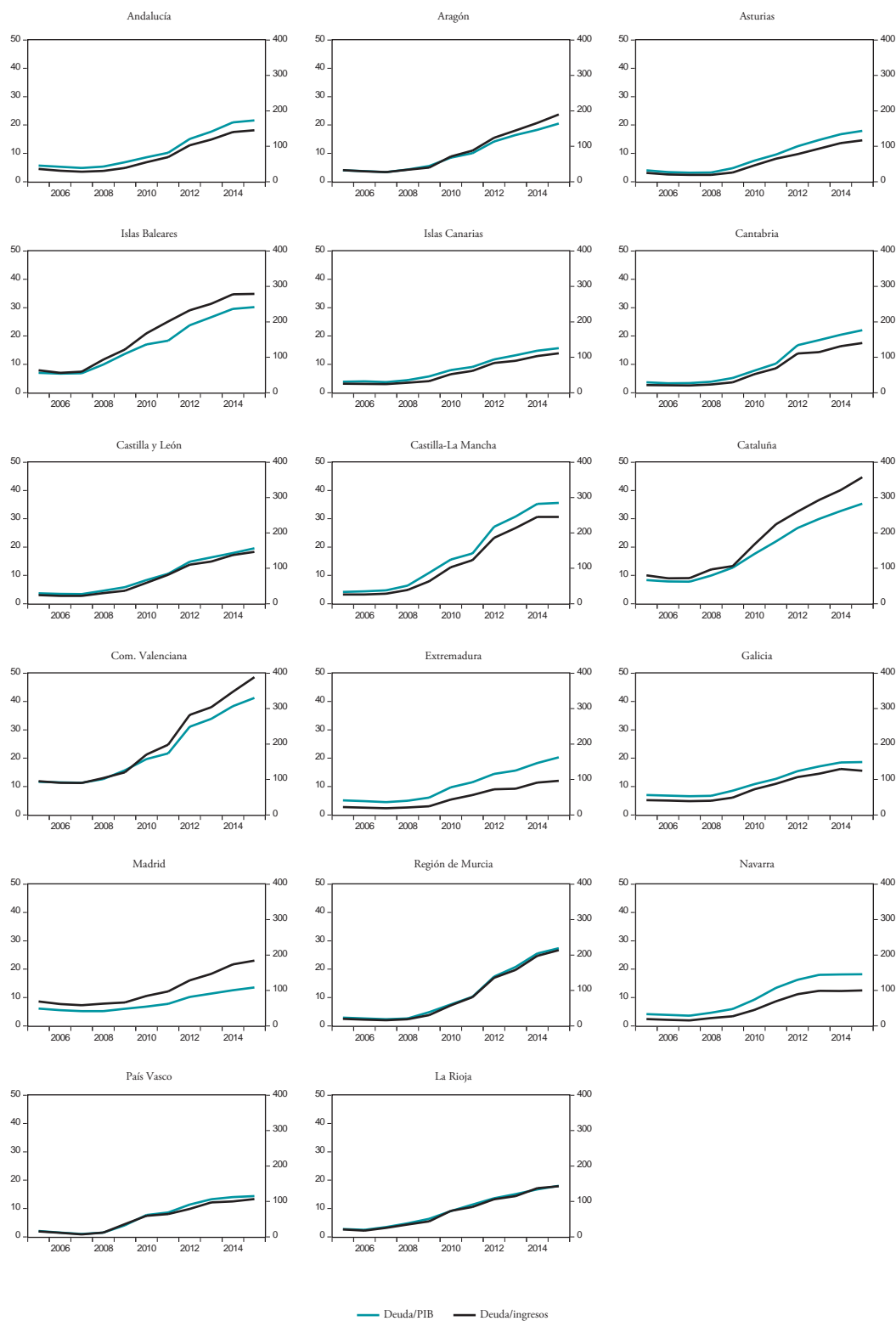


Gráfico 6. Evolución de la deuda pública autonómica sobre el PIB (escala izda.) y sobre los ingresos no financieros (escala dcha.) (2005-2015). En porcentaje



A fin de introducir cierto orden en la amplia casuística existente, hemos realizado sendos análisis clúster sobre la dinámica y valores absolutos del déficit sobre el PIB regional y sobre los ingresos no financieros. Para cada una de estas dos variables y cada comunidad autónoma contamos con 11 observaciones (una por año), lo que permiten calcular los dendrogramas que aparecen en los Gráficos 7 y 8. La medida de disimilitud utilizada es la distancia euclidiana y recurrimos a un algoritmo jerárquico basado en las distancias medias.

Gráfico 7. Dendrograma para el ratio déficit público sobre el PIB regional (2005-2015)

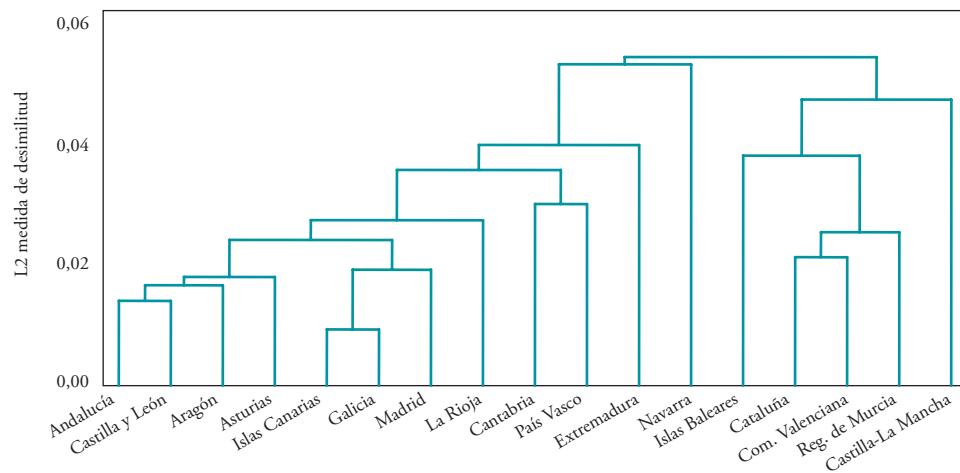
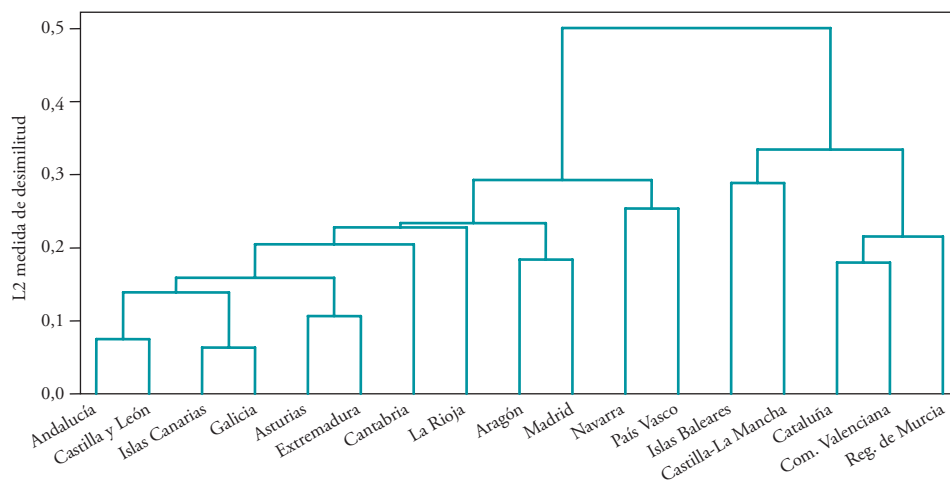


Gráfico 8. Dendrograma para el ratio déficit público sobre los ingresos no financieros (2005-2015)



Comencemos con las series expresadas como porcentaje de PIB (Gráfico 7). Existen dos grandes grupos diferenciados y una comunidad que se sitúa en un espacio intermedio. Un grupo está formado por las cuatro autonomías del arco mediterráneo (Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña y Baleares) y Castilla La-Mancha. En este caso, las notas características son un mayor déficit en media, un empeoramiento intenso y progresivo desde 2005 hasta 2011, cuando se supera el -4 % de déficit, un recorte sustancial de la necesidad de financiación en 2012 y 2013, y un estancamiento desde entonces. El grupo más numeroso está compuesto por 11 autonomías; las restantes, salvo Navarra. En este caso, el déficit se sitúa en niveles promedio más bajos y, en general, muestran un comportamiento con menos oscilaciones. Dentro de este conjunto se puede, a su vez, distinguir entre el subgrupo formado por Canarias, Galicia y la Comunidad de Madrid, en las que el déficit medio es menor y la evolución es más estable; y el subgrupo compuesto por Andalucía, Castilla y León, Aragón y Asturias, que se aproximan a esa triada, pero con registros sistemáticamente peores. Navarra muestra un perfil particular, que tiene que ver con las peculiaridades del sistema foral: partiendo de un importante superávit entre 2005 y 2007, alcanza su mayor déficit ya en 2008. A diferencia de las de régimen común, no depende de anticipos y pagos a cuenta, sino de su propia recaudación. En País Vasco sucede algo similar, pero alcanza su mayor déficit en 2009, partía de superávit menos cuantiosos y la reducción en el déficit es más rápida desde ese máximo.

Cuando el denominador deja de ser el PIB para utilizar los ingresos no financieros (Gráfico 8), las grandes agrupaciones se mantienen, a excepción de que País Vasco y Navarra aparecen ahora en un mismo subgrupo. Pero se producen alteraciones dentro de los bloques. En particular, mejoran sustancialmente su nivel medio de déficit Extremadura y Castilla La-Mancha; y empeoran Aragón y la Comunidad de Madrid.

El trabajo anterior se replica para los stocks de deuda. Los dendrogramas correspondientes aparecen en los Gráficos 9 y 10. Cuando la atención se centra en el stock de deuda sobre el PIB regional los grupos se parecen en buena medida a los anteriores. El clúster con peor perfil lo forman Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunidad Valenciana. Murcia ya no acompaña a las otras cuatro, fundamentalmente porque su punto de partida era más bajo. En el extremo opuesto aparecen la Comunidad de Madrid, Canarias y País Vasco, con deudas bajas de partida y crecimientos suaves. Cuando la atención se centra en el ratio respecto a los ingresos no financieros, se repiten cambios por la razón ya apuntada: Castilla-La Mancha vuelve a situarse fuera del grupo de las Comunidades del arco mediterráneo, Comunidad de Madrid empeora, y Extremadura y Navarra mejoran.

Gráfico 9. Dendrograma para el ratio deuda pública sobre el PIB regional (2005-2015)

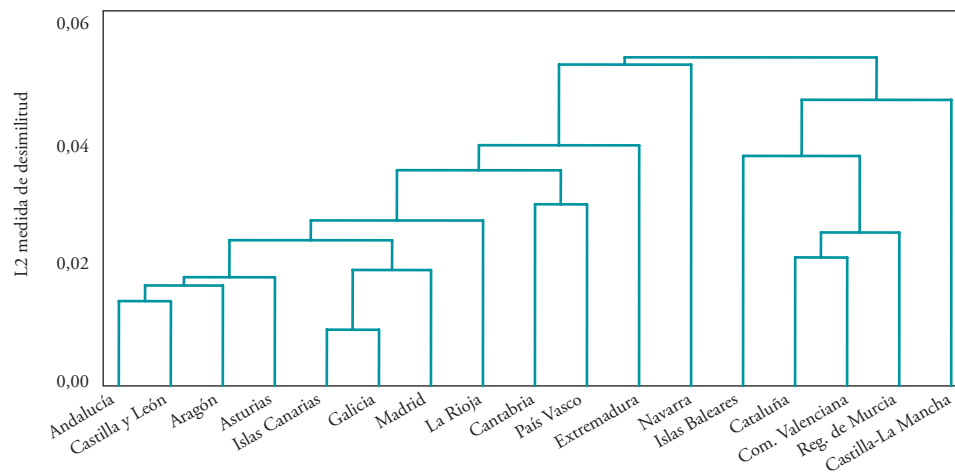
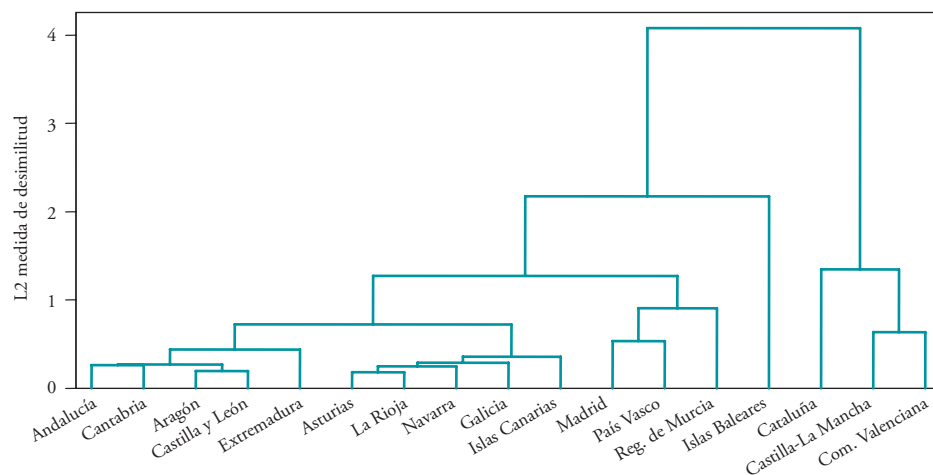


Gráfico 10. Dendrograma para el ratio deuda pública sobre los ingresos no financieros (2005-2015)



En síntesis, existen diferencias significativas entre las CCAA en la dinámica de su déficit y deuda. Los problemas se concentran en las CCAA del arco mediterráneo y Castilla-La Mancha; al tiempo que existen autonomías con desequilibrios muy limitados y que han cumplido de forma reiterada con los objetivos de consolidación. En particular: Canarias, Comunidad de Madrid y Galicia. Por otro lado, cuando el denominador de los ratios pasan a ser los ingresos no financieros en vez del PIB regional, la elevada nivelación del sistema de financiación de régimen común hace que los territorios con PIB per cápita más bajos y unos recursos per cápita (incluyendo, entre otras partidas, las transferencias de capital de la UE) superior a la media mejoren sus posiciones (Extremadura y Castilla-La Mancha y, en menor medida, Galicia son

buenos ejemplos) y los territorios más desarrollados con menos recursos por habitante (Comunidad de Madrid) empeoren. Es cierto que los objetivos oficiales se establecen en términos de PIB regional. Pero también lo es que los ajustes se producen sobre una base presupuestaria: la misma desviación en términos de PIB regional puede obligar a recortes relativos sobre el gasto o incrementos impositivos muy diferentes.

3. Causas inmediatas del déficit público⁴

Por construcción, el déficit público (o superávit) es la diferencia entre ingresos no financieros y gastos no financieros⁵. Por tanto, la causa inmediata del déficit es el desajuste entre ambas magnitudes. En este apartado centramos nuestra atención en la evolución de los dos lados del presupuesto, utilizando de nuevo cifras de presupuestos liquidados corregidas por el efecto de la intermediación financiera local y la Política Agraria Común (PAC).

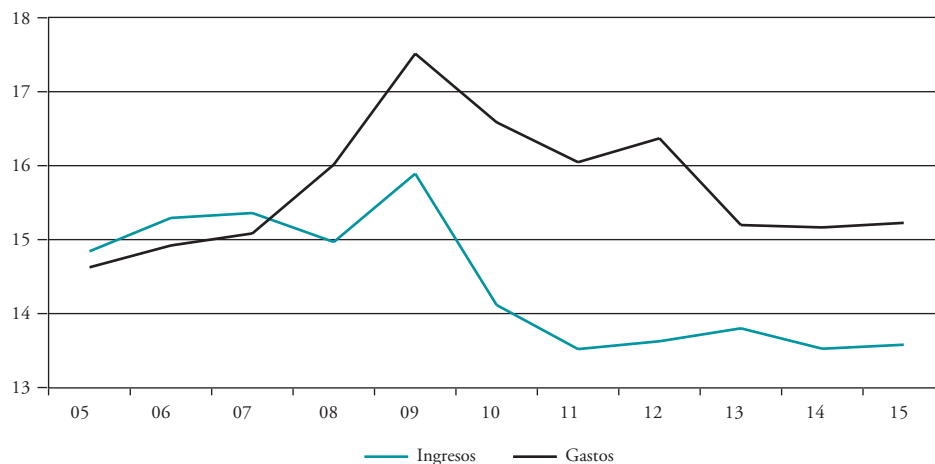
El Gráfico 11 recoge la evolución media de los ingresos y gastos desde 2005⁶. En el trienio 2005 a 2007 gastos e ingresos aparecen perfectamente acoplados y estabilizados en el entorno del 15 % del PIB. En el bienio siguiente aumentan los dos lados del presupuesto, pero el gasto en mayor medida. Consecuentemente, aparece el déficit en las cuentas autonómicas: el ratio de ingresos no financieros sobre el PIB alcanza el 15,9 %, pero el gasto se dispara hasta el 17,5 % de media en 2009. En estos aumentos no hay que olvidar la fuerte caída nominal del PIB que se produce en 2009. En el bienio 2010 y 2011 el sistema de financiación de régimen común refleja al fin el efecto de la recesión y los ingresos caen abruptamente, hasta situarse por debajo del 14 % del PIB regional en media. El ajuste en el gasto también llega, pero es comparativamente menor y se sitúa ligeramente por encima del 16 %, lo que provoca el empeoramiento del déficit. A partir de 2011 los ingresos medios se mantienen en la franja 13,5-14 % y los gastos, tras la caída de más de un punto en 2013 lo hacen ligeramente por encima de 15 %. En síntesis, en la primera fase de la crisis (2008-2009) el déficit aparece dominado por el comportamiento expansivo del gasto, pero desde 2011 ha sido la contracción de ingresos el factor que más ha pesado.

⁴ DE LA FUENTE (2013 y 2016) ofrece análisis más detallados de la evolución de las cuentas autonómicas y su sistema de financiación. En este apartado nos centramos solo en la evolución de los ratios sobre el PIB de gastos e ingresos no financieros.

⁵ Los gastos e ingresos no financieros proceden de la información publicada por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea) en su página web a partir de la Contabilidad Presupuestaria (DE LA FUENTE, 2016).

⁶ Como hemos explicitado antes, la fuente del déficit utilizada previamente (basada en la Contabilidad Nacional) y la de los gastos e ingresos no financieros empleada en esta sección (basada en Contabilidad Presupuestaria) son diferentes. Por ese motivo, la diferencia entre ingresos y gastos no coincide exactamente con la de la necesidad de financiación.

Gráfico 11. Evolución de los ingresos y gastos no financieros en relación al PIB (2005-2015).
En porcentaje



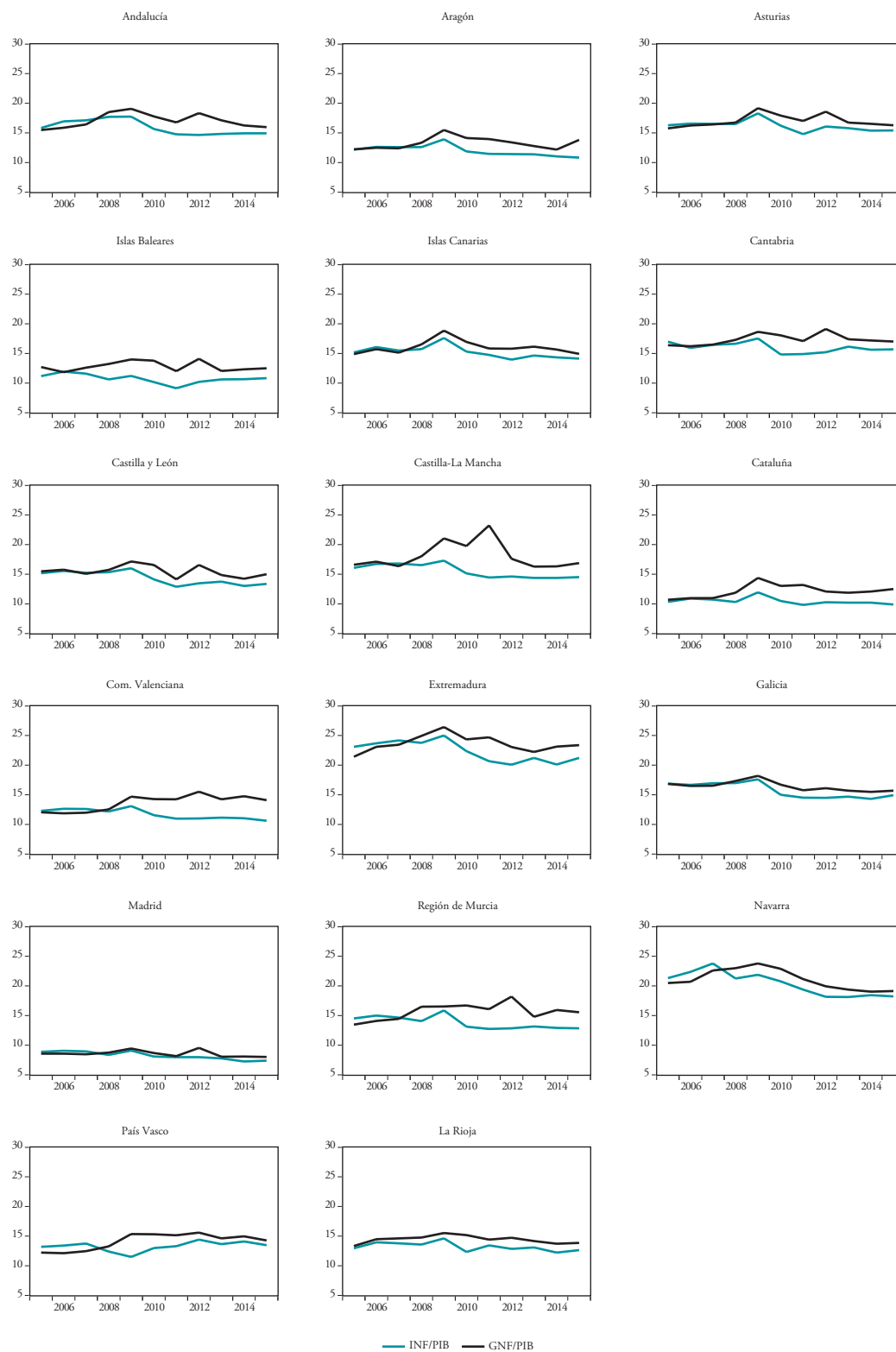
Cuando desagregamos las cifras por CCAA, aparece un diagnóstico más complejo (Gráfico 12). Lo primero a destacar es que el nivel de las series es muy dispar, por el factor que indicamos en el apartado anterior y que explica que Extremadura cuente con unas cifras de gasto e ingresos sobre el PIB regional que más que duplican a las de la Comunidad de Madrid, por ejemplo. Lo segundo es que la dominancia de gastos o ingresos en el déficit es variable. Tomando como referencia el nivel de gastos e ingresos en 2005 en cada Comunidad, hemos calculado las variaciones acumuladas en ambas variables expresadas como porcentaje del PIB. Esto nos permite agrupar a las CCAA en función de la importancia relativa de la evolución de gastos e ingresos sobre el déficit acumulado. Por el lado de los ingresos, la caída mediana es la de la Comunidad Valenciana y por el lado del gasto el incremento mediano es el de Andalucía. A partir de ahí, podemos definir cuatro grupos⁷:

- Las CCAA en las que los ingresos tuvieron un comportamiento mejor que la mediana y los gastos crecieron menos: Asturias, La Rioja y Comunidad de Madrid.
- Las CCAA en las que los ingresos tuvieron un comportamiento mejor que la mediana, pero sus gastos aumentaron más: Cataluña, Canarias, País Vasco, Cantabria y Aragón.
- Las CCAA en las que los ingresos tuvieron un comportamiento peor, pero los gastos aumentaron menos o incluso cayeron: Islas Baleares, Castilla y León, Galicia, Extremadura, Navarra y Andalucía.
- Las CCAA en las que los ingresos cayeron más que la mediana y los gastos aumentaron por encima: Murcia, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana.

⁷ Andalucía y Comunidad Valenciana se asignan al grupo al que se encuentran más próximas atendiendo a ambos lados del presupuesto.

Las cinco comunidades autónomas con mayores problemas en sus ratios déficit/PIB se sitúan en el cuarto grupo (Murcia, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana), pero también en el primero (Cataluña) y en el tercero (Islas Baleares). En sentido contrario, entre las CCAA que han registrado déficits más bajos, una aparece con un favorable comportamiento relativo de gastos e ingresos (Comunidad de Madrid), otra que ha basado su consolidación fiscal en el ajuste del gasto (Galicia) y, finalmente, Canarias, cuyo ratio ingresos/PIB es uno de los que menos ha caído, junto a Cataluña. En definitiva, la nota dominante de nuevo es la diversidad. No solo existen trayectorias de déficit y deuda muy diferentes. También la dinámica de gastos e ingresos en cada territorio y los procesos de consolidación fiscal han seguido sendas diferenciadas. Se puede cumplir con el déficit en un escenario de caída significativa de ingresos; e incumplirlo con un comportamiento de la recaudación bueno en términos comparados.

Gráfico 12. Evolución de los ingresos y gastos no financieros en relación al PIB por CCAA (2005-2015)



4. Causas subyacentes del déficit público

En el debate sobre las causas subyacentes del déficit autonómico se repiten sistemáticamente algunos argumentos. En particular, la infrafinanciación⁸, la carga de la deuda⁹ y diversos factores políticos. El objetivo de esta sección es repasar alguna evidencia empírica sobre estas cuestiones. Para ello, vamos a citar de forma recurrente los resultados de dos trabajos econométricos recientes, elaborados por Leal y López Laborda (2015) y Lago Peñas, Fernández Leiceaga y Vaquero (2016) y que cubren el período muestral analizado. Para simplificar las referencias, los trabajos se citarán como LL y LFV, respectivamente. Cabe advertir que ninguno de los dos documentos se refiere al déficit público en sí, sino al incumplimiento de los objetivos de déficit. Sin embargo, los resultados son, en buena medida, exportables a la discusión sobre el déficit, en tanto que en la fijación de objetivos ha predominado la simetría y la correlación entre déficit e incumplimiento es elevada.

Comenzando por la infrafinanciación, los dos trabajos confirman que efectivamente es un factor relevante. Las CCAA mejor financiadas tienden a presentar menores déficits y un mayor grado de cumplimiento de objetivos. El Gráfico 5 y el dendrograma que aparece en el Gráfico 7 también avalan el argumento, aunque la relación no es perfecta y existen desviaciones. En positivo, la Comunidad de Madrid muestra un déficit bajo, con unos ingresos per cápita por debajo de la media; si bien es cierto que cuando el déficit se computa en términos de ingresos no financieros, su posición empeora. En sentido contrario, el elevado déficit de Castilla-La Mancha no puede justificarse por una peor financiación en términos comparados, pero sí, al menos parcialmente, en el caso de la Comunidad Valenciana, Baleares y Murcia. La mayor suficiencia financiera del País Vasco, Navarra y Canarias también aparecen correlacionadas con un menor déficit medio.

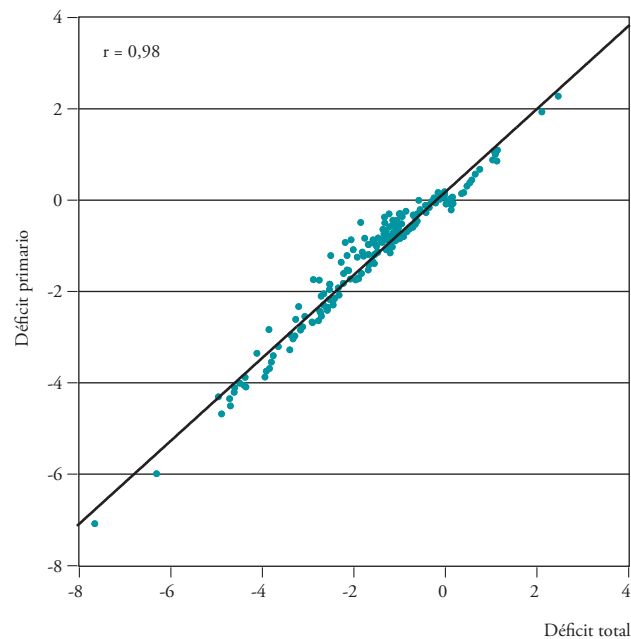
En lo que concierne a la carga de la deuda, ni LL ni LFV encuentran evidencia de que sea un factor relevante para explicar el déficit. El Gráfico 13 abunda en esta idea. En el eje horizontal se representa el déficit total; y en el vertical el déficit primario calculado como el déficit total menos el capítulo III de gastos (gastos financieros). La relación es casi perfecta, con un coeficiente de correlación lineal simple de 0.98 y una recta de regresión muy próxima a la bisectriz del cuadrante. En otras palabras, hablar de déficit total o déficit primario es lo mismo en esencia. La explicación a la escasa relevancia de la carga de la deuda puede tener que ver con el punto de partida y con lo que ha ocurrido con el coste de la deuda. A pesar de su crecimiento explosivo, el volumen de deuda autonómica es todavía relativamente reducido en comparación, por ejemplo, con la administración central. Por su parte, la caída en los tipos de

⁸ La falta de financiación para atender el coste real de los servicios públicos que presta cada comunidad autónoma ha sido uno de los caballos de batalla esgrimidos por algunas CCAA para reclamar más recursos a la Administración General del Estado. El ejemplo más conocido es del Cataluña, aunque en fechas recientes se ha unido a esta demanda la Generalitat Valenciana, que llegó incluso a interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, precisamente por el argumento de la infrafinanciación de la Comunidad Valenciana, que como hemos señalado es una de las más endeudadas. Sin embargo, en mayo de 2016, el Tribunal Constitucional (TC) determinó que no existe un derecho por parte de las CCAA para percibir determinada cantidad de recursos, sino que los fondos disponibles han de repartirse respetando los principios de solidaridad y coordinación.

⁹ En este caso, desde varias CCAA (en particular, Andalucía y la Comunidad Valenciana) se plantea la necesidad de una condonación de la deuda, más o menos explícita, más o menos integral, que permita aliviar la carga por intereses.

interés y las medidas de apoyo de la administración central han abaratado significativamente la factura de la deuda.

Gráfico 13. Relación entre el déficit total y el déficit primario (2005-2015).
En porcentaje del PIB regional



En cuanto a las variables políticas, LFV no encuentran evidencia empírica que sostenga la idea de que la proximidad de las elecciones haya de forma clara y sistemática el quebrantamiento de metas fiscales. En relativo contraste, LL reportan significatividad al 10 % para esta variable. En segundo lugar, LFV descubren un efecto altamente significativo y robusto de las alternancias de gobierno en el año siguiente al de las elecciones. La explicación a este efecto es doble. Por un lado, en el año de entrada el nuevo gobierno tiende a hacer «limpieza» de facturas y compromisos, lo que tiende a elevar el déficit el año electoral. Al mismo tiempo, es en el inicio de legislatura (el año postelectoral) cuando se pueden aplicar las medidas más impopulares y los ajustes estructurales. Finalmente, los mismos autores no encuentran un efecto robusto de la coincidencia en el color político de los gobiernos autonómico y central, que podría animar a una mayor lealtad institucional en el cumplimiento de objetivos de déficit.

5. Conclusiones

España tiene ante sí un escenario de consolidación fiscal que no podemos seguir demostrando. El crecimiento económico ha vuelto y con él se marcha el déficit coyuntural. Pero permanece el estructural, que se cronifica. El desajuste de ingresos y gastos exige un plan riguroso y a medio plazo que actúe sobre ambos lados del presupuesto global de las administraciones públicas españolas. Si en el plan debe dominar el incremento de ingresos o la reducción del gasto es una decisión política que debería reflejar las preferencias sociales; preferencias en todo caso hoy más fragmentadas que en el pasado.

Las actuaciones pendientes son de tipo estructural y tiene en la Seguridad Social y las CCAA dos frentes prioritarios. No vamos a entrar en estas conclusiones en el contenido de las urgencias y las reformas en pos de la estabilidad fiscal¹⁰, pero sí sintetizar las principales conclusiones del trabajo que pueden ser relevantes para la definición de la estrategia.

La principal idea a tener presente es la de la diversidad. Las CCAA no muestran patrones comunes en la evolución de su déficit y el cumplimiento de objetivos, pero tampoco en la dinámica de gastos e ingresos que lo determinan. Lo positivo de esto es que nos permite contrastar hipótesis sobre la influencia de algunas variables o aprender de las experiencias de consolidación fiscal más exitosas. Por tanto, más allá de cambios legislativos debemos pensar en la definición de estrategias inteligentes focalizadas en cada territorio.

Dicho lo anterior, es verdad que la financiación importa y que una reforma del sistema de régimen común que eleve la suficiencia global y mejore la mala situación relativa de algunas CCAA (en particular, la valenciana) es un catalizador necesario para el proceso. En sentido contrario, hay que relativizar la pesadez de la carga de la deuda y cuidarse de que pueda llegar a existir una correlación positiva y significativa entre *stock* de deuda e incrementos de financiación en la próxima reforma de la financiación autonómica. Aunque es verdad que esto ya pasó por primera vez en la revisión de 2009 (Simón, Lago-Peñas y Vaquero, 2014), profundizar en ello reforzaría los incentivos perversos en el sistema que, precisamente, debemos corregir para avanzar en madurez y responsabilidad política (Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2015).

Referencias bibliográficas

- BANCO DE ESPAÑA (2016): *Boletín Estadístico. Comunidades Autónomas*. Madrid.
- DE LA FUENTE, A. (2013): «Las finanzas autonómicas en boom y en crisis (2003-12)»; en *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* 205(2/2013); pp. 127-150.
- DE LA FUENTE, A. (2016): «Las finanzas autonómicas en 2015 y entre 2003 y 2015»; en *Estudios sobre Economía Española* 2016(15). Fedea.

¹⁰ Véase al respecto LAGO PEÑAS (2015).

- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y LAGO PEÑAS, S. (2013): «Sobre el reparto de los derechos de déficit entre las Comunidades Autónomas: una propuesta alternativa»; en *Revista de Economía Aplicada* 63(XXI); pp. 117-136.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE (2016): *Contabilidad Regional de España. Base 2012*. Madrid.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, IGAE (2016): *Contabilidad Nacional. Capacidad o necesidad de financiación del subsector Administración Regional. Detalle por CCAA. Información anual* (SEC 2010-Base 2010). Madrid.
- LAGO PEÑAS, S. (2015): «Remaining changes to budgetary stability in Spain»; en *Spanish Economics and Financial Outlook (SEFO)* 4(2); pp. 67-64.
- LAGO PEÑAS, S. (2016): «Fiscal Consolidation in Spain: State of Play and outlook»; *Spanish Economics and Financial Outlook (SEFO)* 5(1); pp. 41-48.
- LAGO PEÑAS, S. y FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2013): «Las finanzas autonómicas: expansión y crisis, 2002-2012»; *Papeles de Economía Española* (138); pp. 129-146.
- LAGO PEÑAS, S.; FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y VAQUERO, A. (2016): «¿Por qué incumplen fiscalmente las Comunidades Autónomas?»; *Working Paper 784*. FUNCAS.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015): «El sistema de financiación autonómica: *Quo Vadis?*»; en *Papeles de Economía Española* (143); pp. 2-14.
- LEAL, A. y LÓPEZ LABORDA, J. (2015): «Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias en las Comunidades Autónomas en el período 2003-2012»; *Investigaciones Regionales/Journal of Regional Research* (31); pp. 35-58.
- SIMÓN, P.; LAGO PEÑAS, S. y VAQUERO, A. (2014): «On the political determinants of intergovernmental grants in decentralized countries: The case of Spain»; en *Publius: The Journal of Federalism* (44); pp. 136-156.



EL ENCAJE ENTRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN TORNO A LA COORDINACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN*

Roberto Fernández Llera

Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y GEN

Resumen

En el trabajo se analiza la deseable conexión que se debe producir entre el sistema de financiación autonómica y la normativa de estabilidad presupuestaria, en el contexto de la consolidación fiscal. Se ensalza el decisivo —y poco desplegado— papel del principio de coordinación, frente a alternativas unilaterales ya ensayadas. En particular, se repasa el fundamental papel de las previsiones económicas y la planificación presupuestaria, se destaca el fondo de contingencia para la gestión de gastos imprevistos y se proponen alternativas para el establecimiento en España de un fondo de estabilización económica de carácter anticíclico.

Abstract

The paper analyses the desired connection to be produced between the regional financing system and the budgetary stability rules, in the context of fiscal consolidation. The decisive —and undeveloped— role of the coordination principle, in contrast with tested unilateral alternatives, is highlighted. In particular, the paper reviews the fundamental role of economic forecasts and budget planning, the contingency fund for unforeseen expenses management, and some alternatives for the establishment in Spain of an economic stabilization fund with a countercyclical character.

1. Introducción

El artículo 156.1 de la Constitución Española reconoce la autonomía financiera de las comunidades autónomas (CCAA), sujeta a los principios de coordinación y solidaridad. De igual modo, el artículo 157.1 reconoce entre los recursos de las CCAA el producto de las operaciones de crédito, como también lo hacen los respectivos Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Por su parte, el artículo 135 y su desarrollo en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), completan el bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica, pero también complican el panorama de su aplicación armónica, dentro del marco europeo sobre estabilidad, coordinación y gobernanza.

* Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación titulado «Formas de participación política en los sistemas de gobierno multinivel y mejora de la calidad democrática» (DER2015-68160-C3-1-P), cuyo investigador principal es José Tudela Aranda. Las opiniones y los juicios de valor expresan únicamente la visión personal del autor.

La LOFCA regula también el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) como el órgano multilateral de coordinación del Estado y las CCAA en la materia, con particular protagonismo para la política de endeudamiento y las operaciones de crédito. En la práctica, el CPFF ha sustituido al Senado y a la Conferencia de Presidentes¹ como foro deliberativo y decisorio, aunque con tres matices no menores: su criticada legitimidad democrática (es una conferencia sectorial), la autoexclusión fáctica de las CCAA de régimen foral y, sobre todo, el reglamento interno de toma de decisiones que casi convierte sus reuniones en un trámite de ratificación de las propuestas del Gobierno de España, alejándolo de sus homólogos en países federales (Darnaculleta Gardella, 2014).

El objetivo de este trabajo es analizar conjuntamente el endeudamiento de las CCAA y los recursos del sistema de financiación autonómica, en torno a la coordinación y la planificación presupuestaria. En la sección 2 se discute sobre el principio de autonomía financiera, limitado por la coordinación estatal. En la sección 3 se repasa el fundamental papel de las previsiones económicas y la planificación presupuestaria. La sección 4 se dedica al fondo de contingencia como instrumento de gestión para gastos imprevistos. En la sección 5 se recomienda el establecimiento en España de un fondo de reserva de carácter anticíclico y se proponen alternativas. La última sección concluye.

2. Autonomía financiera y coordinación

El ejercicio práctico de algunas parcelas de la función de estabilización, incluyendo la política autónoma de endeudamiento, hace tiempo que ha dejado de estar proscrita para los gobiernos subcentrales, superando así los estrictos parámetros teóricos del federalismo fiscal «de primera generación» (Oates, 1972). Siendo esto cierto, no lo es menos que el gobierno central de cada Estado miembro es el responsable único del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. De ambas cuestiones se colige que la coordinación interna en los países federales o descentralizados, no solo es un principio político fundamental, sino una exigencia de orden económico y financiero para contribuir al éxito de los procesos de consolidación fiscal, transparencia y buen gobierno (Shah, 2006).

En España, como prontamente sentenció el Tribunal Constitucional², la coordinación «no se agota [...] en la emisión de informes no vinculantes [...], sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación [...] exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración». Es decir, se permiten controles directos, como son las autorizaciones estatales para concertar las operaciones de crédito con mayor riesgo financiero o cambiario. El Tribunal Constitucional en los últimos años ha vuelto a fallar a favor de que el Estado pueda imponer a las CCAA

¹ Este último órgano de cooperación multilateral, ya con rango legal desde la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, solo ha celebrado dos reuniones reseñables en materia de financiación autonómica. Una, en 2005, en la que el Estado aportó unilateralmente recursos adicionales para la financiación sanitaria. La otra, en 2012, cuyo único resultado fue una vaga declaración política sobre la respuesta coordinada a la crisis.

² Sentencia 11/1984, de 2 de febrero.

restricciones de aplicación directa, siempre que los límites impuestos a la autonomía financiera sean proporcionales a los objetivos perseguidos³. Con el modificado artículo 135 de la Constitución Española, el Estado dispone de un anclaje adicional sobre el cual establecer esos controles directos al endeudamiento autonómico, además de los que ya tenía en el ejercicio de sus competencias de dirección general de la actividad económica y de coordinación de las haciendas autonómicas.

En puridad, el sistema de financiación autonómica no ha incluido nunca entre sus recursos el endeudamiento, aunque de forma indirecta el límite de déficit y deuda siempre ha operado como restricción financiera de amplio espectro. El debate en el CPFF sobre la concreta instrumentación del mandato de coordinación había ido quedando relegado, frente a las prioridades políticas del momento (coste efectivo, nivelación y corresponsabilidad fiscal), pero también por una razón puramente pragmática, relacionada con la baja deuda relativa de las CCAA (Alcalde Fradejas y Vallés Giménez, 2002), entre otros factores, porque políticamente se decidió que iban a nacer con deuda cero⁴, reducidas competencias de gasto y garantía de financiación básica con la participación en ingresos del Estado. En resumen, se podría decir que no existió una demanda política, ni tampoco un convencimiento sincero de reducción del desequilibrio presupuestario, incluido el ámbito autonómico, hasta las exigencias del Tratado de Maastricht (González-Páramo, 2001).

Algunos acuerdos alcanzados en el seno del CPFF son excepciones a lo afirmado hasta ahora⁵. El primero de ellos, en 1992, contenía un detallado acuerdo sobre coordinación presupuestaria y financiera, con el objetivo declarado de implicar a las CCAA en la reducción progresiva de la necesidad de financiación del sector público español, como requisito ineludible para participar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria⁶.

Más adelante, el acuerdo de 2001 que sirvió de base para el modelo de financiación autonómica a partir de 2002 seguía sin recoger referencia alguna a la coordinación del endeudamiento. Pero el legislador estatal sí tomó la vía unilateral de aprobar una estricta normativa de estabilidad presupuestaria, muy contestada por las CCAA, entre otros motivos porque prescindía del CPFF como órgano de coordinación multilateral y ni siquiera daba oportunidad a negociaciones bilaterales a varias bandas. Se confirmaba la doctrina favorable a un control centralizado del endeudamiento, sobrepuesto a otras consideraciones de autonomía política y financiera de las CCAA.

Hay que llegar al acuerdo sobre el modelo que rige desde 2009 para encontrar otra referencia al endeudamiento. La razón no es su incorporación al sistema, sino la vinculación directa entre el aporte de recursos adicionales y los objetivos de reducción del déficit público. No se

³ Lo hizo antes de la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria (Sentencia 134/2011, de 20 de julio) y, por supuesto, después, en la Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre. También la Sentencia 101/2016 de 25 de mayo de 2016 validó el mecanismo de retención de fondos, por parte del Estado, para el pago directo de la deuda contraída por las CCAA con sus proveedores. A la fecha, sigue pendiente de resolución otro contra el mecanismo de deducción o retención para abonar las obligaciones pendientes de pago a las entidades locales.

⁴ Salvo las CCAA uniprovinciales, subrogadas en los pasivos de sus diputaciones.

⁵ Todos ellos están disponibles en el sitio del CPFF dentro de www.minhap.es.

⁶ El acuerdo se concretaba en varios aspectos: homogeneización de la contabilidad presupuestaria, escenarios de consolidación presupuestaria para cada una de las CCAA (en términos de déficit y de deuda), sistema de consulta para las leyes estatales sobre tributos cedidos (antecedente del principio de lealtad institucional), régimen de autorizaciones estatales para las emisiones de deuda y automatismo en las transferencias estatales a las CCAA.

puede obviar que este acuerdo fue alcanzado en plena recesión económica, con la recaudación tributaria en caída libre. En el preámbulo de la ley que después regularía el modelo⁷ se vuelve a insistir en que esos recursos adicionales se vinculan al «marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria». Es decir, la incardinación entre el sistema y el recurso al crédito se produce en torno a la necesidad de reducir el déficit público impuesta por las instituciones europeas.

Sigue faltando una mayor coherencia y una conectividad más estrecha entre la financiación básica que proporciona el sistema y el producto de las operaciones de crédito. Baste recordar que la LOEPSF se sustenta sobre siete principios generales (estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional) que no son los mismos que orientan la financiación básica (autonomía financiera, coordinación, suficiencia, solidaridad y, en los últimos años, ordinalidad). Probablemente, el enlace entre ambas reformas sea la coordinación.

3. Previsiones económicas y planificación presupuestaria

Entre las novedades más relevantes de la LOEPSF están los nuevos instrumentos de gestión presupuestaria: plan presupuestario a medio plazo, límite de gasto no financiero, fondo de contingencia (FC) y destino obligatorio del superávit para reducir el endeudamiento neto. Todos comparten el objetivo de incidir en una planificación presupuestaria más rigurosa, obligan a una mayor exigencia a la hora de evaluar y establecer las prioridades de gasto y, en fin, coadyuvan a que la estabilidad presupuestaria no sea solo una meta estática, sino que impregna todo el ciclo presupuestario, mejorando la definición de objetivos plurianuales y la transparencia. En este contexto, cobran especial relevancia las previsiones macroeconómicas y presupuestarias.

La Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, advierte de que «unas previsiones macroeconómicas y presupuestarias sesgadas y poco realistas pueden obstaculizar considerablemente la efectividad de la planificación presupuestaria y, en consecuencia, pueden debilitar el compromiso con la disciplina presupuestaria, mientras que la transparencia y debate de metodologías de previsión pueden mejorar significativamente la calidad de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias a efectos de la planificación presupuestaria».

Sin unas rigurosas previsiones económicas no es posible articular un esquema eficaz de normas presupuestarias, ni un conjunto de objetivos creíbles o un efectivo régimen preventivo o correctivo por incumplimiento. Con respecto a la elaboración de las previsiones y sus metodologías, la Directiva exige que sean públicas, difundidas, revisables y dinámicas, aun cuando se trabaje en un marco de elevada incertidumbre macroeconómica y riesgos. La Directiva

⁷ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

prevé la utilización del escenario «más prudente», aunque no sea siempre el «más probable». Asimismo, el análisis de sensibilidad debe estar basado en un riguroso juicio de probabilidades sobre diferentes escenarios factibles en la economía nacional, europea e internacional⁸.

En la LOEPSF el principio de transparencia somete a disponibilidad pública «las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen».

En segundo lugar, la regla de gasto señala que «los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública», para evitar que la obtención de unos ingresos extraordinarios consolide a futuro un volumen de gasto insostenible⁹.

En tercer lugar, la LOEPSF obliga a anclar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en «un informe en el que se evalúe la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos».

En cuarto lugar, la LOEPSF establece un seguimiento pormenorizado y continuado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, a cargo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). En particular, se deben incluir «la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial».

En quinto lugar, la LOEPSF exige que los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste, contengan la información relativa a previsiones tendenciales de ingresos y gastos, variables económicas y presupuestarias, supuestos sobre los que se basan, análisis de sensibilidad y adecuación a la realidad.

La LOEPSF y la LOFCA también han previsto que la prudencia financiera pase a informar los objetivos de sostenibilidad financiera, tratando de que la disciplina de mercado vuelva a ser eficaz, tras varios años de inoperancia. En la Tabla 1 se aproxima la prima de riesgo soportada por las CCAA, como indicador de sostenibilidad, a través del cociente entre los gastos financieros y la deuda viva para cada una de las CCAA y la diferencia con ese mismo cociente para el conjunto de todas ellas¹⁰. Tras años de volatilidad, se constata su relativa estabilidad en los últimos años, por el efecto combinado de unos bajos tipos de interés, la moderación del endeudamiento autonómico hasta 2007 y el efecto armonizador que han tenido los mecanismos extraordinarios y adicionales desde 2012 (Fernández Llera, 2015).

⁸ En el primer informe de situación sobre la aplicación de la Directiva (COMISIÓN EUROPEA, 2012) se señalaban las previsiones como un punto débil en España. Igualmente, entre las exigencias del rescate bancario de 2012 estaba la de establecer una entidad presupuestaria independiente para análisis, asesoramiento y supervisión de la política fiscal. Solo un año después, ya existía la AIReF.

⁹ Existió un antecedente efímero, cuyo objetivo era reforzar la vertiente preventiva de la política fiscal y crear márgenes para amortiguar las fases de recesión, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas (Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio).

¹⁰ Este resultado ha de tomarse con cautela, dado que no refleja el tipo de interés efectivo, el cual exige un nivel de detalle sobre las operaciones, del cual se carece para una larga serie temporal.

Tabla 1. Aproximación de la prima de riesgo de las CCAA (puntos básicos)

	Media 1994-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tipo medio CCAA (%)	4,89	3,10	2,81	2,42	3,13	3,31	3,47	3,35
Andalucía	137,4	99,2	74,5	95,9	81,2	31,0	40,6	-2,3
Aragón	18,6	108,2	128,2	12,0	26,6	-3,0	9,3	18,6
Principado de Asturias	-7,1	95,0	2,4	-54,1	-20,7	18,6	31,4	9,0
Islas Baleares	-92,4	-48,0	-69,2	-54,8	-56,5	47,9	-7,9	-31,0
Islas Canarias	-83,8	-6,5	28,5	53,5	48,1	9,9	49,3	40,5
Cantabria	240,3	-45,8	-97,8	-64,8	3,1	58,2	82,7	-3,8
Castilla y León	-37,4	-36,1	-62,6	-19,3	-39,2	-18,0	25,0	45,4
Castilla-La Mancha	-27,6	-4,2	-64,8	-57,0	-3,7	11,9	30,5	42,2
Cataluña	-34,1	28,4	29,4	15,9	22,1	2,2	-44,6	-37,0
Comunidad Valenciana	-71,5	-55,7	36,3	-3,8	-24,0	-12,3	17,7	-6,5
Extremadura	-4,8	64,6	19,2	-26,6	16,7	75,2	79,3	24,8
Galicia	68,1	31,1	-53,3	-44,9	-10,7	-21,5	-19,2	30,7
Madrid	-52,7	-73,8	-75,6	-19,7	-58,8	-25,4	14,0	45,0
Región de Murcia	86,3	84,2	5,8	-0,9	15,6	31,8	59,8	103,7
Navarra	264,9	41,8	42,4	5,0	-77,9	-4,0	-5,0	-7,1
País Vasco	49,6	-134,7	-189,6	-81,5	-42,0	-59,7	-79,1	-52,7
La Rioja	-43,8	70,4	-27,3	-100,2	-27,2	-64,0	-57,6	-88,9
Desviación típica	106,2	70,7	75,2	49,4	41,3	37,8	45,4	45,0

* Un valor negativo indica un tipo de interés menor a la media (y viceversa).

Fuente: liquidaciones presupuestarias y Banco de España. Elaboración propia.

El único informe del Tribunal de Cuentas (2011) sobre fiscalización de la transparencia presupuestaria emitió conclusiones y recomendaciones contundentes, por ejemplo, la que dice que «el presupuesto anual debe elaborarse y presentarse dentro de un marco macroeconómico cuantitativo basado en supuestos coherentes y creíbles, probables e imparciales, que permitan establecer un marco presupuestario a medio plazo, como elemento central de la gestión financiera pública y fundamento último de las cifras del presupuesto».

Por otro lado, la LOEPSF prevé la impugnación ante el Tribunal Constitucional de «leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas [sic] como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la presente Ley». En ese contexto, ha sido resuelto un recurso de inconstitucionalidad¹¹ contra la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009, incluidas las previsiones macroeconómicas «excesivamente optimistas» —es cita textual

¹¹ Sentencia 206/2013, de 5 de diciembre.

del demandante— que los sustentaban. El supremo intérprete no aprecia arbitrariedad en el gobierno que elaboró los presupuestos, pero tampoco aporta una respuesta satisfactoria sobre el fondo del asunto, cuando afirma que «no es tampoco labor del Tribunal examinar si las estimaciones de crecimiento económico que sirvieron de base a la elaboración del presupuesto fueron técnicamente correctas, o políticamente pertinentes, sino únicamente si la norma que se impugna es irracional». Y esa irracionalidad, a su juicio, no se habría dado.

Contar con previsiones poco solventes de ingresos y gastos provocan la aparición de un déficit «inesperado» durante la fase de ejecución del presupuesto. Esta evidente consecuencia trae aparejadas otras: acuerdos de no disponibilidad de gastos, urgentes subidas de impuestos, modificaciones presupuestarias de amplio alcance, incremento del endeudamiento para cubrir los desfases o recurso a mecanismos adicionales habilitados al efecto. Precisamente en este último punto, el endeudamiento a través de los mecanismos extraordinarios de financiación conecta con el sistema de financiación autonómica, pero también con el reintegro fraccionado de las liquidaciones negativas correspondientes a 2008 y 2009¹².

Si se calcula el saldo sobrevenido durante la ejecución del presupuesto (S), será más sencillo desligar la parte que ha sido debida a causas exógenas de la que, por el contrario, trae causa de una aprobación del presupuesto inicial, a sabiendas de que se liquidaría con déficit, basándose en unas previsiones de ingresos demasiado optimistas y/o unas estimaciones de gastos demasiado conservadoras. Dicho saldo es la diferencia entre los «excesos de ingresos» y los «excesos de gastos» no financieros, es decir, a la diferencia entre derechos reconocidos (DR) y presupuesto inicial de ingresos (PII) se detrae el exceso de las obligaciones reconocidas (OR) sobre el presupuesto inicial de gastos (PIG).

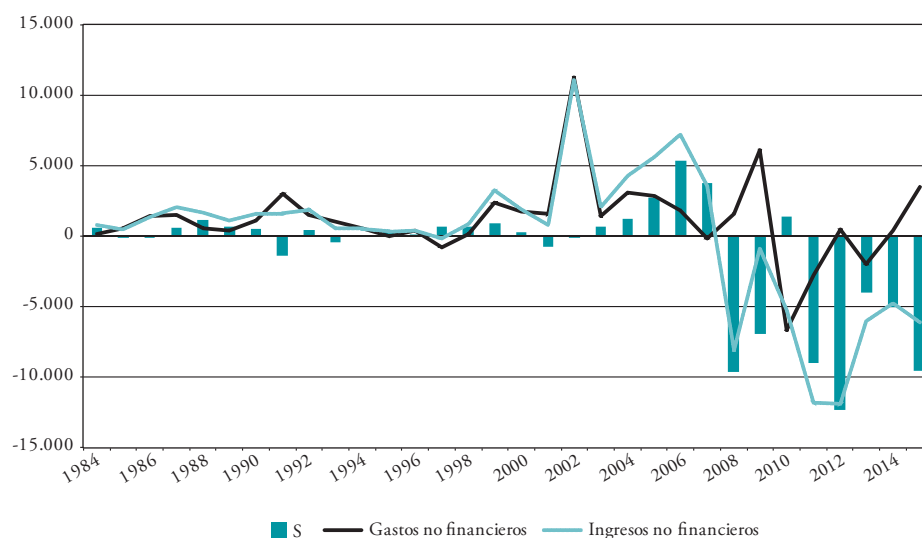
$$S = (DR - PII) - (OR - PIG)$$

En el Gráfico 1 se representa el saldo para el conjunto de las CCAA, observándose una evidente inestabilidad en los ingresos y los gastos desde el comienzo de la crisis en 2008¹³. No se discute aquí el negativo efecto que ha tenido la crisis económica sobre las finanzas públicas autonómicas (es obvio), pero por lo que ahora nos ocupa, queda acreditado también que el déficit público se ha incrementado en buena medida por unas incorrectas previsiones de gastos, pero sobre todo, por unas deficientes estimaciones de ingresos, a su vez, basadas en previsiones subyacentes del PIB poco afinadas.

¹² Esto ha trastocado las entregas a cuenta y lo seguirá haciendo durante bastantes años todavía, en concreto, durante 240 mensualidades, a computar desde el año 2012, según lo dispuesto en la disposición adicional trigésima sexta de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

¹³ Con la llamativa excepción del ejercicio 2002, por el cambio en el sistema de financiación autonómica.

Gráfico 1. Saldo en ejecución presupuestaria (total CCAA). En millones de euros



Fuente: liquidaciones y ejecuciones presupuestarias de las CCAA (www.minhap.es). Elaboración propia.

Con todo, hay situaciones que por su naturaleza son de carácter imprevisible o, aun siéndolo, su impacto es de tal magnitud que hace inviable su exacta presupuestación. El tratamiento paliativo para unas y otras debe ser también distinto y debe quedar delimitado con claridad, aun cuando el objetivo común sea «crear un margen presupuestario que permita hacer frente a acontecimientos inesperados», como señaló la recomendación del 14 de julio de 2015 del Consejo Europeo¹⁴.

El Consejo de Estado (2012), cuando emitió su opinión sobre el proyecto de LOEPSF, también tuvo muy clara esta distinción, dictaminando que «el marco normativo [ley de estabilidad presupuestaria de 2001] se completaba con diversas previsiones relativas a los mecanismos necesarios para hacer frente a situaciones de crisis, tanto si se daban inesperadamente a lo largo del ejercicio (creación del fondo de contingencia), como si se trataba de crisis apreciables ya en el momento de elaborar los presupuestos». En una línea similar, el Tribunal de Cuentas (2012) ha recomendado diferenciar con claridad las operaciones¹⁵ que tienen su origen en ejercicios anteriores de las operaciones imprevistas, procediendo en el primer caso a su inclusión ordinaria en los presupuestos iniciales de cada ejercicio, mientras que en el segundo caso sí se podría acudir excepcionalmente al FC, ya que no habían sido previstas y su aprobación –inaplazable– se produce con posterioridad a la tramitación de los presupuestos.

¹⁴ *Diario Oficial de la Unión Europea*, 18 de julio de 2015.

¹⁵ En este caso, misiones militares en el extranjero, pero la recomendación es extrapolable.

4. Contingencias presupuestarias

Un FC trata de acotar y encauzar *ex ante* las modificaciones presupuestarias que puedan surgir durante el ejercicio económico. En puridad, el FC estaría destinado a atender gastos imprevistos, evitando que algunas situaciones sobrevenidas alteren el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda, así como la regla de gasto.

Según la LOEPSF, el FC obliga a las CCAA a incluir «una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que pueden presentarse a lo largo del ejercicio». La LOEPSF es, en este punto, respetuosa con las competencias de las CCAA, toda vez que remite su regulación a la normativa autonómica.

Con respecto al tradicional régimen de cambios en el presupuesto durante la fase de ejecución, el FC añade transparencia, ya que si su dotación es suficiente y atinada, podrá anticipar –obviamente, nunca de forma certera– el volumen de modificaciones presupuestarias. El gasto no se ejecuta directamente con cargo al FC, sino que es preceptivo tramitar la oportuna modificación presupuestaria, de forma que se minore el FC y se dote de consignación la partida con cargo a la cual haya de realizarse el gasto.

El FC se incluye dentro del límite del gasto no financiero aprobado antes del comienzo del ejercicio, contribuyendo al cumplimiento mutuo y coherente de estas dos normas de gestión presupuestaria (De Diego Alonso, 2014). Su contabilización en la clasificación económica de los presupuestos locales y estatales se realiza en el capítulo 5, constituyendo una sección independiente de la clasificación orgánica y, dentro de la clasificación por programas, componiendo el grupo de programas dedicado a imprevistos. Para las CCAA habrá que tener en cuenta las particularidades que recojan sus respectivas normativas de hacienda y presupuestos¹⁶.

El FC contemplado en la LOEPSF tiene su antecedente –exclusivamente para el sector público estatal– en la normativa de estabilidad presupuestaria de 2001. Refiere a «necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte, la adecuada dotación de crédito». A diferencia del silencio de la LOEPSF sobre la cuantía del FC, para el ámbito estatal sí se establece una cuantía fija, equivalente al 2 % del total de gastos no financieros. En la Tabla 2 se muestran las cuantías ínfimas dotadas por FC en los cuatro primeros años de aplicación de la LOEPSF, con un promedio del 0,25 % del gasto no financiero en el periodo considerado, muy inferior al citado 2 % que marca la legislación de ámbito estatal. Castilla y León incluso sigue sin dotar un FC y solo Galicia, Madrid y Cataluña han dotado en algún ejercicio un FC superior al 1 % de su gasto no financiero. Todo ello pone en serio peligro la propia eficacia de este instrumento.

¹⁶ Algunas CCAA no han habilitado el capítulo 5 de la clasificación económica, pero sí han diluido el FC en otros capítulos, como continuación de anteriores conceptos para imprevistos.

Tabla 2. FC de las CCAA en términos homogéneos

Comunidades autónomas	FC (millones de euros)				FC / gasto no financiero (%)			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Andalucía	20,0	20,0	16,0	16,0	0,08	0,09	0,07	0,07
Aragón	18,3	23,1	23,3	14,4	0,44	0,55	0,55	0,33
Principado de Asturias	2,0	2,0	2,0	2,0	0,06	0,06	0,06	0,06
Islas Baleares	2,3	2,9	3,9	3,9	0,07	0,09	0,12	0,11
Islas Canarias	12,0	11,7	24,3	13,9	0,19	0,18	0,39	0,22
Cantabria	1,4	1,2	1,8	1,4	0,06	0,06	0,08	0,06
Castilla y León								
Castilla-La Mancha	5,6	7,2	2,0	1,7	0,09	0,12	0,03	0,03
Cataluña	250,0	45,0	200,0	197,8	1,01	0,20	0,85	0,84
Comunidad Valenciana	6,5	7,0	7,0	9,0	0,05	0,05	0,05	0,07
Extremadura	9,1	9,1	9,1	5,0	0,23	0,22	0,21	0,12
Galicia	85,0	105,0	125,2	52,0	1,01	1,26	1,49	0,59
Comunidad de Madrid	168,7	170,6	90,5	71,9	1,04	1,05	0,55	0,43
Región de Murcia	1,0	1,6	1,0	1,0	0,03	0,04	0,02	0,02
Navarra		1,0	1,0	5,3		0,03	0,03	0,15
País Vasco	16,7	16,2	8,5	2,4	0,17	0,17	0,09	0,02
La Rioja	5,0	2,0	1,0	3,1	0,44	0,18	0,09	0,27
Total	603,6	425,8	516,6	400,7	0,43	0,31	0,37	0,28

Fuente: Resumen ejecutivo de los presupuestos generales de las CCAA (www.minhap.es).

Si se desciende al análisis de la legislación hacendística autonómica, se podrá observar que solo algunas CCAA tienen establecidas cuantías concretas para su FC, es decir, obligaciones estructurales que condicionan lo que cada año van a tener que dotar las leyes de presupuestos:

- Aragón: mínimo del 0,5 % del límite de gasto no financiero.
- Islas Baleares: mínimo del 1 % y máximo del 2 % de los gastos no financieros del presupuesto inicial consolidado.
- Galicia: mínimo del 2 % del total de los recursos propios para operaciones no financieras.
- Extremadura: máximo del 2 % del total de gastos no financieros.
- País Vasco: denomina a su FC como «crédito de pago global», con un importe máximo del 5 % del importe total de los créditos de pago.
- La Rioja: máximo del 2 % del total de gastos no financieros.

Dado que en la LOEPSF no se contempla una cuantía mínima común para las CCAA¹⁷, tampoco se han previsto medidas preventivas, correctivas ni coercitivas para las CCAA que doten un FC insuficiente¹⁸. Una regulación probablemente más eficaz podría pasar por establecer una cuantía mínima para el FC en la LOEPSF, fijando un porcentaje de los gastos no financieros (u otra referencia apropiada) y, en coherencia, prever alguna medida para el caso de incumplimiento. Podría parecer una medida que colisiona con la autonomía financiera de las CCAA, pero no lo es si se enmarca dentro del principio de coordinación, tal y como lo ha interpretado el Tribunal Constitucional. Además, no sería muy diferente a otras medidas muy concretas que ya prevé la LOEPSF para los casos de incumplimiento de objetivos, regla de gasto u obligaciones de transparencia y suministro de información. Por su parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tampoco tipifica infracción alguna en materia de gestión económico-presupuestaria para los altos cargos o asimilados que incumplan su deber de ordenar la dotación de un FC o que planifiquen el presupuesto de forma defectuosa, entre otros motivos, por haber contado con malas previsiones económicas. La ausencia de mandatos claros o sanciones contribuye ayuda a comprender y explicar la escasa dotación del FC.

En lo que respecta al destino que ha de darse al FC, las CCAA tampoco han querido ser demasiado precisas, autolimitándose muy poco a la hora de aplicar este instrumento. Algunas leyes autonómicas simplemente transcriben el tenor de la LOEPSF y otras aclaran algo más, al hablar de necesidades «urgentes» o «inaplazables», aunque sigue quedando amplio margen a la interpretación. Lo que sí hace la mayoría de CCAA es impedir que el remanente de crédito a final de cada ejercicio en el FC se incorpore a ejercicios posteriores, lo que simplemente desnaturalizaría este instrumento. Por otro lado, la aplicación del FC se suele atribuir al Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma, a propuesta de la Consejería de Hacienda, recayendo el seguimiento y control en los parlamentos, a través de informes trimestrales que debe remitirles el gobierno autonómico.

En la práctica el FC, aun con su escasa dotación, está sirviendo para financiar conceptos y programas de naturaleza muy distinta y, en ocasiones, alejados del espíritu de la ley. Por este motivo, sería apropiado acotar esos gastos financiables en la legislación autonómica, para que respondiesen en concreto al objetivo del FC¹⁹, debiendo cumplir varias características simultáneas: gastos sobrevenidos durante el ejercicio (esto es trivial), inaplazables hasta el ejercicio siguiente (por su grado de emergencia), imprevistos en la programación anual y plurianual (por tanto, coyunturales y sin consignación presupuestaria previa) y que el gobierno no tenga capacidad directa de decisión sobre ellos (es decir, no discrecionales). En caso de duda razonable, se podría acudir con carácter previo a un organismo independiente –en buena lógica, el órgano de control externo autonómico o la AIREF– para que informe sobre el cumplimiento

¹⁷ Por reducción al absurdo, el mandato de la LOEPSF se cumpliría dotando un euro.

¹⁸ Las CCAA que se han autoimpuesto dotaciones concretas para su FC tampoco tienen nada previsto cuando incumplen esas obligaciones, como así está sucediendo con carácter general.

¹⁹ Por ejemplo, la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, explicita «con especial consideración» las materias de incendios, social, sanitaria, educativa, empleo, universitaria y de investigación.

de estos requisitos, obligando al gobierno autonómico a seguir su recomendación o, en su defecto, a explicar los motivos.

5. Estabilización económica y fondos de reserva

Un fondo de reserva²⁰ o fondo de estabilización económica (FEE) trata de actuar como mecanismo de aseguramiento frente a crisis o recesiones económicas severas que debiliten estructuralmente los ingresos públicos e incrementen los gastos por estabilizadores automáticos, generando así un déficit público de importante magnitud. El FEE mejora la transparencia presupuestaria, opera como freno a la deuda futura y se constituye como un elemento de suavización fiscal, tanto para evitar una ineficiente fricción ante una caída o desaceleración del PIB, como para asegurar la financiación de garantía de los servicios públicos fundamentales en tal coyuntura desfavorable. A diferencia del FC (que en realidad no es un «fondo», sino un límite de gasto), el FEE puede materializarse en una cartera de valores y activos que genere rentabilidad²¹. En suma, se estaría forzando por ley una política fiscal contracíclica, consistente en equilibrar presupuestos a largo plazo. Todo ello emite una positiva señal de solvencia a los mercados financieros y a las agencias calificadoras, ya que introduce un elemento de certidumbre sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El FEE puede ser un complemento a las reglas fiscales más estrictas, permitiendo una mayor flexibilidad a la hora de atender necesidades futuras de gasto, ya sean causadas por fases recesivas del ciclo (por ejemplo, para atender las prestaciones por desempleo), por crisis financieras (Barr, 2012) o por circunstancias demográficas –envejecimiento– que pongan en peligro los gastos sociales (González y Paqueo, 2003). Nótese que todos estos conceptos de gasto son previsibles, aunque no exactamente cuantificables, frente a los conceptos que podría cubrir el FC, cuya característica básica es la de que sean imprevistos. En todo caso, como señalan Hernández de Cos y Pérez (2015), los votantes pueden castigar este tipo de figura presupuestaria, si interpretan que el gobierno sacrifica necesidades reales del presente por una ejecución de inciertos gastos futuros.

Continuando con la hipótesis de un FEE para el caso español, cabrían dos opciones. La primera pasaría por regular un FEE de las CCAA con carácter general. La otra, por la constitución en cada una de las CCAA de su propio FEE. Probablemente la primera alternativa es preferible, por ser más eficaz, eficiente y equitativa, tanto por el engarce con el cumplimiento de los objetivos europeos (Balassone *et al.*, 2007), como por su encuadre interno dentro de una interpretación amplia del principio constitucional de solidaridad, conectando así con los instrumentos de reequilibrio (Fondo de Compensación Interterritorial) y con los mecanismos de nivelación del sistema de financiación autonómica.

²⁰ En terminología anglosajona, un *rainy day fund* (HOU, 2013).

²¹ Al respecto, resultan de interés los informes anuales a las Cortes Generales sobre la evolución y la composición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (www.seg-social.es).

En la primera hipótesis (FEE general), se podría emular la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social²², única experiencia homologable en el caso español. En tal caso, se deberían reformar el marco jurídico de la LOEPSF y/o la LOFCA, en primer lugar, para acotar su finalidad, como instrumento «puro» de estabilización económica, diferenciándolo claramente de otros fondos ya existentes –en particular, el FC– o incluso alguno de los mecanismos adicionales destinados a facilitar liquidez a las CCAA.

En segundo lugar, su dotación debería hacerse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado²³ y a los presupuestos generales de las CCAA, en proporciones «verticales» y «horizontales», a determinar según criterios objetivos y transparentes²⁴. Asimismo, los rendimientos de cualquier naturaleza que genere el FEE y los activos financieros en que se hayan materializado las dotaciones se integrarán de forma automática en el fondo. La dotación a cargo de cada uno de los aportantes solo sería obligatoria, prioritaria y automática si antes ha quedado garantizada la financiación de los niveles mínimos de servicios públicos fundamentales –en los términos que establezca el sistema de financiación autonómica– y, además, su respectiva liquidación presupuestaria se ha situado en superávit por efecto del ciclo económico. Para ello, bastaría con modificar la LOEPSF y establecer que, además de a reducir el nivel de endeudamiento neto, una parte de dicho superávit nominal se destinase de forma obligatoria a dotar el FEE general. Incluso se podría regular que, en el supuesto de que alguna comunidad autónoma no cumpliera esta obligación, el Estado podría aprobar –vía LOFCA– una retención de fondos para hacer frente al pago directo de dicha obligación, en términos homólogos a la retención que ya opera para la deuda contraída por las CCAA con sus proveedores o con las entidades locales.

En tercer lugar, la normativa debe concretar la gestión del FEE, tanto en lo que se refiere a las citadas dotaciones, como a las materializaciones y a la disposición de sus activos. Esto último debe incluir, al menos, una tipificación de las condiciones para acceder a tal disposición de activos²⁵, un límite cuantitativo global²⁶, un uso condicionado de los recursos para los fines específicos con los que se crea el fondo de reserva y, finalmente, el órgano al cual se atribuye la capacidad de decisión (Consejo de Ministros).

En cuarto lugar, habría que establecer los oportunos órganos de control interno, seguimiento y asesoramiento, de forma similar a lo previsto para el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En este caso, habría dos peculiaridades más. Por un lado, el ineludible acuerdo previo en el CPFF sobre todos los aspectos referidos. De otra parte, el seguimiento y la operativa del propio fondo de reserva, siendo lo más deseable que la AIREF emita informes preceptivos previos a los actos ejecutivos del Consejo de Ministros sobre cualquiera de los aspectos relatados. Por último, el hipotético FEE estaría sujeto al control y la contabilización por parte de la IGAE,

²² Artículos 117 a 127 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

²³ En algunos países de América Latina estos fondos están dotados por los ingresos derivados de impuestos y regalías sobre recursos no renovables o productos básicos (OCAMPO, 2011), precisamente para compensar unos ingresos fiscales que dependen significativamente de la evolución de los precios de estos productos. En España esta opción no parece factible.

²⁴ Servirían unos criterios similares a los propuestos para el reparto del déficit (FERNÁNDEZ LLERA, MONASTERIO y ESCUDERO, 2010).

²⁵ Bien porque la situación económica general sea de recesión o bajo crecimiento (para lo cual habría que definir un criterio exacto de evolución del PIB o de la tasa de empleo), bien porque una comunidad autónoma esté sufriendo un choque asimétrico significativo.

²⁶ En el Fondo de Reserva de la Seguridad Social es el 3 % del total en cada año.

así como a la fiscalización del Tribunal de Cuentas y de los órganos autonómicos de control externo, en el ámbito de sus respectivas competencias. Finalmente, la AIREF deberá presentar a las Cortes Generales y al CPFF un informe anual sobre la evolución y la composición del FEE.

Yendo a la segunda de las alternativas (fondos independientes), es preciso anotar la creación formal en dos CCAA de su propio FEE, si bien hasta la fecha su desarrollo es nulo²⁷. Castilla-La Mancha²⁸ ha creado un fondo de reserva para facilitar el cumplimiento del objetivo de sostenibilidad financiera, con la finalidad de disminuir el endeudamiento neto de la comunidad autónoma. Su dotación es obligatoria cuando se produzca una de estas circunstancias:

- Cuando, habiéndose alcanzado el objetivo de estabilidad, se obtuviese, en el conjunto del ejercicio, un volumen de ingresos totales, descontados los asociados a fondos finalistas y los que han dado lugar a generaciones de crédito, por encima de lo inicialmente previsto. En tal caso, la dotación será por el importe del exceso.
- Cuando existiese superávit presupuestario de los órganos y entidades con dotación diferenciada en los presupuestos. La dotación será por la diferencia entre ingresos realizados y previstos, descontados los asociados a fondos finalistas y los que han dado lugar a generaciones de crédito, con el límite de dicho superávit.

Por su parte, Cataluña²⁹ ha constituido su fondo de reserva, integrado por el excedente de los ejercicios en los que los ingresos superen la tendencia de los ingresos estructurales. Su objetivo es mejorar la sostenibilidad de las finanzas autonómicas, pudiendo destinarse a cancelar deuda o a evitar nuevas operaciones de crédito.

Si este fuese el modelo elegido, frente al de un FEE general, debería al menos acordarse una mínima actuación común en el CPFF. Lo ideal sería que la dotación en cada comunidad autónoma fuese automática y obligatoria con cargo al superávit cíclico, debiendo para ello establecer antes los criterios exactos para su delimitación. Otra alternativa podría consistir en destinar –que no afectar– una parte de la recaudación tributaria de cada comunidad autónoma, siendo especialmente apropiados para esta finalidad los impuestos propios, tanto por su magnitud recaudatoria³⁰, como por ser la expresión genuina de la autonomía financiera de las CCAA que, de este modo, quedaría también estrechamente conectada a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reforzando la legitimidad y reduciendo la elevada litigiosidad de este ámbito de la política tributaria. En la Tabla 3 se muestran los importes recaudados en las CCAA de régimen común en el ejercicio 2014 y se ponen en relación a los gastos no financieros. Como se ve, si se utilizase la totalidad de los ingresos obtenidos

²⁷ Entre 2013 y 2016 no hay dotación alguna por este concepto, algo que también se comprende, dada la negativa evolución económica y del déficit cíclico en estos años.

²⁸ Ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

²⁹ Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria.

³⁰ Al ser relativamente reducida, minimiza el coste de oportunidad del fondo de estabilización.

por impuestos propios para dotar un FEE, la magnitud media podría alcanzar el 1,64 % del gasto no financiero de las CCAA³¹.

Tabla 3. Recaudación por tributos propios (2014). En millones de euros

Comunidad autónoma	Impuestos propios (A)	Gasto no financiero (B)	A / B (%)
Andalucía	136,2	23.319,8	0,58
Aragón	51,2	4.193,4	1,22
Principado de Asturias	88,1	3.531,5	2,49
Islas Baleares	79,6	3.162,4	2,52
Islas Canarias	495,2	6.452,4	7,67
Cantabria	23,3	2.151,8	1,08
Castilla y León	63,8	7.675,7	0,83
Castilla-La Mancha	14,2	6.103,0	0,23
Cataluña	551,2	22.733,8	2,42
Comunidad Valenciana	285,5	13.118,8	2,18
Extremadura	129,6	4.104,1	3,16
Galicia	80,3	8.336,4	0,96
Comunidad de Madrid	7,1	16.215,1	0,04
Región de Murcia	49,7	3.958,6	1,26
La Rioja	14,5	1.136,1	1,28
Total	2.069,5	126.192,9	1,64
Total (exc. Canarias)	1.574,3	119.740,5	1,31

Fuente: Consejo General de Economistas (2016) y presupuestos de las CCAA.

Una tercera posibilidad, como ya habíamos sugerido (Díaz Álvarez y Fernández Llera, 2014), pasaría por permitir a las CCAA con niveles muy bajos de deuda (habría también que acordar ese umbral de referencia, sea el 13 % del PIB contemplado en la LOEPSF u otro) constituir su fondo de estabilización con cargo a nuevo endeudamiento, de tal forma que aumentaría su deuda bruta, pero no la deuda neta, lo cual no pondría en peligro la sostenibilidad financiera. Sería, al mismo tiempo, una forma de autorizar objetivos asimétricos de deuda³² e, indirectamente, una forma más sensata de configurar sendas diferenciadas y creíbles de consolidación fiscal (Fernández Llera, 2016).

³¹ Las peculiaridades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias introducen algún matiz.

³² Algo solo ensayado en el año 2013 y no con demasiado rigor.

6. Conclusiones

La tradicional separación entre el sistema de financiación autonómica y las normativas de control del endeudamiento debe comenzar a estrecharse. Quizás esta necesidad no era tan perentoria cuando el déficit y de la deuda de las CCAA alcanzaban magnitudes poco preocupantes, pero sí lo es en pleno proceso de consolidación fiscal, más aún, desde que el principio de estabilidad presupuestaria ha adquirido rango constitucional y se ha reforzado en la gobernanza europea. Si hasta ahora la LOFCA y la LOEPSF han seguido caminos paralelos (con algunas excepciones, como por ejemplo los mecanismos de retención de fondos estatales o el principio de prudencia financiera), es preciso que en sus inminentes reformas –sobre todo la de la LOFCA– comiencen a converger en algunos objetivos compartidos. El nexo entre ambas es el principio de coordinación, para lo cual también es preciso mejorar la planificación presupuestaria, comenzando antes que nada por la elaboración de previsiones macroeconómicas fiables e independientes, ayudadas por otros instrumentos de gestión como el FC, para los gastos imprevistos, inaplazables y no discrecionales.

El CPFF está llamado a jugar un papel mucho más decisivo a partir de ahora, manteniendo la facultad del Estado para dirigir su función de coordinación, pero con un reglamento interno más respetuoso con la autonomía financiera de las CCAA. Una forma de hacerlo es «sacar» de estas reuniones los grandes debates políticos sobre financiación autonómica y endeudamiento, para conducirlos al Senado o, en su defecto –por puro pragmatismo– a la Conferencia de Presidentes. De esta forma, el CPFF sería el órgano encargado de supervisar el desarrollo de los acuerdos alcanzados, clarificar los detalles y las metodologías de cálculo y, no menos importante, ejercer sus competencias en materia de estudio y prospectiva.

Los efectos de la crisis económica han mutado la estructura financiera de las CCAA, en buena medida porque se han cerrado los mercados financieros para la mayoría, debiendo recurrir a la financiación habilitada a través de mecanismos extraordinarios y adicionales a partir de 2012, como en el caso del fondo de proveedores, el Fondo de Liquidez Autonómico y sus sucesores³³. La consecuencia es que se ha postergado la reforma del sistema de financiación autonómica a cambio de endeudamiento barato que facilita el Estado, acrecentando la percepción de una restricción presupuestaria blanda e incrementando el volumen de deuda de las CCAA de forma muy significativa. La mayor ventaja quizás sea que las finanzas autonómicas son ahora más transparentes y están sujetas a una supervisión más eficaz.

Dado que el proceso de consolidación debe continuar (en el caso de la deuda pública, mucho más allá de 2020), es preciso que los futuros acuerdos sobre financiación autonómica se alcancen al tiempo que se revisan las sendas de ajuste, tanto las generales como las individuales para cada comunidad autónoma. Lo que no parece admisible, por ineficiente e inequitativo, es la condonación universal de los préstamos que las CCAA han contraído con el Estado a

³³ Frente a esta opción del «rescate interno», como mera hipótesis, existe otra alternativa, aprobando un mecanismo de insolvencias ordenadas (LIU y WAIBEL, 2008), si bien en España plantearía un evidente conflicto constitucional y político entre la «prioridad absoluta» del pago de la deuda y los desembolsos para financiar servicios públicos fundamentales.

partir de 2012, aunque ello no obsta para que esta cuestión se aborde dentro de esa deseable reforma conjunta de la LOFCA y la LOEPSF.

A estas alturas, ya no es discutible que los gobiernos subcentrales participan de facto en la política de estabilización, incluyendo no solo la capacidad para endeudarse, sino también su contraparte en forma de responsabilidad compartida en el control de dicho endeudamiento, sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado en esta materia. Uno de los instrumentos que pueden coadyuvar a esta mayor implicación sería la dotación de un FEE, claramente diferenciado del FC en sus objetivos, dotaciones e instrumentación. Sería también un apropiado anclaje adicional con el sistema de financiación autonómica.

Referencias bibliográficas

- ALCALDE FRADEJAS, N.; y VALLÉS GIMÉNEZ, J. (2002): «El mercado financiero y el racionamento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España»; en *Hacienda Pública Española* (160); pp. 77-102.
- BALASSONE, F.; FRANCO, D. y ZOTTERI, S. (2007): «Rainy day funds: Can they make a difference in Europe»; Banca d'Italia; *Occasional Papers* (11).
- BARR, V. (2012): *A rainy day fund. Why Britain needs a financial sector revenue stabilisation account*. Londres, Fabian Society.
- COMISIÓN EUROPEA (2012): *Informe provisional de situación sobre la aplicación de la Directiva 2011/85/UE del Consejo relativa a los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*. COM(2012) 761 final.
- CONSEJO DE ESTADO (2012): «Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas»; *Dictamen* 164/2012.
- CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2016): *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2016*. Madrid, Consejo General de Economistas.
- DARNACULLETA GARDELLA, M. M. (2014): «Conseqüències institucionals de la limitació del deute públic a les comunitats autònomes i als länder. Una anàlisi comparada dels mecanismes de control de l'estabilitat pressupostària a Espanya i Alemanya»; en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (20); pp. 174-213.
- DE DIEGO ALONSO, J. (2014): «Conexión y coordinación entre las reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria»; en *Crónica Presupuestaria* (2); pp. 78-124.
- DÍAZ ÁLVAREZ, E. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2014): «Contingencia; estabilización y fiscalización»; en *Presupuesto y Gasto Público* (77); pp. 101-112.

- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2015): «Responsabilidad financiera de las comunidades autónomas y rescates internos»; en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M., eds.: *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*. Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad; pp. 45-76.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2016): «Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: evolución y propuestas de futuro»; en *Revista de Estudios Regionales* (105); pp. 103-136.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y MONASTERIO ESCUDERO, C. (2010): «¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España»; en *Hacienda Pública Española* (195); pp. 139-163.
- GONZÁLEZ, C. Y. y PAQUEO, V. B. (2003): «Social Sector Expenditures and Rainy-Day Funds»; Washington DC, Banco Mundial; *World Bank Policy Research Working Papers* (3131).
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. (2015): «Reglas fiscales; disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal»; en *Papeles de Economía Española* (143); pp. 174-184.
- HOU, Y. (2013): *State Government budget stabilization: Policy; tools; and impacts*. Nueva York, Springer.
- LIU, L. y WAIBEL, M. (2008): «Subnational borrowing; insolvency; and regulation»; en SHAH, A., ed.: *Macro federalism and local finance*. Washington DC, Banco Mundial; pp. 215-241.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OCAMPO, J. A. (2011): «Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva»; en *Revista CEPAL* (104); pp. 7-35.
- SHAH, A. (2006): «Fiscal decentralization and macroeconomic management»; en *International Tax and Public Finance* (13-4); pp. 437-462.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2011): «Informe de fiscalización sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria en relación con los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2007 y 2008»; p. 896.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2012): «Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales. Ejercicios 2009 y 2010»; p. 943.



LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS MÁS ALLÁ DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA*

Mar Delgado Téllez y Javier J. Pérez
Banco de España

Resumen

La discusión sobre el sistema de financiación autonómica tiene por objetivo definir la participación de las comunidades autónomas (CCAA) en la cesta agregada de impuestos, de manera que estas puedan cubrir adecuadamente sus competencias de gasto. No obstante, el funcionamiento de la autonomía de las Administraciones autonómicas requiere que, en momentos de presión sobre sus recursos, derivados de dificultades de la economía regional y/o nacional, estas sean capaces de mantener el pleno ejercicio de sus competencias, en un marco de responsabilidad presupuestaria. Por esto, el debate sobre el reparto de los tributos entre niveles de la administración pública no puede realizarse de manera aislada, sino en conjunción con otros asuntos, entre los que cabe destacar: sus vínculos con la normativa de estabilidad presupuestaria y, en concreto, el marco de mecanismos de prevención y resolución de crisis fiscales; las instituciones que gobiernan la coordinación de las políticas fiscales entre gobierno central y CCAA; el papel del endeudamiento autonómico. En este artículo repasamos de manera general estas cuestiones, y nos centramos de manera específica en la discusión del rol que debe cumplir el endeudamiento, a través de la revisión de los principales elementos que la literatura especializada y la experiencia internacional proporcionan sobre la cuestión de la cobertura de las necesidades de financiación de las administraciones subcentrales.

Abstract

The objective of the discussion on the system for financing autonomous communities is to define the participation of autonomous communities in the accumulated basket of taxes, in such a way that they can sufficiently cover their spending capacities. Nevertheless, the way that the independence of autonomous administrations works requires that, in times of pressure on resources, derived from difficulties in the regional and/or national economy, these autonomous communities need to be able to maintain full control over their competences, in a framework of budgetary responsibility. Because of this, the debate around distributing taxes between levels of the public administration cannot be carried out in an isolated way, but rather together with other matters, including: its links with regulations on budgetary stability and, specifically, the framework of fiscal crisis prevention and resolution mechanisms; institutions that govern the coordination of fiscal policies between the central government and autonomous communities; the role of debt in autonomous communities. We will look at these matters in a general way throughout this article, and will focus specifically on discussing the role that debt should play, through reviewing the primary elements that specialised literature and international experience can provide us with, dealing with the question of coverage and the financing needs of sub-central administrations.

1. Introducción

La discusión sobre el diseño ‘óptimo’ del sistema de financiación de los niveles subcentrales de gobierno tiene por objetivo definir la distribución de la cesta de impuestos entre los distintos niveles de las Administraciones públicas (AAPP), de manera que se sufraguen adecuadamente

* Las opiniones vertidas en este artículo reflejan exclusivamente la visión de los autores y no necesariamente las del Banco de España o el Eurosystema. Este artículo descansa en parte en trabajos previos realizados por los autores en colaboración: DELGADO-TÉLLEZ, GONZÁLEZ y PÉREZ (2016), HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ (2015), y DELGADO-TÉLLEZ *et al.* (2015). Autor de contacto: Javier J. Pérez, Dirección General de Economía y Estadística, Banco de España. Correo electrónico: javierperez@bde.es.

las competencias de gasto público asignadas a cada administración. Esto resulta un asunto central para las economías avanzadas con sistemas de bienestar desarrollados y un alto apetito de los electorados por la descentralización, dado que el peso de las AAPP en la economía y su distribución por agentes reflejan las preferencias de la sociedad en su conjunto.

Este artículo no trata directamente de este tema. En cambio, nos centramos en el asunto relacionado de cuál debería ser la capacidad y el modo de financiar gasto subcentral (en concreto, de las comunidades autónomas, CCAA) con cargo a endeudamiento, en particular, en épocas de crisis económica. Si bien estas administraciones han accedido regularmente a los mercados financieros, en un proceso paralelo al progreso de las transferencias de competencias en materia presupuestaria que ha tenido lugar desde la Transición¹, la reciente crisis económica ha llevado a que una gran mayoría de CCAA haya perdido, prácticamente, su acceso a los mercados de capitales. Esto nos lleva a reflexionar sobre qué aspectos podrían añadirse o modificarse en el diseño actual en España, en particular a partir de una revisión de la experiencia internacional.

Nuestro argumento central es que el adecuado acceso al endeudamiento por parte de estos niveles de gobierno resulta una condición necesaria para que un reparto dado de ingresos y gastos entre administraciones (un ‘sistema de financiación’) pueda de manera más fácil sostenerse y ejecutarse en el tiempo, y sea más resistente a períodos de *estrés fiscal* significativo, como el vivido por las AAPP españolas recientemente y, en concreto, por una mayoría de CCAA. Argumentamos que el adecuado funcionamiento de la autonomía de estas administraciones requiere que, en momentos de presión sobre sus recursos, derivados de las dificultades de la economía regional y/o nacional, estas sean capaces de mantener el pleno ejercicio de sus competencias, acudiendo a fuentes alternativas de financiación, en un marco de responsabilidad presupuestaria. De cualquier otra manera, el debate sobre el ‘sistema de financiación’ se abrirá, de manera recurrente e inexorable, cada pocos años, en particular considerando que las crisis económicas son hechos estilizados robustos a los que se enfrentan de manera regular las economías de mercado.

Antes de entrar en la discusión del asunto central de nuestro artículo, esto es, el endeudamiento autonómico, en la siguiente sección ampliaremos nuestra tesis de por qué resulta necesario encuadrar el debate sobre el sistema de financiación autonómica en un marco de discusión más amplio. A continuación, en las siguientes secciones, revisaremos, en primer lugar, el marco legal actual sobre endeudamiento autonómico, para pasar al análisis de la evolución y composición de la deuda de las CCAA en las últimas décadas, incluyendo una comparativa con otros países de referencia. Asimismo, examinaremos la dinámica más reciente del acceso a los mercados por parte de estas administraciones, y repasaremos la incidencia de los fondos de apoyo del gobierno central implementados desde 2012. Finalmente, expondremos la experiencia internacional disponible sobre los modos de acceso a la financiación de los mercados por parte de las administraciones subcentrales, y extraeremos algunas conclusiones de política económica.

¹ El aumento de la importancia del endeudamiento local y regional no es un fenómeno aislado del caso español. A lo largo de las últimas décadas la deuda de las administraciones públicas subcentrales ha ganado relevancia en los mercados de capitales internacionales (véase CANUTO y LIU, 2013).

2. Hay que mirar más allá del reparto de la capacidad tributaria al diseñar el ‘sistema de financiación autonómico’

En general, la literatura especializada apoya los argumentos a favor de una descentralización de la provisión de determinados bienes públicos fundamentales hacia los niveles subcentrales de gobierno, en la medida en que esto permita una mayor cercanía con las preferencias de los ciudadanos. Asimismo, en este contexto, una mayoría de trabajos especializados presentan argumentos que justifican las ventajas de garantizar un alto grado de atribuciones y autonomía tributarias a los niveles subcentrales de gobierno². Como señalan Lago y Martínez-Vázquez (2010), el propósito principal de la descentralización tributaria sería garantizar la suficiencia presupuestaria de dichos niveles de gobierno para ejecutar las funciones de gasto que les competen. Un alto grado de corresponsabilidad fiscal permite, además, que las decisiones de determinación normativa de los tributos por parte de cada administración sean identificables por los ciudadanos, ante los cuales, en última instancia, deben rendir cuentas todas las administraciones.

El esquema de ingresos y gastos públicos de las administraciones subcentrales vigente en cada momento debe presentar un grado suficiente de flexibilidad, para garantizar que se hace frente a la provisión normal de los servicios públicos en situaciones de crisis económica, dado que en este caso los ingresos públicos se reducen y los gastos de carácter cíclico aumentan. En los países descentralizados, particularmente en los federales, existen mecanismos asociados al presupuesto del gobierno central/federal que permiten suavizar parte del impacto asimétrico –diferente por territorios– de las perturbaciones macroeconómicas adversas sobre las cuentas de las entidades subcentrales. Por ejemplo, en una mayoría de países, entre otros instrumentos, el seguro por desempleo tiene un carácter centralizado, de manera que la carga de la financiación de las prestaciones la asume el nivel central de gobierno, independientemente de que en determinados territorios la tasa de paro pueda aumentar sustancialmente más que en otros en una situación de crisis. El presupuesto del gobierno central/federal, también permite compensar los efectos de perturbaciones de carácter simétrico, esto es, aquellas que tienen una incidencia similar en todos los territorios del país.

Además, los propios gobiernos subcentrales suelen disponer de herramientas que les permiten financiar parte de sus compromisos de gasto por vías diferentes de las tributarias. El ejemplo más generalizado es la posibilidad de acudir a los mercados de deuda pública. La teoría económica nos enseña que el recurso al endeudamiento permite evitar, en situaciones de crisis, que las autoridades tengan que implementar cambios drásticos en su cesta de impuestos y/o en la provisión de los servicios públicos que les competen, que deberían responder a cambios de carácter más estructural. Las fluctuaciones cíclicas, en este caso, llevarían a que en los momentos difíciles una parte del gasto público se financiara con el recurso a emisiones de deuda en los mercados por parte de estas administraciones, o a asumir obligaciones frente al sistema bancario. Esta situación se corregiría en las fases de recuperación y expansión económica, en las que la operativa de los estabilizadores automáticos del presupuesto llevaría a una reducción de

² Véanse las distintas contribuciones a este número monográfico.

los desequilibrios fiscales de manera gradual. Algunos países se han dotado también de fondos de estabilización a escala subcentral.

No obstante, la experiencia internacional muestra que, en determinadas situaciones de crisis económica intensa, las finanzas públicas subcentrales pueden verse expuestas a un considerable grado de *estrés fiscal*, en particular si su gasto es difícilmente ajustable –por ejemplo, si se concentra en servicios públicos básicos– y/o sus ingresos son muy volátiles, y/o si la situación de crisis acontece en momentos en los que se encuentran presentes desequilibrios fiscales importantes de partida. En estos casos, además, el recurso al endeudamiento suele verse comprometido, perdiendo en ocasiones los entes subcentrales el acceso parcial o completo a los mercados nacionales e internacionales de capitales. Por ejemplo, el menor tamaño relativo de los gobiernos subcentrales en relación con los soberanos, así como la menor disponibilidad de herramientas de respuesta a las crisis de las que disponen estos, puede generar dudas en los inversores sobre la capacidad de los niveles inferiores de gobierno para sostener niveles elevados de deuda en el medio plazo. Estas dudas estarían vinculadas a sus menores posibilidades de generar ingresos de manera estructural.

En esta línea, ha resultado habitual en las últimas décadas la ocurrencia de crisis de solvencia y de sostenibilidad de las finanzas públicas subcentrales. En una mayoría de situaciones, la solución de la crisis fiscal se produjo a través de intervenciones directas del gobierno central o federal³, con el objetivo de atajar la crisis local y sus posibles efectos desbordamiento sobre otras jurisdicciones y, más en general, el conjunto de las administraciones públicas. En estos casos, el riesgo clásico que plantean los expertos es que si la administración subcentral concernida no percibe que su restricción presupuestaria intertemporal se tiene que cumplir en todas las circunstancias, entonces aparecen incentivos para que vuelvan a repetirse en el futuro situaciones de las mismas características⁴.

En el caso de nuestro país, a pesar del esfuerzo de consolidación en curso desde mitad de 2010, los indicadores tradicionales de situación de la política fiscal, la deuda y el déficit públicos, se mantienen en máximos históricos en muchos casos, y una mayoría de comunidades autónomas (CCAA) se encuentra bajo el paraguas de un conjunto de fondos de apoyo proporcionados por el gobierno central⁵. En muchos casos, la presión presupuestaria para mantener un funcionamiento adecuado de los servicios públicos proporcionados por dichas administraciones ha sido enorme, así como las dificultades para atender de manera regular los pagos a sus proveedores de bienes y servicios.

Cabe mencionar que las situaciones de crisis presupuestaria de los niveles subcentrales de gobierno, pueden llegar a ocurrir incluso en aquellos casos en los que el sistema de financiación en vigor pudiera considerarse suficiente. No entraremos en nuestro artículo a discutir las características que permitirían la *suficiencia* del diseño de un determinado sistema para atender

³ Véase, entre otros, INMAN (2010). En menor medida también ha habido experiencias históricas que han incorporado quitas de deuda o quiebras parciales.

⁴ Véanse, entre otros, RODDEN *et al.* (2003) y PLEKHANOV y SINGH (2006).

⁵ Véase DELGADO-TÉLLEZ *et al.* (2015) y DELGADO-TÉLLEZ, GONZÁLEZ y PÉREZ (2016), para una descripción de los distintos fondos. Volveremos sobre este tema en una sección posterior del artículo.

las necesidades de gasto del nivel subcentral de gobierno, dados sus marcos de competencias. Para el caso concreto de España, este asunto se trata con rigurosidad en varios de los artículos de este monográfico, que apuntan, en su caso, líneas de reforma.

La literatura especializada ha discutido qué marcos institucionales permitirían aumentar la resistencia de los niveles subcentrales de gobierno ante las crisis económicas y/o, en su caso, mitigar la ocurrencia e incidencia en la economía local de una eventual crisis fiscal subcentral. De hecho, los diferentes países descentralizados del mundo reflejan diferentes aproximaciones a las cuestiones que nos ocupan. En este sentido, desde nuestro punto de vista, además del asunto troncal del endeudamiento autonómico, que trataremos en detalle en las próximas secciones del artículo, resultaría relevante examinar algunos temas adicionales de particular importancia en conexión con el debate sobre la revisión del reparto de los tributos.

Primero, explorar los vínculos entre la normativa de estabilidad presupuestaria (definidos y desarrollados en la vigente Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, LOEPSF) y la operativa del sistema de financiación⁶, principalmente en lo relativo a la credibilidad de las políticas fiscales de las AAPP en su conjunto y los mecanismos de prevención y resolución de crisis presupuestarias. La normativa de estabilidad presupuestaria vigente ofrece muchas oportunidades que posiblemente no se han explotado en su totalidad⁷.

Por otra parte, y más allá del marco de reglas presupuestarias nacionales, resultaría útil lanzar una reflexión amplia sobre el funcionamiento de los mecanismos explícitos de coordinación de las políticas fiscales de las distintas AAPP, por ejemplo, revisando la relevancia del papel que ha jugado y podría jugar el Consejo de Política Fiscal y Financiera⁸.

Finalmente, se podrá explorar el potencial de añadir mecanismos adicionales de prevención de crisis fiscales a los ya existentes (en la LOEPSF), tales como los fondos de estabilización (*Rainy Day Funds*, RDF, en su acepción en inglés). Instrumentos tales como los RDF permitirían dotar a determinadas administraciones de un colchón que ayudara a sortear posibles problemas puntuales de liquidez en un momento dado del tiempo, en especial en períodos en los que el acceso al mercado se viera comprometido, tanto por la existencia de posibles dificultades para colocar deuda como por los posibles costes muy elevados de hacerlo⁹.

En las siguientes secciones pasamos a tratar el tema central del artículo: el acceso al endeudamiento por parte de las CCAA.

⁶ Algunas pistas en este sentido se pueden extraer de FERNÁNDEZ-LLERA (2016) o HERNÁNDEZ DE COS Y PÉREZ (2013a y 2015).

⁷ En este sentido, cabe reconocer que el marco de reglas fiscales nacionales actual nos ha dotado de mecanismos de prevención y resolución de crisis fiscales bastante detallados, y ha reafirmado el principio de «no rescate» incluido en la normativa de estabilidad presupuestaria desde la firma del Tratado de Maastricht. No obstante, en el caso particular de las CCAA, su aplicación plena ha encontrado dificultades (véase, por ejemplo, DELGADO TÉLLEZ, LLEDÓ Y PÉREZ [2016], o la contribución de LAGO Y FERNÁNDEZ-LEICEAGA a este volumen). Para una discusión conceptual sobre las fortalezas y debilidades de la LOEPSF puede consultarse, entre otros, HERNÁNDEZ DE COS Y PÉREZ (2013a).

⁸ Sobre la cuestión de la coordinación presupuestaria entre Estado y CCAA puede consultarse FERNÁNDEZ LLERA Y MONASTERIO (2010).

⁹ Algunos trabajos recientes han sugerido la posibilidad de que las CCAA se doten de RDF (por ejemplo, FERNÁNDEZ LLERA, 2016 o DELGADO-TÉLLEZ, GONZÁLEZ Y PÉREZ, 2016). No obstante, más allá del atractivo teórico de los RDF, su implementación práctica en otros países (en particular, los EEUU), muestra que resulta necesario un debate de fondo previo sobre cuestiones cruciales: ¿cuál debería ser la cuantía de los RDF? Esto es, ¿deben definirse unos RDF que permitan cubrir las finanzas subcentrales frente a cualquier *shock* adverso? ¿Cuál debería ser el método de aportación a dichos fondos? ¿Debería tratarse de fondos individuales (cada CA) o colectivos (conjunto de las CCAA)? ¿Bajo qué condiciones podría la administración depositaria de los RDF disponer de ellos? ¿Cuál debería ser el papel del gobierno central en la dotación y gestión de los RDF?

3. La regulación del endeudamiento de las CCAA

La Constitución española en su artículo 157 establece que las CCAA podrán financiarse por el producto de las operaciones de crédito. La Ley Orgánica de Financiación de las CCAA (LOFCA)¹⁰ desarrolló este mandato, imponiendo ciertas limitaciones al endeudamiento a largo plazo por parte de las CCAA, en particular el requisito de autorización previa del gobierno central. En concreto, en condiciones normales, las CCAA pueden contratar un crédito por plazo inferior a un año para hacer frente a sus necesidades transitorias de tesorería, así como realizar operaciones de endeudamiento superiores a un año si se dedican exclusivamente a gastos de inversión y no suponen una cuantía superior al veinticinco por ciento de sus ingresos corrientes. Para realizar operaciones de crédito en el extranjero y la emisión de deuda, necesitan la autorización del gobierno central.

Las CCAA fueron dotadas desde su creación de la capacidad de endeudarse sujeta a ciertas limitaciones¹¹. A partir de 1992 se firmaron los denominados Escenarios de Consolidación Presupuestaria entre el Estado y cada una de las CCAA, a partir de negociaciones bilaterales, en los cuales se establecieron el déficit y deuda máximos permitidos para cada CCAA. Por su parte, la ley de estabilidad que entró en vigor en el año 2002, estableció un límite único para todas las CCAA, aunque no en términos de endeudamiento sino de saldo presupuestario, según el cual estas deben cumplir el principio de estabilidad presupuestaria, definido este como la necesidad de presentar situaciones de equilibrio o superávit. Además, la Ley de 2002 delimitaba algunas cuestiones en relación con las sanciones que se podían establecer en caso de incumplimiento. La reforma de la ley de estabilidad aprobada en mayo de 2006, y que fue aplicable, por primera vez, a los presupuestos para 2008, permitió que Estado y CCAA adaptasen su objetivo de déficit y superávit a la situación cíclica de la economía. Se establecía, asimismo, que los programas de inversión deberían financiarse en una parte significativa, en ningún caso inferior al 30 %, con ahorro bruto de la CCAA correspondiente y solo en parte con recurso al endeudamiento.

Finalmente, en 2011 se aprobó una reforma constitucional, seguida de la una ley de desarrollo en 2012 (la LOEPSF, mencionada anteriormente), que fija la obligación de lograr un equilibrio o superávit estructural y limita la ratio de deuda del conjunto de las AAPP sobre el PIB al 60 %, que se distribuiría en un 44 % del PIB para la Administración central, un 13 % para el conjunto de CCAA (este límite se aplica también a cada una de ellas con respecto a su PIB regional) y un 3 % para las CCCLL¹², manteniéndose la cláusula de «no rescate» entre administraciones. La consecución de los objetivos de deuda deberá realizarse a partir de 2020, una vez que se cumpla el período transitorio contemplado por la LOEPSF.

¹⁰ Ley orgánica 8/1980 de 22 de septiembre.

¹¹ Véase HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ (2013b), y las referencias allí citadas.

¹² Como señalan HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ (2013a), esta distribución resulta similar a la observada a finales de 2011, cuando la Administración central acumulaba alrededor del 75 % de la deuda del conjunto de las AAPP. En principio, puede argumentarse que la Administración central debe disponer de un mayor margen de maniobra de endeudamiento, como establece la ley, con el fin de estar en mejores condiciones de responder a las perturbaciones que reciba el conjunto del país, y ayudar a suavizar las perturbaciones idiosincrásicas de cada territorio o grupos de territorios.

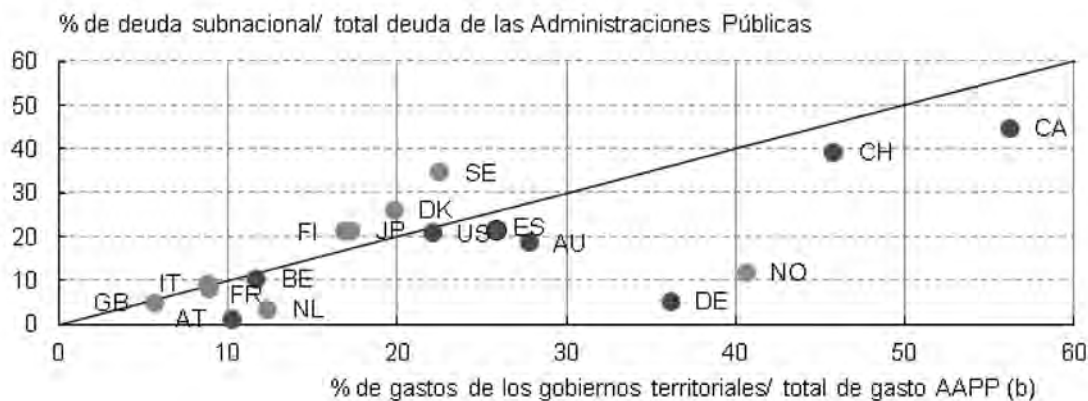
Como veremos en las siguientes dos secciones, las CCAA han utilizado en las últimas décadas esta posibilidad de endeudarse, tanto en los mercados internacionales como nacionales, recurriendo en muchos casos al sistema bancario.

4. La deuda autonómica en el contexto internacional

Como hemos mencionado en la introducción, el recurso de los gobiernos locales y regionales a la financiación en los mercados financieros internacionales ha ido ganado relevancia en numerosos países en las últimas décadas, siguiendo un proceso global hacia un mayor apetito por la descentralización presupuestaria, tanto en los países desarrollados como en los emergentes. Así, parece existir una relación positiva entre el grado de descentralización del gasto público y el peso de la deuda de las administraciones territoriales en la deuda pública de dicho país (Gráfico 1). Por otra parte, los procesos de descentralización presupuestaria han tendido a ser asimétricos en lo referente a las competencias de gastos e ingresos, lo que podría haber llevado a un mayor recurso al endeudamiento por parte de las administraciones subcentrales que el que se hubiera producido en condiciones de mayor corresponsabilidad fiscal entre subsectores de las AAPP¹³. Para ilustrar esta hipótesis, cabe resaltar que, con carácter general, en los países miembros de la OCDE, el grado de descentralización de las responsabilidades de gasto público resulta ser superior al de los ingresos (Gráfico 2).

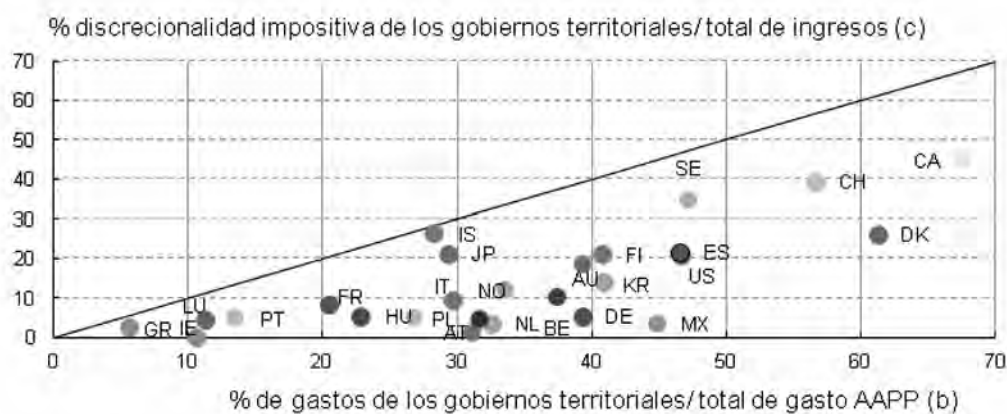
A pesar de estas características generales, existe una gran heterogeneidad a nivel internacional en el peso que la deuda subcentral supone en el conjunto de la economía y en el total de la deuda de las AAPP, así como su distribución entre entidades regionales y locales, y el modo en el que se financia dicha deuda (véase Delgado-Téllez, González y Pérez, 2016). En el caso de los países más descentralizados de la Unión Económica y Monetaria (UEM), Alemania, Bélgica y Austria, el peso de la deuda regional en el total de las AAPP se ha mantenido relativamente estable desde la creación de la UEM, en torno al 30 %, 10 %, y 5-10 %, respectivamente (Gráfico 3). Este peso, en el caso de España, ha crecido monótonamente entre 2000 y 2015, pasando del 10 % al 25 % en el período de referencia. En porcentaje del PIB, también se aprecia una cierta estabilidad temporal en los países considerados, habiéndose producido durante la crisis una convergencia de la ratio de la deuda de las CCAA españolas en porcentaje del PIB desde niveles similares a los de Austria y Bélgica (entre el 5 % y el 10 % del PIB), al entorno de los presentados por el agregado de estados federados alemanes (entre el 20 % y el 25 % del PIB).

¹³ La literatura especializada también apunta que han abundado los casos de ‘restricción presupuestaria blanda’, esto es, situaciones en las que la expectativa de rescate por parte del gobierno central conduce a una mayor acumulación de deuda subcentral de la que sería deseable desde el punto de vista agregado.

Gráfico 1. Deuda regional y descentralización del gasto en la OCDE (2012)^{(a), (b)}

^(a) Codificación de países según norma ISO 3166. Fuente: OCDE. Los países representados en verde son aquellos que tienen gobiernos regionales.

^(b) Suma de gastos de las administraciones sobre el total de gastos de las administraciones consolidados (excluyendo transferencias entre AAPP). Los datos de Australia, Japón e Islandia son no consolidados por falta de disponibilidad.

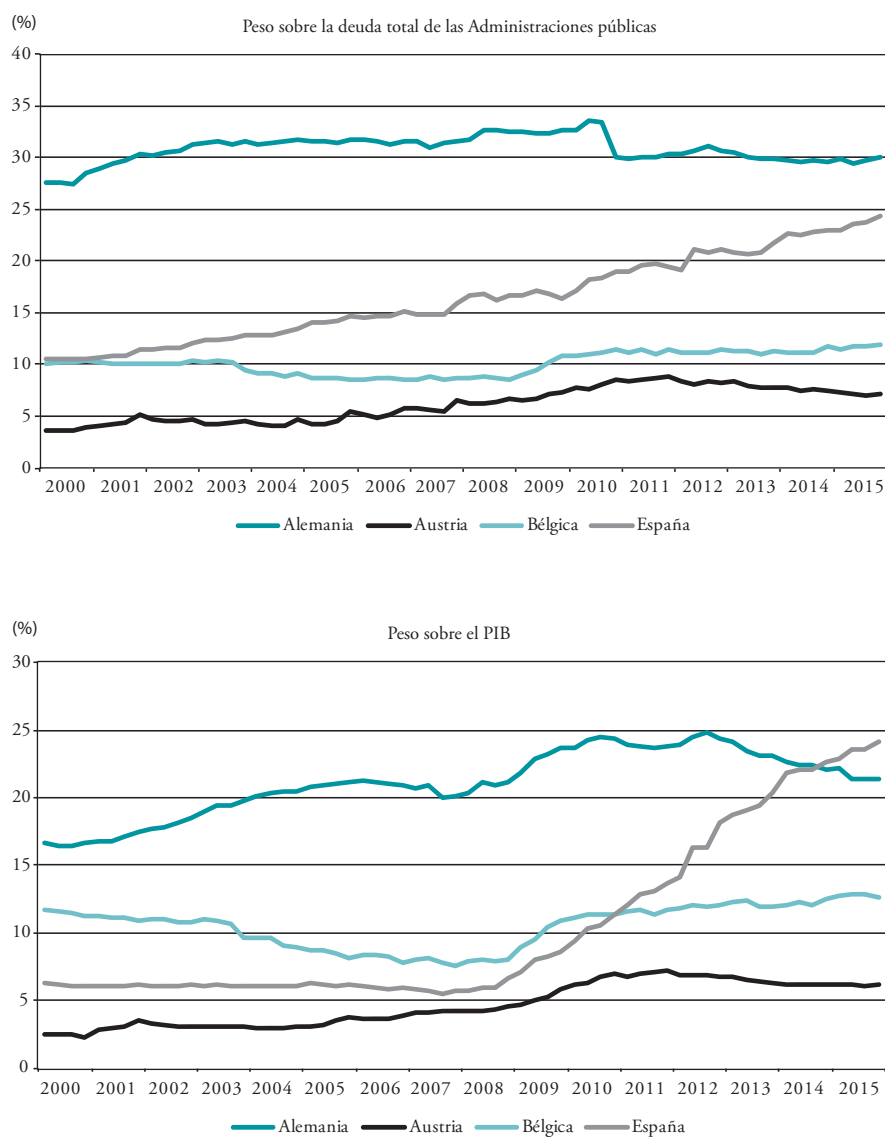
Gráfico 2. Descentralización de ingresos y gastos en la OCDE (2011)^(a)

^(a) Codificación de países según norma ISO 3166. Fuente: OCDE.

^(b) Suma de gastos de las administraciones sobre el total de gastos de las administraciones consolidados (excluyendo transferencias entre AAPP). Los datos de Australia, Japón e Islandia son no consolidados por falta de disponibilidad.

^(c) Ingresos territoriales sobre los que tiene poder de discrecionalidad.

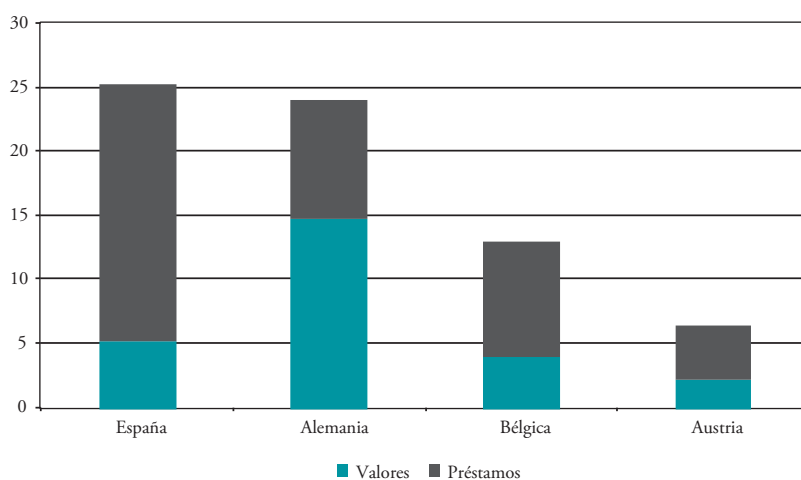
Gráfico 3. Evolución de la deuda regional (autonómica) en España, Alemania, Austria y Bélgica



Fuente: Banco de España y Eurostat.

Por otra parte, en relación con la forma de financiación de la deuda, en Alemania, España, Bélgica y Austria las administraciones regionales se financiaron tanto a través de emisiones de valores como de préstamos (Gráfico 4), siendo estos últimos los más relevantes en todos los casos, excepto en Alemania donde alrededor del 60 % de la deuda se obtuvo a través de los mercados de capitales¹⁴. Los préstamos suelen realizarse con el sistema bancario. En el caso español, no obstante, el elevado peso de los mismos se debe a los concedidos por el gobierno central a las CCAA, como se discutirá en la siguiente sección.

Gráfico 4. Estructura de la deuda pública regional (2015). En porcentaje del PIB



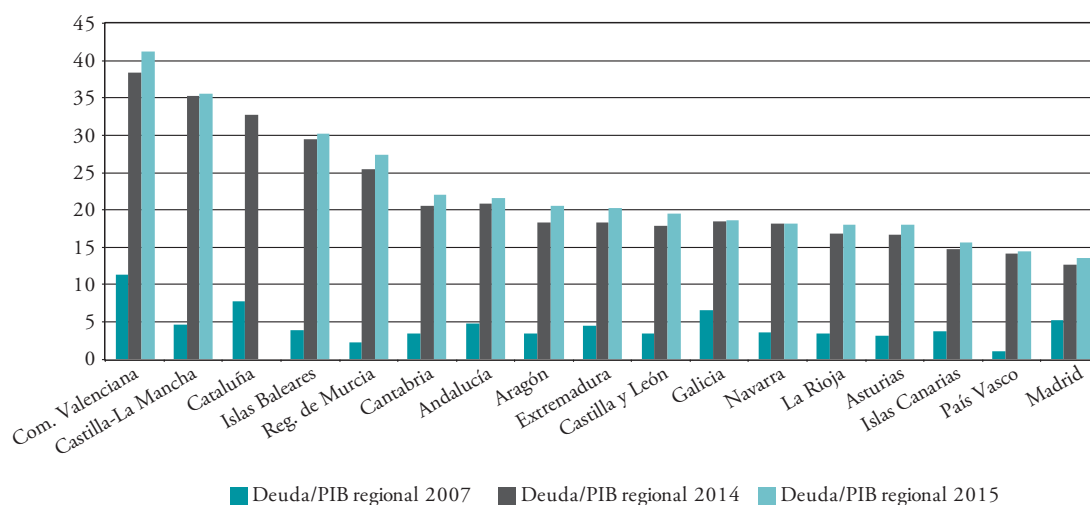
Fuente: Eurostat.

5. La deuda autonómica durante la crisis

La crisis económica y financiera produjo un fuerte deterioro de las finanzas públicas, que fue generalizado por países y entre subsectores de las AAPP. En el caso particular de las CCAA, sus recursos se vieron reducidos significativamente, lo que unido al aumento que experimentaron sus gastos en porcentaje del PIB, llevó a que su deuda más que se doblará entre 2007 y 2011, hasta situarse en el 13,6 % del PIB nacional, así como a retrasos en los plazos de pagos a sus proveedores. Entre 2011 y 2015 la deuda autonómica continuó aumentando, hasta alcanzar el 24,2 % del PIB. El incremento ha sido generalizado entre CCAA, y algunas de ellas presentaron niveles de endeudamiento en 2015 superiores al 25 % de su PIB regional (Gráfico 5).

¹⁴ En una mayoría de países, el recurso a los préstamos bancarios (o del nivel central de gobierno) es la alternativa dominante. No obstante, se puede identificar una tendencia del aumento del recurso a la emisión de títulos de deuda por parte de los gobiernos subcentrales (véase CANUTO y LIU, 2010; 2013; y DELGADO-TÉLLEZ, GONZÁLEZ y PÉREZ, 2016).

Gráfico 5. La deuda de las CCAA (2007-2015)



Fuente: Banco de España.

A pesar de este aumento monótono creciente de la deuda autonómica, su modo de financiación se vio significativamente afectado por las tensiones producidas por la crisis de deuda soberana de la UEM, que dificultaron de manera especial el acceso de las CCAA a los mercados financieros. En efecto, estas dificultades requirieron un refuerzo en la intervención del Estado, a partir de 2012, a través de medidas para el pago a proveedores y de mecanismos adicionales de apoyo a la liquidez de las CCAA¹⁵. Estos mecanismos se han instrumentado en forma de préstamos bilaterales de la Administración central a las CCAA.

En primer lugar, el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (FFPP, Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero), se creó para atender de manera directa los pagos pendientes a proveedores de las corporaciones locales, y posteriormente se extendió a las CCAA. Estuvo vigente entre 2012 y 2014. En total, se dedicaron 30.219 millones al pago a proveedores de las CCAA, que se transformaron directamente en deuda de las CCAA frente a la Administración central¹⁶.

En segundo lugar, y en paralelo al anterior, el gobierno central puso en marcha el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), orientado inicialmente a proveer de liquidez a las CCAA que lo demandasen, para hacer frente a situaciones de fuerte necesidad de financiación en momentos de limitado acceso al crédito (Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio). El FLA, al igual que el FFPP, realizaba los pagos directamente de los vencimientos de los valores y de préstamos de

¹⁵ Desde 2011 el Estado venía realizando actuaciones encaminadas a mejorar la situación de liquidez de las CCAA. Una primera acción, significativa desde el punto de vista cuantitativo, fue la decisión de aplazar en 2011 las liquidaciones negativas (a favor del Estado), correspondientes de los años 2008 y 2009 (véase HERNÁNDEZ DE COS Y PÉREZ, 2013c). Con posterioridad, en 2012, además, se concedió un alargamiento adicional (a 20 años) de los pagos. Se han adoptado medidas similares en relación con la liquidación en 2015 de las entregas a cuenta del sistema de financiación correspondientes a 2013.

¹⁶ Para una descripción más detallada, incluyendo estimaciones de su impacto macroeconómico, véase DELGADO-TÉLLEZ *et al.* (2015).

las CCAA que así lo solicitaban. En un principio, nueve CCAA se adhirieron al mismo. En los tres años que ha estado en vigor ha canalizado un total de 62.477 millones a las CCAA, de los cuales un 60 % se ha dedicado al pago directo de vencimientos de la deuda y de los intereses de la misma. El acceso al FLA conllevaba una fuerte condicionalidad. Entre otros requisitos, las CCAA adheridas debían elaborar planes de ajuste que aseguraran el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda individuales.

Desde el 1 de enero de 2015, los mecanismos operan a través del denominado Fondo de Financiación a CCAA (Real-Decreto Ley 17/2014), que ha supuesto la extinción *de facto* de los fondos anteriores. Además de los objetivos antes señalados, con este nuevo fondo se añadió el propósito de que los gobiernos territoriales se beneficiaran de los menores costes de financiación de los que gozaba el gobierno central. El Fondo de Financiación a CCAA, a su vez, se estructura en tres compartimentos. En primer lugar, la *facilidad financiera*, para las CCAA que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y período medio de pago a proveedores. En segundo lugar, el Fondo de Liquidez Autonómico, para aquellas CCAA que estando adheridas al antiguo FLA incumplan los objetivos de estabilidad y/o período medio de pago a proveedores. La adhesión es automática y la condicionalidad es estricta. Finalmente, el *Fondo Social*, un fondo *ad hoc* para financiar la deuda de las CCAA con las CCLL derivada de «convenios en materia de gasto social». Estos fondos no solo cubren el vencimiento de la deuda actual, si no también servirá para hacer frente a las necesidades de financiación del déficit público y las anualidades a devolver al Estado por la liquidación negativa del sistema de financiación.

La operativa de estos fondos ha perfilado la estructura y composición actual de la deuda de las CCAA.

Por una parte, a finales de 2015, en torno al 50 % de la deuda autonómica estaba materializada en forma de préstamos frente a la Administración central, desde un nivel nulo antes de 2012 (Tabla 1). Esto explica el elevado peso de los préstamos en la deuda autonómica que se ha mencionado con anterioridad.

Tabla 1. La composición de la deuda de las CCAA

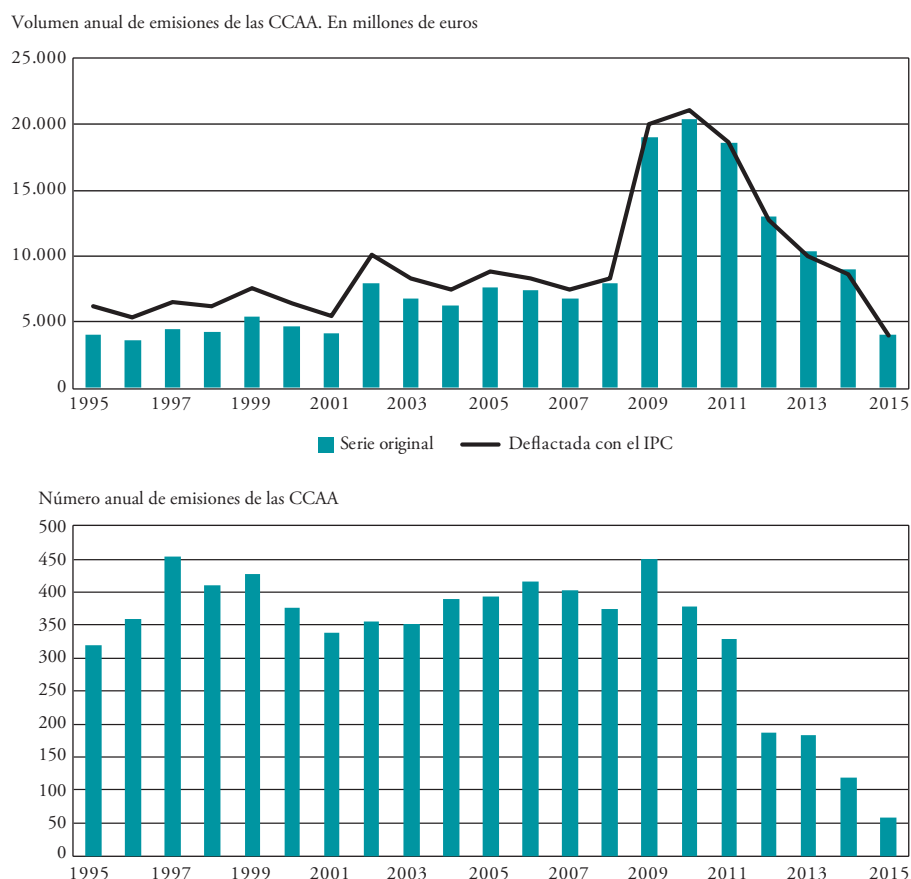
	En porcentaje del PIB				
	2007	2009	2011	2013	2015
1. Deuda de las comunidades autónomas (1 = 2.1+2.2=3.1+3.2=4.1+4.2)	5,7	8,6	13,6	20,3	24,2
2. Por tipo					
2.1. Valores	2,9	3,9	5,9	5,6	4,6
2.1.1. Corto plazo	0,2	0,2	0,7	0,1	0,0
2.1.2. Largo plazo	2,7	3,7	5,2	5,5	4,5
2.2. Préstamos	2,7	4,7	7,6	14,7	19,6
2.2.1. Corto plazo	0,3	0,6	1,2	1,0	0,9
2.2.2. Largo plazo	2,5	4,1	6,4	13,7	18,7
3. Por plazo					
3.1. Corto plazo (3.1 = 2.1.1 + 2.2.1)	0,4	0,8	2,0	1,1	0,9
3.2. Largo plazo (3.2 = 2.1.2 + 2.2.2)	5,2	7,7	11,6	19,2	23,3
4. Por tenedores					
4.1. Residentes					
4.1.1. Préstamos	1,4	2,7	5,0	11,9	17,1
4.1.1.2. Instituciones Financieras	1,3	2,5	4,6	5,5	4,9
4.1.1.2. De la AC	0,0	0,0	0,0	6,0	11,6
4.1.1.3. Otros	0,0	0,2	0,4	0,5	0,7
4.1.2. Valores					
4.2. No residentes					
4.2.1 Préstamos	1,4	2,0	2,6	2,8	2,5
4.2.2 Valores					

Fuente: Banco de España.

Por otra parte, actualmente, los mecanismos del Estado han pasado a ser la principal fuente de cobertura de las necesidades de financiación del conjunto de las CCAA. El volumen anual de emisiones de deuda realizada por el conjunto de las CCAA y el número anual de emisiones, se han reducido significativamente desde 2012 (Gráfico 6), y esto último a pesar del aumento del endeudamiento global de las CCAA¹⁷.

¹⁷ Estas cifras agregadas, en cualquier caso, son coherentes con una elevada heterogeneidad entre CCAA.

Gráfico 6. Emisiones de deuda de las CCAA (1995-2015)



Fuente: Banco de España.

En el caso español, el sistema en vigor hasta principios de 2012 fue el de emisión directa en los mercados, sin ninguna garantía explícita por parte del gobierno central. Con los mecanismos descritos en los párrafos anteriores, en cambio, se ha pasado en la actualidad a un sistema en el que, de manera prevalente, es el gobierno central el que accede a los mercados a captar los fondos que son canalizados hacia las CCAA a través de préstamos. Como señalan Delgado-Téllez, González y Pérez (2016), si bien la LOEPSF cuenta con una cláusula de ‘no rescate’ (artículo 8) según la cual el Estado no asumirá ni responderá, en particular, de los compromisos de las CCAA y de los entes vinculados o dependientes de aquellas, también admite que las CCAA soliciten al Estado el acceso a dichas medidas y mecanismos, en cuyo caso la misma ley incluye elementos explícitos de condicionalidad estricta sobre la actuación presupuestaria de la administración afectada.

Por tanto, si bien la creación y aplicación de los mecanismos descritos ha permitido trasladar a las CCAA los costes de financiación más bajos a los que se endeuda el Tesoro Público,

la extensión en el tiempo de este esquema de apoyo central plantea la cuestión de cuál debería ser el sistema permanente de cobertura de las necesidades de financiación de las CCAA. Como plantean Delgado-Tellez, González y Pérez (2016), de cara al futuro, y dado su el carácter excepcional o de apoyo a la liquidez, es esperable que las CCAA converjan de manera gradual, en el medio plazo, hacia un sistema en el que vuelvan a adoptar un papel más activo en la captación de fondos en los mercados de capitales. La prolongación en el tiempo de estos mecanismos, resalta de hecho la necesidad de que se apliquen de manera estricta los elementos explícitos de condicionalidad sobre la actuación presupuestaria de las administraciones afectadas para que estos mecanismos de apoyo no generen incentivos a políticas presupuestarias inadecuadas (véase Hernández de Cos y Pérez, 2015).

6. Los mecanismos de acceso a los mercados de las entidades subcentrales a nivel internacional

El grado de acceso a los mercados por parte de los niveles subcentrales de gobierno, dependen de factores tales como el tamaño del emisor y el marco institucional. Por marco institucional nos referimos a si el país cuenta o no con reglas fiscales de estabilidad, así como al papel del gobierno central como garante o no de las emisiones subcentrales, y si existe o no una cláusula de «no rescate» explícita. Sin una cláusula de este tipo el mercado de capitales no puede discriminar entre las primas de riesgo de la deuda de las distintas administraciones. Finalmente, resulta un requisito habitual para el acceso al mercado la posesión de una calificación crediticia.

Como señalan Delgado-Tellez, González y Pérez (2016), la combinación efectiva de un conjunto de elementos de este tipo conforma mecanismos de emisión que se diferencian en el grado de responsabilidad individual que asume el emisor de la deuda. En el panorama internacional, en primer lugar, se pueden distinguir aquellos casos en los que los entes subcentrales emiten de forma individual, lo que hace que se encuentren sujetos a un alto grado de disciplina del mercado. En segundo lugar, en otros países se realizan emisiones conjuntas entre administraciones, tanto del mismo nivel como de un nivel diferente, de manera que una parte importante del riesgo se mutualiza entre los emisores. Por último, están los casos en los que es el gobierno central el que asume todo el riesgo de la emisión, bien a través de la captación directa de los fondos, que a su vez canaliza hacia los gobiernos subcentrales, o bien garantizando las emisiones de estos últimos.

En el primer grupo, con emisión directa de deuda por parte de los gobiernos territoriales, cabe destacar las experiencias de Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Suiza y Alemania. Con respecto al segundo grupo, en Alemania han sido habituales también las emisiones conjuntas, tanto entre grupos de *länder* (los títulos llamados *jumbos*) como entre el Gobierno federal y los *landër* (a través de los denominados *bund-länder-bond*). En el ámbito de las emisiones con-

juntas destacan también las realizadas a través de agencias de financiación local¹⁸, que cuentan con una larga experiencia histórica en Holanda, Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca. Con respecto al último grupo de la tipología definida en el párrafo anterior, se encuentran aquellos países que disponen de instituciones públicas equivalentes a un banco de desarrollo, que tienen por objetivo financiar proyectos específicos de los gobiernos subcentrales (como el grupo KFW en Alemania o el *Kommunalkredit* en Austria).

Por último cabe mencionar que la discusión actual a escala europea sobre los «eurobonos», incorpora elementos que pueden extrapolarse sin dificultad al ámbito subcentral. Por ejemplo, la propuesta de los *bonos azules y rojos*, estipula que la deuda hasta un determinado umbral compatible con las reglas vigentes (en su caso el 60 % del PIB de las reglas de Maastricht) se mutualizaría, mientras que la deuda en exceso de dicho umbral, sería responsabilidad exclusiva del emisor. Otras propuestas realizadas con posterioridad, en particular desde la Comisión Europea, inciden en el grado/umbral a partir del cual se mutualizaría la deuda, la naturaleza de la parte de la deuda que podría garantizarse, y las fuentes de financiación en caso de que se lleguen a ejecutar las garantías.

7. Conclusiones

La discusión sobre el sistema de financiación autonómica tiene por objetivo definir la participación de las CCAA en la cesta agregada de impuestos, de manera que estas puedan cubrir adecuadamente sus competencias de gasto. No obstante, el funcionamiento de la autonomía de las administraciones autonómicas requiere que, en momentos de presión sobre sus recursos, derivados de dificultades de la economía regional y/o nacional, estas sean capaces de mantener el pleno ejercicio de sus competencias, en un marco de responsabilidad presupuestaria.

Por ello, en este artículo argumentamos que el debate sobre el reparto de los tributos entre niveles de la administración pública no puede realizarse de manera aislada, sino en conjunción con el de otros temas, entre los que cabe destacar: los vínculos con la normativa de estabilidad presupuestaria y, en concreto, el marco de mecanismos de prevención y resolución de crisis fiscales; las instituciones que gobiernan la coordinación de las políticas fiscales entre gobierno central y CCAA; el papel del endeudamiento autonómico.

En el artículo hemos planteado algunas claves sobre el rol que debe cumplir el endeudamiento, a través de la revisión de los principales elementos que la literatura especializada y la experiencia internacional proporcionan sobre la cuestión de la cobertura de las necesidades de financiación de las administraciones subcentrales. En particular, nos preguntamos cuál debería ser el sistema permanente de cobertura de las necesidades de financiación de las CCAA. Por una parte, podría considerarse continuar con el actual de carácter cuasi-centralizado, acompañado por la aplicación estricta de la condicionalidad que incorpora la LOEPSE, dado que el alto

¹⁸ Instituciones especializadas en el crédito a entes locales principalmente participadas por los municipios y en ocasiones por el gobierno central.

grado de mutualización alcanzado. Por otra parte, podría considerarse la transición a alguna alternativa más descentralizada, como la vuelta exclusiva a emisiones individuales por parte de las CCAA, y/o su combinación con sistema de emisión conjunta entre CCAA o entre Estado y CCAA. Para garantizar el mantenimiento en el tiempo de cualquier sistema descentralizado o mixto, en cualquier caso, también deberían considerarse las reglas que estipula la LOEPSF, tanto en su brazo preventivo, para que se generasen márgenes amplios de maniobra en tiempo normales, como en su componente correctivo, para que se garantizara la credibilidad del sistema que posibilitara un acceso continuado al mercado.

El correcto acceso a los mercados, por tanto, no depende solo del modo concreto de financiación, sino también de sus interacciones con el marco de reglas fiscales nacionales, con la credibilidad acumulada por las CCAA y el conjunto de las AAPP –de manera que se minimicen las expectativas de funcionamiento de la cláusula de ‘no rescate’–, y con el diseño mismo del sistema de financiación de las CCAA –el reparto de los tributos–, dado que este último incorpora la capacidad de estas administraciones para generar los recursos necesarios en el medio plazo y por tanto sostener un nivel deseado de deuda pública.

Referencias bibliográficas

- CANUTO, O. y LIU, L. (2010): «Subnational debt finance and the global financial crisis»; en *Economic Premise* (13). Washington DC, Banco Mundial.
- CANUTO, O. y LIU, L., eds. (2013): «Until debt do us part: Subnational debt, insolvency, and markets»; Washington DC, Publicaciones del Banco Mundial.
- DELGADO-TÉLLEZ, M.; GONZÁLEZ, C. I. y PÉREZ, J. J. (2016): «El acceso a la financiación de los mercados por parte de la Administración Regional: experiencia internacional y desarrollos recientes»; en *Boletín Económico* (febrero). Banco de España.
- DELGADO-TÉLLEZ, M.; HERNÁNDEZ DE COS, P.; HURTADO, S. y PÉREZ, J. J. (2015): «Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las administraciones públicas en España»; *Documentos Ocasionales* (1501). Banco de España.
- DELGADO-TÉLLEZ, M.; LLEDO, V. y PÉREZ, J. J. (2016): «On the determinants of Fiscal Non-Compliance: An Empirical Analysis of Spain's Regions»; mimeo, Fondo Monetario Internacional y Banco de España.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y MONASTERIO, C. (2010): «¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España»; en *Hacienda Pública Española* (195); pp. 139-163.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2016): «El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación»; en *Mediterráneo Económico* (30); pp. 447-464.

- HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. (2013a): «La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria»; en *Boletín Económico del Banco de España* (abril); pp. 65-78.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. (2013b): «Sub-national public debt in Spain: political economy issues and the role of fiscal rules and decentralization»; *Fiscal relations across government levels in times of crisis – making compatible fiscal decentralization and budgetary discipline, European Commission Economics Papers* (501). Bruselas; pp. 188-216.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. (2013c): «Descentralización y coordinación: ¿Cómo se puede hacer un seguimiento y control de la deuda subnacional más eficiente?»; en LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J., dirs.: *La consolidación fiscal en España: El papel de las comunidades autónomas y los municipios*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. (2015): «Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal»; en *Papeles de Economía Española* (143); pp. 174-184.
- INMAN, R. P. (2010): «States in fiscal distress»; *Federal Reserve Bank of St. Louis Regional Economic Development* (6); pp. 65-80.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2010), «La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de Régimen Común: un proceso inacabado»; en *Hacienda Pública Española* (192).
- PLEKHANOV, A. y SINGH, R. (2006): «How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence»; *IMF Staff Papers* (53); pp. 426-452.
- RODDEN, J. A. (2002): «The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world»; en *American Journal of Political Science* (46); pp. 670-87.



MEDITERRÁNEO ECONÓMICO | 2002-2016

ISSN 1698-3726

1. **PROCESOS MIGRATORIOS. ECONOMÍA Y PERSONAS** [FEBRERO DE 2002]
Coordinador: *Manuel Pimentel Siles*
ISBN-13: 978-84-95531-08-9
2. **LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA EN SIGLO XXI** [JUNIO DE 2002]
Coordinador: *José María García Álvarez-Coque*
ISBN-13: 978-84-95531-10-0
3. **CIUDADES, ARQUITECTURA Y ESPACIO URBANO** [FEBRERO DE 2003]
Coordinador: *Horacio Capel Sáez*
ISBN-13: 978-84-95531-12-7
4. **MEDITERRÁNEO Y MEDIO AMBIENTE** [OCTUBRE DE 2003]
Coordinadora: *Cristina García-Orcóyen*
ISBN-13: 978-84-95531-14-3
5. **LAS NUEVAS FORMAS DEL TURISMO** [ABRIL DE 2004]
Coordinador: *Joaquín Aurióles Martín*
ISBN-13: 978-84-95531-20-8
6. **ECONOMÍA SOCIAL. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AL SERVICIO DE LAS PERSONAS** [OCTUBRE DE 2004]
Coordinador: *Juan Francisco Juliá Igual*
ISBN-13: 978-84-95531-24-0
7. **MEDITERRÁNEO E HISTORIA ECONÓMICA** [MAYO DE 2005]
Coordinadores: *Jordi Nadal i Oller y Antonio Parejo Barranco*
ISBN-13: 978-84-95531-26-7
8. **LOS RETOS DE LA INDUSTRIA BANCARIA EN ESPAÑA** [OCTUBRE DE 2005]
Coordinador: *Francisco de Oña Navarro*
ISBN-13: 978-84-95531-28-3
9. **VARIACIONES SOBRE LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO MEDITERRÁNEO** [MAYO DE 2006]
Coordinador: *Pedro Schwartz Girón*
ISBN-13: 978-84-95531-31-3
10. **UN BALANCE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS** [OCTUBRE DE 2006]
Coordinador: *Francisco José Ferraro García*
ISBN-13: 978-84-95531-35-6



MEDITERRÁNEO ECONÓMICO | 2002-2016

ISSN 1698-3726

- 11. NUEVOS ENFOQUES DEL *MARKETING* Y LA CREACIÓN DE VALOR** [ABRIL DE 2007]
Coordinadora: *María Jesús Yagüe Guillén*
ISBN-13: 978-84-95531-37-7
- 12. EUROPA EN LA ENCRUCIJADA** [DICIEMBRE DE 2007]
Coordinador: *Josep Borrell Fontelles*
ISBN-13: 978-84-95531-39-1
- 13. LOS DISTRITOS INDUSTRIALES** [MAYO DE 2008]
Coordinador: *Vicent Soler i Marco*
ISBN-13: 978-84-95531-40-7
- 14. MODERNIDAD, CRISIS Y GLOBALIZACIÓN: PROBLEMAS DE POLÍTICA Y CULTURA** [DICIEMBRE DE 2008]
Coordinador: *Víctor Pérez-Díaz*
ISBN-13: 978-84-95531-41-4
- 15. EL NUEVO SISTEMA AGROALIMENTARIO EN UNA CRISIS GLOBAL** [MAYO DE 2009]
Coordinador: Jaime Lamo de Espinosa
ISBN-13: 978-84-95531-43-8
- 16. EL FUTURO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA** [DICIEMBRE DE 2009]
Coordinador: Juan Velarde Fuertes
ISBN-13: 978-84-95531-48-3
- 17. INNOVACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO** [JUNIO DE 2010]
Coordinador: *Joaquín Moya-Angeler Cabrera*
ISBN-13: 978-84-937759-5-7
- 18. LA CRISIS DE 2008. DE LA ECONOMÍA A LA POLÍTICA Y MÁS ALLÁ** [DICIEMBRE DE 2010]
Coordinador: *Antón Costas Comesaña*
ISBN-13: 978-84-95531-49-0
- 19. EL SISTEMA BANCARIO TRAS LA GRAN RECESIÓN** [JUNIO DE 2011]
Coordinadores: *José Pérez Fernández y José Carlos Díez Gangas*
ISBN-13: 978-84-95531-51-3
- 20. BALANCE DE UNA DÉCADA. DIEZ AÑOS DE *MEDITERRÁNEO ECONÓMICO*** [DICIEMBRE DE 2011]
Coordinadores: *Jordi Nadal i Oller y Juan Velarde*
ISBN-13: 978-84-95531-52-0



MEDITERRÁNEO ECONÓMICO | 2002-2016

ISSN 1698-3726

- 21. EMPRESAS Y EMPRESARIOS EN LA ECONOMÍA GLOBAL** [JUNIO DE 2012]
Coordinador: *José Luis García Delgado*
ISBN-13: 978-84-95531-53-7
- 22. LA ECONOMÍA INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI** [SEPTIEMBRE DE 2012]
Coordinador: *Ramón Tamames*
ISBN-13: 978-84-95531-54-4
- 23. PARA LA REHUMANIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD** [MAYO DE 2013]
Coordinador: *Federico Aguilera Klink*
ISBN-13: 978-84-95531-57-5
- 24. EL PAPEL DEL COOPERATIVISMO AGROALIMENTARIO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL** [OCTUBRE DE 2013]
Coordinador: *Eduardo Baamonde Noche*
ISBN-13: 978-84-95531-59-9
- 25. UN NUEVO MODELO ECONÓMICO PARA ESPAÑA** [MAYO DE 2014]
Coordinador: *Rafael Myro*
ISBN-13: 978-84-95531-62-9
- 26. LA RESPONSABILIDAD ÉTICA DE LA SOCIEDAD CIVIL** [NOVIEMBRE DE 2014]
Coordinadora: *Adela Cortina*
ISBN-13: 978-84-95531-66-7
- 27. NUTRICIÓN Y SALUD** [JUNIO DE 2015]
Coordinador: *José María Ordovás*
ISBN-13: 978-84-95531-69-8
- 28. EL SECTOR AGRO-MAR-ALIMENTARIO: UNA VISIÓN RENOVADA** [NOVIEMBRE DE 2015]
Coordinador: *Jorge Jordana Butticaz*
ISBN-13: 978-84-95531-71-1

