

**El nuevo acuerdo de financiación regional:
un análisis de urgencia**

ADENDA

**Angel de la Fuente
Instituto de Análisis Económico (CSIC)**

Septiembre de 2009

versión preliminar

Resumen

La presente nota es una adenda a un trabajo reciente (de la Fuente, 2009) en el que se analizaba el nuevo modelo de financiación regional a partir del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobado el pasado julio. En la nota se analizan las novedades que introduce el proyecto de ley sobre la materia remitido recientemente por el Gobierno a las Cortes en relación con el acuerdo original y se actualizan mis previsiones originales sobre los resultados financieros del nuevo sistema. También se destacan algunos problemas técnicos del proyecto.

Abstract

This note contains some addenda to a recent paper (de la Fuente, 2009) that analyzed the new Spanish system of regional financing on the basis of the agreement between the central and regional Governments reached last July. The note updates my previous discussion after examining the bill that has been recently sent to Parliament by the Government and identifies some technical problems of the Government's proposal.

Palabras clave: financiación autonómica

Clasificación JEL/JEL Classification: H71, H77

Key words: regional financing, Spain

1. Introducción

Hace unos días, el Gobierno remitió a las Cortes Generales el proyectos de la nueva ley reguladora del sistema de financiación regional (BOCG, 2009), iniciando así los trámites necesarios para adaptar la normativa al nuevo Acuerdo de financiación aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el pasado julio (CPFF, 2009). El proyecto de ley (el Proyecto, de aquí en adelante) está algo mejor escrito y organizado que el Acuerdo original del CPFF (el Acuerdo, de aquí en adelante), pero no aclara todas las imprecisiones y ambigüedades de éste último y de hecho introduce algunas nuevas. Por otra parte, el Proyecto introduce también algunas novedades en relación con el Acuerdo que afectan fundamentalmente a la regulación del Fondo de Competitividad y a ciertas especificidades en la aplicación del modelo a la comunidad autónoma de Canarias. Algunas de ellas pueden considerarse desarrollos razonables de disposiciones ya apuntadas al menos de forma genérica en el Acuerdo pero, en otros casos, el encaje con éste último presenta ciertas dudas.

La presente nota es una adenda a un trabajo anterior (de la Fuente, 2009) en el que se analizaba la estructura y los resultados del nuevo modelo de financiación a partir del texto original aprobado por el CPFF. La nota describe las modificaciones y precisiones que se introducen en el proyecto de ley y analiza sus implicaciones. A la vista del nuevo texto, también se incluyen algunas reflexiones sobre ciertos aspectos de la propuesta del Gobierno que, en mi opinión, resultan problemáticos.

2. ¿Qué año base?

Tanto el Acuerdo como el Proyecto fijan en 2007 el año base para la puesta en marcha del nuevo modelo de financiación. El tratamiento del tema es, sin embargo, confuso en ambos textos. El problema surge fundamentalmente porque, a diferencia de lo ocurrido en ocasiones anteriores, la aportación adicional del Estado al sistema de financiación no se fija directamente en valores del año base, sino que se introduce de forma escalonada en años posteriores, especificándose todas las magnitudes relevantes en valores corrientes de cada uno de estos años.

Como se indicaba en de la Fuente (2009) esto no tiene por qué suponer ningún problema. Basta, en principio, con trasladar las nuevas aportaciones al año base utilizando los ITEs correspondientes una vez se conozcan sus valores. Sin embargo, ambos textos van más allá y exigen un recálculo completo de los elementos del sistema en 2009, lo que incluye una cláusula de *status quo* que se aplicará partiendo de los resultados del sistema todavía vigente en ese año y un nuevo cómputo de la recaudación normativa de ciertos tributos cedidos. De esta forma, el sistema termina teniendo realmente dos años base diferentes, 2007 y 2009, lo que sólo sirve para crear confusión y podría generar problemas de interpretación.

Déjenme que plantee el problema desde un punto de vista ligeramente diferente. Pongámonos en el momento en el que haya que practicar la liquidación de 2009. El Proyecto establece que en ese año se incorporarán al sistema una serie de aportaciones adicionales del Estado que se

repartirán de una forma determinada. Pero ¿a qué tenemos que sumar tales cantidades para llegar a la financiación total que corresponde a cada comunidad autónoma? ¿A los resultados que habría generado en 2009 el sistema todavía vigente, o a los que se derivarían de la puesta en marcha provisional del nuevo sistema en 2007 sin las aportaciones adicionales del Estado?

A pesar de que el Proyecto fija en principio el año base del nuevo sistema en 2007, en la práctica el texto se decanta por la primera de las dos posibilidades citadas (arts. 5.1, 10.2 y 19.4). Si esto es lo que se pretende, convendría eliminar del texto todas las referencias a 2007, dado que éstas no tienen ningún efecto práctico y sólo sirven para complicar las cosas. Por otra parte, la elección de 2007 como año base real del nuevo sistema merecería ser considerada seriamente. Puesto que el modelo actual y su antecesor tienen una dinámica diferente, la financiación de 2009 dependerá de cual de ellos se aplique para determinar la financiación previa a las aportaciones adicionales del Estado. Como hemos visto en de la Fuente (2009), el nuevo modelo tiene mejores propiedades dinámicas que el todavía vigente porque permite a las comunidades autónomas compartir riesgos, asegurándose así parcialmente contra la posible evolución adversa de sus ingresos y sus necesidades de gasto. En consecuencia, la pérdida de ingresos debida a la presente crisis seguramente se repartirá mejor si el nuevo sistema echa a andar en 2007 en vez de en 2009, lo que constituye un argumento de peso a favor de esta opción. Pero para ello habría que reformar el texto, eliminando la cláusula de *status quo* en base al sistema antiguo que ahora se incluye para 2009 y especificando que el sistema se pondrá en marcha provisionalmente en 2007 sin la aportación adicional del Estado, que se incorporará a posteriori al sistema en 2009 y 2010 con las modificaciones que correspondan de los Fondos de Garantía y de Suficiencia.

3. El Fondo de Competitividad

El Acuerdo del CPPF dejaba una doble puerta abierta a posibles matizaciones en la normativa reguladora del nuevo Fondo de Competitividad. Por un lado, el texto establecía que

... se tendrá en cuenta la situación de aquellas Comunidades en las que puedan coincidir transferencias negativas del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales con Fondo de Suficiencia Global negativo y no alcancen, después de la aplicación del Fondo de Competitividad, la financiación per cápita media en términos de habitante ajustado (p. 23-24)

sin concretar, por otra parte, las posibles medidas correctoras. Por otro lado, se afirmaba que

Este fondo se repartirá anualmente entre las CCAA con financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal, *en función de su población ajustada relativa, con los límites que establezca la correspondiente ley* (p. 24),

lo que dejaba un poco en el aire el criterio exacto de reparto del Fondo (*en función de* no es necesariamente lo mismo que *en proporción a*) y permitía la introducción de ciertos límites o correcciones a través de la nueva ley.

En el Proyecto queda algo más claro que el reparto del Fondo se realizará en primera instancia *en proporción* a la población ajustada de las regiones beneficiarias (art. 23.5, p. 20)¹ y se introducen precisiones importantes sobre el procedimiento de reparto. Por otra parte, el texto

¹ La expresión que se utiliza es, literalmente, “en atención al peso de su población ajustada,” lo que sigue sin ser tan preciso como sería deseable en una ley de esta importancia.

incluye también una disposición adicional (la tercera, DA3, p. 37) en la que se regulan las posibles medidas correctoras para las regiones en las que se den las condiciones descritas en la primera de las citas anteriores.

3.1. El reparto del Fondo de Competitividad

El Proyecto introduce una distinción entre *capacidad tributaria* y *capacidad fiscal* que no existía en el Acuerdo, donde ambos términos se utilizaban como sinónimos. La capacidad tributaria se define ahora como los ingresos tributarios de las comunidades autónomas incluidos en el sistema de financiación, calculados con criterio normativo, mientras que la capacidad fiscal se identifica con la menor de dos magnitudes: la propia capacidad tributaria y la recaudación real de las figuras impositivas incluidas en ella. La capacidad fiscal así definida se utiliza en el Proyecto sólo a efectos del reparto del Fondo de Competitividad. El concepto parece haberse introducido con el fin de establecer un mecanismo que permita desincentivar la competencia fiscal a la baja, un objetivo que ya se proclamaba en el Acuerdo del CPFF (pp. 14 y 23) aunque sin efectos visibles en el texto.

Cuadro 1: Capacidad tributaria y capacidad fiscal, 2007

	<i>capacidad tributaria</i> (recaudación normativa)	<i>recaudación real</i>	<i>recaudación real/normativa</i>	<i>min = capacidad fiscal</i>	<i>población ajustada</i>	<i>capacidad fiscal por habitante ajustado, euros</i>
<i>Madrid</i>	20,445	20,537	1.005	20,445	5,703,404	3,585
<i>Baleares</i>	3,376	3,479	1.030	3,376	1,033,742	3,266
<i>Cataluña</i>	21,052	21,445	1.019	21,052	7,117,437	2,958
<i>Cantabria</i>	1,489	1,494	1.003	1,489	570,318	2,612
<i>Aragón</i>	3,502	3,487	0.996	3,487	1,368,284	2,549
<i>La Rioja</i>	778	778	1.000	778	313,070	2,486
<i>Valencia</i>	11,702	11,608	0.992	11,608	4,783,008	2,427
<i>Asturias</i>	2,552	2,533	0.992	2,533	1,111,259	2,279
<i>Murcia</i>	2,942	3,038	1.033	2,942	1,365,915	2,154
<i>Castilla y León</i>	5,694	5,680	0.998	5,680	2,709,305	2,096
<i>Andalucía</i>	15,998	16,081	1.005	15,998	7,939,242	2,015
<i>Cast. -La Mancha</i>	4,021	4,119	1.024	4,021	2,110,248	1,906
<i>Galicia</i>	5,505	5,589	1.015	5,505	2,929,898	1,879
<i>Extremadura</i>	1,759	1,749	0.994	1,749	1,158,764	1,509
<i>Canarias</i>	2,129	2,049	0.962	2,049	2,093,063	979
<i>TOTAL/promedio</i>	<i>102,944</i>	<i>103,664</i>	<i>1.007</i>	<i>102,944</i>	<i>42,306,958</i>	<i>2,433</i>

- *Notas:* Ambas magnitudes se calculan de acuerdo con las normas del nuevo sistema. La capacidad fiscal se toma de de la Fuente (2009, Cuadro 14) y, en el caso de Canarias, no incluye ni los llamados recursos REF ni la corrección apuntada en la disposición adicional segunda del Proyecto (véase la sección 5 más abajo). Los datos utilizados para calcular la recaudación real provienen fundamentalmente de la liquidación del sistema actual en el año 2007 (MEH, 2009) y se han ajustado por los cambios previstos en los porcentajes de cesión de determinados tributos. Por ejemplo, la recaudación real (con ejercicio de la capacidad normativa) por IRPF con un porcentaje de cesión del 50% se estima multiplicando por 50/33 la recaudación real del tramo autonómico en 2007, cuando el porcentaje de cesión era del 33%.

El Cuadro 1 muestra los valores de ambas magnitudes con datos de 2007, así como la razón entre las mismas. Con la actualización de la recaudación normativa que se establece en el

Proyecto, la diferencia entre ambas magnitudes es mínima en 2007. Sin embargo, cabe observar que el cociente entre la recaudación real y la recaudación normativa dependerá en parte de la suerte que haya podido correr cada región con el (muy mejorable) procedimiento utilizado hasta la fecha para actualizar la recaudación normativa por los tributos cedidos tradicionales y no parece, al menos a primera vista, un buen indicador del uso que hayan podido hacer las comunidades autónomas de su capacidad normativa en materia tributaria.

De acuerdo con el Proyecto, las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad serán aquellas cuyo nivel de financiación por habitante ajustado antes de la aplicación del Fondo sea inferior a la media del conjunto de las comunidades de régimen común o a un indicador de capacidad fiscal por habitante ajustado que describiré en detalle más adelante. El primero de los criterios es idéntico al que se especificaba en el Acuerdo mientras que el segundo no lo es ya que el Acuerdo original se refería únicamente a la capacidad fiscal, interpretada entonces como la recaudación normativa regional, sin referencia alguna a la recaudación real. Por otra parte, el proyecto introduce la (muy lógica) precisión de que la financiación que se utilizará a efectos de los cálculos pertinentes es la financiación a competencias homogéneas (excluyendo la destinada a competencias singulares que no tienen todas las comunidades) pero no termina de aclarar si en tal financiación ha de incluirse o no el Fondo de Cooperación. Los cálculos ilustrativos realizados en de la Fuente (2009) suponían que sí. Tras releer el texto y recabar algunas opiniones ahora me inclino más bien por la hipótesis contraria (dado que el Fondo de Cooperación no se cita hasta un artículo posterior). Sin embargo, como veremos enseguida, el nuevo texto incluye también una referencia conjunta a los dos Fondos de Convergencia que, por una parte, confirma la impresión de que el Fondo de Cooperación no se computa en primera instancia a la hora de determinar los beneficiarios del Fondo de Competitividad pero que, por otra, tiene casi exactamente las mismas implicaciones prácticas que tendría el invertir el orden de aplicación de los dos Fondos.

Volviendo al segundo criterio de elegibilidad para el Fondo de Competitividad, el proyecto define un *índice de capacidad fiscal* relativa por habitante ajustado, $ICFRPHA$, que se construye de la forma siguiente:

$$(1) \quad ICFRPHA_{it} = 0.75 + 0.25 \frac{CFPHA_{it}}{CFPHA_t}$$

donde $CFPHA_{it}$ es la capacidad fiscal por habitante ajustado en la región i (esto es, el cociente entre la capacidad fiscal definida arriba y la población ajustada) y $CFPHA_t$ el promedio de la misma variable en el conjunto del territorio común. Por lo tanto, $ICFRPHA_{it}$ no es realmente un indicador de lo que podríamos llamar la capacidad fiscal bruta de la región i sino de su posición financiera una vez se ha aplicado el Fondo de Garantía, lo que se traduce en la nivelación del 75% de los recursos tributarios por habitante ajustado de todas las comunidades autónomas. En este sentido, podríamos identificar aproximadamente el índice de capacidad fiscal con la financiación relativa que le correspondería a cada región "por fórmula", si incluimos en ésta expresión además de la fórmula de reparto del Fondo de Garantía propiamente dicha, los recursos tributarios no sujetos a nivelación que retiene cada autonomía (aunque calculados con

un criterio ligeramente distinto del habitual con el fin de penalizar a las regiones que utilicen a la baja su capacidad normativa).

El texto define también un *índice de financiación* relativa por habitante ajustado

$$(2) \text{IFRPHA}_{it} = \frac{\text{FHPHA}_{it}}{\text{FHPHA}_t}$$

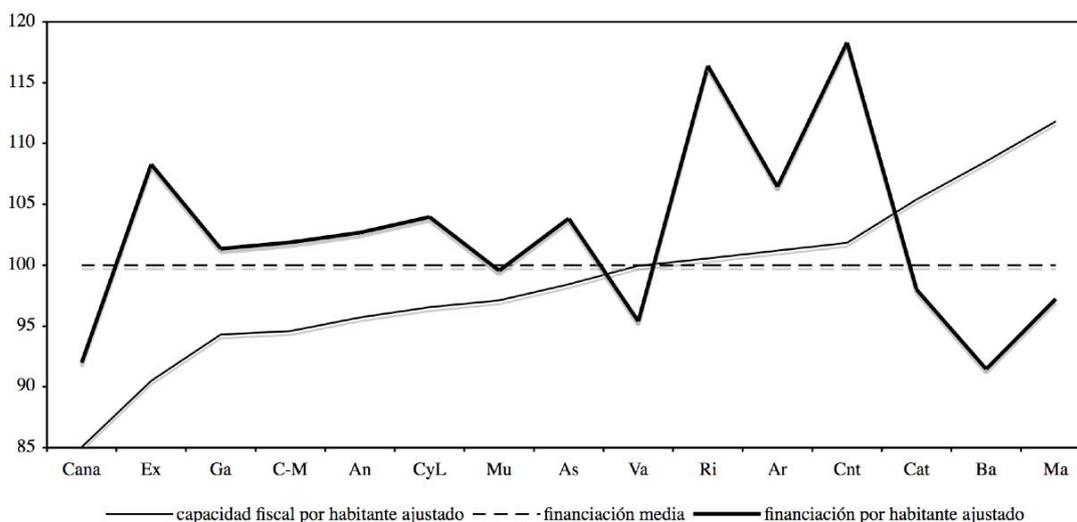
donde FHPHA_{it} es la financiación homogénea (previa a la aplicación del Fondo de Competitividad) por habitante ajustado y FHPHA_t el promedio de la misma variable en el conjunto de las comunidades de régimen común.

Los criterios de elegibilidad para el Fondo de Competitividad se fijan en el Proyecto en términos de estos dos índices. Serán beneficiarias del Fondo aquellas regiones cuyo índice de financiación relativa sea inferior a la unidad o al correspondiente índice de capacidad fiscal relativa. Esto es, la región i será beneficiaria del Fondo de Competitividad en el año t si y sólo si

$$(3) \text{IFRPHA}_{it} \begin{cases} < 1 \text{ o} \\ < \text{ICFRPHA}_{it} \end{cases} \Leftrightarrow \text{IFRPHA}_{it} < \text{Max}\{1, \text{ICFRPHA}_{it}\}$$

El texto añade una restricción que no termina de especificar: a efectos de la aplicación del Fondo de Competitividad, el índice de capacidad fiscal por habitante ajustado no podrá superar un valor máximo que, sin embargo, no se especifica en la ley (art. 23.4, pp. 20). Si no se trata de una errata, supongo que la idea es que el tope se fije anualmente en la ley de Presupuestos – una solución que no parece la más adecuada en un proyecto que debería fijar reglas claras y estables para el funcionamiento del sistema.

Gráfico 1: Índices utilizados para determinar los beneficiarios del Fondo de Competitividad, 2007



Trabajando con datos de 2007, el Gráfico 1 y el Cuadro 2 muestran los valores de las variables relevantes a efectos de establecer las regiones beneficiarias del Fondo de Competitividad. Para construir el índice de financiación por habitante ajustado he tenido en cuenta únicamente lo que

en de la Fuente (2009) se denomina la financiación básica de cada región, excluyendo por tanto el Fondo de Cooperación.

Comparando el Cuadro 2 con el Cuadro 9 de de la Fuente (2009), vemos que la única diferencia entre ambos es que, debido a la exclusión del Fondo de Cooperación, Murcia aparece ahora entre las regiones beneficiarias del Fondo de Competitividad. Como veremos enseguida, sin embargo, esto termina no teniendo ningún efecto práctico con la redacción actual del Proyecto.

Cuadro 2: Determinación de las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad con datos de 2007

	<i>financiación por habitante ajustado</i>	<i>Índice de financiación por hab. aj.</i>	<i>Índice de capacidad fiscal pha</i>	<i>financ. < media</i>	<i>financiación < capacidad fiscal</i>	<i>beneficiarios</i>
<i>Cataluña</i>	2,755	98.0	105.4	X	X	X
<i>Galicia</i>	2,849	101.3	94.3			
<i>Andalucía</i>	2,887	102.7	95.7			
<i>Asturias</i>	2,920	103.8	98.4			
<i>Cantabria</i>	3,326	118.3	101.8			
<i>La Rioja</i>	3,273	116.4	100.5			
<i>Murcia</i>	2,799	99.6	97.1	X		X
<i>Valencia</i>	2,682	95.4	99.9	X	X	X
<i>Aragón</i>	2,994	106.5	101.2			
<i>C.- Mancha</i>	2,865	101.9	94.6			
<i>Canarias*</i>	2,587	92.0	85.1	X		X
<i>Extremadura</i>	3,045	108.3	90.5			
<i>Baleares</i>	2,572	91.5	108.6	X	X	X
<i>Madrid</i>	2,734	97.2	111.8	X	X	X
<i>Cast. y León</i>	2,923	104.0	96.5			
<i>promedio</i>	2,812	100.0	100.0			

Notas:

- Las cifras de financiación básica por habitante ajustado son ligeramente distintas de las que se recogen en el Cuadro 9 de de la Fuente (2009) en parte porque ahora no se incluye el Fondo de Cooperación y en parte porque he incorporado una pequeña partida que se había omitido en el trabajo citado. Se trata de las transferencias del ISM para financiar ciertas competencias transferidas antes de 2002 que pasan ahora a integrarse en el sistema ordinario de financiación.

- (*) En el caso de Canarias, la financiación no incluye los llamados recursos REF y no se realiza el ajuste al que se hace referencia en la Disposición Adicional segunda del Proyecto (sobre esto, véase la sección 5).

Cuadro 3: Distribución preliminar del Fondo de Competitividad con datos de 2007 millones de euros

	<i>población ajustada</i>	<i>peso</i>	<i>asignación preliminar</i>
<i>Cataluña</i>	7,117,437	32.2%	990
<i>Murcia</i>	1,365,915	6.2%	190
<i>Valencia</i>	4,783,008	21.6%	665
<i>Canarias</i>	2,093,063	9.5%	291
<i>Baleares</i>	1,033,742	4.7%	144
<i>Madrid</i>	5,703,404	25.8%	793
<i>Total</i>	22,096,570	100.0%	3,074

Tal como contemplaba el Acuerdo del CPFF, una vez determinadas las comunidades beneficiarias, el Fondo de Competitividad se reparte en primera instancia entre las mismas en proporción a su población ajustada, con los resultados que se recogen en el Cuadro 3 (para el caso hipotético de que el Fondo se hubiese aplicado en 2007).

El reparto que se recoge en el Cuadro 3 sería, sin embargo, sólo preliminar pues el Proyecto establece algunos límites que pueden llevar a la introducción de correcciones a posteriori. La redacción de la disposición es bastante confusa en este punto.² Mi interpretación es la siguiente: una vez realizado el reparto preliminar del Fondo de Competitividad, se revisará el índice de financiación relativa por habitante ajustado, añadiendo a la financiación básica de cada región la dotación provisional del Fondo de Competitividad que le corresponde, así como su participación en el Fondo de Cooperación.³ Si una vez así revisado el índice de financiación dejase de cumplirse la condición (dada en (3)) en virtud de la cual la región es beneficiaria del Fondo de Competitividad, se le retirará a la misma la parte de la asignación preliminar necesaria para conseguir que la condición relevante se cumpla con igualdad estricta, o el importe total de la asignación si la condición ya se incumpliese al añadir el Fondo de Cooperación. Esto es, en el caso de aquellas regiones cuya financiación por habitante ajustado antes de la aplicación del Fondo es inferior a la media, la asignación que les pueda corresponder no podrá situarlas por encima de la media (salvo que ya lo estén al añadir el Fondo de Cooperación), y en el caso de las que son elegibles por tener un índice de financiación inferior a su índice de capacidad fiscal, los recursos de estos Fondos no podrán situarlas por encima de esta última referencia. Una cosa que el texto no deja clara es si los índices de financiación deberán recalcularse “desde cero” tras incorporar las asignaciones preliminares de los Fondos de Convergencia o si, por el contrario, el índice se recalculará dividiendo la financiación revisada de cada región por el valor medio de la financiación básica por habitante ajustado (sin incluir aquí los Fondos de Convergencia). En lo que sigue, utilizaré el segundo procedimiento, esto es, actualizaré el numerador del índice de financiación para las regiones beneficiarias, pero no su denominador, que seguirá siendo la financiación media antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia.

El Cuadro 4 resume la información y los cálculos necesarios para realizar los ajustes que se establecen en el Proyecto. Sumando a la financiación básica de cada región beneficiaria (columna [1]) la asignación preliminar del Fondo de Competitividad y su participación en el Fondo de Cooperación (columnas [2] y [3]), medidas todas ellas en euros por habitante

² El texto dice literalmente lo siguiente (art. 23.5, p. 20):

“Cuando el índice que resulta de dividir la financiación homogénea de la Comunidad Autónoma por habitante ajustado, una vez adicionada su participación en los Fondos de Convergencia autonómica, por la financiación homogénea por habitante ajustado media, alcance el índice de capacidad fiscal con el límite establecido en ley, o la unidad en el supuesto de ser el índice de capacidad fiscal menor que 1, la Comunidad Autónoma habrá alcanzado el objetivo del Fondo de Competitividad en ese año, no recibiendo mas fondos por este concepto.”

Obsérvese que no se habla explícitamente de retirar fondos a ninguna comunidad sino sólo de no darle más. Sin embargo, más adelante se indica como se repartirá el remanente que exista tras alcanzar el objetivo deseado, lo que solo tiene sentido si se retira una parte de la asignación preliminar.

³ Aunque esto es lo que dice literalmente el texto, no descarto que se trate de una errata pues no parece demasiado lógico combinar ambos Fondos cuando sus objetivos son muy diferentes.

ajustado, obtenemos su financiación revisada por habitante ajustado (columna [4]). Esta magnitud se divide por la financiación básica media por habitante ajustado (última entrada de la primera columna) para obtener el índice revisado de financiación para cada región. Comparando este índice con el *índice objetivo* (columna [6]), definido como el máximo de 100 y del índice de capacidad fiscal, vemos que hay dos regiones (Valencia y Murcia) donde se incumple la restricción que establece el Proyecto al reparto preliminar puesto que su índice de financiación revisado es superior al objetivo. En el caso de Murcia, la condición relevante ya se incumple al añadir la dotación del Fondo de Cooperación, por lo que la asignación del Fondo de Competitividad ha de retirarse en su integridad. En el caso de Valencia, basta con reducir la asignación del Fondo de Competitividad en 10 euros por habitante ajustado (columna [7]). para no exceder el objetivo. Finalmente, la columna [8] muestra la cantidad total que habría que retirar a cada una de estas regiones, en millones de euros. Esta cifra se calcula multiplicando la columna anterior por la población ajustada de cada región.

Cuadro 4: Comprobación de los límites fijados al reparto preliminar del Fondo de Competitividad, euros por habitante ajustado e índices

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]
	<i>financiación básica</i>	<i>asignación preliminar Fdo. Comp.</i>	<i>Fdo. Coop.</i>	<i>total</i>	<i>índice revisado de financ.</i>	<i>índice objetivo</i>	<i>a retirar, euros por hab. aj.</i>	<i>a retirar, Meuros</i>
<i>Cataluña</i>	2,755	139	0	2,894	102.9	105.4	0	0
<i>Murcia</i>	2,799	139	47	2,985	106.2	100.0	139	190
<i>Valencia</i>	2,682	139	0	2,821	100.3	100.0	10	46
<i>Canarias</i>	2,587	139	0	2,726	96.9	100.0	0	0
<i>Baleares</i>	2,572	139	0	2,711	96.4	108.6	0	0
<i>Madrid</i>	2,734	139	0	2,873	102.2	111.8	0	0
<i>promedio/total</i>	2,812							236

Cuadro 5: Reparto hipotético del Fondo de Competitividad en 2007, resumen

	<i>ronda 1 millones</i>	<i>corrección millones</i>	<i>ronda 2 millones</i>	<i>total millones</i>	<i>total, euros por hab. aj.</i>
<i>Cataluña</i>	990	0	105	1,096	154
<i>Murcia</i>	190	-190	0	0	0
<i>Valencia</i>	665	-46	0	619	129
<i>Canarias</i>	291	0	31	322	154
<i>Baleares</i>	144	0	15	159	154
<i>Madrid</i>	793	0	84	878	154
<i>Total</i>	3,074	-236	236	3,074	

El remanente resultante de la posible revisión de la asignación preliminar (236 millones de euros en el caso hipotético de 2007) se reparte entre el resto de las regiones beneficiarias en proporción a su población ajustada, repitiéndose la operación tantas veces como sea necesario para agotar los fondos disponibles. Con los datos que estamos manejando, basta con una

segunda iteración para completar el proceso. El Cuadro 5 resume los resultados de las distintas fases del proceso y el reparto final de la dotación del Fondo. El Cuadro muestra magnitudes totales en millones de euros, excepto en su última columna, donde se ofrecen las dotaciones totales por habitante ajustado que corresponden a cada región.

Concluyo este apartado con algunos comentarios sobre la lógica de las novedades que introduce el Proyecto en relación con el Fondo de Competitividad. Antes que nada, hay que decir que si bien todas ellas pueden considerarse desarrollos legítimos de previsiones incluidas en el Acuerdo, no hubiese estado de más que el Gobierno hubiese presentado el sistema con todos sus detalles al CPPF antes de recabar el apoyo de las comunidades autónomas. En cuanto al contenido de las nuevas disposiciones, hay que distinguir entre varios aspectos. Tengo mis dudas sobre la introducción de la distinción entre capacidad tributaria y capacidad fiscal como forma de establecer un mecanismo que penalice la competencia fiscal a la baja. En primer lugar, no estoy convencido de que sea necesario desincentivar la competencia fiscal entre las comunidades autónomas cuando éstas ya soportan íntegramente los costes derivados de una rebaja tributaria que afecte a los impuestos o tramos cedidos.⁴ Pero dejando esto de lado, la efectividad del instrumento elegido para ello resulta más que dudosa. La corrección a la baja de la capacidad tributaria que el Proyecto introduce para las comunidades que reduzcan su presión fiscal sólo afectaría a aquellas regiones ricas que cuenten con niveles de financiación superiores al promedio (esto es, a aquellas en las que el objetivo del Fondo viene determinado por su indicador de capacidad fiscal) y a las que corresponda en la primera ronda de reparto del Fondo una dotación suficiente para llevarlas hasta el límite impuesto por su indicador de capacidad fiscal. Con datos de 2007, no hay ninguna región que cumpla estas condiciones (véase el Cuadro 4) y es muy dudoso que llegue a haberla en los próximos años.⁵

En mi opinión, el resto de las modificaciones apunta en la dirección correcta, aunque no altera la condición de parche a posteriori de un Fondo que no habría sido necesario si el sistema se hubiese diseñado mejor. El nuevo índice de capacidad fiscal neta (tras la aplicación del Fondo de Garantía) que se introduce en el Proyecto es seguramente, y con la salvedad ya indicada, una referencia más razonable que la capacidad fiscal bruta a la hora de establecer los beneficiarios del Fondo, o al menos es más coherente con los criterios de reparto que orientan (teóricamente) el núcleo del sistema. También parece razonable imponer la restricción de que la dotación del Fondo no puede llevar a ninguna región por encima del objetivo de financiación determinado por la media o por la capacidad fiscal neta. En este sentido, lo más lógico habría sido modular la asignación del Fondo en función de la distancia existente entre la financiación pre-Fondo de cada región y el citado objetivo, utilizando un procedimiento similar al que se aplica en el caso

⁴ Una posible excepción es el Impuesto de Sucesiones, cuya cesión no ha sido en mi opinión una buena idea debido a la elevada movilidad potencial de su base imponible. La corrección de este problema, sin embargo, exigiría medidas específicas (posiblemente a través de la regulación de los puntos de conexión del tributo, tal como se apunta en el art. 28.1 del Proyecto) y no un mecanismo que penalice de forma indiscriminada la utilización a la baja de la capacidad normativa autonómica en materia tributaria.

⁵ Como ya he apuntado más arriba, una consideración adicional a tener en cuenta es que, dada la forma en la que la recaudación normativa se calcula en nuestro país, los ingresos tributarios reales de una comunidad podrían caer por debajo de su recaudación normativa no sólo como resultado de una rebaja de la presión fiscal sino también por accidente. En cualquier caso, éste es más una razón para abordar el cálculo de esta magnitud de una forma más cuidadosa que un argumento en contra de la provisión que estamos discutiendo.

del Fondo de Cooperación. Sin embargo, el procedimiento adoptado permite al menos evitar los resultados más extremos que podrían derivarse de un reparto del Fondo en proporción estricta a la población ajustada y puede redirigir parte de los recursos hacia las regiones que están más lejos del objetivo.

3.2. Medidas correctoras para determinadas regiones

La disposición adicional tercera (DA3) del Proyecto faculta al Gobierno para establecer compensaciones a favor de aquellas regiones que, combinando un Fondo de Suficiencia negativo con un saldo neto negativo del Fondo de Garantía (esto es, una participación en este Fondo inferior a su contribución al mismo), no alcancen el nivel medio de financiación por habitante ajustado después de la aplicación del Fondo de Competitividad.

La disposición es desafortunada por varios motivos. Traducida al lenguaje coloquial, viene a decir lo siguiente: si te quedas por debajo de la media, te lo arreglamos, pero sólo si eres rico y si nos da la gana. Resulta cuestionable, en primer lugar, que la posibilidad de acceder a fondos adicionales se restrinja a las comunidades de mayor renta (que son las que presentarán valores negativos del Fondo de Suficiencia y del saldo neto del Fondo de Garantía), aunque una vez se acepta el principio de nivelación parcial la restricción no chirría demasiado. En segundo lugar, para que el precepto sea consistente con la regulación del Fondo de Competitividad, habría que hacer una de las dos cosas siguientes: o bien añadir un límite adicional que impida que la compensación pueda situar a una región por encima de la financiación media por habitante ajustado, o bien cambiar la condición de elegibilidad de modo que se refiera a las regiones con un índice de financiación relativa inferior a su índice de capacidad fiscal y no a la unidad. Finalmente, la discrecionalidad absoluta que se otorga al Gobierno para establecer las compensaciones y fijar su cuantía dentro del límite fijado introduce un elemento inaceptable de arbitrariedad en el sistema. Como mínimo, debería establecerse alguna regla que obligue a tratar de la misma forma a todas las comunidades que estén en una situación similar. Una posibilidad sería la de establecer que la compensación se fijará para todas las comunidades elegibles aplicando un porcentaje único, que fijaría el Gobierno, a la brecha existente entre su financiación y el objetivo fijado, definiendo éste en términos de la distancia a la media o al índice de capacidad fiscal de cada territorio.

Un problema adicional es que la referencia a la financiación media por habitante ajustado es potencialmente ambigua, pues no se aclara si se refiere a la financiación media por habitante incluyendo todos los recursos del sistema o la media antes de incorporar los Fondos de Convergencia. El Cuadro 6 ilustra el problema. En él se muestra la financiación por habitante ajustado de cada comunidad tras la aplicación de los Fondos de Convergencia así como dos índices alternativos contruidos a partir de esta magnitud: el índice de financiación revisado que he construido para la segunda etapa del reparto del Fondo de Competitividad (tomando como base igual a 100 la financiación media previa a la incorporación de los Fondos de Convergencia) y el índice estándar de financiación relativa total, en el que la base es la financiación media por habitante ajustado considerando todos los recursos del sistema. Como se observa en el Cuadro, qué regiones son elegibles para las ayudas complementarias depende

del índice que se utilice. Con el primero de ellos, de las tres regiones que tienen Fondo de Suficiencia negativo (en negrita en el cuadro), sólo Baleares podría optar a la compensación, mientras que con el segundo se incorporarían también Madrid y Cataluña.

Cuadro 6: Financiación por habitante ajustado, total sistema, 2007 e índices

	<i>financiación básica</i>	<i>Fondos de Convergencia</i>	<i>financiación total sistema</i>	<i>índices de fin. total sistema</i>	
				<i>base = fin. básica media</i>	<i>base = fin. total media</i>
<i>Cantabria</i>	3,326	37	3,364	119.6	115.3
<i>La Rioja</i>	3,273	0	3,273	116.4	112.2
<i>Extremadura</i>	3,045	111	3,157	112.3	108.2
<i>Aragón</i>	2,994	30	3,024	107.5	103.6
<i>Asturias</i>	2,920	102	3,022	107.5	103.6
<i>Castilla y León</i>	2,923	96	3,020	107.4	103.5
<i>Galicia</i>	2,849	104	2,954	105.0	101.2
<i>Andalucía</i>	2,887	50	2,937	104.5	100.7
<i>C. - La Mancha</i>	2,865	46	2,911	103.5	99.8
<i>Cataluña</i>	2,755	154	2,909	103.5	99.7
<i>Madrid</i>	2,734	154	2,888	102.7	99.0
<i>Murcia</i>	2,799	47	2,846	101.2	97.5
<i>Valencia</i>	2,682	129	2,812	100.0	96.3
<i>Canarias*</i>	2,587	154	2,741	97.5	93.9
<i>Baleares</i>	2,572	154	2,726	96.9	93.4
<i>promedio</i>	2,812	107	2,918	103.8	100.0

(*) No incluye los recursos REF.

Cuadro 7: Financiación por habitante ajustado en 2007 incluyendo el REF canario y las máximas compensaciones posibles bajo la DA3

	<i>fin. total sistema</i>	<i>REF Canarias</i>	<i>subtotal</i>	<i>índice</i>	<i>comp. max. DA3</i>	<i>total</i>	<i>índice</i>
<i>Cantabria</i>	3,364		3,364	114.8		3,364	113.3
<i>La Rioja</i>	3,273		3,273	111.7		3,273	110.2
<i>Extremadura</i>	3,157		3,157	107.7		3,157	106.3
<i>Madrid</i>	2,888		2,888	98.5	206	3,093	104.2
<i>Aragón</i>	3,024		3,024	103.2		3,024	101.8
<i>Asturias</i>	3,022		3,022	103.1		3,022	101.8
<i>Castilla y León</i>	3,020		3,020	103.0		3,020	101.7
<i>Baleares</i>	2,726		2,726	93.0	288	3,014	101.5
<i>Canarias</i>	2,741	244	2,985	101.9		2,985	100.5
<i>Galicia</i>	2,954		2,954	100.8		2,954	99.5
<i>Andalucía</i>	2,937		2,937	100.2		2,937	98.9
<i>Cataluña</i>	2,909		2,909	99.3	27	2,937	98.9
<i>C. -La Mancha</i>	2,911		2,911	99.4		2,911	98.0
<i>Murcia</i>	2,846		2,846	97.1		2,846	95.8
<i>Valencia</i>	2,812		2,812	96.0		2,812	94.7
<i>promedio</i>	2,918	12	2,930	100.0	39	2,970	100.0

El Cuadro 7 muestra el importe máximo de la compensación por habitante ajustado (igual a la dotación por habitante ajustado del Fondo de Suficiencia, con el signo cambiado) que podría corresponder a cada región bajo la DA3 junto con otros agregados de financiación y los índices correspondientes. Con el fin de permitir una comparación homogénea entre todas las regiones, he incorporado a la financiación canaria los recursos REF y he calculado el índice de financiación relativa correspondiente. Las dos últimas columnas muestran la financiación total de cada comunidad y su posición relativa si todas las regiones que son elegibles para las compensaciones de la DA3 bajo el criterio más laxo recibiesen la máxima compensación posible. El coste adicional para el Estado de estas compensaciones ascendería a 1.667 millones de euros.

4. El Fondo de Cooperación

El Proyecto también introduce una nueva restricción que afecta al reparto del Fondo de Cooperación. Se establece, en particular, que ninguna región podrá recibir más del 40% del segundo tramo de este Fondo, destinado a las regiones con un crecimiento de la población inferior al 50% de la media de las comunidades de régimen común. En caso de darse esta circunstancia, el exceso sobre el 40% se añadiría al primer tramo del Fondo y se repartiría con los criterios establecidos para el reparto del mismo.

A diferencia de lo que sucede con las nuevas disposiciones que afectan al Fondo de Competitividad, no parece que exista asidero alguno en la versión publicada del Acuerdo del CPFF para introducir tal restricción, aunque esto no quiere decir que no sea razonable. Con datos de 2007, la restricción no tiene ningún efecto, por lo que los cálculos ilustrativos sobre un hipotético reparto del Fondo en ese año que se presentan en de la Fuente (2009) y que he utilizado más arriba no se verían afectados.

5. La aplicación del modelo en el caso de Canarias

Como hemos visto en de la Fuente (2009), el tratamiento que recibe Canarias bajo el actual sistema de financiación presenta algunas peculiaridades muy favorables para la comunidad que suelen justificarse apelando a la necesidad de compensar las desventajas que comporta su lejanía de la Península. En Canarias no se aplican buena parte de los tributos indirectos estatales (el IVA y algunos impuestos especiales). En contrapartida, existen figuras tributarias propias de las islas (el Impuesto General Indirecto Canario o IGIC, los arbitrios insulares y los impuestos canarios sobre los combustibles y de matriculación) que gravan las mismas bases a tipos más reducidos y cuyos rendimientos se reparten entre la administración autonómica y las corporaciones locales de las islas. Con el sistema de financiación todavía vigente, los rendimientos de estos tributos (los llamados recursos REF) no se deducen de las necesidades de gasto para calcular la dotación del Fondo de Suficiencia que corresponde a Canarias. De esta forma la Hacienda estatal absorbe el coste íntegro de la menor presión fiscal canaria, evitando que ésta se traduzca en una menor financiación de la comunidad autónoma y, además, las administraciones canarias obtienen unos recursos adicionales muy significativos fuera del sistema ordinario de financiación.

Puesto que el tema no se mencionaba en el Acuerdo, mi interpretación en de la Fuente (2009) era que esta peculiaridad canaria no se vería afectada por el nuevo modelo. Ésta es también la hipótesis que subyace a los cálculos que he presentado en secciones anteriores de esta nota. Sin embargo, el Proyecto contiene una disposición adicional (la segunda, DA2) que apunta hacia algún tipo de modificación en la aplicación del sistema de financiación al archipiélago que no estaba prevista en el Acuerdo. La redacción de la disposición, sin embargo, es enormemente confusa y no termina de dejar claro cuál sería el nuevo tratamiento de la región.

La disposición establece que, a efectos de determinar la aportación canaria al Fondo de Garantía, la “recaudación de Canarias por todos los recursos que integran la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas” (p. 37) se estimará aplicando al PIB de la comunidad el índice medio de presión fiscal autonómica (medida en términos normativos) sobre PIB del resto de las regiones de régimen común. Esto supondría imputar a la región unos ingresos tributarios ficticios muy importantes (2.429 millones de euros con datos de 2007) y se traduciría en una reducción muy significativa de la transferencia neta del Fondo de Garantía que percibiría la comunidad (1.702 millones de euros en 2007). Si esta pérdida de ingresos no se compensa por otras vías, la disposición supondrá un cambio radical, y seguramente excesivo, en la aplicación del sistema de financiación a las islas, con un muy notable perjuicio para la Hacienda canaria. No parece probable que el objetivo del Gobierno sea éste y mucho menos aún que un cambio de estas características se haya hurtado a la discusión del CPFF, incluyéndolo en el Proyecto sin previo aviso.

Por otra parte, tal como está redactada la DA, su efecto real sobre la financiación básica de Canarias sería prácticamente nulo porque, dado que la corrección sólo afecta en principio al cálculo del Fondo de Garantía, la pérdida de ingresos netos de esta fuente se compensaría plenamente en el momento inicial con un incremento equivalente del Fondo de Suficiencia. Esto es, dado que la financiación de Canarias en el año base se fija exógenamente (y es igual a las llamadas necesidades globales de financiación, calculadas a partir del *status quo* bajo el sistema actualmente vigente), su importe será independiente de lo que pueda pasar con el Fondo de Garantía canario. Los únicos efectos de la corrección serían por tanto de carácter dinámico y estarían ligados exclusivamente a la modificación de los pesos relativos de los Fondos de Garantía y de Suficiencia en la financiación canaria que resultaría de la corrección prevista en la disposición. Mas aún, si lo que pretendiera el Gobierno fuese imputar a Canarias, a todos los efectos, los ingresos ficticios calculados de la forma indicada, cabría argumentar que el *status quo* de Canarias en el año base debería también revisarse al alza en la misma cantidad, con lo que el impacto neto de la medida sería también nulo. En cualquier caso, por tanto, la disposición no tiene demasiado sentido en su redacción actual. Si lo que se pretende es mitigar en alguna medida el privilegio que supone el peculiar régimen fiscal de las islas, lo más lógico sería incluir los recursos REF en la capacidad tributaria a efectos del sistema de financiación, sin compensar los efectos de este cambio a través de la revisión del *status quo*.

Cuadro 8: Reparto hipotético del Fondo de Competitividad en 2007 tras excluir a Canarias

	<i>ronda 1</i> <i>millones</i>	<i>corrección</i> <i>millones</i>	<i>ronda 2</i> <i>millones</i>	<i>total</i> <i>millones</i>	<i>total, euros</i> <i>por hab. aj.</i>
<i>Cataluña</i>	1,094	0	132	1,226	172
<i>Murcia</i>	210	-210	0	0	0
<i>Valencia</i>	735	-47	0	688	144
<i>Baleares</i>	159	0	19	178	172
<i>Madrid</i>	876	0	106	982	172
<i>total</i>	3,074	-257	257	3,074	

La disposición también indica que la financiación de Canarias deberá “homogeneizarse” con la del resto de las comunidades de régimen común (presumiblemente por el mismo procedimiento indicado arriba) a efectos de la aplicación del Fondo de Competitividad. Una vez más, sin embargo, no está en absoluto claro lo que esto quiere decir en la práctica. Como ya hemos visto, si la homogeneización no modifica las necesidades globales de financiación, su efecto sería nulo también en este sentido. Si lo hace, sin embargo, Canarias podría verse excluida del reparto del Fondo. Bastaría para ello con aumentar su financiación a efectos del reparto del Fondo de Competitividad en un 25% del incremento imputado de su capacidad fiscal. En este caso, el reparto del Fondo de Competitividad sería el que se muestra en el Cuadro 8.

Referencias

- Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG, 2009). Proyecto de ley 121/000037. Proyecto de Ley 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. Serie A, proyectos de ley. Número 37-1, 18 de Septiembre.
<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, 2009). “Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas.” Madrid, 15 de julio.
<http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>
- de la Fuente, A. (2009). "El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.
http://fedea.es/030_Publicaciones_Principal.asp?z=3
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 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.
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>