

**LA FINANCIACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA:  
SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE REFORMA**

**informe preparado para la  
Confederación Española de Organizaciones Empresariales**

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

**Septiembre de 2010**

## Resumen

En el presente informe se realiza un análisis crítico del sistema español de financiación territorial y se avanzan una serie de recomendaciones para su reforma. La principal conclusión del trabajo es que el modelo actual no se adecua satisfactoriamente a los principios de igualdad, autonomía, responsabilidad y transparencia que deberían orientar su diseño y puede dificultar el cumplimiento de los objetivos básicos de la política macroeconómica. La solución de estos problemas exigiría una reforma en profundidad del sistema actual en la línea que se esboza en la parte final del documento.

En el análisis se distingue entre el subsistema de régimen común en el que se integran la mayoría de las comunidades autónomas y el subsistema foral que se aplica en el País Vasco y Navarra. El sistema de régimen común ha sido objeto recientemente de una reforma que ha introducido novedades importantes en su estructura y filosofía. En el lado positivo, la nueva ley se ha traducido en una distribución más equitativa de los recursos asignados a las regiones, reduciendo de forma apreciable la dispersión de la financiación por unidad de necesidad en relación con el sistema anterior. Otra mejora significativa ha sido la creación del Fondo de Garantía, un instrumento que, por primera vez en la historia del sistema, permite ir adaptando la financiación a las cambiantes circunstancias regionales, ofreciendo así a las comunidades autónomas un seguro parcial contra los riesgos ligados a la evolución de sus ingresos y sus necesidades de gasto. A pesar de que éstas son mejoras importantes, el balance global de la reforma no es positivo. El nuevo acuerdo no resuelve satisfactoriamente los problemas que obligaron a la reforma de su antecesor, es bastante más complejo y opaco que éste, introduce un mecanismo de nivelación parcial de dudoso encaje constitucional, opta por un reparto inicial incierto que podría ser difícilmente aceptable *ex-post* para algunas regiones, y no ha abordado otros problemas estructurales del sistema, incluyendo su excesiva sensibilidad al ciclo económico.

El sistema foral tampoco está libre de problemas. Tal como se ha implementado en la práctica, el modelo vasco-navarro de concierto o convenio supone una violación flagrante de la prohibición constitucional de que los regímenes autonómicos comporten privilegios económicos o sociales y constituye una fuente permanente de inestabilidad para el sistema de régimen común al ser percibido como un agravio comparativo en las regiones no forales de mayor renta, y en particular, en Cataluña. Según mis cálculos, la financiación por habitante del País Vasco es superior en un 60% a la media de las regiones de régimen común a igualdad de competencias y la situación no es muy distinta en Navarra. El origen de esta anomalía está en las leyes quinquenales del Cupo, donde los principios y procedimientos de valoración establecidos en la ley del Concierto se concretan de una forma muy discutible. Los problemas fundamentales que se detectan son dos. Primero, la valoración de las competencias estatales no asumidas por el País Vasco que se recoge en los anexos de las leyes quinquenales está fuertemente sesgada a la baja. Y segundo, el ajuste por IVA se realiza utilizando valores desfasados de los coeficientes que recogen el peso del País Vasco en el consumo nacional y en la base del impuesto. El efecto conjunto de ambos factores ha sido el de rebajar la contribución vasca a los gastos del Estado en 2.800 millones de euros en 2002 y en casi 4.500 millones en 2007, lo que supone respectivamente un 6,21% y un 6,89% del PIB del País Vasco.

Dado todo esto, resulta difícil evitar la conclusión de que el diseño del sistema de financiación regional sigue siendo un problema abierto que no tardará mucho en volver a ocupar un lugar preferente en la agenda política nacional. Es de esperar que la próxima reforma del modelo sea algo más meditada que la aprobada el pasado diciembre y sirva realmente para dotar de un diseño razonable a uno de los elementos más críticos de nuestra arquitectura legal. Para alcanzar este objetivo, será necesario realizar una serie de reformas que pueden agruparse en tres grandes líneas de actuación: garantizar el cumplimiento efectivo del principio de igualdad, reforzar la responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales y asegurar que el sistema contribuye a alcanzar los objetivos fundamentales de la política macroeconómica, o al menos que no dificulta su cumplimiento.

Entre las medidas recomendadas cabría destacar las siguientes:

- Corregir gradualmente el fuerte sesgo a la baja que existe actualmente en el cálculo de la aportación de los territorios forales a la hacienda central. Para ello no hace falta modificar las leyes del Concierto vasco y el Convenio navarro. Bastaría con que en las correspondientes leyes quinquenales se realizase una valoración razonable de las competencias que permanecen en manos del Estado, entre las que habría de incluirse la nivelación interregional, y se actualizasen los coeficientes que se utilizan para calcular el ajuste por IVA.
- Recuperar la garantía de igualdad de acceso de todos los ciudadanos al conjunto de los servicios públicos como principio básico orientador del diseño del sistema de financiación y asegurar su aplicación efectiva en la práctica. Con este fin, sería aconsejable eliminar el Fondo de Suficiencia (excepto como vehículo para la financiación de las competencias singulares) y los Fondos de Convergencia para repartir el conjunto de los recursos del sistema de acuerdo con la fórmula de necesidades de gasto que actualmente se aplica sólo a la dotación del Fondo de Garantía. Con el fin de evitar la necesidad de fuertes recortes en la financiación de algunas comunidades, convendría hacer una transición suave desde la asignación actual hasta la derivada de la fórmula.
- Introducir ciertos retoques en la actual fórmula de necesidades de gasto, incluyendo la recuperación de una partida que permita sufragar los costes fijos ligados a las instituciones de autogobierno y a ciertos servicios autonómicos así como la introducción de una corrección por diferencias en niveles de precios entre regiones.
- Desdoblar el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales en un tramo estatal y otro autonómico claramente diferenciados, abandonando los actuales porcentajes de cesión. Los dos tramos serían regulados de forma independiente, aunque manteniendo en manos del Estado la determinación de la base imponible y la gestión del impuesto.
- Dotar a las comunidades autónomas de competencias normativas sobre un tramo de los principales tributos indirectos y sobre los elementos de copago en sanidad, educación y otros servicios. Dada la oposición de la Comisión Europea a cualquier cambio normativo que pueda abrir la puerta a la existencia de tipos impositivos diferenciados regionalmente, el poder de decisión sobre el tramo autonómico del IVA y los Impuestos Especiales deberá ejercerse de forma colegiada por el conjunto de las comunidades autónomas, que habrán de fijar tipos uniformes en todo el territorio nacional.
- Establecer un Fondo de Estabilización Presupuestaria, que se nutriría con el "exceso" de recudación tributaria que se genera en la parte alta del ciclo económico y serviría para complementar los ingresos autonómicos en la parte baja del mismo.
- Reformar la legislación sobre estabilidad presupuestaria para fijar a las comunidades autónomas un objetivo de equilibrio presupuestario año a año similar al que ya tienen las corporaciones locales y para concretar las medidas extraordinarias que el Estado podrá imponer a las administraciones territoriales en situaciones de "emergencia presupuestaria."

## Índice

<b>Resumen ejecutivo</b>	5
<b>Cap. 1: Preliminares</b>	
1. Introducción	21
2. ¿Para qué sirve el sistema de financiación territorial?	22
2.1. Principios y consideraciones generales	22
2.2. Interacción con otros objetivos de política económica	24
- El contexto actual: retos de corto y largo plazo de la economía española	24
3. Un diagnóstico preliminar	27
<b>Cap. 2: La financiación de las comunidades autónomas de régimen común</b>	
1. Introducción	29
2. Antecedentes del sistema actual	30
3. Principales novedades del nuevo sistema	32
- Mayor participación autonómica en los grandes tributos estatales	33
- Más recursos para las comunidades autónomas	33
- Un mecanismo dinámico de reparto que permite compartir riesgos	33
- Nivelación parcial	34
- Un punto de partida incierto	34
4. ¿Cómo se determina la financiación? Una visión de conjunto	35
- La restricción inicial y sus implicaciones	36
5. Una primera valoración: un diseño mejorable	38
6. El Fondo de Garantía y la población ajustada	39
- Criterios de reparto	40
- ¿Es la nueva fórmula de necesidades de gasto mejor que la anterior?	41
- La población ajustada	42
7. El Fondo de Cooperación	43
8. El Fondo de Competitividad	44
- Construcción del indicador de capacidad fiscal	45
- Criterios de elegibilidad y reparto del Fondo	46
- Valoración	47
- Medidas correctoras para determinadas regiones	48
9. Resultados esperados del sistema en 2009	48
- ¿Cómo cambian las cosas con el nuevo sistema?	51
10. Las fuentes de financiación de las haciendas regionales y su grado de responsabilidad fiscal	56
- Un indicador de responsabilidad fiscal	56
11. Conclusión	57
<b>Cap. 3: El sistema foral</b>	
1. Introducción	59
2. El cálculo del cupo y sus ajustes	60
2.1. El cupo del año base y la corrección por déficit e ingresos no concertados	60
2.2. Los ajustes por IVA e Impuestos Especiales	63
3. ¿Está bien calculado el cupo?	64
3.1. La corrección por déficit	64
3.2. La valoración de las cargas no asumidas	65
- El tratamiento de la nivelación regional	68
- Implicaciones para el cálculo del cupo	69
3.3. El ajuste por IVA	70
4. Implicaciones para los saldos fiscales y la financiación comparada	72
- Financiación por habitante a competencias homogéneas: el País Vasco vs. territorio común	73
5. Conclusión	76

<b>Cap. 4: Propuestas para una reforma necesaria</b>	
1. Introducción	77
2. Garantizar la igualdad efectiva en el acceso a los servicios públicos	77
- Corregir la anomalía foral en términos de resultados	77
- Recuperar el principio de nivelación total	78
- Aplicar realmente la fórmula de necesidades de gasto	79
- ¿Retoques adicionales en la fórmula de necesidades de gasto?	80
3. Reforzar el principio de responsabilidad fiscal	81
- Competencias normativas colegiadas sobre los impuestos indirectos	81
- Mayor visibilidad de los tramos autonómicos de los impuestos compartidas	83
- Una restricción presupuestaria regional más dura	83
- Poder de decisión sobre el grado de copago en sanidad y otros servicios	84
4. El Estado del Bienestar y la financiación de las autonomías	84
- Un Fondo de Estabilización para los servicios esenciales	87
5. Sobre las leyes de estabilidad presupuestaria	88
- Poderes claros para el Estado en emergencias fiscales	89
6. Conclusión	90
<b>Anexo 1: La financiación de los municipios</b>	92
1. Los tributos municipales	93
2. Las transferencias estatales a los municipios	95
2.1. Transferencias estatales a las ciudades grandes	96
2.2. Transferencias al resto de los ayuntamientos	96
3. Valoración y propuestas	97
- Clarificar las competencias de los ayuntamientos	97
- Un claro déficit de equidad horizontal	98
<b>Anexo 2: Reglas fiscales y restricciones al endeudamiento</b>	
1. Límites a los déficits presupuestarios	102
2. Restricciones al acceso al crédito	103
<b>Referencias bibliográficas</b>	104

## RESUMEN EJECUTIVO

En menos de treinta años, España ha pasado de tener una estructura administrativa casi completamente centralizada a situarse entre los países más descentralizados de la OCDE, por delante de muchas naciones con una larga tradición federal. Con datos de 2007, las comunidades autónomas eran con diferencia la mayor de las administraciones españolas, absorbiendo un 36% del gasto total de las mismas y un 54% de su personal. Sumando autonomías y entes locales, las administraciones territoriales representan actualmente la mitad del gasto del sector público español y tres cuartas partes de su personal y gestionan los servicios públicos con una incidencia más directa sobre el bienestar de los ciudadanos, incluyendo la sanidad, la educación y los servicios sociales.

### **1. ¿Para qué sirve el sistema de financiación territorial?**

En este contexto, el sistema de financiación de las administraciones territoriales se convierte en una pieza enormemente importante de nuestro marco legal cuyo correcto diseño es vital para garantizar el buen funcionamiento del Estado autonómico. Esta afirmación tiene varias facetas cuyo análisis servirá de base para la valoración del sistema y para la formulación de las propuestas de reforma del mismo que se recogen en el presente informe.

En primer lugar, el sistema de financiación es el componente de nuestro sistema legal que tiene que hacer consistentes entre sí dos principios constitucionales básicos: la autonomía y la igualdad. Los gobiernos regionales han de tener los medios necesarios para poder hacer cosas distintas que se adecuen a las diversas preferencias y necesidades de sus ciudadanos. Para ello, necesitan tener no sólo la capacidad de gastar de forma distinta, sino también la posibilidad de subir o bajar impuestos. Pero todo esto tiene que ser compatible con la igualdad de derechos y deberes que la Constitución garantiza a todos los ciudadanos y que debe extenderse, en particular, a las condiciones de acceso a los servicios públicos de titularidad autonómica y local.

La segunda cosa importante que el sistema de financiación tiene que garantizar es que todas las administraciones, tanto la central como las territoriales, rinden cuentas correctamente a sus ciudadanos y tienen por tanto los incentivos adecuados para maximizar su bienestar. Para ello es importante que el sistema haga transparente el nexo que existe entre impuestos y servicios – esto es, que las administraciones que gastan sean también las que piden dinero al ciudadano y soportan por tanto el coste político de recaudar los tributos con los que luego se financian los servicios públicos. Cuando no es así, es muy fácil que los intereses de los gobernantes dejen de estar alineados con los de los ciudadanos, generándose así disfunciones que pueden afectar a todos los niveles de gobierno.

Finalmente, también hay que exigirle al sistema de financiación territorial que contribuya a alcanzar los objetivos básicos de la política macroeconómica, o al menos que no dificulte su cumplimiento. Dado el tamaño que han alcanzado las administraciones territoriales en nuestro país, resulta evidente que su actuación conjunta tiene implicaciones macroeconómicas y podría llegar a comprometer la capacidad de la administración central para

diseñar y ejecutar una política efectiva de estabilización o para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de nuestras finanzas públicas.

## **2. Un sistema dual de financiación regional**

En España no existe un único sistema de financiación regional sino dos muy diferentes. Uno de ellos, el llamado *sistema foral*, se aplica sólo en el País Vasco y en Navarra, mientras que en el resto del país rige el *sistema ordinario* o *de régimen común*, que se aplica con algunas peculiaridades en el caso de Canarias. Los dos sistemas siguen lógicas muy diferentes. El Estado mantiene el control directo sobre buena parte de los rendimientos tributarios generados en "territorio común" y utiliza estos recursos para financiar sus propias competencias y para complementar los ingresos de las comunidades autónomas no forales de menor renta. En las comunidades forales, por contra, son las haciendas territoriales las que recaudan la práctica totalidad de los tributos (excluyendo las cotizaciones sociales) y después transfieren al Estado una cuota que en principio debería cubrir la parte del coste de las competencias que el Estado continúa ejerciendo en todo el territorio nacional que les corresponde pagar a dichas comunidades en base a su renta.

## **3. El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común**

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común ha sido recientemente objeto de una reforma que ha introducido algunas novedades importantes en su diseño y filosofía. Una de ellas es un incremento significativo en el peso de las cesiones tributarias en relación a las transferencias estatales como fuente de financiación regional, que viene acompañado de un aumento de las competencias autonómicas para regular ciertos aspectos de los tributos cedidos. El Acuerdo también aumenta en unos 11.000 millones el volumen total de recursos del sistema y modifica los vehículos y los criterios que se utilizan para repartir tales recursos entre territorios. La principal novedad en este sentido es la creación de tres nuevos Fondos que, junto con un Fondo de Suficiencia que conserva su estructura preexistente, canalizarán transferencias estatales hacia las comunidades autónomas y redistribuirán ingresos tributarios entre ellas.

El más importante de los nuevos Fondos es el llamado Fondo de Garantía (de Servicios Públicos Fundamentales). Este Fondo se nutrirá con un 75% de los ingresos tributarios teóricos de las comunidades autónomas y con una aportación del Estado. Sumando ambas partidas, el Fondo de Garantía (FG) absorberá algo más del 70% de los recursos del sistema, que se repartirán año a año entre autonomías en proporción a sus necesidades estimadas de gasto. Los recursos derivados del FG y del 25% de los ingresos tributarios autonómicos que no se integran en el mismo se complementan a través de un Fondo de Suficiencia similar al existente en el sistema anterior y de dos nuevos Fondos de Convergencia Autonómica que se financiarán con recursos del Estado. Como en el modelo anterior, el importe del Fondo de Suficiencia se fija de forma que la financiación de cada región en el año base (antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia) coincida con una cantidad pactada que en ningún caso puede ser inferior a la que habría resultado de la aplicación del sistema anterior.

Finalmente, los Fondos de Convergencia sirven para introducir algunos retoques finales en la distribución de recursos. Su objetivo declarado es el de promover la convergencia entre comunidades autónomas en términos de renta per cápita y de financiación por habitante ajustado (por los costes relativos de provisión de los servicios públicos). La primera tarea se encomienda al llamado Fondo de Cooperación y la segunda al Fondo de Competitividad.

### *El Fondo de Garantía*

Una de las novedades más positivas del nuevo modelo es la creación del Fondo de Garantía (FG). Como hemos visto, las comunidades autónomas aportarán el 75% de sus ingresos tributarios a una cesta común que se distribuirá año a año en proporción a la *población ajustada* de cada región. Esta última variable se calcula ponderando la población real de cada comunidad autónoma por una estimación del coste relativo por habitante de ofrecer en la misma un paquete estándar de servicios públicos -- esto es, por las *necesidades relativas de gasto* por habitante de cada región, calculadas de acuerdo con una fórmula que incluye las principales variables demográficas y geográficas que afectan a la demanda y a los costes unitarios de provisión de los principales servicios públicos de titularidad autonómica y que mejora en aspectos importantes la existente en el sistema anterior.

Otra mejora significativa es que, a diferencia de lo que ha venido ocurriendo hasta el momento, la fórmula de reparto del FG se aplicará año a año con los valores actualizados de la población y del resto de las variables de reparto y no una única vez en el momento en el que se pone en marcha el sistema. Se introduce así por primera vez en el modelo un mecanismo que permite ir adaptando la financiación a posibles cambios en las circunstancias regionales.

### *Nivelación parcial*

Otra novedad importante en lo que respecta a la aplicación de la fórmula de reparto es que ésta ya no se utiliza para distribuir el conjunto de los recursos del sistema sino únicamente la dotación del FG que, como hemos visto, supone menos del 75% del total. La parte de los ingresos tributarios autonómicos que no se integra en este Fondo no se reparte con criterios de necesidad sino de capacidad fiscal (cada uno se queda con lo que recauda), y también escapan al menos parcialmente a la lógica igualitaria del FG las transferencias estatales ligadas al Fondo de Suficiencia y a los Fondos de Convergencia. El nuevo Acuerdo supone, por tanto, el abandono de la filosofía de nivelación total que había inspirado a sus predecesores y la adopción de un mecanismo de *nivelación parcial* que no garantiza la igualdad de acceso de todos los ciudadanos al conjunto de los servicios públicos.

### *La restricción inicial y sus implicaciones*

Un aspecto importante y problemático del nuevo modelo es el procedimiento que se ha elegido para fijar el importe del Fondo de Suficiencia (FS). El FS del año base del nuevo sistema se determina de forma que la financiación de cada región (antes de aplicar los Fondos de Convergencia) sea igual a la suma de los resultados que se habrían obtenido en 2009 con el

modelo anterior y de la parte de la aportación adicional del Estado al sistema (excluyendo los Fondos de Convergencia) que corresponde a cada región de acuerdo con lo pactado entre las administraciones implicadas. Una vez fijadas las dotaciones del FS en el año base, éstas se hacen evolucionar al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado correspondientes a los tramos no cedidos del IRPF, el IVA y los impuestos especiales – una magnitud que, para abreviar, se suele denominar *el ITEn*.

La opción elegida para fijar la cuantía del FS tiene consecuencias importantes. En primer lugar, el procedimiento impone como punto de partida del sistema una asignación inicial que está lejos de ser consistente con los criterios de reparto que especifica el propio Acuerdo. Además, no existe garantía alguna de que las cosas vayan a mejorar con el tiempo pues el modelo no establece ningún mecanismo para ir acercando gradualmente la distribución de la financiación a lo que exigiría la fórmula. Así pues, el nuevo modelo conserva uno de los vicios fundamentales de su antecesor: la ausencia de un criterio claro de reparto de los recursos destinados a las administraciones regionales --o si se prefiere, la falta de operatividad del mismo, tanto a corto como a largo plazo.

En segundo lugar, la combinación de la restricción inicial con la norma de actualización del FS tiene una gran influencia sobre la dinámica del sistema. En particular, la restricción inicial neutraliza los efectos iniciales del Fondo de Garantía y de la capacidad tributaria de una forma tal que lo único que termina importando en la práctica a efectos de la determinación de la financiación en el futuro es el crecimiento de cada una de estas variables en relación con el crecimiento de los ingresos tributarios del Estado. Por ejemplo, las comunidades se quedan cada año con un 25% de sus ingresos tributarios que, en principio, no se someten a nivelación. Sin embargo, el sistema también les quita (a través del FS) el 25% de sus ingresos tributarios en el año base actualizados con el *ITEn*. Por lo tanto, una comunidad sólo obtendrá recursos netos por esta vía si su recaudación crece a un ritmo mayor que el *ITEn*.

### ***Un punto de partida incierto***

Un aspecto chocante del reciente Acuerdo tiene que ver con la elección del año base del nuevo sistema. Hasta el momento, se había tomado como año base un ejercicio para el que ya se disponía en el momento del acuerdo de toda la información necesaria para la puesta en marcha del nuevo sistema. En esta ocasión, sin embargo, se ha optado por un procedimiento diferente. Aunque tanto el Acuerdo como la nueva Ley afirman que el año base del nuevo sistema será 2007, de la lectura de ambos textos se desprende que el año base efectivo será en realidad 2009. En particular, ambos documentos exigen un recálculo completo de los elementos del sistema en 2009, incluyendo una cláusula de *statu quo* que se aplicará partiendo de los resultados del modelo anterior en ese año para fijar la financiación definitiva de cada región en el mismo sin referencia alguna a ejercicios anteriores. El procedimiento elegido introduce en el sistema un elemento innecesario de incertidumbre en un período de considerable turbulencia. En particular, los valores iniciales de los elementos del nuevo modelo, que a su vez condicionan toda la senda futura de ingresos regionales, son

magnitudes inciertas que no se conocerán con exactitud hasta que se practique en 2011 la liquidación del sistema correspondiente a 2009.

### *El Fondo de Cooperación*

El nuevo Fondo de Cooperación aporta recursos adicionales a regiones con niveles de renta inferiores al 90% del promedio del territorio común o con baja densidad de población. El objetivo declarado del Fondo es el de promover la convergencia en renta per cápita entre comunidades autónomas, favoreciendo “la inversión y el desarrollo en las comunidades con menor renta per cápita y con dinámica poblacional menos favorable.” Se trata de un objetivo sorprendente dado que la Constitución ya crea un instrumento específico con el mismo fin, el llamado Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que ofrece financiación condicionada para proyectos de inversión destinados a fomentar el desarrollo regional. También resulta sorprendente que se mezcle la dinámica poblacional (y la densidad de población) con el nivel de desarrollo, habida cuenta que no existe una relación clara entre una cosa y otra.

En términos generales, por tanto, el Fondo no tiene demasiado sentido. Hubiese sido preferible destinar sus recursos a reforzar el FCI, especialmente en un contexto en el que se prevé una rápida reducción de las transferencias que España recibe de los Fondos Estructurales europeos. De la misma forma, si se considera necesario mejorar la financiación de las regiones menos densamente pobladas, hubiese sido preferible incrementar el peso de la superficie en la fórmula de reparto del FG que recurrir a un instrumento *ad-hoc*.

### *El Fondo de Competitividad*

El nuevo Fondo de Competitividad introduce un retoque final en la distribución de recursos entre autonomías a favor de las regiones peor tratadas por el resto del sistema y, posiblemente, de las de mayor renta. La Ley establece un procedimiento complejo para el reparto de este Fondo. En primer lugar, resulta necesario calcular un indicador de capacidad fiscal que se construye de una forma peculiar con el objetivo (cuestionable y en cualquier caso fallido) de desincentivar la competencia fiscal entre autonomías. Seguidamente, se calcula la financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado de cada comunidad antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia. Las regiones elegibles para el Fondo serán aquellas cuyo indicador de financiación esté por debajo de la media del sistema o de su propio índice de capacidad fiscal si éste es superior al promedio. Una vez determinadas las regiones beneficiarias, la dotación del Fondo se reparte en primera instancia entre ellas en proporción a su población ajustada. Sin embargo, la Ley también establece una serie de restricciones sobre la cantidad de recursos que cada región puede percibir de los Fondos de Convergencia considerados conjuntamente que pueden exigir modificaciones de la asignación preliminar, dando lugar a un reparto en varias etapas.

El Fondo de Competitividad es básicamente un parche que no habría sido necesario si el legislador se hubiese decidido a aplicar realmente las normas de reparto recogidas en el Acuerdo, aunque también es cierto que el parche funcionará generalmente en la dirección correcta, reduciendo la desigualdad entre regiones en términos de financiación por unidad de

necesidad. El diseño del Fondo deja traslucir el sistema que el legislador realmente quisiera ver: tras aplicar el Fondo de Garantía, habría una transferencia de nivelación “a la canadiense” con cargo a la hacienda central que llevaría hasta el nivel medio de financiación por habitante ajustado a aquellas regiones que hubiesen quedado por debajo de esta referencia en la primera etapa, sin penalizar a las que hubieran quedado por encima. Hubiese sido perfectamente posible diseñar el sistema de forma que esta norma “ideal” se aplicase realmente, bien de forma inmediata o bien tras un período de transición, pero en vez de hacerlo así se ha dejado que la condición de *statu quo* se lleve por delante de forma permanente el deseado criterio de reparto.

### *¿Cómo cambian las cosas con el nuevo sistema?*

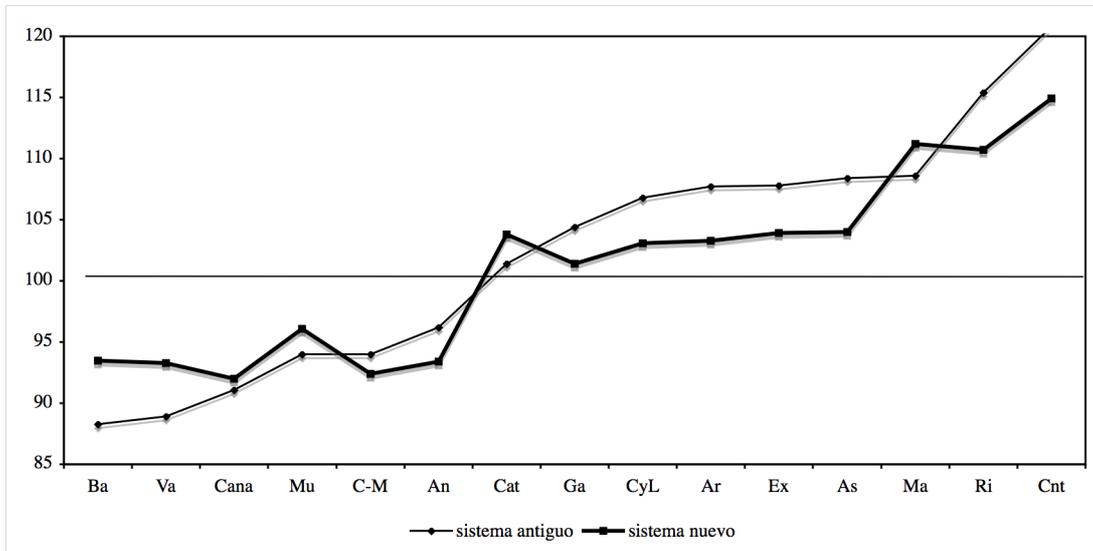
En los dos paneles del Gráfico 1 los resultados estimados del nuevo modelo en 2009 se comparan con los resultados estimados de su antecesor en el mismo año y con los resultados reales de este último modelo en 2007, trabajando siempre con índices de financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado. La primera de las comparaciones citadas nos permitirá aislar los efectos del cambio de sistema propiamente dicho y determinar si la reforma se ha traducido en una distribución más equitativa de los recursos destinados a las administraciones regionales. La segunda referencia es interesante porque es seguramente la que ancla las expectativas con las que los gobiernos regionales abordaron la negociación del reciente Acuerdo.

El primer panel del Gráfico sugiere que la reforma del sistema ha contribuido, en términos generales, a mejorar la equidad del reparto de recursos entre autonomías. En la mayor parte de los casos, las regiones que se situaban por debajo del promedio del sistema con el modelo anterior ganan terreno, mientras que las que estaban por encima del mismo retroceden en términos relativos, de forma que ambos grupos terminan acercándose a la financiación media por unidad de necesidad. El resultado neto de tales cambios es que la dispersión de la financiación por habitante ajustado estimada para 2009 con el nuevo sistema es significativamente menor que la que habríamos observado en el mismo año con el modelo anterior y se sitúa incluso por debajo del nivel correspondiente a 2007. Así pues, el reparto de los recursos adicionales que el Estado ha inyectado en el sistema no sólo neutraliza el aumento de la desigualdad que se habría producido con el modelo anterior, sino que incluso consigue dejarnos con una distribución algo más igualitaria que la que teníamos en 2007.

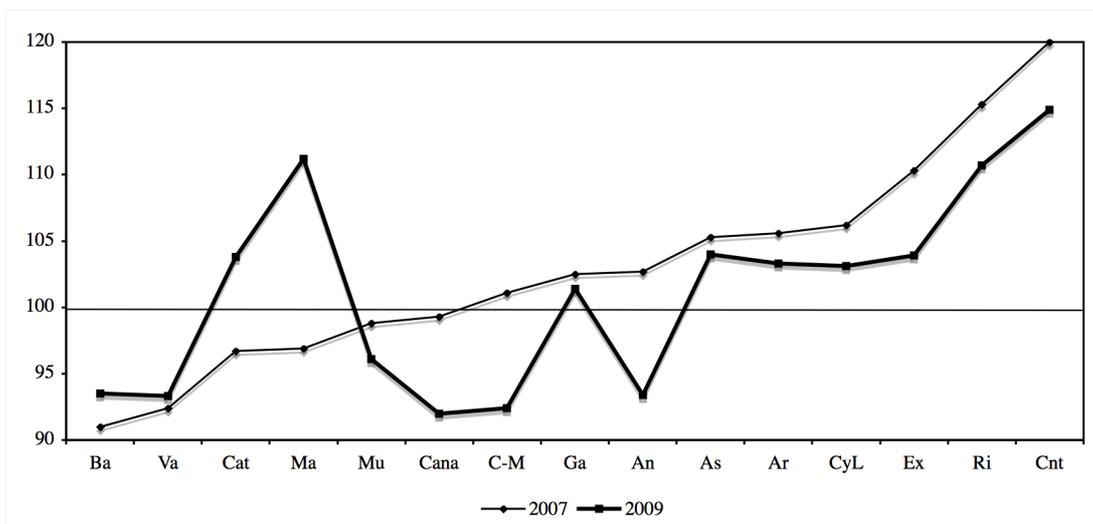
La positiva evolución de la dispersión de la financiación por habitante ajustado esconde, sin embargo, algunas cosas preocupantes. Examinando el primer panel del Gráfico, las principales objeciones que se pueden hacer al reparto de los recursos adicionales que se introducen con el nuevo Acuerdo son dos. La primera tiene que ver con los cuatro casos (Madrid, Cataluña, Andalucía y Castilla la Mancha) en los que el cambio de sistema sirve para alejar a ciertas regiones de la media, en vez de para acercarlas a ella. La segunda es que la reforma no reduce las disparidades preexistentes de financiación por unidad de necesidad tanto como habría sido posible con los muy considerables recursos adicionales que el Estado ha inyectado en el sistema.

**Gráfico 1: Financiación estimada por habitante ajustado a competencias homogéneas (media del territorio común = 100)**

**a. Sistema antiguo vs. sistema nuevo, año 2009**



**b. 2007 vs. 2009 con nuevo sistema**



- *Clave:* Ba = Baleares; Va = Valencia; Cat = Cataluña; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Cana = Canarias; C-M = Castilla la Mancha; Ga = Galicia; An = Andalucía; As = Asturias; Ar = Aragón; CyL = Castilla y León; Ex = Extremadura; Ri = Rioja y Cnt = Cantabria.

El segundo panel del gráfico muestra el cambio esperado en la posición relativa de cada comunidad entre 2007 y 2009 teniendo en cuenta tanto los efectos de la reforma del sistema como los derivados de la evolución de las distintas economías regionales. Los cambios observados en la cola superior de la distribución van en la dirección correcta y tienden a aplanar la línea que describe el reparto de la financiación. En el resto de la distribución, sin embargo, hay un poco de todo. Si mis previsiones se cumplen, algunas de las regiones peor financiadas en 2007 experimentarán mejoras significativas, pero no todas ellas lo harán. Así, Baleares y Valencia se mantendrían por debajo de 95, mientras que Madrid y Cataluña se situarían claramente por encima de 100. El caso de Madrid es, además, realmente llamativo pues ganaría 14,3 puntos y pasaría a situarse entre las regiones mejor financiadas cuando en 2007 estaba la cuarta por la cola. También resulta problemática la evolución de Canarias,

Castilla la Mancha y Andalucía, que perderían entre 7,3 y 9,3 puntos y caerían hasta los últimos puestos del *ranking* de financiación por habitante ajustado.

Con tales previsiones, resulta difícil evitar la sensación de que estamos desvistiendo un santo para vestir otro. Según mis proyecciones, Cataluña mejoraría muy significativamente, cumpliéndose así uno de los objetivos centrales de la reforma desde el punto de vista del Gobierno, pero las reglas que hacen esto posible implicarían en el caso de Madrid una ganancia seguramente excesiva que esta comunidad nunca ha reclamado y no conseguirían acercar a Valencia y a Baleares a la media. Para financiar las mejoras de Madrid y Cataluña, alguien tiene que perder posiciones. Con toda probabilidad, una parte del sacrificio vendría de regiones muy bien financiadas hasta el momento (Cantabria, Rioja, Extremadura, Castilla y León y Aragón) que seguirían estando claramente por encima de la media con el nuevo sistema, pero el resto saldría de Andalucía, Canarias y Castilla la Mancha, que estaban antes en torno a la media y caerían ahora por debajo de 94.

Las proyecciones que acabo de resumir resultan preocupantes no sólo en términos de equidad sino también desde la perspectiva de la viabilidad del nuevo modelo. Si, como parece probable, los gobiernos regionales se enfrentaron a la negociación del reciente Acuerdo tomando como referencia la situación de 2007, los resultados del sistema en 2009 a los que apuntan mis previsiones dejarían a algunos de ellos en una situación relativa mucho peor que la esperada y sujetos a fuertes presiones para rechazar el reciente Acuerdo—presiones que se verían acentuadas por el descenso generalizado de los ingresos autonómicos causado por la crisis actual.

### *El grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales*

Los ingresos ordinarios de las haciendas autonómicas provienen de tres fuentes: i) los tributos cedidos y participaciones en impuestos compartidos con capacidad normativa, ii) las participaciones en impuestos compartidos sin capacidad normativa y iii) las transferencias del Estado o de otras comunidades autónomas a través de los distintos Fondos que conforman el sistema de financiación.

La primera de estas fuentes de ingresos es sin duda la más adecuada desde la óptica de los principios de autonomía y de responsabilidad fiscal, pues es la que mejor permite a los gobiernos regionales modular sus ingresos y a los ciudadanos pedirles cuentas. La tercera resulta imprescindible para asegurar el cumplimiento del principio de igualdad en presencia de fuertes disparidades regionales de renta mediante el establecimiento de un mecanismo de nivelación. El papel de las participaciones territorializadas sin capacidad normativa, sin embargo, está bastante menos claro que el de las otras dos fuentes de financiación porque este instrumento conserva todos los posibles inconvenientes de las cesiones de impuestos con capacidad normativa pero carece de las ventajas que justifican el uso de las mismas. Así, los gobiernos regionales no tienen ningún control sobre sus ingresos por esta vía y difícilmente aparecen como responsables de ellos ante sus ciudadanos. Por otra parte, la existencia de tales participaciones tiende a crear o a reforzar la percepción de que existen derechos territoriales de propiedad sobre unos ingresos tributarios que son patrimonio común del

conjunto de los ciudadanos, lo que en ocasiones se convierte en la antesala de una cierta resistencia a la redistribución regional.

Todo esto sugiere que lo óptimo sería ceder con competencias normativas los impuestos necesarios para que las regiones más ricas puedan autofinanciarse por esta vía y completar con transferencias estatales los ingresos de los demás territorios hasta cubrir sus necesidades de gasto, suprimiendo las participaciones territorializadas sin capacidad normativa. Este objetivo aún está lejos de alcanzarse en nuestro país porque el rendimiento de las figuras tributarias sobre las que las administraciones regionales tienen capacidad normativa (fundamentalmente, los impuestos directos) es insuficiente para financiar incluso a las regiones más prósperas. Con datos de 2009, los tributos con capacidad normativa suponían sólo un 57% de la financiación ordinaria a competencias homogéneas del conjunto de las comunidades de régimen común, mientras que las participaciones territorializadas sin capacidad normativa representaban el 32% del total, dejando el peso medio de las transferencias en sólo el 11%.

#### **4. El sistema foral**

Las tres provincias vascas y la comunidad foral de Navarra disfrutan de un sistema fiscal y de financiación diferente del que se aplica en el resto de las comunidades autónomas españolas. El llamado sistema de *concierto* o *convenio* otorga a los territorios forales un nivel muy elevado de autonomía fiscal. Éstos recaudan íntegramente las principales figuras tributarias que conforman el sistema fiscal español y regulan la mayor parte de las mismas sujetas únicamente a algunas limitaciones generales tales como el mantenimiento de una presión fiscal similar a la existente en el resto de España. Puesto que los rendimientos del grueso de los impuestos se atribuyen a las haciendas forales, la normativa establece que la contribución de los hogares y empresas vascos y navarros a la financiación de los servicios comunes que presta el Estado se canalizará a través de una transferencia de estas haciendas a la hacienda estatal. Esta transferencia se conoce como “cupo” en el caso vasco y como “aportación” en el navarro. Para concretar, me centraré en el País Vasco, que es la mayor de las dos comunidades forales, pero el caso navarro es muy similar.

##### ***El cálculo del cupo***

La ley del Concierto fija las bases de la metodología que ha de utilizarse para calcular el cupo y sus ajustes. La Ley prevé que este cálculo se realice quinquenalmente, en los llamados años base, y remite a las sucesivas leyes del Cupo la determinación de algunos coeficientes utilizados en el mismo, presumiblemente con el fin de permitir su adecuación a posibles cambios en las magnitudes económicas que se toman como referencia. En estas leyes se establece también el mecanismo de actualización del cupo dentro de cada quinquenio. Hasta el momento, el cupo del año base se ha actualizado con el *ITEn*.

Para calcular la aportación vasca a la hacienda estatal, el gasto del Estado se divide en dos partidas. La primera de ellas, el *gasto asumido* o *cargas asumidas*, corresponde al gasto del Estado (dirigido presumiblemente a los territorios de régimen común) que está ligado a las

competencias que han sido asumidas en el País Vasco por la comunidad autónoma o por las diputaciones forales. La segunda partida, las *cargas no asumidas*, engloba el gasto estatal (en todo el territorio nacional) en materias que no han sido transferidas a las instituciones vascas. De acuerdo con la Ley del Concierto, las haciendas vascas contribuyen a financiar sólo este segundo componente del gasto estatal, que corresponde aproximadamente al gasto que tendría que realizar el Estado si todas las comunidades autónomas tuviesen las mismas competencias que el País Vasco.

El primer paso para calcular el cupo del año base consiste en multiplicar el importe de las cargas no asumidas por un *índice de imputación* que refleja la parte del gasto estatal no asumido que corresponde financiar al País Vasco en base a su renta. El importe así obtenido se somete seguidamente a una serie de ajustes en principio técnicos con el fin de determinar el importe neto de la transferencia que la hacienda vasca ha de realizar a la hacienda central (o a la inversa). Entre estos ajustes se incluyen correcciones por el déficit del Estado y por sus ingresos no concertados y los ajustes “a consumo” del IVA y de los Impuestos Especiales, con los que en principio se persigue adecuar el reparto de los rendimientos de ambos tributos a las cargas fiscales que realmente soportan los residentes en los distintos territorios.

### *¿Está bien calculado el cupo?*

Los detalles del cálculo del cupo y sus ajustes se concretan en el articulado de las sucesivas leyes quinquenales y, muy especialmente, en un anexo de una única página en el que, con muy pocas explicaciones, se fija la valoración de las cargas no asumidas y el importe de las correcciones pertinentes. Dada la absoluta falta de transparencia que existe en relación con los detalles del cálculo, resulta legítimo preguntarse si la concreción de la Ley del Concierto que se realiza en las leyes quinquenales es o no razonable.

A mi entender, la respuesta a esta pregunta es claramente negativa. Según mis cálculos, la contribución del País Vasco a la hacienda estatal es muy inferior a lo que debería ser de acuerdo con la propia Ley del Concierto. La razón es doble. En primer lugar, la valoración de las cargas estatales no asumidas por el País Vasco que se recoge en los anexos de las leyes quinquenales está fuertemente sesgada a la baja. Y en segundo, el ajuste por IVA se realiza utilizando valores desfasados de los coeficientes que recogen el peso del País Vasco en el consumo nacional y en la base del impuesto. El efecto conjunto de ambos factores ha sido el de rebajar la contribución vasca a los gastos del Estado en 2.800 millones de euros en 2002 y en casi 4.500 millones en 2007, lo que supone respectivamente un 6,21% y un 6,89% del PIB del País Vasco.

Tan considerable rebaja en la contribución vasca a los gastos del Estado explica por sí sola la peculiar situación de la región en términos de financiación por habitante. Con datos de 2007, la financiación per cápita de la comunidad vasca suponía un 159% de la media de los territorios de régimen común a igualdad de competencias. Por otra parte, si el cupo se corrigiese al alza de acuerdo con los cálculos esbozados más arriba, la financiación vasca por habitante se reduciría prácticamente hasta la media del territorio común.

## **5. Propuestas para una reforma necesaria**

Ni el actual modelo de financiación ni sus antecesores han cumplido de forma satisfactoria las tareas que les asignan nuestro ordenamiento y la teoría económica. Sin duda uno de los aspectos menos satisfactorios del sistema es, hoy como ayer, el deficiente cumplimiento del principio de igualdad que se observa en la práctica. A esto hay que añadir un fuerte déficit de transparencia, un cumplimiento francamente mejorable de los principios de responsabilidad y autonomía (en su vertiente de ingreso) y un exceso de sensibilidad de los ingresos autonómicos al ciclo económico. La corrección de estos problemas exigiría reformas de calado que pueden agruparse en tres grandes líneas de actuación: garantizar el cumplimiento efectivo del principio de igualdad, reforzar la responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales y asegurar que el sistema de financiación no interfiere con la formulación y ejecución de la política macroeconómica.

### **5.1. Garantizar la igualdad efectiva en el acceso a los servicios públicos**

Una de las principales deficiencias del modelo español de financiación regional es que no garantiza la igualdad real de los ciudadanos a la hora de acceder a los servicios públicos. Parfraseando a Orwell en *Animal Farm* [*Rebelión en la granja*] se podría decir que si todos los españoles son iguales, algunos de ellos lo son más que el resto. Puesto que esta situación encaja muy difícilmente con la Constitución y con una concepción de la justicia distributiva ampliamente compartida en nuestro país, su corrección ha de ser una línea prioritaria de actuación en cualquier futura reforma del sistema.

#### *Corregir la anomalía foral en términos de resultados*

El problema del déficit de equidad de nuestro modelo de financiación regional tiene varias facetas. Una muy importante es la que plantea el sistema foral. Como hemos visto, los resultados financieros de este sistema (aunque no el sistema en sí mismo) violan flagrantemente la prohibición constitucional de que los regímenes autonómicos comporten privilegios económicos o sociales (CE, art. 138.2). Cuando existen diferencias de financiación por habitante del orden del 60%, es evidente que la calidad de los servicios públicos puede ser muy distinta en función del territorio donde uno resida.

La solución del problema es en principio sencilla (aunque muy complicada políticamente) y no violentaría en modo alguno la protección que la Constitución otorga al sistema foral. Lo que nuestra carta magna recoge y ampara en su disposición adicional primera son ciertas peculiaridades institucionales de los territorios forales, pero no la garantía de unos resultados financieros tan favorables para ellos como los que observamos en la práctica – y menos aún cuando estos se deben fundamentalmente a una aplicación muy discutible de la normativa básica en vigor. Para terminar con esta situación de privilegio bastaría con aplicar de una forma razonable las actuales leyes del Concierto y el Convenio sin necesidad de modificarlas. Sería suficiente, en particular, que en las correspondientes leyes quinquenales se realizase una valoración razonable de las competencias que permanecen en manos del Estado, entre las que ha de incluirse la nivelación interregional, y se actualizasen los coeficientes que se utilizan

para calcular el ajuste por IVA. Los cambios necesarios podrían introducirse de una forma gradual para suavizar su impacto sobre las haciendas forales.

Además de por razones de equidad, una reforma del sistema foral en esta línea resulta imprescindible porque la situación actual es una fuente de inestabilidad permanente para el sistema de régimen común. La enorme diferencia que existe entre la financiación por habitante de los territorios forales y la de las comunidades de régimen común con niveles similares de renta resulta muy difícil de explicar y tiende a ser vista como un agravio comparativo en estas últimas, y muy especialmente en Cataluña, donde todas las fuerzas nacionalistas coinciden en la reivindicación de un sistema equiparable al foral cuya consecución haría inviable el actual sistema de nivelación interregional.

### *Recuperar el principio de nivelación total*

El sistema de régimen común ha funcionado tradicionalmente con un objetivo teórico de nivelación total de la capacidad de prestación de servicios de las comunidades autónomas. Como hemos visto, en el último acuerdo de financiación se ha optado por renunciar a este objetivo, substituyéndolo por una garantía parcial de nivelación restringida a los servicios considerados fundamentales. Aunque hasta el momento el cambio no ha tenido consecuencias prácticas, es de temer que pueda abrir la puerta a futuros deslizamientos hacia un reparto de los recursos públicos entre regiones más desigual que el actual y más ligado al nivel de renta.

A mi entender, la garantía de igualdad de acceso de los ciudadanos al conjunto de los servicios públicos es un corolario natural del principio de igualdad consagrado en la Constitución y, como tal, debería ser un principio básico orientador del diseño del sistema de financiación. Por consiguiente, su recuperación debería ser un objetivo prioritario en la próxima revisión del modelo. En la misma línea, sería deseable reforzar el estatus legal de este principio y clarificar su alcance mediante la incorporación a la Constitución, o al menos a la LOFCA, de una garantía explícita en este sentido.

### *Aplicar realmente la fórmula de necesidades de gasto*

Un objetivo tan importante como el de recuperar el principio de nivelación total es el de asegurar que tal principio se aplica realmente en la práctica. Hasta el momento, éste no ha sido el caso. Tanto el modelo actual como sus antecesores contienen algunos elementos que han permitido la existencia de disparidades muy significativas en niveles de financiación por habitante que nada tienen que ver con diferencias en necesidades de gasto. Según mis estimaciones para 2009, con el sistema actual existiría un abanico de casi 25 puntos (desde 90 hasta 115) entre unas regiones y otras en términos de financiación por unidad de necesidad. Para corregir esta situación, sería necesario eliminar todos aquellos aspectos del sistema que alejan arbitrariamente sus resultados de los de la fórmula de necesidades de gasto. Convendría, en particular, eliminar el Fondo de Suficiencia (excepto como vehículo para la financiación de las competencias singulares) y los Fondos de Convergencia para repartir el conjunto de los recursos del sistema de acuerdo con la fórmula de necesidades de gasto que

actualmente se aplica sólo a la dotación del Fondo de Garantía. Con el fin de evitar la necesidad de fuertes recortes en la financiación de algunas comunidades, convendría hacer una transición suave desde la asignación actual hasta la derivada de la fórmula.

### *¿Retoques adicionales en la fórmula de necesidades de gasto?*

En España se ha optado por un procedimiento relativamente poco elaborado de cuantificación de las necesidades regionales de gasto. En vez de realizar estimaciones detalladas del coste del "paquete estándar" de servicios públicos en cada comunidad autónoma, esta magnitud se intenta aproximar a través de una fórmula relativamente sencilla. Aunque en mi opinión esta opción es acertada, existe aún un cierto margen para afinar los cálculos de necesidades de gasto utilizando información fácilmente disponible.

En primer lugar, convendría (re-)introducir una partida que permita sufragar los costes fijos ligados a las instituciones de autogobierno y a otros servicios autonómicos. En segundo lugar, un factor importante de costes diferenciales que la fórmula actual no recoge y que convendría incorporar al sistema es el ligado a las diferencias en niveles de precios que existen entre regiones. Un objetivo razonable en este campo podría ser el de dotar a las comunidades autónomas de los recursos necesarios para que todas ellas puedan pagar salarios medios con el mismo poder adquisitivo, de forma que puedan atraer personal con niveles similares de cualificación. Finalmente, debería explorarse la posibilidad de introducir también una corrección por el nivel de renta per cápita. Esta variable puede tener un efecto apreciable sobre el gasto autonómico a través del grado de utilización de la sanidad y de la educación públicas, que tienden a ser sustituidas de forma creciente por seguros sanitarios y colegios privados según aumenta el nivel de renta.

## **5.2. Reforzar el principio de responsabilidad fiscal**

El sistema de financiación regional sigue presentando un déficit significativo de autonomía de ingreso y de responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales. En promedio, las comunidades autónomas de régimen común obtienen menos del 60% de sus recursos ordinarios de tributos sobre los que tienen capacidad normativa. Esto limita de forma innecesaria su capacidad para regular sus ingresos y, por lo tanto, para ofrecer los servicios que puedan preferir sus ciudadanos. Pero también les ayuda de alguna forma a evadir los costes políticos que conlleva el pedirles a éstos que se rasquen el bolsillo para pagarlos y les da una excusa –utilizada con mucha frecuencia– para ir a Madrid a pedir más dinero.

Para resolver, o al menos mitigar, estos problemas sería necesario extender la capacidad normativa de las regiones a nuevas fuentes de ingresos. Dado que ya la tienen sobre el IRPF y que la cesión del Impuesto de Sociedades no parece aconsejable, la mejor opción sería la cesión de competencias normativas sobre el tramo minorista de los grandes impuestos indirectos, lo que por el momento al menos habrá de hacerse de forma colegiada dada la oposición de la Comisión Europea a cualquier cambio normativo que pueda abrir la puerta a la existencia de tipos impositivos diferenciados regionalmente. También debería contemplarse la creación de nuevas tasas que ofrezcan a las comunidades autónomas al

menos un cierto margen de decisión en la fijación del nivel de copago que sería exigible en servicios como la sanidad y la educación.

El objetivo de estas propuestas es doble: se trata de aumentar la autonomía de los Gobiernos regionales pero también –y esto es muy importante– de facilitar el control de los mismos por parte de sus ciudadanos y de eliminar el posible incentivo al exceso de gasto que se produce cuando el que disfruta los beneficios políticos de prestar el servicio no tiene que soportar el coste político de pedir los recursos necesarios a sus ciudadanos.

### *Mayor visibilidad de los tramos autonómicos de los impuestos compartidos*

Una mayor descentralización fiscal servirá de bien poco si los ciudadanos no son conscientes de ella. Esto es, un aumento en el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales exige no sólo una mayor autonomía tributaria de éstos sino también una percepción clara de la misma por parte de los votantes. Por lo tanto, el aumento en los porcentajes de cesión de los tributos estatales debería acompañarse de otras medidas que ayuden a hacer más visible qué impuestos terminan en las arcas autonómicas. Entre ellas debería incluirse una clara separación de los impuestos compartidos en un tramo estatal y otro autonómico que serían regulados de forma independiente, aunque manteniendo en manos del Estado la determinación de la base imponible y la gestión tributaria.

### *Una restricción presupuestaria regional más dura*

El aumento en los porcentajes de cesión tributaria tampoco servirá de mucho si no se consigue que los gobiernos regionales dejen de ver las transferencias de la hacienda central como la fuente única o al menos preferente de ingresos adicionales. La experiencia del reciente acuerdo ha sido francamente negativa en este sentido. El “éxito” autonómico en arrancar al Estado una inyección muy considerable de recursos adicionales sin contrapartida alguna no puede más que reforzar la percepción ya existente entre los líderes regionales de que la forma más barata para ellos de conseguir recursos adicionales es presionando al Estado para que los incorpore al sistema de financiación. Mientras no se cierre esta vía de una forma creíble, será difícil hablar de restricciones presupuestarias duras y de auténtica responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales.

Aunque el problema persistirá, diga lo que diga la ley, hasta que el Gobierno central consiga establecer una reputación creíble de dureza en este sentido, podría resultar útil establecer algún obstáculo legal a la aportación de fondos extraordinarios al sistema de financiación por parte de la hacienda central. Una posibilidad sería establecer en la LOFCA la exigencia de que la aportación del Estado al sistema sólo pueda modificarse mediante la reforma de la ley ordinaria que regula el funcionamiento del mecanismo de financiación regional así como una prohibición de aportaciones incondicionadas fuera del sistema, como la acordada en la II Conferencia de Presidentes.

### 5.3. El Estado del Bienestar y la financiación de las autonomías

Con la única excepción de las pensiones, las prestaciones públicas que conforman el Estado del Bienestar están en nuestro país en manos de las administraciones regionales. Y a la inversa: desde el punto de vista presupuestario, las comunidades autónomas son poco más que las entidades gestoras del Estado del Bienestar. Aunque hasta el momento no lo ha hecho, esta doble coincidencia debería jugar un papel fundamental a la hora de diseñar el sistema de financiación regional. Por un lado, no parece razonable que los presupuestos de las entidades gestoras del sistema educativo y sanitario estén sujetos a fuertes fluctuaciones cíclicas. Por otro, y dadas las difíciles perspectivas demográficas a las que nos enfrentamos en las próximas décadas, el sistema debería estar diseñado con un cierto sesgo hacia la contención del gasto que contribuya al esfuerzo de racionalización necesario para garantizar la viabilidad a largo plazo de nuestro sistema de protección social.

El sistema que tenemos, sin embargo, consigue hacer justo lo contrario de lo que sería deseable en ambas dimensiones. Los ingresos autonómicos son demasiado sensibles al ciclo y, a la vez, el sistema genera un sesgo al alza en la evolución del gasto autonómico. Este sesgo existe por dos motivos. Primero, porque como ya hemos visto el sistema ahorra a las comunidades autónomas los costes políticos de dar la cara y pedir más recursos a sus ciudadanos, con lo que se pierde el freno natural a la expansión del gasto. Y segundo, porque el modelo ha funcionado en la práctica con una asimetría fundamental. En malos tiempos se cuenta con la garantía de que el Estado aportará recursos para asegurar que los servicios fundamentales pueden seguir funcionando, pero estos recursos no se retiran cuando las cosas mejoran, lo que genera una deriva al alza en la senda del gasto.

Estas consideraciones apuntan a la necesidad de rediseñar algunos elementos del sistema. Con el fin de garantizar el buen funcionamiento y la ordenada planificación de los servicios públicos fundamentales, sería deseable desvincular en la medida de lo posible los presupuestos autonómicos de las fluctuaciones cíclicas de la economía. Pero para que esto no se reduzca a un seguro asimétrico contra reducciones de ingresos que se traduciría en un mayor crecimiento del gasto, el mismo principio ha de aplicarse también en la parte alta del ciclo, moderando el crecimiento de los ingresos en períodos de bonanza.

¿Cómo se hace esto? Se trataría de ligar los ingresos autonómicos a agregados menos volátiles de los que se utilizan actualmente como referencia. La participación autonómica en los grandes tributos compartidos y las transferencias estatales no deberían estar ligadas a la recaudación líquida por caja de cada año, como sucede ahora, sino a magnitudes corregidas que intenten aproximar lo que serían los ingresos tributarios en circunstancias normales. El mismo principio debería aplicarse también a los tributos totalmente cedidos a las comunidades autónomas. Al menos parte de la recaudación extraordinaria por encima de la norma (p. ej. una parte de los rendimientos del ITP cuando las compras de vivienda se sitúen por encima de un determinado nivel) debería destinarse obligatoriamente a un Fondo de Estabilización Presupuestaria, que se nutriría también con el "exceso" de recaudación de los tramos autonómicos del IVA, IRPF e Impuestos Especiales en la parte alta del ciclo y serviría para complementar los ingresos autonómicos en la parte baja del mismo.

Para evitar que los gobiernos regionales puedan deshacer por otra vía esta limitación de ingresos, sus posibilidades de financiación vía déficit y deuda deberían restringirse muy severamente. En particular, sería conveniente reformar las leyes de estabilidad presupuestaria para imponer a las comunidades autónomas un objetivo de equilibrio presupuestario año a año similar al que ya tienen las corporaciones locales. La única excepción en este sentido tendría que ver con el ahorro acumulado previamente en el Fondo de Estabilización propuesto más arriba. En períodos de recesión o muy bajo crecimiento, las comunidades autónomas podrían retirar recursos de tal Fondo para complementar sus ingresos corrientes, eliminando o al menos reduciendo así la necesidad de recortar sus servicios. El gasto financiado con reintegros del Fondo de Estabilización no se computaría como parte del déficit a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad.

#### **5.4. Poderes claros para el Estado en emergencias fiscales**

A lo largo de un año plagado de anuncios de planes de austeridad y de recortes presupuestarios, ha ido haciéndose cada vez más patente que el alto grado de descentralización que ha alcanzado nuestro país tiende a complicar el diseño y la ejecución de los planes de ajuste fiscal. Dado el enorme peso de las administraciones regionales en el gasto público y su papel dominante en la gestión de los principales servicios públicos, la responsabilidad de ejecutar muchos de los ajustes necesarios recae en principio sobre unos gobiernos regionales que no están precisamente acostumbrados a tomar decisiones de este cariz. En esta situación, corresponde a la Administración del Estado jugar un papel de liderazgo y coordinación, obligando en caso necesario a las autonomías a adoptar medidas impopulares que éstas tendrían dificultades para acordar por sí solas pero que en muchos casos recibirán con alivio si pueden presentarlas como una imposición del Gobierno central. Aunque parece ser que existe una base legal suficiente para promulgar este tipo de medidas, no estaría de más que la legislación sobre estabilidad presupuestaria concretase las situaciones de “emergencia presupuestaria” en las que el Gobierno central puede imponer medidas de carácter extraordinario a las administraciones territoriales así como la naturaleza y alcance de las mismas.

## **1. Introducción**

En menos de treinta años, España ha pasado de tener una estructura administrativa casi completamente centralizada a situarse entre los países más descentralizados de la OCDE, por delante de muchas naciones con una larga tradición federal. Con datos de 2007 (IGAE, 2009 y MAP, 2008), los gobiernos regionales eran con diferencia la mayor de las administraciones españolas, absorbiendo un 36% del gasto total de las mismas y un 54% de su personal, seguidas de la Seguridad Social con un 28,6% del gasto (y sólo unos 30.000 empleados), la administración central (21,7%) y las corporaciones locales (13,6%). Sumando autonomías y entes locales, las administraciones territoriales representan actualmente la mitad del gasto del sector público español y tres cuartas partes de su personal y gestionan los servicios públicos con una incidencia más directa sobre el bienestar de los ciudadanos, incluyendo la sanidad, la educación y los servicios sociales.

En este contexto, el sistema de financiación de las administraciones territoriales se convierte en una pieza enormemente importante de nuestro marco legal. Su correcto diseño es vital para garantizar la autonomía efectiva de los gobiernos regionales y locales así como el cumplimiento del principio constitucional de igualdad y tiene implicaciones muy directas para la calidad de vida de los ciudadanos y para los incentivos con los que se enfrentan los distintos niveles de la Administración pública, lo que a su vez repercute sobre la calidad de su gestión.

En el presente informe se realiza un análisis crítico del sistema español de financiación territorial y se avanzan una serie de recomendaciones para su reforma. El trabajo está dividido en cuatro capítulos y dos anexos. El resto del presente capítulo se dedica fundamentalmente a exponer los criterios que utilizaré para evaluar el funcionamiento del sistema y que servirán de guía para formular las propuestas de reforma que se avanzan más adelante. El grueso del trabajo describe y valora el sistema de financiación regional, distinguiendo entre el subsistema ordinario o de régimen común en el que se integran la mayoría de las comunidades autónomas, que se analiza en el capítulo 2, y el subsistema foral que se aplica en el País Vasco y Navarra, al que se dedica el capítulo 3. En ambos capítulos se formulan también algunas propuestas para posibles reformas que mejorarían el funcionamiento del sistema. Tales propuestas se extienden y sistematizan en el capítulo 4, agrupándolas en tres grandes líneas prioritarias: garantizar el cumplimiento efectivo del principio de igualdad, reforzar la responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales y asegurar que el sistema contribuye a alcanzar los objetivos fundamentales de la política macroeconómica. El análisis del sistema de financiación de las corporaciones locales se aborda en el Anexo 1 de forma mucho más breve, restringiéndose al caso de los municipios y sin entrar en las peculiaridades que existen en ciertos territorios. Finalmente, el Anexo 2

contiene un resumen de las “reglas fiscales” que, de acuerdo con nuestra legislación, restringen ciertos aspectos de la autonomía fiscal de las administraciones españolas.

## 2. ¿Para qué sirve el sistema de financiación territorial?

En cualquier ejercicio de carácter normativo resulta necesario hacer explícitos los criterios de valoración que se van a utilizar. En el presente contexto, esta tarea puede reducirse a la de contestar a la pregunta de *qué es lo que debería hacer un buen sistema de financiación territorial*. En esta sección intentaré esbozar una respuesta a esta pregunta, dividiendo mis reflexiones en dos partes: una centrada en lo que podríamos llamar las funciones específicas del sistema de financiación territorial en un estado descentralizado y otra dedicada a la interacción entre tal sistema y dos objetivos clave de la política macroeconómica, la estabilización y la sostenibilidad presupuestaria. Apoyándome en la literatura relevante, identificaré una serie de principios (autonomía, igualdad, responsabilidad y transparencia) que describen propiedades deseables de un sistema de financiación territorial. Algunos de estos principios tienen encaje directo en la Constitución Española, mientras que el resto pueden considerarse requisitos técnicos para el correcto funcionamiento de una hacienda descentralizada. Seguidamente, se avanza un diagnóstico preliminar de las principales carencias del sistema, en el que se profundizará en capítulos posteriores.

### 2.1. Principios y consideraciones generales

La Constitución española establece dos principios básicos, los de *igualdad* y *autonomía*, que han de orientar el diseño de nuestro sistema de financiación territorial. El primero de estos principios exige que todos los ciudadanos españoles tengan acceso a un nivel similar de servicios públicos a igualdad de obligaciones fiscales con independencia de su lugar de residencia. El principio de autonomía, por su parte, requiere que los gobiernos regionales y municipales dispongan del margen de maniobra necesario para adecuar su oferta de bienes y servicios públicos a las necesidades y preferencias de su población.

A estos dos principios constitucionales hay que añadir otros requisitos necesarios para el buen funcionamiento de una hacienda multinivel.<sup>1</sup> Uno de ellos, al que siguiendo la práctica habitual denominaré *(co-)responsabilidad fiscal*, requiere que, en la medida de lo posible, cada nivel de gobierno aparezca ante sus ciudadanos como responsable no sólo de sus decisiones de gasto sino también de las cargas tributarias que éstas conllevan (y a la inversa). Esto es enormemente importante porque cuando las decisiones de gasto e ingreso están en manos diferentes es muy fácil que los intereses de los gestores públicos dejen de estar alineados con los de los ciudadanos. En el caso de nuestro país, las disfunciones resultantes pueden afectar tanto a las administraciones regionales como a la central. Puesto que el grado de descentralización es significativamente mayor en el caso del gasto público que en el de los ingresos tributarios, las administraciones regionales tendrán un fuerte incentivo para gastar más de lo que sería óptimo, contando con que la Administración Central terminará aportando

---

<sup>1</sup> Véase entre otros Olson (1969), Joumard y Kongsrud (2003), Warren (2006) y Suárez Pandiello y García Valiñas (2006).

los recursos necesarios para evitar impopulares recortes de servicios, mientras que ésta última podría verse tentada de reducir impuestos más de lo que sería deseable sin preocuparse demasiado por las posibles repercusiones de tales recortes sobre la calidad de servicios cuya gestión no le corresponde.

Un principio estrechamente relacionado con el anterior es el de *transparencia*: el sistema ha de ser comprensible para los ciudadanos y éstos han de saber cuánto les cuesta cada nivel de gobierno. La combinación de responsabilidad fiscal y transparencia es esencial para garantizar que todas las administraciones, tanto la central como las territoriales, rinden cuentas correctamente a sus ciudadanos y tienen por tanto los incentivos adecuados para maximizar el bienestar de éstos. En particular es importante que el sistema haga transparente el nexo que existe entre impuestos y servicios. De esta forma, los ciudadanos podrán votar teniendo una idea clara de lo que les da y lo que les cuesta cada nivel de la administración y llegar a sus propias conclusiones sobre si les merece o no la pena mantener en el poder a sus actuales gobernantes.

Resulta evidente que existe una cierta tensión entre algunos de estos principios y que esto complica el diseño de cualquier sistema de financiación y exige ciertos compromisos entre objetivos deseables. En un estado descentralizado, la garantía de igualdad de acceso a los servicios públicos no puede entenderse (sin anular el principio de autonomía) como la uniformidad total entre regiones en términos del nivel de prestaciones ofrecido en cada servicio, sino como una garantía de igualdad de recursos por unidad de necesidad que pueden después financiar ofertas diversas que reflejen preferencias diferenciadas territorialmente. Así entendido, el principio de igualdad no restringe en modo alguno la autonomía de los gobiernos regionales para decidir libremente la composición de su gasto. Este principio es también plenamente compatible con la existencia de desviaciones (al alza o a la baja) en términos de gasto autonómico por habitante (ajustado por coste) siempre que tales desviaciones se financien con recursos propios de cada comunidad. Esto es, una mayor (menor) oferta de servicios públicos en una región determinada no viola el principio de igualdad cuando ésta se ve compensada por un tipo impositivo mayor (menor) que el aplicado en otros territorios -- esto es, por tarifas impositivas más elevadas para cada nivel de renta, y no sólo por un mayor "esfuerzo fiscal" en el sentido de mayores tipos medios en el que en ocasiones se interpreta esta expresión.

Esta forma de proceder permite también asegurar la plena responsabilidad fiscal en el margen. Dadas las diferencias de renta existentes entre las regiones españolas, la exigencia de igualdad en capacidad de gasto no permite diseñar el sistema de forma que todas las administraciones subcentrales se financien enteramente con tributos cedidos que recaigan sobre sus propios ciudadanos. Pero lo crucial a la hora de establecer incentivos correctos para los gobiernos regionales es que este principio se aplique en el margen; esto es, que aquellas comunidades autónomas que deseen aumentar su volumen de gasto por encima del nivel garantizado de referencia hayan de asumir el coste político que esto comporta mediante la elevación de las cargas tributarias que soportan sus ciudadanos.

## **2.2. Interacción con otros objetivos de política económica**

La teoría clásica del federalismo fiscal (véase por ejemplo Musgrave, 1959) reserva a la administración central la responsabilidad exclusiva de diseñar y ejecutar la política macroeconómica. Sin embargo, dado el tamaño que han alcanzado las administraciones territoriales en nuestro país y en otros de nuestro entorno, resulta evidente que su actuación conjunta tiene claras implicaciones macroeconómicas que podrían llegar a comprometer la capacidad de la administración central para alcanzar objetivos tan importantes como la estabilización de las fluctuaciones cíclicas o la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo.

Con el fin de reducir el peligro de disfunciones de este tipo, muchos países han introducido en su ordenamiento ciertas “reglas fiscales” que limitan en alguna medida la autonomía financiera de sus administraciones territoriales, especialmente en lo que concierne a su capacidad para endeudarse y para presentar déficits en sus cuentas anuales. A los efectos que nos interesan, tales reglas deben considerarse parte integrante del sistema de financiación territorial por cuanto tienen un efecto indudable sobre la restricción presupuestaria de las administraciones territoriales y sobre los incentivos a los que éstas se enfrentan.

Una vez se toman en consideración las implicaciones macroeconómicas de las políticas subcentrales surgen nuevas cuestiones que afectan al diseño del sistema de financiación territorial, entendido en el sentido amplio del párrafo anterior, y nuevas exigencias para el mismo. Una cuestión importante tiene que ver con el reparto de responsabilidades entre las distintas administraciones a la hora de dirigir y ejecutar las políticas de estabilización y los ajustes fiscales así como con el diseño de los instrumentos necesarios para asegurar la coordinación entre todas ellas. Otra cuestión a considerar es el posible efecto de diversos elementos del sistema sobre los incentivos de las distintas administraciones para ceñirse a políticas presupuestarias sostenibles a largo plazo.

### *El contexto actual: retos de corto y largo plazo de la economía española*

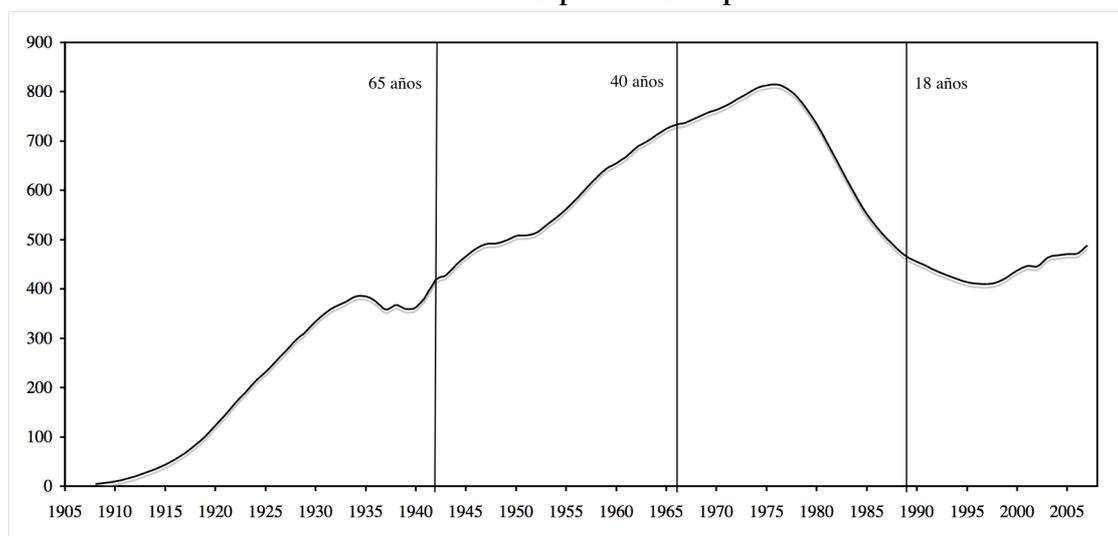
A la hora de concretar las características del sistema de financiación que serían deseables desde el punto de vista macroeconómico, conviene tener muy presentes las complicadas circunstancias a las que se enfrenta la economía española tanto a corto como a largo plazo.

A largo plazo, uno de los retos fundamentales al que nos enfrentamos es el de asegurar la sostenibilidad del Estado del Bienestar en un contexto muy desfavorable. El problema es fundamentalmente demográfico. La crisis de los años setenta marca el principio de un rápido proceso de envejecimiento que, pese al alivio transitorio que ha supuesto la avalancha inmigratoria de los últimos años, parece difícilmente reversible y tiene profundas implicaciones para la evolución de nuestras cuentas públicas. Con una población cada vez más envejecida, la carga de financiar los servicios públicos recaerá sobre una fracción cada vez más pequeña de la población, lo que nos obligará a rediseñar nuestro sistema de protección social para asegurar su viabilidad a largo plazo.

El Gráfico 1.1 permite visualizar el problema al que nos enfrentamos. En él se muestra la distribución de la población residente en España de acuerdo con su fecha de nacimiento. En

la curva de población resultan claramente visibles los efectos de la Guerra Civil sobre la natalidad, el largo *baby boom* de 1955-75 y las consecuencias del desplome de la tasa de natalidad durante las tres últimas décadas. Las líneas verticales que aparecen en el Gráfico dividen a la población de acuerdo con grandes tramos de edad. Si desplazamos la "ventana" que aísla a la población en edad de trabajar hacia la derecha, podemos hacernos una idea aproximada de hacia dónde vamos. Buena parte de las cohortes del *baby boom* ya han salido de la edad fértil y están aproximándose a la jubilación, mientras que las cohortes que entran a partir de ahora en edad de trabajar empezarán enseguida a ser de un tamaño inferior al de las que salen.

**Gráfico 1.1: Población residente en España en 2008 por fecha de nacimiento**

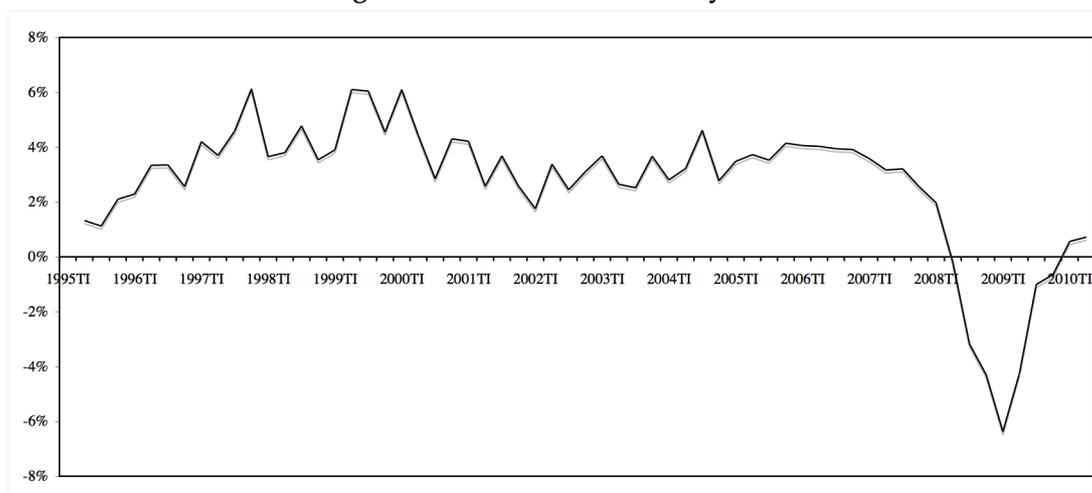


- Fuente: INE (2010c).

Los problemas que esto comporta ya han empezado a manifestarse. Las prestaciones más sensibles al envejecimiento (pensiones, sanidad y dependencia, fundamentalmente) ya absorben actualmente casi la mitad del gasto público y sus costes amenazan con explotar durante las próximas décadas en ausencia de medidas correctoras. Sólo un dato a título de ejemplo. En 2008, cada persona en edad de trabajar tenía "a su cargo" 0,25 potenciales pensionistas y debía financiar la atención sanitaria del equivalente de 1,52 personas (incluyéndose a sí mismo). De acuerdo con las previsiones de población de Eurostat (2008) para nuestro país, lo más probable es que en 2060 ambas cifras hayan aumentado a algo más del doble (0,62 pensionistas y 3,10 personas). Las cosas podrían ir todavía peor o algo mejor dependiendo de cómo evolucionen la inmigración y la natalidad, pero la tendencia es clara: la estructura de la pirámide poblacional va a ser cada vez más adversa durante un período de varias décadas, con los problemas que esto comporta para nuestras finanzas públicas.

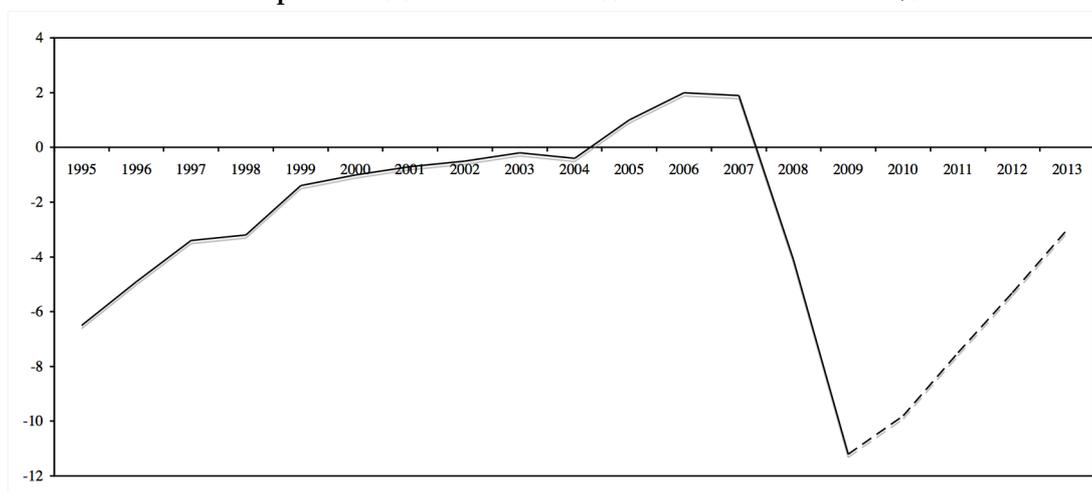
La situación también se presenta complicada a corto y medio plazo. Como muestra el Gráfico 1.2 la economía española está inmersa actualmente en una profunda crisis. Tras más de una década de rápida expansión, España entró a finales de 2008 en la recesión más profunda que hemos tenido en mucho tiempo. En 2009, el PIB se redujo en un 3,7% en términos reales mientras que el empleo (equivalente a tiempo completo) lo hizo en un 6,6%.

**Gráfico 1.2: Tasa intertrimestral anualizada de crecimiento del PIB real  
datos corregidos de efectos estacionales y de calendario**



- Fuente: Contabilidad Trimestral Nacional de España, INE (2010a).

**Gráfico 1.3: Capacidad (+) o necesidades (-) de financiación como % del PIB**



- Fuente: Banco de España (2010) y MEH (2010c).

Los efectos de la crisis sobre las finanzas públicas han sido devastadores y convierten en urgente la adopción de una política de austeridad presupuestaria que resulta en cualquier caso inevitable a medio y largo plazo por las razones expuestas más arriba. El conjunto de nuestras administraciones públicas cerró el año 2007 con un superávit de 2 puntos del PIB que constituye el mejor registro de nuestra historia. Sólo dos años más tarde, se ha batido el record histórico de déficit público al cerrar 2009 con un desequilibrio superior al 11% del PIB.

En tales circunstancias, no resulta sorprendente que la consolidación fiscal se haya convertido en una de las prioridades del Gobierno. Tal como exige la normativa comunitaria, éste se ha comprometido a reducir el déficit público al 3% no más tarde de 2013 de acuerdo con la senda que se muestra en trazo discontinuo en el Gráfico 1.3. Para alcanzar este objetivo, se han implementado ya o anunciado diversas medidas de ajuste incluyendo la subida de algunos tributos, la gradual retirada de ciertas medidas de estímulo fiscal, el recorte de los sueldos de los empleados públicos, la congelación parcial de las pensiones y una reducción muy

significativa de la oferta pública de empleo. Algunas de estas medidas ya afectan no sólo a la administración central sino también a las administraciones territoriales. Y de cara al futuro es seguro que todas ellas tendrán que seguir apretándose el cinturón en los años venideros, primero para alcanzar el objetivo de déficit que nos impone el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y después para contrarrestar en la medida de lo posible los adversos efectos presupuestarios del proceso de envejecimiento en el que estamos inmersos.

### **3. Un diagnóstico preliminar**

Como veremos en mayor detalle en el resto del presente documento, el sistema de financiación territorial español se adecua con éxito desigual a los principios y exigencias que hemos enunciado en la sección anterior. En términos del principio de transparencia el suspenso ha de considerarse rotundo. A la complejidad del sistema hay que añadir la escasez de información accesible a un público general y la ausencia casi completa de esfuerzos para concienciar a los ciudadanos del destino final de los impuestos que pagan. En parte como resultado de todo esto, el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico es claramente insatisfactorio. De acuerdo con una encuesta reciente (IEF, 2006), la mayor parte de la población española cree que los grandes impuestos se pagan exclusivamente al Gobierno central y que éste sigue siendo el principal responsable de la gestión de los servicios públicos fundamentales. En tales circunstancias, resulta difícil pensar que el voto autonómico pueda cumplir de forma satisfactoria su papel de mecanismo de disciplina fiscal.

El principio de autonomía se cumple muy satisfactoriamente en lo que respecta al gasto. Los gobiernos regionales disponen de un amplio margen de actuación para determinar la composición de la cesta de bienes y servicios que ofrecen a sus ciudadanos. Aunque están sujetos a estándares mínimos y a otras disposiciones básicas dictadas por el Estado, no existe en principio ninguna restricción específica sobre la composición de su gasto. En lo que concierne a la autonomía de ingreso y al cumplimiento del principio de responsabilidad fiscal, la situación es bastante peor a pesar de que se ha avanzado mucho en los últimos acuerdos de financiación. Hasta hace algunos años y pese al creciente peso de los gobiernos autonómicos en el gasto público, la hacienda central continuaba regulando y recaudando la mayor parte de los impuestos. Durante los años noventa, por ejemplo, unas tres cuartas partes de los recursos de los gobiernos regionales provenía de transferencias de la Administración central. Además, la capacidad de las comunidades autónomas para regular incluso aquellas figuras tributarias cuya recaudación les correspondía estaba sujeta a severas limitaciones, lo que hacía que su margen de autonomía fuese todavía menor de lo que sugiere la cifra citada. Esta situación tenía consecuencias muy negativas pues restringía innecesariamente la libertad de actuación de los gobiernos regionales a la vez que los colocaba en una peligrosa situación de irresponsabilidad fiscal. Puesto que los beneficios políticos del gasto que gestionaban las administraciones regionales revertía sobre ellas, mientras que el coste electoral de los tributos que lo financiaban recaía sobre la

Administración central, la tentación de presionar siempre al alza exigiendo mayores transferencias para financiar mejores servicios resultaba difícilmente resistible.

Los tres últimos acuerdos de financiación han supuesto una ampliación muy significativa de las competencias normativas de las regiones en materia tributaria así como un aumento importante en las participaciones regionales en los impuestos estatales y una visibilidad algo mayor de las mismas, especialmente en el caso del IRPF. Estas medidas han ayudado a reducir los problemas de incentivos indicados más arriba, pero no los han eliminado del todo, como demuestran las sucesivas oleadas de peticiones de recursos adicionales a la hacienda central para financiar los supuestos "déficits sanitarios" regionales. Dada la experiencia de los gobiernos autonómicos, este tipo de comportamiento es perfectamente racional y no desaparecerá mientras no existan una mayor conciencia ciudadana del reparto de recursos y competencias entre las distintas administraciones y una normativa estable y creíble que establezca con claridad que la única forma posible de aumentar los recursos financieros de las comunidades autónomas consiste en el ejercicio al alza de su capacidad normativa sobre los tributos cedidos y compartidos. El establecimiento de los mecanismos necesarios para ello es uno de los principales retos que ha de abordarse en la próxima reforma del sistema de financiación territorial.

El segundo gran reto pendiente es el de asegurar el cumplimiento efectivo del principio de igualdad de acceso a los servicios públicos. En este campo existen tanto luces como sombras. Por una parte, el reciente acuerdo de financiación ha supuesto un importante retroceso en el terreno de los principios al haberse abandonado el objetivo de nivelación total de la capacidad de prestación de servicios que había caracterizado al sistema hasta el momento. Sin embargo, esto no se ha traducido por ahora en un aumento de las desigualdades existentes entre regiones en términos de financiación por unidad de necesidad, sino más bien al contrario, aunque sin avanzar tanto como habría sido posible con la muy considerable inyección de recursos adicionales que el Estado ha aportado al sistema. Por otra parte, el nuevo acuerdo ha mejorado muy notablemente las normas de evolución del sistema, reduciendo así el peligro de que se produzca un desfase creciente entre necesidades y financiación, como el que se ha observado en ciertos casos con el sistema anterior. Finalmente, persiste el problema que suponen los privilegios fiscales de los que disfrutaban los territorios forales, que se traducen en niveles de financiación per cápita muy superiores a los de las demás regiones. Así pues, pese a ciertos avances, sigue existiendo un margen muy considerable de mejora en lo que respecta a la equidad del sistema, especialmente cuando consideramos a todas las comunidades de forma conjunta, incluyendo las forales.

Por último, la crisis actual actual ha puesto de manifiesto la excesiva sensibilidad del sistema de financiación territorial al ciclo económico y ha hecho patentes algunas deficiencias de su diseño que pueden dificultar la formulación y ejecución de las política macroeconómicas que serían necesarias para afrontar con éxito los difíciles retos a los que se enfrenta la economía española tanto a corto como a largo plazo.

## LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

### 1. Introducción

Tras un largo y tenso proceso de negociación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó en julio de 2009 un nuevo Acuerdo de financiación para las comunidades autónomas de régimen común (CPFF, 2009). Se iniciaba así un proceso de reforma que culminaría en diciembre del mismo año con la aprobación de una nueva ley de financiación regional (ley 22/2009, BOE, 2009a) y con la reforma de la LOFCA (ley orgánica 3/2009, BOE 2009b).

Tanto el Acuerdo como la nueva Ley que lo desarrolla y le da forma legal son documentos de difícil lectura. En ellos se dibuja un sistema complejo que mantiene elementos importantes de su antecesor pero introduce también novedades de calado. Sorprendentemente, además, ninguno de los textos citados ha ido acompañado de estimaciones oficiales de los resultados del nuevo sistema, lo que se ha traducido en una considerable incertidumbre sobre las implicaciones financieras de la nueva norma.

En este contexto, el presente capítulo persigue un doble objetivo. Por un lado, se intenta clarificar el funcionamiento del nuevo modelo de financiación de las regions de regimen común, ofreciendo una descripción sistemática del mismo y una primera estimación de sus resultados financieros. Por otro, se realiza también una valoración crítica del nuevo sistema y se identifican algunos aspectos del mismo que podrían ser problemáticos. La parte normativa del capítulo se centra en la adecuación del sistema al principio de igualdad y en la idoneidad de los mecanismos establecidos para aportar recursos a las haciendas autonómicas, dejando para el capítulo 4 las cuestiones que tienen que ver con la interacción del sistema de financiación con la formulación de la política macroeconómica.

El resto del capítulo está organizado como sigue. Tras repasar brevemente la evolución del sistema de financiación regional en la sección 2, en las secciones 3 a 5 se destacan las principales novedades que introduce la Ley de financiación recientemente aprobada y se ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del sistema y una primera valoración de su diseño. En las secciones 6 a 8 se analizan en detalle algunos de los elementos más novedosos y/o complejos del nuevo modelo. En este bloque se describen y valoran los nuevos Fondos de Garantía y de Convergencia Regional. Seguidamente, en la sección 9 se ofrece una primera estimación de los resultados del nuevo modelo en su año base efectivo de 2009 y se compara la nueva asignación de recursos con la observada en 2007 y con la que se habría obtenido en el propio 2009 de haberse mantenido el sistema anterior. En la sección 10 se analizan las fuentes de ingresos de las haciendas regionales y se cuantifica su grado de responsabilidad fiscal. Finalmente, la sección 11 concluye.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El presente capítulo está basado en de la Fuente (2010). Véase también el anexo al trabajo citado disponible en <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/819.10.html> en el que se presentan muchos detalles técnicos que aquí se omiten. Otros trabajos que abordan el mismo tema desde perspectivas diferentes son los de Bosch (2010), Lago (2010), López Laborda (2010) y Ruiz Huerta y García (2010).

## 2. Antecedentes del sistema actual

El sistema de financiación regional ha sufrido enormes cambios en los más de treinta años transcurridos desde su puesta en marcha. En una primera etapa, su objetivo primordial fue el de garantizar la continuidad del funcionamiento de los principales servicios públicos durante un proceso de traspaso de competencias a los gobiernos regionales que se produjo a ritmos muy diferentes en distintos territorios. Durante esta etapa, las transferencias estatales determinadas en base al coste histórico de provisión de los servicios transferidos fueron la fuente casi única de recursos de las comunidades autónomas (excepto en los territorios forales que disfrutaron desde el principio de un sistema peculiar sobre el que volveré más adelante). En etapas posteriores se introducen en el sistema métodos en principio más objetivos de determinación de las necesidades regionales de gasto con el fin de garantizar la igualdad en la capacidad de prestación de servicios de las distintas administraciones. También se va reduciendo gradualmente el peso de las transferencias estatales mediante la cesión a las regiones de los rendimientos de una serie de impuestos, con un poder creciente de decisión sobre el diseño y gestión de los mismos.

Desde el final del llamado período transitorio en 1986, la financiación de las comunidades autónomas de régimen común ha estado regulada por una serie de acuerdos quinquenales del Consejo de Política Fiscal y Financiera, un órgano en el que están representadas las comunidades autónomas y la Administración central. Hasta 2001, la financiación de la sanidad y los servicios sociales se mantenía fuera del sistema, rigiéndose por una serie de acuerdos complementarios que regulaban el reparto del presupuesto del INSALUD y del IMSERSO.<sup>3</sup>

Los sucesivos acuerdos de financiación adoptados desde 1986 hasta la fecha (con la excepción parcial del actual) han mantenido en líneas generales una misma estructura. En primer lugar, todos ellos han especificado una fórmula de *necesidades de gasto* que intenta aproximar los recursos que se necesitarían para prestar en cada territorio el paquete estándar de servicios públicos de titularidad autonómica en función de sus características demográficas y geográficas. A igualdad de competencias, esta fórmula asigna recursos a las distintas regiones en función de su población y de otras variables (tales como la extensión de su territorio, su carácter insular, la dispersión de su población y su estructura demográfica). Históricamente, por tanto, el sistema ha perseguido un objetivo que podríamos llamar de *nivelación total* (aunque, como veremos enseguida, ciertamente imperfecta) pues los recursos asignados a cada región hasta la aprobación del modelo actual no sólo no dependían de su capacidad recaudatoria sino que además tenían en cuenta (y siguen haciéndolo) las diferencias existentes entre territorios en términos de las principales variables que pueden incidir sobre los costes de provisión de los servicios que gestionan las administraciones autonómicas.

Dicho esto, es importante resaltar que las fórmulas de necesidades de gasto del sistema de financiación regional no han llegado nunca a aplicarse de forma satisfactoria en la práctica.

---

<sup>3</sup> Para un repaso de la evolución del sistema de financiación, véanse entre otros Monasterio (2002), de la Fuente y Vives (2003) y López Laborda (2006).

Todas ellas se han visto desvirtuadas por la inclusión en los sucesivos acuerdos de numerosas cláusulas de excepción y de otros elementos *ad-hoc* que han hecho que la distribución final de los recursos disponibles en el año base de cada nuevo modelo terminase no pareciéndose demasiado a lo que exigiría la fórmula. En realidad, la asignación inicial de cada nuevo sistema ha sido fruto de un acuerdo político entre las administraciones implicadas que siempre se ha negociado bajo una fuerte restricción de *statu quo* que garantizaba a cada comunidad al menos los recursos que venía percibiendo hasta el momento bajo el sistema anterior. En consecuencia, las negociaciones que han precedido a las sucesivas reformas del sistema se han centrado fundamentalmente en cuánto dinero adicional aportaría el Estado y en cómo se repartiría esta cantidad, en vez de en la lógica de la teórica fórmula de reparto.

En segundo lugar, los sucesivos acuerdos de financiación han ido cediendo a las comunidades autónomas los rendimientos de diversas figuras tributarias así como la gestión de algunas de ellas y un grado creciente de control sobre su diseño, y han establecido una serie de transferencias complementarias por parte de la hacienda central de forma que la suma de estas dos fuentes de ingresos fuese igual a la financiación asignada a cada región. Este cálculo se realiza bajo el supuesto de que las comunidades autónomas no utilizan sus competencias normativas en materia tributaria para modificar la presión fiscal sobre sus ciudadanos. Si optan por hacerlo, la ganancia o pérdida de recaudación no se compensa mediante una modificación en la dirección contraria de las transferencias del Estado.

Con el predecesor del sistema actual, las haciendas regionales regulaban y recaudaban directamente las tasas afectas a los servicios traspasados a las comunidades autónomas y los llamados *impuestos cedidos tradicionales*: patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y tasas sobre el juego. También se habían cedido ya totalmente el impuesto de matriculación y los que gravan el consumo de electricidad y la venta minorista de hidrocarburos (el llamado céntimo sanitario). Finalmente, se contemplaba también la cesión a cada comunidad de un tercio de los rendimientos del IRPF generados en su territorio (junto con competencias normativas para modificar la tarifa correspondiente al tramo cedido del impuesto y establecer deducciones adicionales), así como un 35% de la recaudación por IVA y un 40% de los rendimientos de los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, tabaco e hidrocarburos. En los dos últimos casos, los parlamentos regionales carecían (y carecen todavía) de competencias normativas y el reparto de la recaudación entre los mismos se realizaba (y se realiza aún) en proporción a indicadores de consumo regional que intentan aproximar el impuesto soportado por los residentes en cada territorio (que no tiene por qué coincidir necesariamente con los ingresos que se realizan físicamente en el mismo).

Finalmente, los acuerdos especifican cómo ha de evolucionar la financiación. Los cálculos que acabo de esbozar se realizan una sola vez, en el momento en el que se pone en marcha cada nuevo modelo, utilizando datos de un año ya transcurrido (el llamado "año base" del sistema) para el que se cuenta en el momento del acuerdo con toda la información necesaria. La financiación real de cada comunidad durante los años de vigencia del modelo se calcula aplicando una serie de reglas de evolución a las magnitudes hipotéticas fijadas para el año

base. Hasta la aprobación del sistema actual, la norma de evolución era extremadamente sencilla pero también poco razonable: los rendimientos de los impuestos cedidos a las comunidades autónomas crecían lo que crecían y las transferencias complementarias de la hacienda central aumentaban, para todas las comunidades en las que su valor era positivo, en proporción al crecimiento de los ingresos tributarios de la hacienda central. Así pues, las transferencias de nivelación (el llamado Fondo de Suficiencia en el antecesor del sistema actual) crecían al mismo ritmo en todas las regiones beneficiarias de las mismas, con independencia de lo que pudiera suceder con su población o con sus ingresos tributarios. Una consecuencia importante y muy criticada de esta norma es que el sistema no garantizaba en absoluto que la financiación de cada región evolucionase en paralelo a sus necesidades de gasto.

### **3. Principales novedades del nuevo sistema**

La nueva ley de financiación regional (BOE, 2009a, de aquí en adelante, la Ley) introduce algunas novedades importantes en relación con su antecesora (BOE, 2001a). Una de ellas es un incremento significativo en el peso de las cesiones tributarias en relación a las transferencias estatales como fuente de financiación regional. El Acuerdo también aumenta de forma significativa el volumen total de recursos del sistema y modifica los vehículos y los criterios que se utilizan para repartirlos entre territorios. La principal novedad en este sentido es la creación de tres nuevos Fondos que, junto con un Fondo de Suficiencia que conserva su estructura preexistente, canalizarán transferencias estatales hacia las comunidades autónomas y redistribuirán ingresos tributarios entre ellas.

El más importante de los nuevos Fondos es el llamado Fondo de Garantía (de Servicios Públicos Fundamentales). Este Fondo se nutrirá con un 75% de los ingresos tributarios teóricos de las comunidades autónomas y con una aportación adicional del Estado. Sumando ambas partidas, el Fondo de Garantía (FG) absorberá algo más del 70% de los recursos totales del sistema, que se repartirán año a año entre las autonomías en proporción a sus necesidades estimadas de gasto. Los recursos derivados del FG y del 25% de los ingresos tributarios autonómicos que no se integran en el mismo se complementan a través de un Fondo de Suficiencia (Global) similar al existente en el sistema anterior y de dos nuevos Fondos de Convergencia Autonómica que se financiarán con recursos del Estado. Como en el modelo anterior, el importe del Fondo de Suficiencia se fija de forma que la financiación de cada región en el año base (antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia) coincida con una cantidad pactada que en ningún caso puede ser inferior a la que habría resultado de la aplicación del sistema anterior. Finalmente, el objetivo declarado de los Fondos de Convergencia es el de promover la convergencia entre comunidades autónomas en términos de renta per cápita y de financiación por habitante ajustado (por los costes relativos de provisión de los servicios públicos). La primera tarea se encomienda al llamado Fondo de Cooperación y la segunda al Fondo de Competitividad.

### *Mayor participación autonómica en los grandes tributos estatales*

El nuevo Acuerdo supone un incremento significativo en las participaciones regionales en el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales de fabricación. El porcentaje de estos impuestos que se cede a las comunidades autónomas se incrementa desde el 33% y 35% respectivamente hasta el 50% en el caso de los dos primeros tributos y desde el 40% hasta el 58% en el del tercero. En el caso del IRPF, además, se reducen las restricciones existente sobre la tarifa autonómica y se permite por primera vez a las autonomías modificar el mínimo exento. Por exigencia comunitaria, las regiones siguen sin poder modificar las escalas de gravamen del IVA y de los Impuestos Especiales, aunque el Acuerdo contiene un compromiso del Gobierno central para buscar vías que permitan otorgar a las autonomías competencias normativas sobre los tramos minoristas de ambos impuestos (CPFF 2009, pp. 15-16).

De acuerdo con mis estimaciones, el incremento de los porcentajes de cesión supone para las comunidades autónomas unos ingresos tributarios adicionales en el año 2009 del orden de 20.000 millones de euros que se compensarán, en principio, con una reducción equivalente de las transferencias estatales del Fondo de Suficiencia. El objetivo de este punto del Acuerdo no es, por tanto, el de incrementar los ingresos totales de las autonomías (lo que también se hace, pero por otras vías), sino el de aumentar el peso relativo de los ingresos tributarios en sus presupuestos. De esta forma, se pretende que las administraciones regionales se financien en mayor medida que hasta el momento a través de un instrumento que les ofrece un mayor margen de maniobra que las transferencias estatales para modular sus ingresos al alza o a la baja. También se persigue que el coste de las administraciones regionales sea más transparente para los ciudadanos, lo que debería contribuir a una mejor rendición de cuentas por parte de tales administraciones.

### *Más recursos para las comunidades autónomas*

El nuevo Acuerdo también supone un aumento importante (en torno al 13%) en el volumen total de financiación regional. Los recursos adicionales que la Hacienda central inyectará en el sistema a través de los nuevos Fondos de Convergencia y de otras aportaciones que se integrarán en el Fondo de Garantía ascenderán a algo más de 11.000 millones de euros. Estos recursos se incorporarán al sistema de una forma gradual entre 2009 y 2012.

### *Un mecanismo dinámico de reparto que permite compartir riesgos*

Una de las principales novedades del nuevo modelo es la creación del Fondo de Garantía (FG). Como hemos visto, las comunidades autónomas aportarán el 75% de sus ingresos tributarios a una cesta común que se distribuirá año a año en proporción a la *población ajustada* de cada región. Esta última variable se calcula ponderando la población real de cada comunidad autónoma por una estimación del coste relativo por habitante de ofrecer en la misma un paquete estándar de servicios públicos común a todas ellas-- esto es, por las *necesidades relativas de gasto* por habitante de cada región, calculadas de acuerdo con una fórmula que incluye las principales variables demográficas y geográficas que afectan a la

intensidad de la demanda y a los costes unitarios de provisión de los principales servicios públicos de titularidad autonómica.

Una mejora significativa en relación con el sistema anterior es que, a diferencia de lo que ha venido ocurriendo hasta el momento, la fórmula de reparto del FG se aplicará año a año con los valores actualizados de la población y del resto de las variables de reparto y no una única vez en el momento en el que se pone en marcha el sistema. Se introduce así en el modelo un mecanismo que permite ir adaptando la financiación a posibles cambios en las circunstancias regionales. Otra forma de decir lo mismo es que el nuevo Fondo funciona como un mecanismo de seguro que permite a las comunidades autónomas compartir los riesgos derivados de la evolución de sus ingresos tributarios, de su población y de su estructura demográfica, deshaciéndose en efecto del 75% de cualquier *shock* idiosincrático que pueda afectar al comportamiento diferencial de estas variables en relación con el promedio nacional. Un matiz importante es que, como veremos enseguida, la restricción inicial del modelo hace que el FG termine aplicándose sólo de una forma incremental, pero en cualquier caso es cierto que su introducción reduce muy considerablemente la incertidumbre existente sobre la evolución futura de la financiación por unidad de necesidad, por lo que ha de considerarse como un cambio muy positivo en la estructura del sistema.

### *Nivelación parcial*

Otra novedad importante en lo que respecta a la aplicación de la fórmula de reparto es que ésta ya no se utiliza para distribuir el conjunto de los recursos del sistema sino únicamente la dotación del FG, que como hemos visto supone menos del 75% del total. La parte de los ingresos tributarios autonómicos que no se integra en este Fondo no se reparte con criterios de necesidad sino de capacidad fiscal (cada uno se queda con lo que recauda), y también escapan al menos parcialmente a la lógica igualitaria del FG las transferencias estatales ligadas al Fondo de Suficiencia y a los Fondos de Convergencia.

El nuevo Acuerdo, por tanto, abandona la filosofía de nivelación total que había inspirado a sus predecesores y opta explícitamente por un mecanismo de *nivelación parcial*, renunciando así al objetivo de asegurar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos al conjunto de los servicios públicos. Como veremos más adelante, la restricción inicial del sistema termina haciendo de las suyas también en relación con la nivelación parcial, de forma que ésta se aplica sólo en el margen y acaba funcionando justo al revés de lo que uno pensaría por lo visto hasta el momento. Pero aún así, el abandono del principio de nivelación total supone un notable cambio en la filosofía del sistema que, en mi opinión, no va precisamente en la dirección correcta.

### *Un punto de partida incierto*

Un aspecto chocante del reciente Acuerdo tiene que ver con la elección del año base del nuevo sistema. Como hemos visto, la práctica habitual hasta el momento había sido la de tomar como año base un ejercicio para el que ya se disponía en el momento del acuerdo de toda la información necesaria para la puesta en marcha del nuevo sistema. En esta ocasión,

sin embargo, se ha optado por un procedimiento diferente. Aunque tanto el Acuerdo como la nueva Ley afirman que el año base del nuevo sistema será 2007, de la lectura de ambos textos se desprende que el año base efectivo será en realidad 2009. En particular, ambos documentos exigen un recálculo completo de los elementos del sistema en 2009, incluyendo una cláusula de *statu quo* que se aplicará partiendo de los resultados del modelo anterior en ese año para fijar la financiación definitiva de cada región en el mismo sin referencia alguna a años anteriores. El procedimiento elegido implica que los cálculos que la Ley exige para 2007 terminan no teniendo ninguna incidencia práctica e introduce en el sistema un elemento innecesario de incertidumbre precisamente en un período de considerable turbulencia. En particular, los valores iniciales de los elementos del nuevo modelo, que a su vez condicionan toda la senda futura de ingresos regionales, son magnitudes inciertas que no se conocerán con exactitud hasta que se practique en 2011 la liquidación del sistema correspondiente a 2009.

#### 4. ¿Cómo se determina la financiación? Una visión de conjunto

La nueva ley de financiación regional establece un modelo complejo cuyos resultados serán fruto de la interacción de numerosos Fondos que se reparten con criterios muy diversos y de una restricción inicial que tiende a preservar el *statu quo*. En este apartado se ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del nuevo modelo, dejando para secciones posteriores un análisis detallado de algunos de los elementos más complejos o novedosos del mismo.

Antes de entrar en detalles, resulta necesario introducir una distinción entre la *recaudación real* por los tributos cedidos a las comunidades autónomas y la *recaudación normativa* o teórica de los mismos. Esta última magnitud, que es la que se utiliza a efectos de los cálculos que exige el modelo, intenta aproximar, con mayor o menor fortuna, lo que cada comunidad habría recaudado si todas ellas aplicasen las mismas escalas impositivas y fuesen igualmente eficientes en la gestión de los tributos que recaudan directamente.<sup>4</sup>

Con esto en mente, la financiación total que corresponde a cada región con el nuevo sistema se calcula de la forma siguiente. Sean  $ITR_{it}$  los ingresos tributarios reales de la comunidad  $i$  en el año  $t$  e  $ITN_{it} = CTB_{it}$  su *capacidad tributaria bruta*, medida por sus ingresos tributarios

---

<sup>4</sup> En el caso de las participaciones regionales en los tributos que recauda la Agencia Tributaria estatal (AT), la medición de la variable deseada no plantea grandes problemas: la propia AT calcula de oficio el rendimiento del tramo autonómico que se habría obtenido si la comunidad no hubiese hecho uso de sus competencias para alterar la escala supletoria o de referencia que fija el Estado. Para los tributos que son gestionados directamente por las autonomías, la solución elegida es mucho menos satisfactoria. Hasta el momento, se ha optado por actualizar la recaudación real de cada impuesto en el momento de su cesión en proporción al crecimiento de los ingresos tributarios agregados del Estado (por IVA, IRPF e Impuestos Especiales, el llamado *ITEn*), lo que presenta problemas obvios dado que supone actualizar la recaudación de ciertos tributos en cada región tomando como referencia los ingresos de otras figuras en un territorio diferente.

Este criterio se modifica parcialmente en el nuevo Acuerdo. De cara al futuro, la recaudación normativa por las tasas afectas a los servicios traspasados, las tasas sobre el juego y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones se calcularán como hasta el momento, actualizando con el *ITEn* los valores correspondientes a 2009 para cada comunidad autónoma. En el caso del ITP y AJD, se utilizará un índice específico para cada región que podríamos denominar el *ITE* regional o *ITEr*. Esta variable recoge los rendimientos definitivos en cada región (sin ejercicio de competencias normativas, en su caso) de los tramos autonómicos del IRPF, IVA e Impuestos Especiales.

normativos o teóricos. El Acuerdo establece que las comunidades contribuirán con un 75% de sus ingresos teóricos a la financiación del Fondo de Garantía, conservando el resto de sus ingresos tributarios reales. Por tanto, sus ingresos tributarios netos vendrán dados por

$$(1) ITR_{it} - 0,75 * ITN_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + 0,25 * ITN_{it} \equiv (ITR_{it} - ITN_{it}) + CTN_{it}$$

esto es, por la suma del 25% de sus ingresos tributarios teóricos (una magnitud a la que denominaré *capacidad tributaria neta*, *CTN*) y el importe íntegro de la diferencia existente entre la recaudación tributaria real y la recaudación normativa. Aunque el mecanismo puede parecer un tanto artificioso, tiene la virtud de asegurar que las comunidades autónomas se enfrentan a los incentivos correctos a la hora de diseñar sus políticas tributarias. Esta forma de computar los ingresos fiscales a efectos del cálculo de la financiación asegura que aquellas regiones que decidan incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos o mejoren su eficiencia en la gestión de los tributos que recaudan directamente se quedarán con todos los ingresos adicionales obtenidos por esta vía, dado que ambas cosas aumentarán la recaudación real pero no la recaudación normativa. De la misma forma, las regiones que decidan rebajar tipos impositivos o gestionen de forma ineficiente sus tributos soportarán los costes íntegros de sus actuaciones porque el descenso resultante de su recaudación real no reducirá su aportación al Fondo de Garantía.

A la cantidad resultante del cálculo anterior hay que añadirle las participaciones regionales en los Fondos de Garantía (*FG*) y Suficiencia (*FS*) así como en los dos Fondos de Convergencia, el de Competitividad y el de Cooperación, que combinaré en una única partida, *FCONV*. Por lo tanto, la financiación total de la región *i* en el año *t*,  $F_{it}$ , vendrá dada por<sup>5</sup>

$$(2) F_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + CTN_{it} + FG_{it} + FS_{it} + FCONV_{it}$$

### ***La restricción inicial y sus implicaciones***

Un aspecto importante y problemático del nuevo modelo es el procedimiento que se ha elegido para fijar el importe del Fondo de Suficiencia (*FS*), lo que a su vez determina el volumen total de financiación de cada región. La opción en principio más lógica habría sido la de repartir este Fondo año a año en base a las diferencia existentes entre las necesidades totales de gasto de cada región y los recursos asignados a la misma por el resto del sistema y al nivel deseado de nivelación interregional. Sin embargo, se ha optado por mantener esencialmente el mecanismo de cierre del modelo anterior, que consiste en repartir el *FS* del año base de forma que en el mismo se alcance una asignación pactada, muy condicionada por una rígida restricción de *statu quo* (que nadie pierda con el cambio de sistema), para congelar

---

<sup>5</sup> Las ecuaciones (1) y (2) pueden dar una imagen un tanto engañosa de los flujos monetarios que se producen entre las comunidades autónomas y la hacienda central. En particular, las comunidades no transfieren realmente al Gobierno central el 75% de sus ingresos tributarios teóricos para recibir después de éste su participación íntegra en el Fondo de Garantía, sino que se produce un único flujo por el importe de la diferencia entre ambas partidas que podría ir en una dirección o en otra dependiendo de sus respectivas cuantías. Este flujo neto es lo que se denomina en el sistema la *transferencia de garantía* o transferencia del Fondo de Garantía.

seguidamente las participaciones regionales en el Fondo, manteniéndolas constantes durante todo el período de vigencia del modelo.

El Fondo de Suficiencia del año base del nuevo sistema se determina de forma que lo que llamaré la *financiación básica* de cada región (esto es, su financiación total neta de la diferencia entre la recaudación real y la recaudación normativa por tributos cedidos y antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia) sea igual a lo que se denomina en el Acuerdo las *necesidades globales de financiación (NGF)* correspondientes a 2009. Formalmente, el valor inicial del FS vendrá dado por

$$(3) FS_{io} = NGF_{io} - (CTN_{io} + FG_{io})$$

donde  $NGF_{io}$  es una magnitud exógena que se calcula añadiendo a los resultados que se habrían obtenido en 2009 con el modelo anterior la parte de la aportación adicional del Estado (excluyendo los Fondos de Convergencia) que corresponde a cada región de acuerdo con lo pactado entre las administraciones implicadas.<sup>6</sup> Una vez fijadas las dotaciones del FS en el año base, éstas se hacen evolucionar al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado correspondientes a los tramos no cedidos del IRPF, el IVA y los impuestos especiales – una magnitud que, para abreviar, se suele denominar *el ITEn*.

La opción elegida para fijar la cuantía del Fondo de Suficiencia tiene consecuencias importantes. En primer lugar, el procedimiento impone como punto de partida del sistema una asignación inicial que está lejos de ser consistente con los criterios de reparto que especifica el propio Acuerdo. Sustituyendo (3) en la ecuación (2) evaluada en  $0 (= 2009)$ , vemos que *ni el Fondo de Garantía ni la capacidad tributaria tienen impacto alguno sobre la financiación del primer año*, que será igual a  $NGF$  con algunas correcciones menores,

$$(4) F_{io} = NGF_{io} + (ITR_{io} - ITN_{io}) + FCONV_{io}$$

En segundo lugar, *la combinación de esta condición inicial con la norma de actualización del Fondo de Suficiencia tiene una gran influencia sobre la dinámica del sistema*. Como ya hemos visto, la participación de cada región en el FS se actualizará de acuerdo con la evolución de los ingresos tributarios no cedidos del Estado (*ITEn*). Llamando  $GITEn_t$  a la tasa bruta acumulada de crecimiento de esta variable entre el año base y  $t$ , esto es,

$$(5) GITEn_t = \frac{ITEn_t}{ITEn_0}$$

tendremos que

$$(6) FS_{it} = FS_{io} GITEn_t = (NGF_{io} - CTN_{io} - FG_{io}) * GITEn_t$$

de forma que el FS crece al mismo ritmo en todas las regiones con independencia de lo que pueda suceder con el resto de las variables del sistema. Sustituyendo (6) en (2) y reagrupando términos, vemos que la financiación del año  $t$  vendrá dada por

---

<sup>6</sup> Sobre las partidas que integran la aportación adicional del Estado y su reparto, véase la sección 3.1 de de la Fuente (2010).

(7)

$$F_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + NGF_{io} * GITE_{it} + (CTN_{it} - CTN_{io} * GITE_{it}) + (FG_{it} - FG_{io} * GITE_{it}) + FCONV_{it}$$

donde los términos que aparecen dentro de los dos últimos paréntesis se anulan en el período cero. Por lo tanto, la restricción inicial que se impone a través del Fondo de Suficiencia neutraliza los efectos iniciales del Fondo de Garantía y de la capacidad tributaria neta de forma que *lo único que termina importando en la práctica a efectos de la determinación de la financiación en el futuro es el crecimiento de cada una de estas variables en relación con el crecimiento de los ingresos tributarios del Estado.*

Por ejemplo, las comunidades se quedan cada año con un 25% de sus ingresos tributarios que, en principio, no se someten a nivelación. Sin embargo, el sistema también les quita (a través del FS) el 25% de sus ingresos tributarios en el año base actualizados con el *ITEn*. Por lo tanto, una comunidad sólo obtendrá recursos netos por esta vía si su recaudación crece a una tasa superior a la de los ingresos tributarios del Estado (que a largo plazo debería ser aproximadamente igual a la tasa de crecimiento de la recaudación autonómica agregada). Algo similar sucede con las participaciones en el Fondo de Garantía ligadas a los distintos indicadores de necesidades de gasto. En consecuencia, el modelo no garantiza necesariamente que las regiones con mayores necesidades de gasto o con mayor capacidad tributaria tengan una mayor financiación inicial, pero sí asignará recursos adicionales a aquellas cuyas necesidades de gasto o cuyos ingresos tributarios crezcan por encima de la media nacional, capturada en ambos casos por el *GITE*.

### **5. Una primera valoración: un diseño mejorable**

Aún antes de disponer de estimaciones de los resultados financieros del nuevo modelo o de conocer los detalles del reparto de los nuevos Fondos de Convergencia, lo que hemos visto del mismo hasta el momento permite adelantar algunas consideraciones críticas sobre su diseño. La primera de ellas es que el nuevo modelo conserva uno de los vicios fundamentales de su antecesor: la ausencia de un criterio claro de reparto de los recursos destinados a las administraciones regionales --o si se prefiere, la falta de operatividad del mismo, tanto a corto como a largo plazo.

En ambos casos, el problema adopta la forma de una peculiar esquizofrenia. Tanto el nuevo Acuerdo como el anterior especifican unas normas teóricas de reparto de los recursos destinados a las administraciones regionales que, con los matices que se quiera, son bastante razonables, pero ninguno de ellos garantiza el cumplimiento siquiera aproximado de tales normas ni a corto ni a largo plazo. La manera de evadir la fórmula en el año inicial varía ligeramente en cada caso. En el acuerdo anterior se introducían prácticamente tantas excepciones a la fórmula de reparto como comunidades autónomas. En el actual, la asignación inicial se fija directamente y el Fondo de Suficiencia se ajusta de forma que todo sume a la cantidad deseada. En ambos casos el resultado es el mismo: la asignación inicial que observamos en el año base de cada modelo es fruto de un pacto político muy condicionado por el *statu quo* y no tiene demasiado que ver con lo que exigiría la fórmula.

Tampoco hay garantía alguna de que las cosas vayan a mejorar con el tiempo pues ninguno de los dos modelos establece mecanismos para ir acercando gradualmente la distribución de la financiación al resultado de la fórmula. De hecho, la evolución del sistema dependerá en ambos casos de la suerte. Aquellas comunidades en las que las cosas vayan bien (en las que la renta per cápita crezca por encima de la media mientras que la población ajustada por edad lo hace por debajo) estarán cada vez mejor financiadas en relación con sus necesidades de gasto, mientras que al resto de las autonomías le sucederá lo contrario. La única diferencia entre ambos modelos en este sentido es que la creación del Fondo de Garantía introduce un mecanismo de reparto de riesgos que reduce considerablemente el peso del azar en relación con el sistema anterior. Se trata, sin duda, de una mejora muy significativa pero que no altera cualitativamente la naturaleza del modelo.

Mi segunda reflexión crítica tiene que ver con la compleja e incluso paradójica forma en la que se ha resuelto el difícil tema de la nivelación, que ha sido una de las grandes batallas durante la negociación del reciente Acuerdo. Como ya hemos visto, el nuevo modelo incorpora explícitamente el principio de nivelación parcial, lo que supone un precedente extraordinariamente preocupante porque podría abrir la puerta a un gradual deslizamiento del sistema hacia resultados difícilmente compatibles con la garantía constitucional de igualdad. Sin embargo, la implementación práctica de este principio resulta bastante peculiar y, de hecho, podría terminar beneficiando a las comunidades que más se han resistido a admitirlo. La razón es que, como ya se ha dicho, la restricción inicial del sistema anula por completo los efectos de la capacidad tributaria sobre la financiación en el año base pero permite que las comunidades conserven en el futuro una parte del crecimiento de sus ingresos tributarios por encima de la media nacional, lo que en condiciones normales tenderá a beneficiar a los territorios más pobres.

Finalmente, un aspecto del Acuerdo que resulta tan problemático como sorprendente es la elección de 2009 como año base efectivo para el nuevo sistema. Uno de los pocos puntos de acuerdo entre las comunidades autónomas que parecen haber existido durante la negociación del nuevo modelo ha sido la necesidad de minimizar el riesgo de sorpresas desagradables. Como hemos visto, este consenso se ha traducido en la creación de un nuevo instrumento, el Fondo de Garantía, que permite a las regiones asegurarse contra tales sorpresas. Sin embargo, se ha optado por posponer la puesta en marcha de este mecanismo estabilizador desde 2007 hasta 2009, precisamente en un período de considerable turbulencia en el que no se pueden descartar todo tipo de sorpresas desagradables. Si tales sorpresas fueran importantes, existe el peligro de que el nuevo sistema sea cuestionado ya desde el principio por aquellas comunidades que vean incumplidas sus expectativas, que, con casi total seguridad, estarán ancladas en las posiciones existentes en 2007 de acuerdo con la última liquidación del sistema publicada antes del nuevo Acuerdo.

## **6. El Fondo de Garantía y la población ajustada**

La principal novedad del nuevo sistema de financiación es la creación del Fondo de Garantía (FG). Este Fondo se financia con el 75% de los recursos tributarios de las comunidades

autónomas, medidos con criterio normativo, y con una aportación del Estado que se actualizará con el *GITEn* y que estará integrada por tres partidas: una aportación de 5.000 millones de euros que se incorporará al sistema en 2009, otra de 2.400 millones adicionales que lo hará en 2010 y la dotación complementaria de 655 millones para la asistencia sanitaria acordada en la segunda Conferencia de Presidentes, que pasa ahora a integrarse formalmente en el sistema de financiación.

### *Criterios de reparto*

Los recursos del FG se repartirán entre las comunidades autónomas en proporción a las variables que se recogen en el Cuadro 2.1, asignando a cada una de ellas la ponderación que se indica en la primera columna del mismo. Así por ejemplo, un 30% de la dotación del Fondo se repartirá cada año en proporción a la población regional y un 1,8% en proporción a la superficie, mientras que un 0,6% se reserva para las dos comunidades insulares.<sup>7</sup>

**Cuadro 2.1: Criterios de reparto del Fondo de Garantía y comparación con el sistema anterior**

	<i>sistema actual</i> FG	<i>sistema anterior</i>			
		<i>total</i>	<i>sanidad</i>	<i>servicios sociales</i>	<i>resto de competencias</i>
<i>variables de reparto:</i>					
- fijo por comunidad		1,12%			2,03%
- población	30%	50,78%			92,09%
- superficie	1,8%	2,27%			4,11%
- dispersión	0,6%	0,65%			1,18%
- insularidad	0,6%	0,54%	0,50%		0,59%
- población 0-16	20,5%				
- población 65+	8,5%	12,07%	24,5%	100%	
- población protegida		32,57%	75%		
- población prot. equivalente	38%				
<i>peso en el total</i>	100%	100%	43,43%	1,43%	55,15%

Para facilitar la comparación con el sistema anterior, el cuadro recoge también las variables incluidas en las fórmulas de reparto de este último así como sus ponderaciones. Puesto que en el sistema anterior el reparto se realizaba por tramos, distinguiendo entre los recursos asignados a sanidad, a servicios sociales y al resto de las competencias, he agregado los tres tramos para calcular las ponderaciones globales de las distintas variables, que se muestran en la segunda columna del cuadro. El detalle de cada tramo se recoge en las tres últimas columnas.

<sup>7</sup> Las entregas a cuenta de la transferencia de garantía, que se realizan mensualmente a lo largo de cada año, se calcularán utilizando los valores más recientes disponibles de las variables relevantes. Puesto que las liquidaciones finales se realizan con un desfase de dos años, éstas podrán calcularse con los valores reales de todos los indicadores, corrigiéndose entonces los efectos de cualquier posible discrepancia entre la previsión y el valor definitivo de las variables de reparto.

La Ley define con precisión las distintas variables de reparto. La *población* corresponde a la población empadronada a 1 de enero de cada año, mientras que el indicador de dispersión es el número de núcleos de población (entidades singulares) existente en cada región en el año corriente. La partida asignada a la *insularidad* se reparte entre Baleares y Canarias en proporción a la distancia, ponderada por tramos, entre sus respectivas capitales y las costas peninsulares. La población protegida por el sistema nacional de salud se obtiene restando de la población total a los funcionarios y familiares cubiertos por las mutuas sanitarias de empleados públicos. La población protegida equivalente, finalmente, se calcula a partir de la variable anterior, ponderando la población protegida en cada uno de siete tramos de edad en proporción a su nivel relativo de gasto sanitario per cápita, siguiendo la metodología desarrollada por el Grupo de Trabajo sobre el análisis de gasto sanitario creado por la Conferencia de Presidentes (GTS, 2005 y 2007).

### *¿Es la nueva fórmula de necesidades de gasto mejor que la anterior?*

Las fórmulas de reparto del sistema de financiación regional pueden interpretarse como estimaciones de los costes relativos de provisión de los principales servicios públicos en las distintas comunidades autónomas. El sistema no pretende cuantificar en términos absolutos lo que costaría prestar todos los servicios públicos al nivel que sería óptimo en algún sentido, pero sí intenta asegurar que los recursos disponibles se reparten de forma que las necesidades de todas las comunidades queden cubiertas en la misma proporción o, lo que viene a ser lo mismo, que todas ellas puedan ofrecer un nivel similar de prestaciones.

Desde esta perspectiva, conviene preguntarse si la nueva fórmula de reparto se traduce en una distribución de la financiación más acorde con las necesidades reales de gasto autonómico. Una mejora clara en este sentido es que en el futuro la fórmula se aplicará año a año con los valores actualizados de las variables de reparto, en vez de una única vez en el momento de la puesta en marcha del modelo, como sucedía hasta ahora. Pero incluso dejando esto de lado, una comparación entre las dos primeras columnas del Cuadro 2.1 sugiere que la respuesta a la pregunta que acabo de plantear ha de ser en principio afirmativa, si bien con algunos matices. El nuevo Acuerdo introduce un indicador explícito de necesidades de gasto educativo (la población de 0 a 16 años), remediando así una omisión incomprensible del Acuerdo anterior que afectaba a la segunda partida más importante de gasto autonómico. También se mejora el indicador que recoge las necesidades de gasto sanitario. En el nuevo Acuerdo, la población protegida equivalente sustituye a la combinación de la población protegida y la población mayor de 65 años como indicador de las necesidades de gasto sanitario. Puesto que el nuevo indicador se construye a partir de una mayor desagregación de la población en siete tramos de edad y del patrón observado de aumento del gasto sanitario con la edad, en principio éste debería recoger los costes de la atención sanitaria mejor que su antecesor, en el que un peso relativamente bajo de la población de mayor edad se traducían en una infravaloración de los costes derivados del envejecimiento (véase de la Fuente y Gundín, 2009). Más opinable es la reducción de la ponderación asignada a la superficie y a la dispersión de la población, aunque no existe

evidencia clara de que los nuevos pesos infravaloren el impacto de estos factores sobre los costes de provisión de los principales servicios públicos.

El único cambio en la fórmula que casi seguramente nos lleva en la dirección incorrecta es la desaparición de la dotación que se repartía a partes iguales entre las comunidades autónomas en sistemas anteriores (el *fiijo por comunidad* que aparece en la segunda columna del Cuadro 2.1 con una ponderación del 1,12%). Aunque el objetivo teórico de esta dotación era el de sufragar los costes fijos de las instituciones de autogobierno, hay evidencia de que los costes fijos son significativos también en otros servicios autonómicos y en particular en la sanidad (véase de la Fuente y Gundín, 2009) por lo que existían buenas razones para mantener esta partida, e incluso probablemente para aumentar ligeramente su peso en el total. Es cierto que, dada la estructura del sistema, la omisión de este factor no tiene ningún efecto sobre la financiación básica de las autonomías (como tampoco lo tienen las demás variables fijas que entran en la fórmula de reparto). No lo tiene en el momento inicial porque la financiación básica del año base es exógena e independiente del reparto del Fondo de Garantía, y no lo tiene después porque como hemos visto lo único que influye sobre la senda de la financiación es la diferencia entre la asignación del Fondo y el resultado de actualizar el valor inicial de la misma con el *GITEn*, a la que no puede contribuir por definición ninguna variable cuyo valor sea constante en el tiempo. Sin embargo, la omisión de los costes fijos sí afecta al cálculo de la población ajustada de todas las regiones y, a través de esta variable, al indicador de financiación por unidad de necesidad que se utiliza para repartir el Fondo de Competitividad y que seguramente servirá de referencia a la hora de valorar la equidad del sistema.

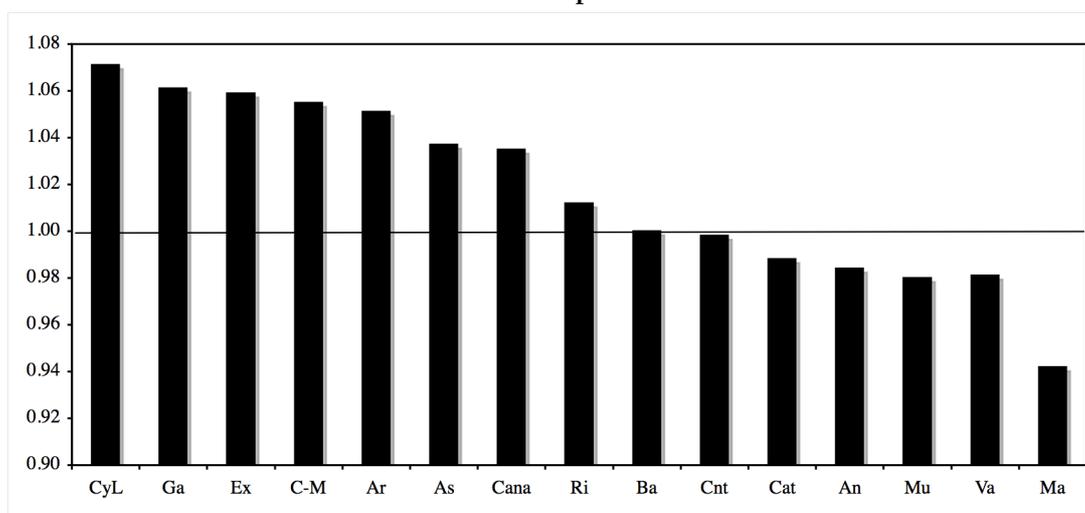
### *La población ajustada*

Como hemos visto, el Fondo de Garantía se distribuye entre las regiones en proporción a sus respectivas participaciones en una serie de variables que intentan recoger los principales determinantes de los costes de provisión de los servicios públicos de titularidad autonómica. El reparto del Fondo se puede realizar también de una forma equivalente que ayuda a entender mejor su lógica. Se trata, en primer lugar, de aplicar la fórmula de reparto a la población total del conjunto de las comunidades de régimen común (en vez de a la dotación económica del Fondo), obteniendo así la *población ajustada* de cada región, para repartir a continuación la dotación del Fondo en proporción al peso de cada región en la población ajustada del conjunto del territorio de régimen común (esto es, España sin las comunidades forales ni las ciudades autónomas). Lo que hace la primera operación es ponderar las poblaciones regionales por un factor que recoge el coste diferencial por habitante de prestar los principales servicios públicos a un nivel uniforme de calidad en cada región. De esta forma se introduce una corrección por el hecho de que los costes por persona de los servicios públicos serán mayores en las regiones más envejecidas o más extensas, por citar sólo dos de los factores relevantes. Al repartir por población ajustada en vez de por población real, en la

segunda etapa se asegura que la tasa de cobertura de las necesidades de gasto sea la misma en todas las regiones.<sup>8</sup>

La población ajustada es una magnitud de considerable interés. Dividiendo la financiación total de cada región por su población ajustada se obtiene un indicador de *financiación por unidad de necesidad* que es sin duda un instrumento más útil a la hora de valorar la equidad del sistema que la financiación por habitante no ajustado. El propio modelo utiliza esta variable a la hora de repartir el Fondo de Competitividad, adoptándola implícitamente como el indicador más relevante del nivel de financiación de cada territorio.

**Gráfico 2.1: Necesidades relativas de gasto por habitante en 2009 de acuerdo con la fórmula de reparto del Fondo de Garantía**



- Fuente: de la Fuente (2010).

El Gráfico 2.1 muestra el cociente entre la población ajustada y la población real de cada comunidad en 2009, o lo que es lo mismo, la estimación que hace el sistema del coste relativo por habitante del paquete estándar de servicios públicos de competencia autonómica. Este indicador de las necesidades relativas de gasto por habitante oscilaba entre 0,942 en Madrid y 1,071 en Castilla y León, lo que implica una respetable diferencia de unos trece puntos porcentuales entre los dos extremos de la distribución.

## 7. El Fondo de Cooperación

La nueva Ley de financiación crea dos nuevos Fondos de Convergencia Autonómica que se financiarán con aportaciones adicionales del Estado. El primero de ellos es el llamado Fondo de Cooperación. Su objetivo es el de promover la convergencia real entre comunidades autónomas, favoreciendo “la inversión y el desarrollo en las comunidades con menor renta per cápita y con dinámica poblacional menos favorable” así como “la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos” (CPPF, 2009). Se trata de un objetivo sorprendente dado que la Constitución ya crea un instrumento específico con el mismo fin, el llamado Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que ofrece financiación condicionada para proyectos de

<sup>8</sup> Véase la sección 2 el Apéndice 2.1 en de la Fuente y Gundín (2009).

inversión destinados a fomentar el desarrollo regional. También resulta sorprendente que se mezcle la dinámica poblacional (y la densidad de población) con el nivel de desarrollo, habida cuenta que no existe una relación clara entre una cosa y otra.

En términos generales, por tanto, el Fondo no tiene demasiado sentido. Hubiese sido preferible destinar sus recursos a reforzar el FCI, especialmente en un contexto en el que se prevé una rápida reducción de las transferencias que España recibe de los Fondos Estructurales europeos. Una ventaja importante del FCI es que ofrece mejores garantías de que los recursos canalizados a través del mismo se destinarán efectivamente a inversión productiva que fomente el desarrollo y no a gasto corriente. De la misma forma, si se considera necesario mejorar la financiación de las regiones menos densamente pobladas, hubiese sido preferible incrementar el peso de la superficie en la fórmula de reparto del Fondo de Garantía que recurrir a un instrumento *ad-hoc*.

La aportación inicial del Estado al Fondo de Cooperación se fija en 1.200 millones de euros para el año 2009, que se actualizarán anualmente en proporción a la variación del *ITEn*. Serán beneficiarias de este Fondo todas las regiones que tengan un PIB per cápita inferior al 90% del promedio del conjunto del territorio de régimen común. También lo serán las que cuenten con una densidad de población inferior a la mitad de la media de este territorio y aquellas que presenten a la vez una tasa de crecimiento de la población inferior al 90% de la media del mismo grupo de referencia y una densidad poblacional que no exceda en más del 25% su densidad media.

Para su reparto, el Fondo de Cooperación se divide en dos tramos. Al primer tramo se le asignan dos tercios de la dotación del Fondo, que se reparten entre todas las comunidades beneficiarias de acuerdo con su población (real, no ajustada), corregida por la distancia entre el PIB per cápita de cada región y el promedio de la misma variable en el conjunto de las regiones beneficiarias del Fondo. El tercio restante de los recursos del Fondo se reparte en proporción a su población entre aquellas regiones que tengan una tasa de crecimiento de la población inferior al 50% de la media del territorio de régimen común. Ninguna región podrá recibir más del 40% de la dotación de este subfondo, destinándose el sobrante, si lo hubiera, a incrementar el primer subfondo.

## **8. El Fondo de Competitividad**

El Fondo de Competitividad introduce un retoque final en la distribución de recursos entre autonomías a favor de las regiones peor tratadas por el resto del sistema y, posiblemente, de las de mayor renta. La dotación de este Fondo en 2009 se fija en 2.572,5 millones de euros, que se actualizarán anualmente en proporción al crecimiento de los ingresos tributarios estatales utilizando el *GITEn*.

La Ley establece un procedimiento complejo para el reparto del Fondo de Competitividad. En primer lugar, resulta necesario calcular un indicador de capacidad fiscal que se construye de una forma peculiar con el objetivo de desincentivar la competencia fiscal entre autonomías. Este indicador se utiliza para determinar las regiones beneficiarias del Fondo, junto con un

índice de financiación media por habitante ajustado antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia. Una vez determinadas las regiones elegibles, la dotación del Fondo se reparte en primera instancia entre ellas en proporción a su población ajustada. Sin embargo, la Ley también establece una serie de restricciones sobre la cantidad de recursos que cada región puede percibir de los Fondos de Convergencia considerados conjuntamente, lo que puede exigir modificaciones de la asignación preliminar, dando lugar a un reparto en varias etapas.

En el caso de Canarias, finalmente, la disposición adicional segunda de la Ley establece que, a efectos del reparto del Fondo de Competitividad, tanto la financiación de la comunidad autónoma como su capacidad fiscal se calcularán incluyendo la parte que le corresponde a su gobierno regional de los llamados *recursos REF*, esto es, de los ingresos adicionales que obtienen las administraciones canarias (incluyendo ayuntamientos y cabildos) gracias al peculiar Régimen Económico y Fiscal del que disfruta el archipiélago.<sup>9</sup>

### *Construcción del indicador de capacidad fiscal*

Con el fin de desincentivar la competencia fiscal a la baja entre las comunidades autónomas, la nueva ley de financiación introduce una distinción entre *capacidad tributaria* y *capacidad fiscal* que no existía en el Acuerdo original del CPFF, en el que 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 se utiliza en la Ley sólo a efectos del reparto del Fondo de Competitividad. La norma introduce un *índice de capacidad fiscal* relativa por habitante ajustado que se construye en tres etapas. En primer lugar, se calcula un índice preliminar de capacidad fiscal por habitante ajustado, normalizando el valor de esta variable en cada región por el promedio nacional. Seguidamente, se calcula la media ponderada entre el índice preliminar citado y el promedio (= 100), asignando una ponderación de 0,25 a la primera de estas variables. De esta forma, se obtiene un indicador que aproxima la posición financiera de cada comunidad una vez se ha aplicado el Fondo de Garantía, lo que implica la nivelación del 75% de los recursos tributarios por habitante ajustado de todas las comunidades autónomas. En este sentido, podríamos identificar el índice de capacidad fiscal (en esta segunda etapa de su construcción) con la financiación relativa que le correspondería a cada región “por fórmula”, si incluimos en esta 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

---

<sup>9</sup> 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. A efectos del sistema de financiación regional, los rendimientos de estos tributos no se deducen de las necesidades de gasto para calcular el Fondo de Suficiencia. De hecho, hasta el momento, los recursos REF se mantenían completamente al margen del sistema ordinario de financiación. Esto ha cambiado con la nueva Ley, pero sólo a efectos del reparto del Fondo de Competitividad.

penalizar a las regiones que reduzcan la presión fiscal). Finalmente, se introduce un tope exógeno al valor del índice que limita las posibles aportaciones del Fondo a aquellas regiones ricas a las que el resto del sistema pudiera haber dejado con una financiación inferior a la que les correspondería “por fórmula” en el sentido amplio de esta expresión que acabo de definir. La disposición transitoria primera de la Ley fija este tope en 105 para los años 2009 y 2010 y en 106 para 2011 y años posteriores.

### *Criterios de elegibilidad y reparto del Fondo*

Las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad se determinan en base a su capacidad fiscal y a su nivel de financiación normativa a competencias homogéneas (esto es, excluyendo los recursos destinados a competencias singulares que no todas las comunidades han asumido) antes de la aplicación de los Fondos de Convergencia. En particular, serán beneficiarias del Fondo aquellas regiones cuyo índice de financiación relativa sea inferior a la media (= 100) o su propio índice de capacidad fiscal relativa cuando éste es menor de 100.<sup>10</sup>

Una vez determinadas las comunidades beneficiarias, el Fondo de Competitividad se reparte en primera instancia entre las mismas en proporción a su población ajustada. El reparto así obtenido es, sin embargo, sólo preliminar pues la Ley fija algunos límites que pueden llevar a la introducción de correcciones a posteriori de esta asignación inicial. El texto establece que, una vez realizado el reparto preliminar del Fondo de Competitividad, el índice de financiación relativa por habitante ajustado se revisará al alza, añadiendo a su numerador (esto es, a la financiación básica de cada región) la dotación provisional del Fondo de Competitividad que le haya correspondido, así como su participación en el Fondo de Cooperación. Si una vez así revisado el índice de financiación dejase de cumplirse la condición 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 de tal Fondo que haga falta 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 de Competitividad es inferior a la media, la asignación total que les pueda corresponder con cargo a ambos Fondos de Convergencia no podrá situarlas por encima de la media (salvo que ya lo estén al añadir sólo 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 procedentes de estos Fondos no podrán situarlas por encima de esta última referencia. El remanente resultante de la revisión de la asignación preliminar se reparte entre el resto de las regiones beneficiarias en proporción a su población ajustada, repitiéndose la

---

<sup>10</sup> La nueva ley de financiación establece un procedimiento peculiar para el reparto del Fondo de Competitividad en 2009. Con carácter excepcional, el reparto se realizará utilizando un indicador de financiación calculado con un criterio de caja. En particular, a la hora de calcular el indicador de financiación homogénea, el valor definitivo de los recursos del sistema sujetos a liquidación se substituye en 2009 por el importe de las “entregas a cuenta, pagos realizados y anticipos satisfechos a cuenta de los mismos” (BOE 2009a, disposición transitoria primera).

operación tantas veces como sea necesario para agotar los fondos disponibles o para llevar a todas las regiones hasta su objetivo de financiación.<sup>11</sup>

### *Valoración*

Tras repasar la farragosa normativa del nuevo Fondo de Competitividad, resulta casi inevitable preguntarse si tanta complicación tiene algún sentido. Un aspecto de la norma que casi ciertamente no lo tiene es la forma elegida para desincentivar la competencia fiscal entre comunidades autónomas. Para empezar, no resulta evidente que esto sea necesario cuando los gobiernos regionales ya soportan íntegramente los costes derivados de cualquier rebaja tributaria que pueda afectar a los impuestos cedidos.<sup>12</sup> Pero dejando esto de lado, la efectividad del instrumento elegido resulta más que dudosa. La corrección a la baja de la capacidad tributaria que la Ley introduce para las comunidades que reduzcan su presión fiscal por debajo de su valor normativo sólo afectaría a aquellas regiones en las que i) el objetivo del Fondo venga determinado por su indicador de capacidad fiscal (esto es, a las regiones ricas) ii) en las que el tope máximo de este indicador no sea operativo y iii) a las que corresponda una dotación suficiente del Fondo para llevarlas hasta el límite impuesto por su objetivo de financiación. Según mis cálculos, es casi seguro que ninguna región cumplirá todas estas condiciones en 2009 y es muy dudoso que alguna llegue a hacerlo en los próximos años, lo que deja sin efectos prácticos el mecanismo que la ley introduce.<sup>13</sup>

En cuanto a la esencia del asunto, resulta evidente que el nuevo Fondo de Competitividad es básicamente un parche que no habría sido necesario si el legislador se hubiese decidido a aplicar realmente las normas de reparto recogidas en el Acuerdo, aunque también hay que reconocer que el parche funcionará generalmente en la dirección correcta, reduciendo la desigualdad entre regiones en términos de financiación por unidad de necesidad. El diseño del Fondo deja traslucir el sistema que el legislador realmente quisiera ver: tras aplicar el Fondo de Garantía, habría una transferencia de nivelación “a la canadiense” con cargo a la Hacienda central que llevaría hasta el nivel medio de financiación por habitante ajustado a aquellas regiones que hubiesen quedado por debajo de esta referencia en la primera etapa, sin penalizar a las que hubieran quedado por encima. Hubiese sido perfectamente posible diseñar el sistema de forma que esta norma “ideal” se aplicase realmente, bien de forma inmediata o bien tras un período de transición, pero en vez de hacerlo así se ha dejado que la

---

<sup>11</sup> Véase las secciones 3.4 y 4.3 de de la Fuente (2010) para una ilustración detallada del procedimiento de reparto del Fondo con estimaciones de las variables relevantes para 2009.

<sup>12</sup> 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 ya se apunta en el art. 28.1 de la propia Ley) y no un mecanismo que penalice de forma indiscriminada la utilización a la baja de la capacidad normativa autonómica en materia tributaria.

<sup>13</sup> Una consideración adicional 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, ésta es más una razón para abordar el cálculo de la recaudación normativa de una forma más cuidadosa que un argumento en contra de la provisión que estamos discutiendo.

condición de *statu quo* se lleve por delante de forma permanente el deseado criterio de reparto.

Finalmente, la forma en la que se reparten los recursos del Fondo es también discutible. Dado el objetivo del Fondo, lo más lógico habría sido modular la dotación asignada a cada región en función de la distancia existente entre la financiación de la misma antes de la aplicación del Fondo y el citado objetivo, utilizando un procedimiento similar al que se aplica en el caso del Fondo de Cooperación. El procedimiento elegido termina haciendo aproximadamente lo mismo, pero de una forma innecesariamente complicada y que además tiende a penalizar a los territorios que más lejos se encuentran de su objetivo de financiación.

#### *Medidas correctoras para determinadas regiones*

La disposición adicional tercera de la nueva Ley 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. La discrecionalidad que se otorga al Gobierno para establecer o no la compensación y para fijar su cuantía (con el único límite del importe del Fondo de Suficiencia) introduce en el sistema un elemento excesivo de arbitrariedad.

#### **9. Resultados esperados del sistema en 2009**

En de la Fuente (2010) se realiza una estimación de los resultados financieros en el año 2009 del nuevo sistema de financiación y de su antecesor partiendo de los datos disponibles en abril de 2010.<sup>14</sup> La estimación de los ingresos por tributos cedidos se lleva a cabo trabajando en dos etapas con niveles muy diferentes de riesgo. En primer lugar, se estiman los ingresos agregados del conjunto de las comunidades de régimen común para cada tributo de interés. Puesto que la recaudación total de estos impuestos durante 2009 ya se conoce en la mayor parte de los casos (aunque no necesariamente su distribución entre administraciones), el margen de error en las proyecciones agregadas debería ser muy reducido. En segundo lugar, se procede a territorializar los rendimientos de cada figura tributaria. Dada la escasez de datos directos, en la mayor parte de los casos el ejercicio se lleva a cabo utilizando un sencillo modelo, estimado con datos de corte transversal de 2007, que relaciona la recaudación regional de las principales figuras tributarias con una serie de indicadores que incluyen la renta y la población regional, las ventas de vivienda, el consumo de combustibles y los gastos de turistas extranjeros. Puesto que los valores regionalizados de tales indicadores ya están disponibles para 2009, el modelo nos permite intentar aproximar el impacto diferencial de la crisis sobre los ingresos tributarios de las distintas comunidades autónomas. Por razones obvias, el margen de error de este segundo ejercicio es muy superior al del primero. En consecuencia, los resultados han de tratarse con precaución por tratarse de proyecciones y no

---

<sup>14</sup> Para más detalles, véase el Anexo 1 a de la Fuente (2010).

de ingresos cerrados, pero aún así deberían darnos una idea aproximada de lo que podemos esperar del nuevo modelo en la situación económica actual.

El Cuadro 2.2 muestra los valores estimados de los distintos elementos del nuevo modelo en el año base, expresados en euros por habitante ajustado. La última fila del cuadro muestra el peso medio de cada elemento del modelo en la financiación total. La partida más importante es el Fondo de Garantía, que absorbe el 72% de los recursos del sistema, seguido de la capacidad tributaria neta, con un 22%. El pico restante se distribuye entre los Fondos de Competitividad, Cooperación y Suficiencia, en este orden, e incluye también un “ajuste por homogeneización” sobre el que volveré enseguida.

**Cuadro 2.2: financiación a competencias homogéneas, 2009  
euros por habitante ajustado**

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]
	75% de ingresos tributarios normativos	transf. de garantía	Fondo de Garantía	Capacidad tributaria Neta*	Fondo de Sufi- ciencia	Fondo de Cooperación	Fondo de Competi- tividad	Financ. norma- tiva	ajuste por homog.	Financ. efectiva
<i>Cataluña</i>	1.600	-158	1.442	533	-47	0	122	2.051	41	2.092
<i>Galicia</i>	1.095	348	1.442	365	129	84	0	2.020	23	2.043
<i>Andalucía</i>	1.044	398	1.442	348	26	41	0	1.858	25	1.883
<i>Asturias</i>	1.309	133	1.442	436	116	83	0	2.078	18	2.096
<i>Cantabria</i>	1.433	9	1.442	478	316	30	0	2.266	49	2.315
<i>La Rioja</i>	1.352	91	1.442	451	286	0	0	2.179	51	2.230
<i>Murcia</i>	1.124	318	1.442	375	-17	39	40	1.879	57	1.936
<i>Valencia</i>	1.242	200	1.442	414	-111	0	122	1.868	12	1.880
<i>Aragón</i>	1.402	40	1.442	467	118	26	0	2.053	28	2.081
<i>C.- Mancha</i>	990	452	1.442	330	29	39	0	1.841	21	1.862
<i>Canarias</i>	558	884	1.442	336	-7	0	60	1.832	22	1.854
<i>Extremadura</i>	899	543	1.442	300	249	91	0	2.082	11	2.093
<i>Baleares</i>	1.644	-202	1.442	548	-284	0	122	1.829	56	1.885
<i>Madrid</i>	1.974	-532	1.442	658	-49	0	122	2.174	67	2.241
<i>Cast. y León</i>	1.183	259	1.442	394	124	79	0	2.040	37	2.077
<i>promedio</i>	1.313	129	1.442	445	7	27	59	1.981	34	2.015
<i>peso en total</i>			71,6%	22,1%	0,4%	1,4%	2,9%	98,3%	1,7%	100,0%

- Nota: se incluye sólo la aportación adicional del Estado correspondiente a 2009.

(\*) incluye el 100% de los recursos REF en el caso de Canarias.

La columna [1] muestra el 75% de los ingresos tributarios teóricos de cada comunidad que se integran en el Fondo de Garantía. Sumando a esta cantidad la transferencia de garantía (columna [2]) se obtiene la dotación total del Fondo por habitante ajustado (columna [3]), que es igual para todas las comunidades. Sumando a esta cantidad el 25% restante de los ingresos tributarios calculados con criterio normativo (columna [4]) y las dotaciones de los Fondos de Suficiencia (calculada a competencias homogéneas), Cooperación y Competitividad (columnas [5] a [7]) se obtiene la financiación normativa o teórica total de cada comunidad a competencias homogéneas, que se muestra en la columna [8].

La columna [9] muestra el ajuste necesario para pasar de la recaudación normativa del conjunto de los tributos cedidos tradicionales a lo que he llamado la *recaudación homogénea* de los mismos. Sumando este ajuste a los resultados normativos del sistema se obtiene en la columna [10] lo que he denominado la *financiación efectiva* de cada comunidad, que es el agregado que utilizaré para comparar los niveles regionales de financiación por habitante ajustado.

La recaudación homogénea por tributos cedidos tradicionales y la financiación efectiva se introducen para intentar corregir, al menos parcialmente, las deficiencias del procedimiento utilizado para calcular la recaudación normativa en el caso de los tributos cedidos tradicionales. Idealmente, la magnitud que querríamos utilizar a la hora de hacer comparaciones entre regiones es la recaudación que cada una de ellas habría obtenido si no hubiese hecho uso de sus competencias normativas en materia tributaria. En el caso de los tributos cedidos gestionados por la Agencia Tributaria estatal, esto es precisamente lo que captura la recaudación normativa. En el caso de los tributos cedidos tradicionales, sin embargo, la magnitud deseada no se calcula y el procedimiento utilizado para fijar la recaudación normativa (véase la nota al pie número 4) prácticamente asegura que ésta será una pésima aproximación a la variable que nos gustaría medir, por lo que parece conveniente buscar una alternativa mejor.

En su análisis del antecesor del modelo actual, de la Fuente y Gundín (2008a) optan por sustituir la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales por la recaudación real de estas figuras, argumentando que esta última magnitud seguramente proporciona una mejor aproximación a la variable deseada que la recaudación normativa porque las comunidades autónomas han hecho un uso limitado de sus competencias normativas sobre estos impuestos. En años recientes, sin embargo, esto ha sido cada vez menos cierto, especialmente en el caso del Impuesto sobre Sucesiones (IS), en el que se han sucedido los cambios normativos, generalmente para introducir rebajas y bonificaciones para los parientes más próximos. En consecuencia, en de la Fuente (2010) se opta por estimar la recaudación homogénea del IS utilizando un sencillo modelo que relaciona la recaudación media por fallecido en cada región con su PIB per cápita. La recaudación agregada observada en cada año se distribuye entre los distintos territorios en proporción a la predicción del modelo estimado, aproximándose así la recaudación que se obtendría en cada región de acuerdo con su renta si todas ellas aplicasen una escala homogénea del impuesto. En el caso del ITP y AJD también se introduce un ajuste para intentar aproximar la recaudación que se habría obtenido en Canarias con los tipos que se aplican en el resto de las regiones a las principales transacciones inmobiliarias. Finalmente, en el caso de las tasas sobre el juego, he utilizado la recaudación real en vez de la recaudación normativa para calcular la recaudación homogénea.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Los detalles de estas correcciones se discuten en la sección 2.3 del Anexo 1 a de la Fuente (2010) (pp. 11 y 16-7). Sobre el uso que las comunidades autónomas han hecho de sus competencias normativas en materia tributaria, véase MEH (varios años).

### *¿Cómo cambian las cosas con el nuevo sistema?*

En este apartado se comparan los resultados estimados del nuevo modelo en 2009 con los resultados estimados de su antecesor en el mismo año y con los resultados reales de este último modelo en 2007. La primera comparación permite aislar los efectos del cambio de sistema propiamente dicho y preguntarnos si la reforma se ha traducido en una distribución más equitativa de los recursos destinados a las administraciones regionales. La segunda referencia es interesante porque es seguramente la que ancla las expectativas con las que los gobiernos regionales abordaron la negociación del reciente Acuerdo.

En de la Fuente (2010) se estiman los resultados financieros del sistema de financiación regional en 2007 y 2009. Para este último año se estiman tanto los resultados del nuevo sistema como los de su antecesor. Dentro de cada sistema, finalmente, se distingue entre los resultados "observados" del mismo y los que se habrían obtenido sin ciertas "distorsiones." En el caso del sistema anterior, estas distorsiones son las derivadas de los errores de previsión en el cálculo de las entregas a cuenta recogidas en los PGE de 2009 y de ciertas medidas de estímulo fiscal aplicadas por el Gobierno central. Ambos factores han tenido un impacto apreciable sobre los ingresos autonómicos en 2009 que además ha afectado de forma muy diferente a distintos grupos de comunidades.<sup>16</sup> En caso del nuevo sistema, la "distorsión" es el reparto en 2009 del Fondo de Competitividad con un criterio de caja distinto del previsto con carácter general en la Ley (véase la nota al pie número 10).

Los Cuadros 2.3 y 2.4 resumen los principales resultados del análisis. En el primero de ellos se muestran los índices de financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado en los distintos escenarios contemplados. La última fila del cuadro muestra un indicador de dispersión de la financiación por habitante ajustado (la desviación estándar del índice). La primera columna del Cuadro 2.4 muestra la variación total en el índice de financiación de cada comunidad entre 2007 y 2009. Esta variable se descompone en el resto del cuadro en cuatro componentes que se construyen como las diferencias entre cada columna del Cuadro 2.3 y la que le sigue. El primero de ellos captura los efectos de la evolución natural de la financiación bajo el sistema anterior, el segundo las consecuencias de las distorsiones citadas, el tercero el impacto del cambio de sistema per se y el cuarto las

---

<sup>16</sup> El primer problema surge porque el *ITEn* se calcula en términos de caja, sustrayendo de los ingresos totales por IRPF, IVA e IIEE no los rendimientos definitivos de los tramos autonómicos de estos impuestos sino la suma de las entregas a cuenta del año en curso y la liquidación correspondiente a dos años atrás. Si el Gobierno central sobrevalora los ingresos tributarios y se excede en las entregas a cuenta, el *ITEn* será menor de lo que lo habría sido en ausencia del error de previsión y esto se traduce en una reducción del FS que tendrá efectos muy desiguales sobre las distintas regiones dependiendo del peso de este Fondo en los ingresos de cada una. Por otra parte, los ingresos autonómicos son también sensibles, en parte a través del FS, a ciertas medidas de estímulo fiscal que el Gobierno central ha adoptado o mantenido durante 2009, incluyendo la deducción de 400 euros en el IRPF para las rentas del trabajo y asimiladas y las pérdidas de recaudación del IVA debidas a la agilización de las devoluciones y a las mayores facilidades ofrecidas para conceder aplazamientos. El problema no es, ciertamente, que el Gobierno central pueda adoptar medidas de impulso fiscal en un período recesivo, sino que la estructura del sistema hace que tales medidas tengan un impacto seguramente indeseable y muy desigual sobre la financiación regional, que además resulta especialmente inoportuno en el año base de un nuevo modelo.

**Cuadro 2.3: Financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado**

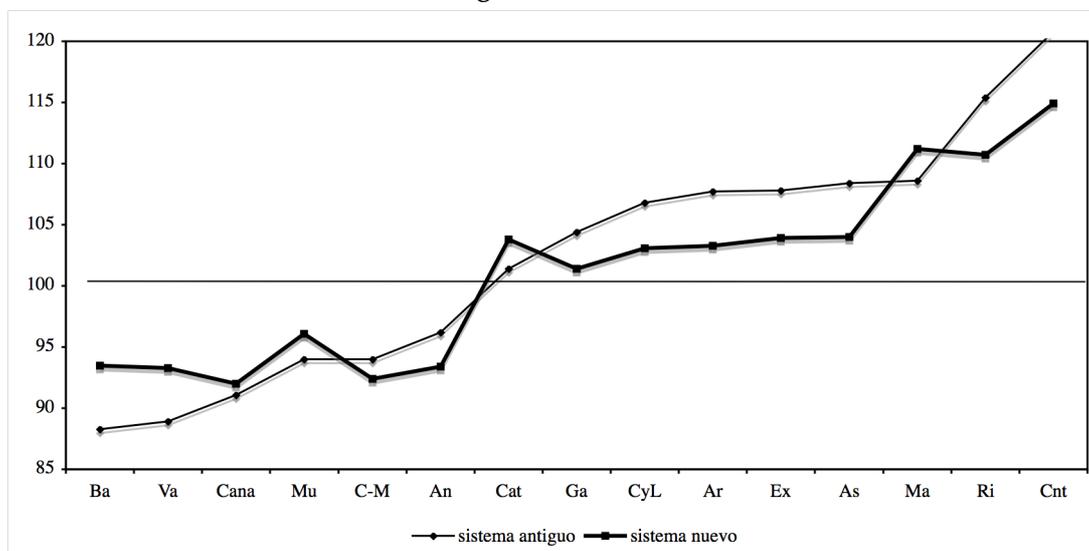
	[1]	2009 sistema anterior		2009 nuevo sistema	
		[2]	[3]	[4]	[5]
	2007	sin distorsiones	observado	sin distorsiones	observado
<i>Cantabria</i>	120,0	123,5	120,8	115,3	114,9
<i>La Rioja</i>	115,3	117,9	115,4	111,0	110,7
<i>Extremadura</i>	110,3	118,7	107,8	104,2	103,9
<i>Cast. y León</i>	106,2	111,2	106,8	103,4	103,1
<i>Aragón</i>	105,6	108,0	107,7	103,6	103,3
<i>Asturias</i>	105,3	111,5	108,4	104,4	104,0
<i>Andalucía</i>	102,7	100,8	96,2	95,6	93,4
<i>Galicia</i>	102,5	110,3	104,4	101,7	101,4
<i>C-La Mancha</i>	101,1	98,8	94,0	95,4	92,4
<i>Canarias</i>	99,3	98,0	91,1	95,5	92,0
<i>Murcia</i>	98,8	95,6	94,0	97,2	96,1
<i>Madrid</i>	96,9	98,1	108,6	105,5	111,2
<i>Cataluña</i>	96,7	96,4	101,4	101,1	103,8
<i>Valencia</i>	92,4	87,6	88,9	94,9	93,3
<i>Baleares</i>	91,0	80,8	88,3	101,9	93,5
<i>total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>desv est</i>	7,67	11,54	9,50	5,69	7,20

**Cuadro 2.4: Variación total del índice de financiación efectiva y sus componentes**

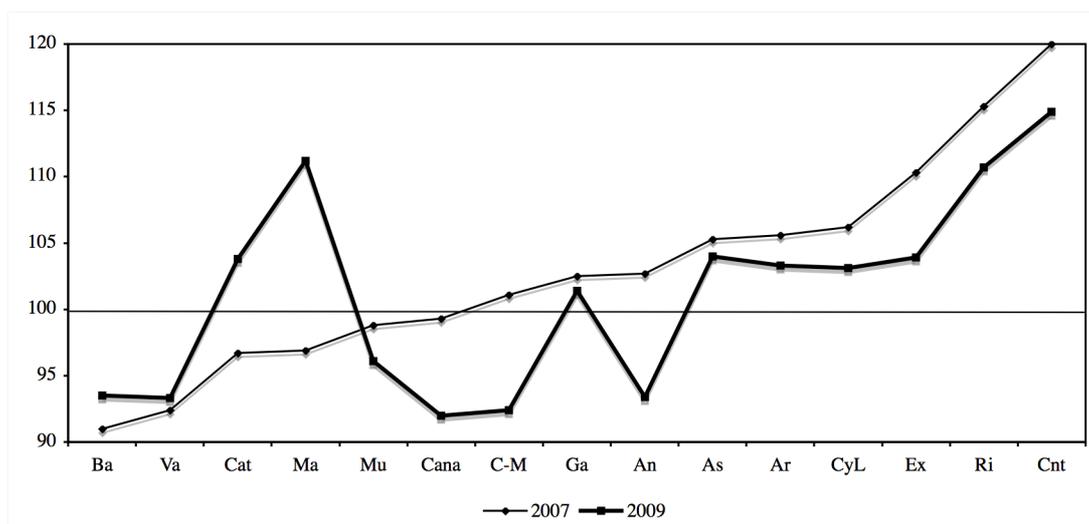
	[5]-[1]	[2]-[1]	[3]-[2]	[4]-[3]	[5]-[4]
	variación total	variación natural con sistema antiguo	distorsiones sistema antiguo	cambio de sistema	distorsiones sistema nuevo
<i>Madrid</i>	+14,3	+1,2	+10,4	-3,1	+5,7
<i>Cataluña</i>	+7,1	-0,3	+5,0	-0,3	+2,7
<i>Baleares</i>	+2,6	-10,2	+7,5	13,6	-8,3
<i>Valencia</i>	+0,8	-4,8	+1,3	6,0	-1,7
<i>Galicia</i>	-1,2	+7,8	-5,9	-2,7	-0,3
<i>Asturias</i>	-1,2	+6,2	-3,1	-4,0	-0,4
<i>Aragón</i>	-2,4	+2,4	-0,3	-4,1	-0,3
<i>Murcia</i>	-2,7	-3,2	-1,6	3,2	-1,1
<i>Cast. y León</i>	-3,1	+5,1	-4,4	-3,4	-0,3
<i>La Rioja</i>	-4,6	+2,6	-2,5	-4,3	-0,4
<i>Cantabria</i>	-5,1	+3,6	-2,7	-5,6	-0,4
<i>Extremadura</i>	-6,4	+8,5	-11,0	-3,5	-0,4
<i>Canarias</i>	-7,3	-1,2	-7,0	4,4	-3,5
<i>C-La Mancha</i>	-8,7	-2,3	-4,8	1,4	-3,0
<i>Andalucía</i>	-9,3	-2,0	-4,6	-0,5	-2,2

Gráfico 2.2: Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas

b. Sistema antiguo vs. sistema nuevo, año 2009



b. 2007 vs. 2009 con nuevo sistema



- Clave: Ba = Baleares; Va = Valencia; Cat = Cataluña; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Cana = Canarias; C-M = Castilla la Mancha; Ga = Galicia; An = Andalucía; As = Asturias; Ar = Aragón; CyL = Castilla y León; Ex = Extremadura; Ri = Rioja y Cnt = Cantabria.

implicaciones del atípico criterio de reparto elegido para el reparto del Fondo de Competitividad de 2009.<sup>17</sup>

Para valorar todos estos números partiré de dos ideas que ciertamente entran dentro de lo opinable. La primera es que la igualdad en financiación por habitante ajustado es deseable porque es la forma de garantizar la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios

<sup>17</sup> Todas aquellas regiones que no participan en el reparto del Fondo de Competitividad con ninguno de los dos criterios contemplados tienen exactamente la misma financiación en los escenarios descritos en las columnas 4 y 5. Sus índices de financiación, sin embargo, varían ligeramente porque en la columna 4 hay una parte de la dotación de este Fondo que sobra y no se distribuye, lo que afecta a la financiación media del conjunto de las comunidades y por tanto al valor del índice para todas ellas. Esto explica por qué el valor que corresponde a estas regiones en la última columna del Cuadro 2.4 no es exactamente igual a cero.

públicos. Si damos por bueno el cálculo de necesidades de gasto implícito en la variable de población ajustada que introduce el nuevo sistema (que en mi opinión es bastante razonable), lo más equitativo sería una distribución de la financiación que correspondería a una línea horizontal a la altura de 100 en el Gráfico 2.2. En consecuencia, cualquier cosa que "aplane" la distribución y acerque a las regiones a la media es, en principio, deseable. La segunda es que los saltos bruscos a la baja en financiación relativa son peligrosos, especialmente si dejan a la comunidad afectada por debajo de la media y más aún si se pueden percibir como arbitrarios, porque cualquier Gobierno regional en esta situación estaría expuesto a fuertes tentaciones de exigir una inmediata renegociación del reciente Acuerdo.

En términos del primero de los criterios que acabo de fijar hay que comenzar diciendo que, en términos generales, el nuevo sistema constituye una mejora sobre su antecesor. La dispersión de la financiación por habitante ajustado estimada para 2009 con el nuevo sistema (7,20) es significativamente menor que la que habríamos observado en el mismo año con el modelo anterior (9,50) y se sitúa incluso por debajo del nivel observado en 2007 (7,67). Así pues, el reparto de los recursos adicionales que el Estado ha inyectado en el sistema no sólo neutraliza el aumento de la desigualdad que se habría producido con el modelo anterior, sino que incluso consigue dejarnos con una distribución algo más igualitaria que la que teníamos en 2007. El primer panel del Gráfico 2.2 confirma la impresión de que la reforma ha contribuido a mejorar la equidad del sistema. En la mayor parte de los casos, las regiones que se situaban por debajo del promedio del sistema con el modelo anterior ganan terreno, mientras que las que estaban por encima del mismo retroceden en términos relativos, de forma que ambos grupos terminan acercándose a la media. Las excepciones son Madrid y Cataluña en la mitad superior de la distribución y Castilla la Mancha y Andalucía en la inferior.

La positiva evolución del índice de dispersión esconde, sin embargo, algunas cosas preocupantes. Examinando el primer panel del Gráfico 2.2, las principales objeciones que se pueden hacer al reparto de los recursos adicionales que se introducen con el nuevo Acuerdo son dos. La primera tiene que ver con los cuatro casos ya citados (Madrid, Cataluña, Andalucía y Castilla la Mancha) en los que el cambio de sistema sirve para alejar a ciertas regiones de la media, en vez de para acercarlas a ella. La segunda es que la reforma no reduce las disparidades preexistentes de financiación por unidad de necesidad tanto como habría sido posible con los muy considerables recursos adicionales que el Estado ha inyectado en el sistema. Una posible forma de medir la *ineficiencia* en el reparto de estos recursos consiste en comparar la asignación inicial de la financiación bajo el nuevo sistema con la que habríamos observado si los 8.773 millones de euros adicionales que el Estado aporta al sistema en 2009 se hubiesen repartido entre las regiones peor financiadas bajo el modelo anterior con el fin de elevar todo lo posible el suelo de financiación por unidad de necesidad. Con esta hipotética regla de reparto, habría sido posible elevar el suelo del sistema desde 1.602 hasta 2.013 euros por habitante ajustado, lo que habría dejado a todas las comunidades con la misma financiación efectiva por unidad de necesidad con las únicas excepciones de la Rioja y Cantabria y habría reducido la dispersión del índice de financiación por habitante ajustado

hasta 2,38 -- un índice de desigualdad que sería sólo un tercio del resultante de la aplicación de la nueva Ley.

El segundo panel del Gráfico 2.2 muestra el cambio esperado en la posición relativa de cada comunidad entre 2007 y 2009 teniendo en cuenta tanto los efectos del cambio de sistema como los derivados de la evolución de las distintas economías regionales. En la cola superior de la distribución los cambios observados van en la dirección correcta y tienden a aplanar la línea que describe el reparto de la financiación. En el resto de la distribución, sin embargo, hay un poco de todo. Si mis previsiones se cumplen, algunas de las regiones peor financiadas en 2007 experimentarían mejoras significativas, pero no todas ellas lo harán. Así, Baleares y Valencia se mantendrían por debajo de 95, mientras que Madrid y Cataluña se situarían claramente por encima de 100. El caso de Madrid es, además, realmente llamativo pues ganaría 14,3 puntos y pasaría a situarse entre las regiones mejor financiadas cuando en 2007 estaba la cuarta por la cola. También resulta problemática la evolución de Canarias, Castilla la Mancha y Andalucía, que perderían entre 7,3 y 9,3 puntos y caerían hasta los últimos puestos del *ranking* de financiación por habitante ajustado.

Con tales previsiones, resulta difícil evitar la sensación de que estamos desvistiendo un santo para vestir otro. Según mis proyecciones, Cataluña mejoraría muy significativamente, cumpliéndose así uno de los objetivos centrales de la reforma desde el punto de vista del Gobierno, pero las reglas que hacen esto posible implicarían en el caso de Madrid una ganancia seguramente excesiva que esta comunidad nunca ha reclamado y no conseguirían acercar a Valencia y a Baleares a la media. Para financiar las mejoras de Madrid y Cataluña, alguien tiene que perder posiciones. Con toda probabilidad, una parte del sacrificio vendría de regiones muy bien financiadas hasta el momento (Cantabria, Rioja, Extremadura, Castilla y León y Aragón) que seguirían estando claramente por encima de la media con el nuevo sistema, pero el resto saldría de Andalucía, Canarias y Castilla la Mancha, que estaban antes en torno a la media y caerían ahora por debajo de 94. Un último agravante es que una parte importante de las pérdidas que sufrirían estas regiones son fruto de ciertos "accidentes técnicos" que acentúan considerablemente el desplome del Fondo de Suficiencia en 2009 y de la decisión arbitraria de no aplicar el criterio general de reparto del Fondo de Competitividad en 2009.

Las proyecciones que acabo de resumir resultan preocupantes no sólo en términos de equidad sino también desde la perspectiva de la viabilidad del nuevo modelo. Si, como parece probable, los gobiernos regionales se enfrentaron a la negociación del reciente Acuerdo tomando como referencia la situación de 2007, los resultados del sistema en 2009 a los que apuntan mis previsiones dejarían a algunos de ellos en una situación relativa mucho peor de la esperada y sujetos a fuertes presiones para rechazar el reciente Acuerdo—presiones que se verían acentuadas por el descenso generalizado de los ingresos autonómicos causado por la crisis actual.

## **10. Las fuentes de financiación de las Haciendas regionales y su grado de responsabilidad fiscal**

Los ingresos ordinarios de las haciendas autonómicas provienen de tres fuentes: i) los tributos cedidos y participaciones en impuestos compartidos con capacidad normativa, ii) las participaciones en impuestos compartidos sin capacidad normativa y iii) las transferencias del Estado o de otras comunidades autónomas a través de los distintos Fondos que conforman el sistema de financiación regional.

La primera de estas fuentes de ingresos es sin duda la más adecuada desde la óptica de los principios de autonomía y de responsabilidad fiscal, pues es la que mejor permite a los gobiernos regionales modular sus ingresos y a los ciudadanos pedirles cuentas. La tercera resulta imprescindible para asegurar el cumplimiento del principio de igualdad en presencia de fuertes disparidades regionales de renta mediante el establecimiento de un mecanismo de nivelación. El papel de las participaciones territorializadas sin capacidad normativa, sin embargo, está bastante menos claro que el de las otras dos fuentes de financiación porque este instrumento conserva todos los posibles inconvenientes de las cesiones de impuestos con capacidad normativa pero carece de las ventajas que justifican su utilización. Así, los gobiernos regionales no tienen ningún control sobre sus ingresos por esta vía y difícilmente aparecen como responsables de ellos ante sus ciudadanos. Por otra parte, la existencia de tales participaciones tiende a crear o a reforzar la percepción de que los ingresos tributarios son de alguna forma patrimonio preferente de determinados territorios y no del conjunto de los ciudadanos, lo que en ocasiones se convierte en la antesala de una cierta resistencia a la nivelación regional. En la misma línea, tales participaciones contribuyen a ligar la evolución de la financiación por habitante con la de la renta per cápita, lo que puede contribuir al progresivo alejamiento de la financiación y las necesidades de gasto si las normas de evolución de las transferencias de nivelación no son adecuadas, como sucedía con los antecesores del actual modelo de financiación.

Todo esto sugiere que lo óptimo sería ceder con competencias normativas los impuestos necesarios para que las regiones más ricas puedan autofinanciarse por esta vía y completar con transferencias estatales los ingresos de los demás territorios hasta cubrir sus necesidades de gasto, suprimiendo las participaciones territorializadas sin capacidad normativa. En el siguiente apartado veremos que este objetivo todavía no se ha alcanzado porque el rendimiento de las figuras tributarias sobre las que las administraciones regionales tienen capacidad normativa (fundamentalmente, los impuestos directos) es insuficiente para financiar incluso a las regiones más prósperas. En consecuencia, sería aconsejable la extensión de tales competencias a la imposición sobre el consumo, lo que tendría la ventaja adicional de ayudar a equilibrar la cesta de tributos bajo control autonómico.

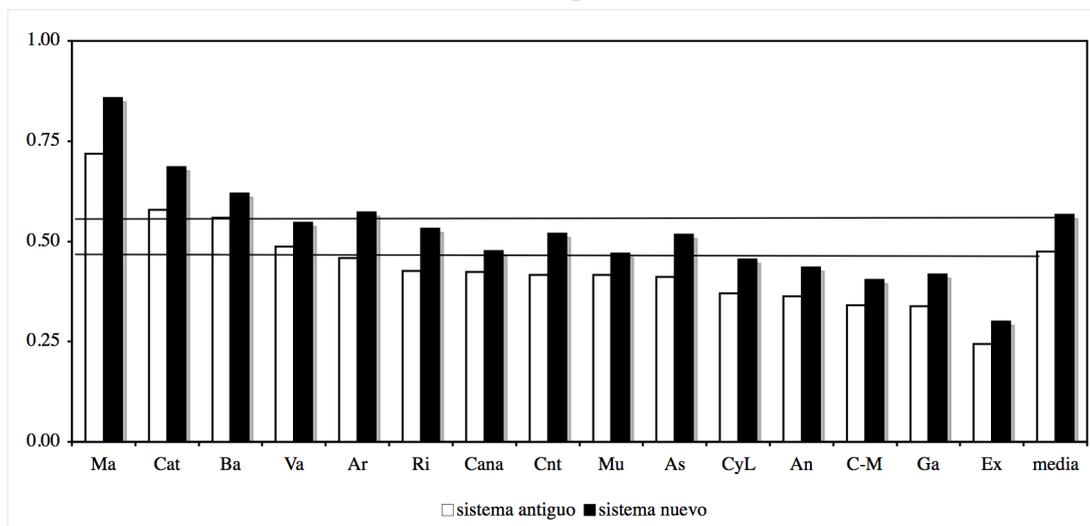
### ***Un indicador de responsabilidad fiscal***

Partiendo de un desglose de los ingresos regionales en 2009 en las tres grandes partidas indicadas al comienzo de esta sección, he construido un indicador del grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales. Este indicador se define como la razón

entre los ingresos de cada comunidad por tributos cedidos y compartidos sobre los que tiene capacidad normativa y su volumen total de financiación efectiva a competencias homogéneas. Este último agregado excluye la financiación que corresponde a las competencias singulares que sólo han asumido algunas comunidades autónomas (como la policía autonómica en el caso de Cataluña) así como los ingresos que no forman parte del sistema ordinario de financiación regional (como las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial o de los Fondos Estructurales europeos).

El Gráfico 2.4 muestra los valores estimados del coeficiente de reponsabilidad fiscal en el año 2009 con el actual modelo de financiación y con su antecesor. Tomando como referencia el conjunto de las regiones de régimen común, el valor de este coeficiente aumenta con el cambio de modelo desde 0,48 a 0,57. El indicador tiene un rango de variación considerable y, como cabría esperar, es mayor en las regiones más ricas. Con la excepción de Madrid, que alcanza 0,86, Cataluña con 0,68, y Baleares con 0,62, todas las regiones de régimen común tienen coeficientes de responsabilidad fiscal inferiores a 0,60 -- esto es, tienen capacidad de influir sobre los rendimientos de fuentes de ingresos que representan menos del 60% de sus recursos ordinarios. Por otra parte, las participaciones territorializadas sin capacidad normativa suponen un 32% de la misma magnitud, dejando el peso medio de las transferencias en sólo el 11%.

**Gráfico 2.4: Coeficiente de responsabilidad fiscal en 2009**



## 11. Conclusión

El Gobierno central y las comunidades autónomas de régimen común han pactado recientemente una reforma del sistema de financiación regional que introduce novedades importantes en la estructura y filosofía del mismo. En el presente capítulo se ha descrito el funcionamiento del nuevo modelo y se ha ofrecido una estimación tentativa de sus resultados financieros en su año base efectivo de 2009 así como una valoración crítica de su diseño y de sus implicaciones para la distribución de recursos entre territorios.

En el lado positivo, la nueva ley se ha traducido en una distribución más equitativa de los recursos asignados a las regiones, reduciendo de forma apreciable la dispersión de la

financiación por unidad de necesidad en relación con el sistema anterior. Otra mejora significativa ha sido la creación del Fondo de Garantía, un instrumento que permite a las comunidades autónomas compartir una parte importante de los riesgos ligados a la evolución de las variables que determinan sus ingresos y sus necesidades de gasto. En consecuencia, el peligro de que la brecha inicial entre ambas variables vaya aumentando con el tiempo (como ha sucedido en algunos casos con el sistema anterior) será menor en el futuro.

A pesar de que éstas son mejoras importantes, el balance global de la reforma no es positivo. El nuevo sistema no resuelve satisfactoriamente los problemas que obligaron a la reforma de su antecesor, es bastante más complejo y opaco que éste, introduce un mecanismo de nivelación parcial de dudoso encaje constitucional y opta por un reparto inicial incierto que podría ser difícilmente aceptable *ex-post* para algunas regiones, lo que daría lugar a tensiones desde el mismo momento de su puesta en marcha. Por todo ello, hay que concluir que se ha desaprovechado una excelente oportunidad para dejar bien encauzado un problema que llevamos arrastrando desde la puesta en marcha del estado autonómico.

### **1. Introducción**

Las tres provincias vascas y la comunidad foral de Navarra disfrutaban de un sistema fiscal y de financiación diferente del que se aplica en el resto de las comunidades autónomas españolas. El llamado sistema de *concierto* o *convenio* otorga a los territorios forales un nivel muy elevado de autonomía fiscal. Éstos recaudan íntegramente las principales figuras tributarias que conforman el sistema fiscal español y regulan la mayor parte de las mismas sujetas únicamente a algunas limitaciones generales tales como el mantenimiento de una presión fiscal similar a la existente en el resto de España.

Las leyes del Concierto vasco y del Convenio navarro regulan también las relaciones financieras entre el Estado y los territorios forales. Puesto que los rendimientos del grueso de los impuestos se atribuyen a las haciendas forales, la normativa establece que la contribución de los hogares y empresas vascos y navarros a la financiación de los servicios comunes que presta el Estado se canalizará a través de una transferencia de estas haciendas a la hacienda estatal. Esta transferencia se conoce como “cupó” en el caso vasco y como “aportación” en el navarro. El Concierto y el Convenio también establecen mecanismos de compensación entre las distintas haciendas implicadas con el objetivo de asegurar que el reparto final de los ingresos tributarios refleja correctamente las cargas fiscales efectivamente soportadas por los residentes en cada territorio.

El diseño y los resultados del sistema foral de financiación han sido objeto de creciente controversia en años recientes. Tal como se han implementado en la práctica, los modelos de concierto y convenio han permitido al País Vasco y a Navarra disfrutar de niveles de financiación por habitante muy superiores a los observados en cualquier comunidad de régimen común. El origen de esta anómala situación es doble. En primer lugar, el sistema de concierto o convenio permite que, a pesar de su elevado nivel de renta, los territorios forales queden exentos en la práctica de la obligación de contribuir a los principales mecanismos de redistribución regional. Con una excepción muy poco significativa (el Fondo de Compensación Interterritorial), los ciudadanos de las comunidades forales no contribuyen a financiar las transferencias de nivelación y fomento del desarrollo que complementan la financiación de las comunidades de menor renta. En segundo lugar, algunos autores han sostenido que los detalles del procedimiento de cálculo del cupo y de la aportación reducen la contribución de las haciendas forales a la caja común muy por debajo de lo que sería razonable aún si se admite la exclusión de las mismas de los mecanismos de nivelación regional. Los aspectos más controvertidos de este cálculo han sido la valoración de las competencias no asumidas por las administraciones forales que se utiliza para fijar el importe

del cupo y la aportación y las correcciones a la baja de ambos pagos por el déficit estatal y por el llamado ajuste por IVA.<sup>18</sup>

En el presente capítulo se analizan los tres puntos conflictivos identificados en el párrafo anterior trabajando con datos referidos al País Vasco.<sup>19</sup> Tras describir el funcionamiento del sistema foral, sostendré que la corrección por déficit practicada en las leyes quinquenales del cupo es correcta a pesar de estar formulada de una forma un tanto contraintuitiva. Seguidamente argumentaré que tanto la valoración de las competencias no asumidas como el ajuste por IVA que se fijan en las dos últimas leyes quinquenales están sesgadas a la baja de una forma que hace que la contribución de las haciendas forales vascas a la hacienda estatal sea muy inferior a lo que exigiría una interpretación razonable de la propia ley del Concierto. Finalmente, analizaré las implicaciones de la infravaloración del cupo para la financiación comparada de la comunidad vasca y para su saldo fiscal.

## **2. El cálculo del cupo y sus ajustes**

La ley del Concierto (BOE, 2002a) fija las bases de la metodología que ha de utilizarse para calcular el cupo y sus ajustes. La Ley prevé que este cálculo se realice quinquenalmente, en los llamados años base, y remite a las sucesivas leyes del Cupo la determinación de algunos coeficientes utilizados en el mismo, presumiblemente con el fin de permitir su adecuación a posibles cambios en las magnitudes económicas que se toman como referencia. En estas leyes se establece también el mecanismo de actualización del cupo dentro de cada quinquenio. Hasta el momento, el cupo del año base se ha actualizado de acuerdo con un índice que refleja la evolución de los ingresos tributarios del Estado que no han sido cedidos a las comunidades autónomas.

En esta sección se describe el procedimiento general fijado en la Ley del Concierto para el cálculo del cupo del año base y de los principales ajustes al mismo, así como la forma en la que algunos aspectos de este cálculo se han concretado en las dos últimas leyes quinquenales del Cupo, las correspondientes a 2002 y 2007 (BOE 2002b y 2007a).<sup>20</sup>

### **2.1. El cupo del año base y la corrección por déficit e ingresos no concertados**

El sistema de Concierto sigue una lógica inversa a la del sistema de financiación de las comunidades no forales o de régimen común. A diferencia de lo que sucede en el resto de España, las haciendas territoriales de las comunidades forales son las que recaudan la

---

<sup>18</sup> Este capítulo está basado en de la Fuente (2009). Véase también Sevilla (2001), Castells et al (2005), López Laborda (2006 y 2007), de la Fuente (2006), Buesa (2007), JCyL (2008) y Monasterio (2009). Todos ellos coinciden en que la aportación de las comunidades forales a la hacienda estatal debería revisarse al alza para incluir una aportación a la nivelación interterritorial y/o para corregir algunos aspectos del cálculo del cupo y sus ajustes que se consideran discutibles y generan en el mismo un significativo sesgo a la baja. De una forma mucho más matizada, Zubiri (2004 y 2007) también parece compartir estas tesis.

<sup>19</sup> El caso navarro es muy similar en lo que respecta al funcionamiento del sistema, y presumiblemente también en lo que concierne a sus resultados.

<sup>20</sup> Para un análisis más detallado del funcionamiento del sistema de concierto, véase por ejemplo Zubiri y Vallejo (1995), Zubiri (2000), OCTE (2009) y Monasterio (2009).

práctica totalidad de los tributos (excluyendo las cotizaciones sociales) y transfieren después al Estado la parte que les corresponde del gasto que éste realiza en el ejercicio de aquellas competencias que no han sido asumidas por estas comunidades o por sus entes locales.

Para calcular la aportación vasca a la hacienda estatal, el gasto ( $G$ ) de la Administración central (el "Estado" de aquí en adelante) se divide en dos partidas. La primera de ellas, el *gasto asumido* o *cargas asumidas* ( $G^a$ ), corresponde al gasto del Estado (dirigido presumiblemente a los territorios de régimen común) que está ligado a las competencias que han sido asumidas en el País Vasco por la comunidad autónoma o por las diputaciones forales. La segunda partida, las *cargas no asumidas* ( $G^{na}$ ), engloba el gasto estatal (en todo el territorio nacional) en materias que no han sido transferidas a las instituciones vascas. De acuerdo con la Ley del Concierto, las haciendas vascas contribuyen a financiar sólo este segundo componente del gasto estatal, que corresponde aproximadamente al gasto que tendría que realizar el Estado si todas las comunidades autónomas tuviesen las mismas competencias que el País Vasco.

El primer paso para calcular el cupo del año base consiste en multiplicar el importe de las cargas no asumidas por un *índice de imputación* ( $i$ ) que refleja la parte del gasto estatal no asumido que corresponde financiar al País Vasco. Por tanto, lo que podemos llamar el cupo bruto o preliminar ( $C^p$ ) viene dado por

$$(1) C^p = i * G^{na} = i * (G - G^a)$$

La cantidad obtenida de esta forma se somete seguidamente a una serie de ajustes con el fin de llegar al cupo final. En este apartado consideraré únicamente los dos ajustes de mayor importancia cuantitativa, por los que el cupo preliminar se reduce en proporción al déficit del Estado ( $D$ ) y a los llamados ingresos no concertados ( $INGNC$ ) utilizando el mismo índice de imputación que se aplica a las cargas no asumidas. El cupo corregido por ambos factores vendría dado por

$$(2) C^c = C^p - i * (D + INGNC) = i * (G^{na} - INGNC - D)$$

Los ingresos estatales no concertados están integrados por los rendimientos de aquellos tributos que no han sido concertados con el País Vasco y por consiguiente son recaudados directamente por la hacienda estatal en todo el territorio nacional (una categoría en la que prácticamente sólo quedan los aranceles que, estrictamente hablando, son un recurso de la Unión Europea y no de la hacienda española) así como por otros ingresos no tributarios que entran directa e íntegramente en las arcas estatales (incluyendo los derivados de las loterías y otras apuestas y los beneficios del Banco de España). Puesto que una parte de tales ingresos corresponde en algún sentido al País Vasco, parece lógico restarlos de las cargas no asumidas (entre las que está la contribución española a la UE) a efectos de calcular la aportación vasca a la caja estatal.

El ajuste por déficit, por su parte, es necesario para evitar que el País Vasco pueda terminar "pagando dos veces" por el mismo gasto estatal. En ausencia de esta corrección, las haciendas vascas pagarían siempre la parte que les corresponde del gasto no asumido en el momento en

el que éste se realiza. Pero si este gasto se financiase en parte con déficit, se produciría también un aumento del *stock* de deuda estatal con el consiguiente incremento de la carga futura de intereses. Puesto que los intereses de la deuda estatal se consideran una carga no asumida, las haciendas vascas tendrían que ayudar a pagar el incremento de los gastos financieros del Estado a pesar de haber desembolsado íntegramente en su momento la parte que les correspondía del gasto estatal, lo que no sería lógico.

Hay dos formas de evitar este "doble cargo". La primera es que el País Vasco pague de inmediato su parte de las cargas no asumidas pero no contribuya a sufragar los intereses que este gasto pudiese generar en el futuro cuando se financia parcialmente con déficit (aunque sí tendría que asumir los correspondientes al *stock* histórico de deuda acumulada antes de la promulgación de la Ley del Concierto). La segunda opción, que es la que se ha adoptado en la Ley, es que el País Vasco haga lo mismo que el Estado: esto es, que no pague ahora por la parte del gasto estatal no asumido que se financia con déficit pero que, en contrapartida, asuma en el futuro la parte que le corresponde de los intereses ligados al incremento resultante de la deuda del Estado.

La ley del Concierto no concreta demasiado los detalles de los cálculos esbozados en los párrafos anteriores. No indica, por ejemplo, qué concepto de déficit ha de utilizarse para corregir el cupo. En relación con la determinación de las cargas no asumidas, sólo establece dos precisiones. Primero, que éstas se calcularán deduciendo del total de gastos del Presupuesto del Estado la asignación íntegra que a nivel nacional corresponda a las competencias que hayan sido efectivamente asumidas por las instituciones vascas. Y segundo, que tendrán la consideración de cargas no asumidas, además de los intereses de la deuda estatal, las amortizaciones o vencimientos de la misma, el Fondo de Compensación Interterritorial y las transferencias del Estado a organismos públicos cuyas competencias no hayan sido asumidas por el País Vasco. En cuanto al índice de imputación, la ley dice que éste se fijará "básicamente en función de la renta de los Territorios Históricos en relación con el Estado" (art. 57). Finalmente, el Concierto establece también algunos principios generales que han de regir las relaciones financieras entre ambas administraciones. Entre ellos está el respeto a la autonomía fiscal y financiera de las instituciones vascas, pero también el respeto a la solidaridad interterritorial en los términos previstos en la Constitución -- algo que, como veremos, no resulta fácil de encontrar en las Leyes del Cupo.

Los detalles del cálculo del cupo y sus ajustes se concretan en el articulado de las sucesivas leyes quinquenales y, muy especialmente, en un anexo de una única página en el que, con muy pocas explicaciones, se fija la valoración de las cargas no asumidas y el importe de las correcciones pertinentes. De acuerdo con lo establecido en la ley del Concierto, el cálculo se realiza a partir de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) del año base, tomando como referencia los agregados de gasto e ingreso presupuestario correspondientes al subsector Estado (excluyendo por tanto los Organismos Autónomos y la Seguridad Social). Hay que resaltar que el concepto de gasto que se utiliza en los PGE responde a un criterio de caja y es un tanto peculiar por cuanto incluye tanto los intereses de la deuda estatal como sus vencimientos, mientras que el ingreso no incluye las emisiones de deuda. La diferencia entre

gasto e ingreso así definidos, que es el indicador de déficit que se utiliza en las leyes del Cupo, es siempre positiva en la práctica y se aleja muy significativamente del concepto habitual de déficit que se maneja en la literatura económica y en la legislación.<sup>21</sup>

Para lo que sigue, resulta útil introducir los conceptos de *gasto primario* y *déficit primario* del Estado, definidos como las magnitudes que se obtienen restando los intereses y vencimientos de la deuda del gasto total del Estado y del déficit del mismo tal como éste se define a efectos del cálculo del cupo. Manipulando la ecuación (2), es fácil comprobar que el cupo corregido por déficit e ingresos no concertados, puede escribirse en la forma

$$(3) C^g = i^*(GP^{na} - INGNC - DP)$$

donde  $GP^{na}$  es el gasto primario del Estado no asumido por el País Vasco y  $DP$  el déficit primario del Estado. Esta expresión es idéntica a la ecuación (2) excepto en que está escrita en términos de magnitudes primarias (netas de intereses y vencimientos) que miden de una forma más directa los flujos de interés que las correspondientes magnitudes brutas, que en algún sentido están distorsionadas por la inclusión de los citados flujos financieros.

## 2.2. El ajuste por IVA e Impuestos Especiales

Las leyes del Cupo y del Concierto establecen una serie de mecanismos para adecuar el reparto de los ingresos tributarios entre administraciones a las cargas soportadas por sus ciudadanos. Las más importante de estas correcciones son los llamados ajustes por IVA y por impuestos especiales (o ajustes a consumo del IVA y de los impuestos especiales). Puesto que la lógica y la mecánica de ambos ajustes es prácticamente idéntica, en lo que sigue me centraré únicamente en el ajuste por IVA, que es también el que se realiza de una forma más discutible en la práctica.

El ajuste por IVA es necesario por dos razones. La primera es que puesto que la recaudación del IVA que grava las importaciones desde países no comunitarios corre exclusivamente a cargo del Estado, éste debe transferir a las haciendas forales la parte de tales ingresos que corresponde al consumo vasco de bienes importados. La segunda es que, incluso en el caso del IVA por operaciones interiores (que grava también las adquisiciones intra-comunitarias), quien recauda en primera instancia el tributo no es necesariamente el que lo soporta. Mientras que el impuesto lo terminan pagando íntegramente los consumidores finales, los ingresos los realizan las empresas en proporción al valor añadido en cada una de las etapas del proceso de producción, generalmente en la región en la que está localizada su sede social. Puesto que no hay ninguna garantía de que productores y consumidores estén distribuidos de la misma forma en el territorio, en ausencia del ajuste una de las dos haciendas en juego podría terminar quedándose con más ingresos de los que le corresponden, con el consiguiente perjuicio para la otra.

---

<sup>21</sup> El indicador más habitual de déficit público son las llamadas *necesidades de financiación*, que es el concepto que se utiliza generalmente en la literatura económica así como en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en la presentación de los PGE (el llamado Libro Amarillo) y en los cálculos que realiza la Unión Europea para verificar el cumplimiento del acuerdo de estabilidad.

La forma más sencilla de proceder sería calcular el importe del ajuste por IVA de forma que los ingresos finales del País Vasco por este concepto, definidos como la suma de la recaudación directa de las haciendas vascas y del propio ajuste, sean proporcionales a su peso en el consumo final del conjunto de España (excluyendo aquellos territorios donde no se aplica el IVA). Este es, en efecto, el procedimiento que se sigue en el caso del IVA ligado a las importaciones. Sin embargo, en el caso del IVA por operaciones interiores la utilización de este procedimiento dejaría a las administraciones vascas prácticamente sin incentivos para gestionar eficientemente el impuesto en su territorio. Bajo este esquema, sus ingresos por IVA dependerían fundamentalmente de la recaudación en territorio común, que tiene un peso muy superior al del País Vasco en el rendimiento total del tributo. De hecho, dado que todos los ingresos se repartirían en proporción al peso de cada territorio en el consumo, cada euro adicional de IVA que las Haciendas forales recaudasen en el País Vasco aumentaría sus ingresos totales en menos de 10 céntimos. Presumiblemente para evitar este problema, el ajuste por operaciones interiores se calcula tomando como base no la recaudación real por IVA interior sino una recaudación teórica que se obtiene aplicando a la base total del impuesto el menor de los tipos medios observados en el País Vasco y en el *territorio común* (definido a estos efectos como el resto de España, incluyendo Navarra y excluyendo Canarias, Ceuta y Melilla).

### **3. ¿Está bien calculado el cupo?**

Tomando como dada la lógica del sistema foral, tal como se especifica en la ley del Concierto, cabe preguntarse si la concreción de la misma que se realiza en las leyes quinquenales es o no razonable. Como ya hemos visto, algunos aspectos del cálculo del cupo y de sus ajustes han sido cuestionados en la literatura. En esta sección se analizan los tres aspectos más importantes y más controvertidos de la metodología establecida en las dos últimas leyes quinquenales del cupo: la implementación de las correcciones por déficit y por IVA y la valoración de las cargas no asumidas.

#### **3.1. La corrección por déficit**

Algunos autores han cuestionado la lógica de la corrección por déficit que se practica en las leyes quinquenales del cupo. En términos generales, la principal objeción a la misma que se ha avanzado en la literatura es que el cálculo se realiza utilizando un concepto incorrecto, o al menos peculiar, de déficit del Estado, lo que se traduce en una compensación muy sesgada al alza. En esta línea, Buesa (2007, p.6), JCyL (2008, p. 11) y Monasterio (2009, pp. 79-80) destacan que el déficit recogido en los anexo de las leyes del Cupo es muy superior al déficit “real” del Estado.

En algún sentido, la objeción resulta al menos comprensible. Como ya hemos visto, el concepto de déficit que se utiliza en el cálculo del cupo no es ciertamente el más habitual en la literatura y tiende a ser llamativamente elevado en comparación con las cifras que se manejan habitualmente porque incluye el volumen total de los vencimientos de deuda pública del ejercicio, lo que a primera vista se traduce en un incremento sustancial del importe de la

corrección. Como ilustración, el déficit utilizado a efectos del cálculo del cupo de 2007 se fijó en más de 40.000 millones de euros a pesar de que las cuentas públicas españolas presentaban en ese año un claro superávit en términos de las necesidades de financiación del Estado.

En el presente contexto, sin embargo, la cuestión relevante no es si el concepto de déficit estatal que se utiliza en las leyes quinquenales es o no el habitual o podría ser razonable en sí mismo, sino si tal concepto, en combinación con el resto de los elementos de la fórmula que fija la ley, cumple o no el objetivo que parece exigir la lógica de la corrección por déficit, esto es, que la hacienda vasca termine pagando exactamente la parte que le corresponde de las cargas no asumidas, sin “dobles cargos” pero también sin “rebajas” ocultas.

La forma más sencilla y transparente de abordar el problema consiste en trabajar con el valor presente descontado de los flujos relevantes de gastos y pagos en vez de con los valores anuales de tales magnitudes. Si aceptamos la lógica de la corrección por déficit resumida en la sección 2.1, la pregunta que debemos responder es si el valor descontado del flujo de cupos futuros es igual al producto del índice de imputación por la suma de la deuda inicial y el valor descontado del gasto del Estado en competencias no asumidas por las instituciones vascas (neto de intereses y vencimientos de la deuda y de ingresos estatales no concertados). En de la Fuente (2009) se muestra que éste es efectivamente el caso, lo que implica que la corrección por déficit que establecen las leyes del cupo es correcta.

### **3.2. La valoración de las cargas no asumidas**

El Cuadro 3.1 muestra la valoración de las cargas estatales no asumidas por el País Vasco de acuerdo con los anexos de las leyes quinquenales del cupo de 2002 y 2007.<sup>22</sup> Del importe total de tales cargas se han restado los intereses y vencimientos de la deuda estatal para obtener la valoración implícita en cada una de estas leyes de las cargas primarias no asumidas, que se comparan seguidamente con el gasto primario total del Estado.

El resultado del cálculo es cuando menos llamativo. De acuerdo con las leyes del Cupo, únicamente una cuarta parte del gasto primario del Estado corresponde a competencias y servicios que no han sido asumidos por las instituciones vascas. A primera vista, esta conclusión resulta muy poco plausible dado que, al menos en 2007, las competencias más importantes en términos de gasto (y en particular la sanidad y la educación) ya habían sido transferidas a todas las comunidades autónomas, dejando al Estado a cargo fundamentalmente de la provisión de bienes públicos de ámbito nacional cuyo coste, en principio, debería considerarse una carga no asumida por el País Vasco.

---

<sup>22</sup> Las leyes del Cupo no ofrecen ningún detalle sobre cómo se llega a la valoración de las cargas no asumidas que allí se presenta. La única excepción concierne a la policía autonómica vasca y resulta muy reveladora. Puesto que ésta se considera una carga asumida, se procede a deducir del gasto del Estado una partida que tendría que corresponder al gasto total del Estado a nivel nacional en la competencia correspondiente. Esta partida, sin embargo, se fija en 6.172,4 millones de euros para 2002 y en 10.189,1 millones para 2007, lo que supone en ambos años un 135% del presupuesto total de gastos del Ministerio del Interior. En este caso, por tanto, el procedimiento habitual de valoración de las competencias asumidas se abandona en favor de una solución *ad-hoc* que resulta claramente favorable a las Haciendas vascas.

**Cuadro 3.1: Valoración de las cargas no asumidas de acuerdo con las leyes del Cupo (millones de euros corrientes)**

	2002	2007
1. Total cargas no asumidas	66.692,5	85.752,6
2. Intereses de la deuda	17.729,9	15.925,0
3. Vencimientos de deuda	24.522,9	33.371,8
4. <i>Cargas primarias no asumidas = 1-2-3</i>	24.439,8	36.455,8
5. Gasto primario del Estado	101.851,4	139.120,6
6. <i>Cargas primarias no asumidas/Gasto primario del Estado = 4/5</i>	24,0%	26,2%

- Fuentes: Anexo de las leyes del Cupo de 2002 y 2007 (BOE 2002b y 2007a).

Es verdad, sin embargo, que existen excepciones importantes a esta regla general. En primer lugar, el Estado sigue siendo responsable en ciertas partes de España de algunos servicios que han sido transferidos a la mayor parte de los territorios autónomos pero no a todos. En el año 2007, y en lo que concierne a la educación y la sanidad, esta excepción afecta únicamente a Ceuta y Melilla pero en los presupuestos de 2002 todavía se contemplaba la gestión directa de la sanidad por parte del Estado en buena parte del antiguo territorio INSALUD durante algunos meses. Un caso similar se da aún en nuestros días con los medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia, que han sido transferidos a muchas de las comunidades autónomas, incluyendo el País Vasco, pero no a todas ellas. En la misma línea, el Estado continúa aportando por diversas vías fondos complementarios que ayudan a financiar ciertas competencias en las comunidades de régimen común. Así sucede, por ejemplo, con la dotación complementaria para la financiación de la sanidad por un importe anual de 655 millones acordada en la II Conferencia de Presidentes, o con los numerosos convenios que existen entre ambas administraciones para la financiación de ciertas actividades o inversiones de los gobiernos regionales.

En segundo lugar, la comunidad autónoma vasca o sus diputaciones provinciales han asumido tres competencias importantes que no tienen otros territorios. Las dos primeras son la policía autonómica y la gestión de los tributos más importantes. La tercera tiene que ver con la financiación de las entidades locales. Mientras que en el resto de España estas administraciones reciben transferencias estatales que constituyen una de sus principales fuentes de financiación, en el caso del País Vasco la práctica totalidad de estos fondos proviene de las diputaciones forales.

Finalmente, existen una serie de áreas en las que, sin que en ocasiones parezca existir una asimetría legal clara entre la comunidad vasca y las restantes, el gasto del Estado en el País Vasco es nulo o al menos muy inferior al que se realiza en otras regiones (directamente o a través de subvenciones gestionadas por las comunidades autónomas), con lo que la financiación de la competencia corre en efecto a cargo del Gobierno vasco o de las diputaciones forales. Esta situación se da en relación con la inversión en carreteras y las ayudas para el acceso a la vivienda, los servicios sociales y prestaciones asistenciales y no

contributivas, en algunos programas del Ministerio de Cultura y en el programa de cooperación local del Ministerio de Administraciones Públicas.<sup>23</sup>

De acuerdo con la metodología que se establece en las leyes del Concierto, el gasto total del Estado por los distintos conceptos que acabo de indicar se considera como una carga asumida por el País Vasco y se resta por tanto del gasto primario del Estado para obtener el valor de las cargas no asumidas que dan lugar al cupo.

**Cuadro 3.2: Una valoración directa de las cargas primarias del Estado asumidas por el País Vasco (millones de euros corrientes)**

	2002	2007
<b>Competencias comunes</b>		
Atención sanitaria (territorio Insalud e ISM no transferido)	10.747,3	254,1
Educación no universitaria	424,1	723,5
Medios al servicio de la administración de justicia	435,0	471,6
Financiación complementaria (otras transferencias a CCAA)	3.453,2	5.789,0
<b>1. total competencias comunes</b>	<b>15.059,5</b>	<b>7.238,2</b>
<b>Competencias atípicas de la CAPV y de las diputaciones forales</b>		
Gestión tributaria	996,1	1.154,6
Financiación local	10.210,3	13.683,9
Policía y tráfico	4.149,4	6.997,1
<b>2. total competencias atípicas</b>	<b>15.355,8</b>	<b>21.835,6</b>
<b>Áreas en las que el Estado gasta poco o nada en el PV</b>		
Infraestructuras de carreteras	2.817,9	5.180,6
Ayudas a la vivienda	605,9	1.155,2
Cultura	226,0	358,0
Servicios sociales y prestaciones asistenciales y no contributivas	3.642,0	4.703,5
Cooperación local	161,9	190,7
Subvenciones gestionadas por CCAA	445,9	593,6
<b>3. total áreas con bajo gasto estatal en el PV</b>	<b>7.899,6</b>	<b>12.181,5</b>
<b>4. Otros</b> (parte imputada de gastos generales)	<b>2.258,4</b>	<b>3.924,0</b>
<b>5. Total cargas primarias asumidas, cálculo directo =1+2+3+4</b>	<b>40.573,3</b>	<b>45.179,3</b>
como % del gasto primario del Estado = 5/7	39,8%	32,5%
<b>6. Cargas primarias asumidas según Ley del Cupo</b>	<b>77.411,6</b>	<b>102.664,7</b>
como % del gasto primario del Estado =6/7	76,0%	73,8%
<b>7. Nota: gasto primario total del Estado</b>	<b>101.851,4</b>	<b>139.120,6</b>
<b>8. Nota: nivelación regional (Fdo. de Suficiencia a competencias homogéneas)</b>	<b>19.481,6</b>	<b>28.942,6</b>

- Fuente: PGE de 2002 y 2007.

El Cuadro 3.2 intenta aproximar el coste total de las competencias asumidas a partir de la información sobre gasto desglosado por programas que se ofrece en los Presupuestos Generales del Estado (PGE).<sup>24</sup> El ejercicio es arriesgado por varios motivos. Uno de ellos es que la nula información que proporcionan las leyes del Cupo sobre las partidas que se consideran asumidas y no asumidas y el limitado desglose funcional y geográfico que se

<sup>23</sup> Véase de la Fuente (2000).

<sup>24</sup> Véase el Anexo a de la Fuente (2009) para un listado detallado de los programas presupuestarios que he clasificado como cargas asumidas.

ofrece en los PGE hacen difícil afinar los cálculos. Otra dificultad es que el reparto de competencias entre la administración central y las autonómicas es poco nítido en muchas áreas. Por ejemplo, todas las comunidades autónomas tienen competencias en materias como cultura, agricultura e industria, pero el Estado mantiene niveles significativos de gasto en estas áreas que en principio financian servicios y programas de interés general. El margen de error es, por tanto, significativo, pero aún así el ejercicio debería darnos una idea aproximada del orden de magnitud del posible sesgo en la valoración de las competencias asumidas y no asumidas que se recoge en la ley del Cupo.

Además de las tres grandes partidas enumeradas más arriba, en el Cuadro 3.2 se incluye también una cuarta que corresponde a la parte imputable a las cargas asumidas de una serie de gastos generales del Estado. Estos son, en particular, las pensiones de los funcionarios (“clases pasivas”), las cuotas patronales pagadas por el Estado a las mutuas sanitarias de funcionarios, la reserva presupuestaria para imprevistos que se recoge en el llamado Fondo de Contingencia, el Parque Móvil del Estado, la gestión del patrimonio del Estado y ciertos gastos de carácter general del Ministerio de Hacienda. El procedimiento utilizado para repartir estos gastos entre las cargas asumidas y las no asumidas se describe en el Anexo 2 a de la Fuente (2009).

#### *El tratamiento de la nivelación regional*

Una partida importante que figura en el Cuadro 3.2 sólo como nota (fila 8) son las transferencias de nivelación regional, que he identificado con el Fondo de Suficiencia calculado a competencias homogéneas sobre la base de los ingresos tributarios presupuestados en cada año de interés (véase el Anexo 2 a de la Fuente, 2009).<sup>25</sup> A diferencia del resto de las transferencias a las comunidades autónomas de régimen común (donde se incluyen entre otras muchas cosas las garantías sanitarias, la dotación complementaria para sanidad y la financiación de competencias atípicas, como la policía autónoma catalana) esta partida no ha sido incluida entre las cargas asumidas por el País Vasco. La razón es que, en mi opinión y en la de otros autores, la nivelación regional es por definición una competencia no transferible de la Administración Central que las instituciones vascas ciertamente no han asumido y a cuya financiación deberían por lo tanto contribuir de acuerdo con la lógica del Concierto.<sup>26</sup> Es cierto, sin embargo, que se trata de fondos que terminan financiando gasto en competencias asumidas por la comunidad vasca, lo que hace posible (aunque complicado) argumentar que deberían tratarse como una carga asumida. Como veremos enseguida, el tratamiento de esta partida es importante en términos cuantitativos pero no altera cualitativamente las conclusiones del ejercicio.

---

<sup>25</sup> A diferencia de sus antecesores, el Fondo de Suficiencia del sistema de financiación regional vigente en 2002 y 2007 es básicamente una transferencia de nivelación pura. Las regiones de régimen común con mayor capacidad fiscal se financian íntegramente con el rendimiento de los tributos cedidos (y de hecho tienen un pequeño excedente que da lugar a un Fondo de Suficiencia negativo en Madrid y Baleares). Las transferencias del Fondo sirven para completar los ingresos del resto de las regiones de forma que todas ellas puedan prestar servicios similares.

<sup>26</sup> Véase Sevilla (2001), Castells et al (2005), López Laborda (2007) y Monasterio (2009).

Como indican Castells et al (2005), la inclusión del Fondo de Suficiencia entre las cargas no asumidas plantearía el problema de que la contribución de las comunidades forales a la nivelación territorial dependería del peso de los tributos cedidos en la financiación de las comunidades de régimen común. En tales circunstancias, un aumento en los porcentajes de cesión de ciertas figuras tributarias, acompañado de una reducción equivalente del Fondo de Suficiencia, reduciría el importe del cupo. En parte para evitar este problema, tanto Castells et al (2005) como López Laborda (2007) se inclinan por la alternativa de incluir explícitamente a las comunidades forales en un esquema común de nivelación que aseguraría la equivalencia financiera del régimen foral con el sistema común de financiación. Coincido con ambos autores en que ésta sería la opción más deseable. Sin embargo, tiene el inconveniente de que exigiría una reforma en profundidad de la ley del Concierto mientras que la inclusión del Fondo de Suficiencia (o de su equivalente en el nuevo sistema) entre las cargas no asumidas encajaría perfectamente con la ley del Concierto actualmente vigente y con el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco -- y de hecho lo haría mejor que la práctica actual, dada la clara referencia a la solidaridad interterritorial que recogen ambos textos (arts. 48 y 41f respectivamente en BOE 1979 y 2002a).

Una posible forma de evitar el problema que señalan Castells y sus coautores consistiría en contabilizar los rendimientos de los tributos cedidos a las comunidades de régimen común a la vez como ingresos y como gastos estatales a la hora de calcular el cupo. El gasto total en financiación regional, incluyendo tanto las transferencias explícitas del Estado como las implícitas en las cesiones tributarias, se dividiría a su vez en dos partes. El coste total de las cesiones tributarias necesarias para que las regiones con mayor capacidad fiscal puedan autofinanciarse se consideraría una carga asumida, mientras que los recursos necesarios para completar la financiación de los demás territorios (esto es, las transferencias de nivelación) se incluirían en las cargas no asumidas con independencia de como se instrumenten.

#### *Implicaciones para el cálculo del cupo*

Los resultados recogidos en el Cuadro 3.2 confirman la impresión de que las leyes quinquenales del cupo han infravalorado muy significativamente las cargas estatales no asumidas por las instituciones vascas. De acuerdo con mi estimación, las haciendas vascas deberían haber cofinanciado un 60% del gasto primario del Estado en 2002 y un 67% en 2007, pero sólo han contribuido a pagar en torno a un 25% en ambos años. Por lo tanto, la base efectiva del cupo (entendida aquí como las cargas primarias no asumidas) recogería menos del 40% del gasto estatal relevante. Aún si excluimos la partida de nivelación regional de las cargas a cofinanciar, esta cifra no llegaría al 60%.

El Cuadro 3.3 resume las implicaciones del análisis precedente para la fijación del cupo. El cuadro describe el cálculo del cupo de 2002 y 2007 a partir de la ecuación (3) utilizando dos procedimientos alternativos. El primero es el adoptado en las correspondientes leyes quinquenales. El segundo procedimiento difiere del anterior en que i) se utiliza la valoración directa de las cargas no asumidas presentada en el Cuadro 3.2 y ii) en consonancia con lo dispuesto en la Ley del Concierto, se adopta como índice de imputación el peso real del País

Vasco en el PIB nacional de acuerdo con la Contabilidad Regional del INE (2010b), lo que se traduce en una pequeña reducción de este índice.

El resultado es similar en ambos años: el cupo corregido por déficit e ingresos no concertados que se fija en ambas leyes quinquenales está en torno a un tercio del valor que se obtiene por el procedimiento alternativo de cálculo. La diferencia entre ambas cantidades es de unos 2.300 millones de euros en 2002 y aumenta hasta 3.500 millones en 2007. Excluyendo la contribución a la nivelación regional, estas cifras se reducirían aproximadamente a la mitad, hasta 1.070 y 1.747 millones de euros respectivamente.

**Cuadro 3.3: Comparación entre Ley del Cupo y estimación alternativa, 2002 y 2007**

<b>Año 2002</b>			
	<i>Ley del Cupo</i>	<i>Valoración directa</i>	<i>Diferencia (infravaloración en Ley)</i>
por cargas primarias no asumidas:			
nivelación territorial	0,0	1.209,0	1.209,0
otras cargas no asumidas	1.525,0	2.593,8	1.068,7
<i>total por cargas no asumidas</i>	<i>1.525,0</i>	<i>3.802,8</i>	<i>2.277,7</i>
- corrección por déficit primario	-582,6	-579,4	3,2
- corrección por ingresos no concertados	737,3	733,3	-4,0
<b>= cupo corregido por déficit e ing. no conc.</b>	<b>1.370,3</b>	<b>3.648,9</b>	<b>2.278,6</b>
pesos	37,6%	100,0%	62,4%
<i>Nota: índice de imputación</i>	<i>6,24%</i>	<i>6,21%</i>	
<b>Año 2007</b>			
por cargas primarias no asumidas:			
nivelación territorial	0,0	1.790,0	1.790,0
otras cargas no asumidas	2.274,8	4.019,9	1.745,1
<i>total por cargas no asumidas</i>	<i>2.274,8</i>	<i>5.809,9</i>	<i>3.535,0</i>
- corrección por déficit primario	-525,7	-521,0	4,7
- corrección por ingresos no concertados	719,6	713,2	-6,4
<b>= cupo corregido por déficit e ing. no conc.</b>	<b>2.080,9</b>	<b>5.617,7</b>	<b>3.536,8</b>
pesos	37,0%	100,0%	63,0%
<i>Nota: índice de imputación</i>	<i>6,24%</i>	<i>6,18%</i>	

### 3.3. El ajuste por IVA

La ley del Concierto remite a las leyes del Cupo para la fijación de los coeficientes que se utilizan para calcular el importe del ajuste por IVA durante cada quinquenio en base al peso del País Vasco en el consumo nacional y en la base del impuesto. Aunque la lógica del ajuste es impecable, la forma en que su cálculo se concreta en las leyes quinquenales resulta muy discutible debido fundamentalmente a que los valores de estos coeficientes que allí se fijan tienen poco que ver con las magnitudes económicas que los mismos tendrían que reflejar de acuerdo con la ley del Concierto (JCyL, 2008, Zubiri, 2004 y Monasterio, 2009).

El Cuadro 3.4 compara los valores de los coeficientes que se fijan en las leyes quinquenales del Cupo con el dato real disponible más cercano conceptualmente y en el tiempo a la magnitud que se pretende medir en cada caso. El indicador de consumo que he utilizado es el

componente principal del índice que elabora el INE para repartir el tramo autonómico del IVA entre las comunidades autónomas de régimen común (INE, 2006) y mide el peso de cada territorio en el consumo final interior de las familias, ponderando el gasto en distintos bienes y servicios de acuerdo con el tipo de IVA aplicable en cada caso. Por otra parte, el peso del País Vasco en la base teórica del IVA interior se calcula por el procedimiento establecido en la ley del Concierto (véase la sección 2 del Anexo 1 a de la Fuente, 2009) utilizando datos de la Contabilidad Regional del INE (2010b) y de comercio exterior (MITC, 2010). Como se observa en el Cuadro, las leyes del Cupo sobrevaloran el peso real del País Vasco en el consumo final en más de un 20% e infravaloran, aunque sólo ligeramente, su peso en la base teórica del IVA.

**Cuadro 3.4: Coeficientes utilizados en el ajuste por IVA  
Valor fijado en las leyes del Cupo vs. dato real más cercano**

	Año 2002		Año 2007 o más cercano	
	ley del cupo	dato real	ley del cupo	dato real
peso del PV en el consumo	6,875%	5,700%	6,875%	5,359%
peso en la base IVA interior	5,765%	5,962%	5,765%	5,806%*

- Nota: (\*) = dato de 2004

**Cuadro 3.5: Ajuste por IVA con los coeficientes de la Ley del Cupo y con el dato real  
(millones de euros corrientes)**

	2002	ley del Cupo	con dato real	diferencia
IVA importaciones		737,3	611,2	126,0
IVA operaciones interiores		330,9	-78,4	409,3
total ajuste por IVA		1.068,1	532,8	535,3
nota: dato directo*		1.057,4		
	2007	ley del Cupo	con dato real	diferencia
IVA importaciones		644,3	502,2	142,1
IVA operaciones interiores		575,3	-232,0	807,1
total ajuste por IVA		1.219,6	270,2	949,2
nota: dato directo*		1.176,3		

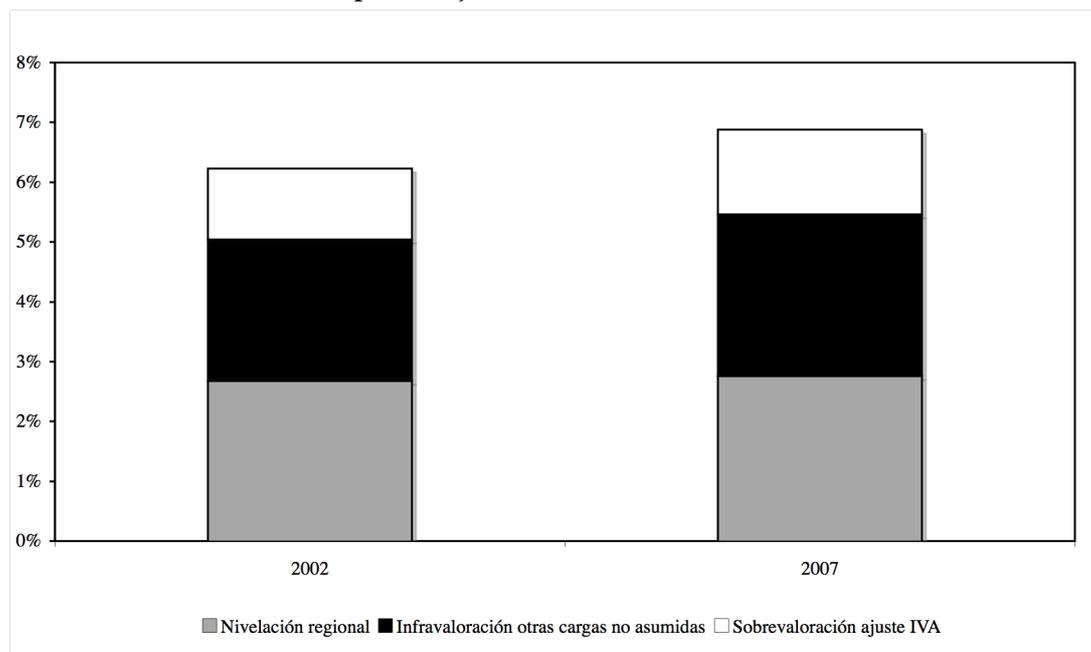
(\*) Ajuste total por IVA en 2002 y 2007 de acuerdo con MEH (2009b).

Utilizando los coeficientes recogidos en el Cuadro 3.4 resulta sencillo calcular el importe del ajuste por IVA en 2002 y 2007 de acuerdo con las leyes quinquenales vigentes en cada año y el resultado alternativo que se obtendría utilizando los datos reales, tal como parece exigir la ley del Concierto. El Cuadro 3.5 muestra los resultados. Puesto que los coeficientes que fija la ley del Cupo son más favorables al País Vasco que el dato real, el ajuste por IVA que se realiza en la práctica es superior a lo que exigiría una aplicación rigurosa de la ley del Concierto. El grueso del problema proviene del ajuste por operaciones interiores, que pasaría a ser negativo en vez de positivo si se utilizase el peso real del País Vasco en el consumo y en la base teórica del IVA. El importe total de la diferencia supera los 500 millones de euros en 2002 y se acerca al millardo en 2007.

#### 4. Implicaciones para la redistribución regional y la financiación autonómica

El Gráfico 3.1 resume los cálculos realizados en las secciones anteriores. Sumando a la infravaloración del cupo la sobrevaloración del ajuste por IVA se obtienen cifras muy respetables. Las haciendas forales vascas aportaron a las arcas del Estado 2.800 millones de euros menos de lo que deberían haber aportado en 2002 y casi 4.500 millones en 2007, lo que supone respectivamente un 6,21% y un 6,89% del PIB del País Vasco.

**Gráfico 3.1: Infravaloración de la aportación vasca a la hacienda central (porcentaje del PIB del País Vasco)**

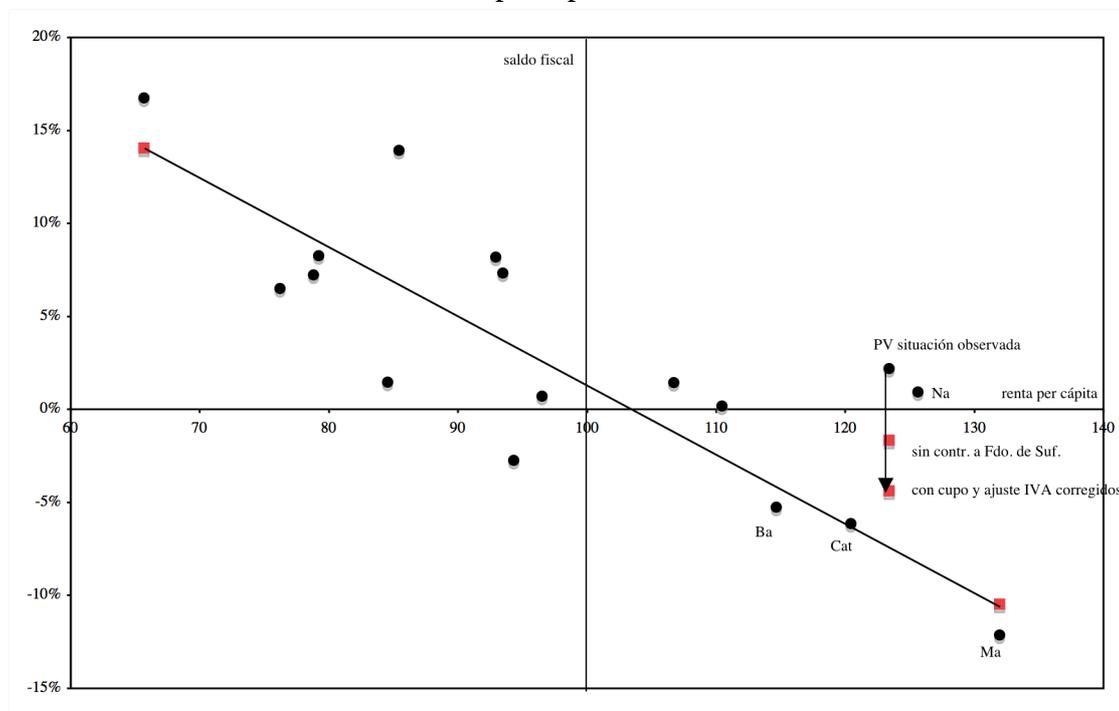


Tan considerable rebaja en la contribución vasca a los gastos del Estado explica por sí sola la peculiar situación de la región en términos de la redistribución interterritorial y de la financiación por habitante. El Gráfico 3.2 muestra la relación existente entre los saldos fiscales regionales estimados por Uriel y Barberán (2007) y la renta per cápita relativa de las distintas comunidades autónomas. Generalmente, las regiones con menores niveles de renta tienen saldos positivos con el Estado y a la inversa. Las comunidades vasca y navarra, sin embargo, son una excepción a esta regla. Pese a disfrutar de niveles de renta muy superiores al promedio español, estas regiones registran un superávit fiscal con el Estado, mientras que Cataluña, Baleares y Madrid, con niveles de renta similares, tienen déficits fiscales que suponen entre un 5% y un 12% de su PIB.

La flecha que apunta hacia abajo desde la posición observada del País Vasco en el Gráfico 3.2 ilustra el efecto que sobre el saldo fiscal de esta comunidad tendría la corrección al alza de sus aportaciones a la hacienda estatal de acuerdo con los cálculos realizados en este capítulo. Si tomamos el promedio de las cifras recogidas en el Gráfico 3.1 para 2002 y 2007, el País Vasco tendría que aportar un 6,55% adicional de su PIB a las arcas del Estado. Esto nos llevaría al más bajo de los puntos indicados con un cuadrado, dejando a la región situada cerca de la línea ajustada de regresión que describe la relación estimada entre nivel de renta y saldo

fiscal en las comunidades de régimen común. Si eliminamos la parte de la corrección imputable a la nivelación regional, el acercamiento a la recta de regresión sería menor pero todavía muy significativo.

**Gráfico 3.2: Saldos fiscales como fracción del PIB (promedio 2001-05) vs. PIB per cápita en 2003**



- Nota: La recta de regresión se ajusta utilizando sólo los datos de las regiones de régimen común.
- Fuentes: Uriel y Barberán (2007) e INE (2010c).

### *Financiación por habitante a competencias homogéneas: el País Vasco vs. territorio común*

El Cuadro 3.6 resume lo que podríamos llamar los ingresos ordinarios netos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus diputaciones forales. El grueso de los mismos proviene de los rendimientos de los impuestos concertados que gestionan las Diputaciones Forales (que son prácticamente todos), a lo que hay que añadir los ajustes por IVA y por Impuestos Especiales y otras correcciones menores. Seguidamente, de los ingresos brutos ordinarios de las haciendas forales hay que deducir el cupo neto que éstas pagan para ayudar a financiar las competencias que continúa ejerciendo el Estado. Dividiendo el resultado de este cálculo por la población vasca a 1 de enero de 2007 se obtiene una financiación por habitante de 5.842 euros – lo que, como veremos enseguida, supone un 159% de la financiación media por habitante de los territorios de régimen común a igualdad de competencias. Por otra parte, si el cupo se corrigiese al alza de acuerdo con los cálculos realizados más arriba, la financiación vasca por habitante se reduciría a 3.750 euros, o un 102% de la media del territorio común.

El Cuadro 3.7 contiene la misma información para el conjunto de las comunidades autónomas de régimen común, incluyendo el valor estimado de su financiación por habitante a

**Cuadro 3.6: Financiación ordinaria de la Comunidad Autónoma y Diputaciones Forales vascas en 2007, millones de euros**

<i>Tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma</i>	151,56
<i>Recaudación líquida por impuestos concertados, gestión propia:</i>	
IRPF	4.266,30
Impuesto de Sociedades	2.034,17
otros impuestos directos (sucesiones, patrimonio y renta de no residentes)	406,26
transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	507,00
impuestos especiales de fabricación	1.501,09
IVA	3.661,09
otros impuestos indirectos (hidrocarburos, matriculación, seguros...)	208,35
tasas sobre el juego y otros	68,74
<i>total tributos concertados de gestión propia</i>	<i>12.653,00</i>
<i>Ajustes por IVA e impuestos especiales y compensaciones financieras:</i>	<i>1.355,65</i>
<i>Total ingresos ordinarios brutos</i>	<i>14.160,20</i>
<i>Cupo líquido a pagar (provisional)</i>	<i>-1.648,17</i>
<i>Ingresos ordinarios netos</i>	<i>12.512,03</i>
población	2.141.860
<i>Ingresos ordinarios netos por habitante (en euros)</i>	<i>5.842</i>
<i>índice, territorio común = 100</i>	<b>159</b>
<i>Corrección al alza del cupo de acuerdo con mis cálculos</i>	<i>-4.479,6</i>
<i>Ingresos ordinarios netos corregidos</i>	<i>8.032,43</i>
<i>Por habitante</i>	<i>3.750</i>
<i>índice, territorio común = 100</i>	<b>102</b>

*- Fuentes: OCTE (2009), pp. 151, 159 y 311, y padrón (INE, 2010c).*

competencias homogeneizadas "al alza" con las del País Vasco (incluyendo las diputaciones forales). He considerado como ingresos ordinarios de estas administraciones los destinados por el Estado a financiar las competencias de las mismas dentro del sistema ordinario de financiación regional, esto es, los ingresos tributarios de los gobiernos regionales que proceden de los impuestos totalmente cedidos por el Estado y de la participación autonómica en el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales, así como las transferencias del Estado ligadas al Fondo de Suficiencia, incluyendo las que financian competencias singulares (que en su gran mayoría han sido asumidas por el País Vasco), y ciertas transferencias menores (la garantía sanitaria, la dotación complementaria para sanidad acordada en la Conferencia de Presidentes y las transferencias del ISM para financiar ciertas competencias del organismo transferidas antes de 2002).

Con el fin de que la comparación entre ambos territorios se realice en términos homogéneos, resulta necesario realizar una serie de correcciones por las particularidades competenciales del País Vasco. En particular, a los ingresos ordinarios reales de las comunidades de régimen común hemos de sumar el gasto del Estado en una serie de cosas que en el País Vasco, pero no en el resto de España, corren a cargo de la comunidad autónoma o de sus diputaciones forales. Las partidas relevantes se toman del Cuadro 3.2 y ya han sido discutidas más arriba. Las excepciones son la participación de las entidades locales del territorio común en los

rendimientos territorializados del IRPF, IVA e IIEE que, al tratarse como una minoración de los ingresos estatales por tales tributos, no se recoge en los PGE y por lo tanto no aparece en el Cuadro 3.2, y la participación de la comunidad autónoma de Canarias en los ingresos derivados del peculiar Régimen Económico y Fiscal de las islas (REF), que tampoco pasa por los PGE.<sup>27</sup>

**Cuadro 3.7: Financiación ordinaria corregida  
de las comunidades autónomas de régimen común en 2007  
millones de euros**

<i>Ingresos tributarios (rendimiento real con ejercicio cap. normativa):</i>	
tasas afectas a los servicios traspasados (recaudación normativa)	1.085
impuestos cedidos tradicionales	22.749
participación en el IRPF	24.233
participación en el IVA	19.547
participación en Impuestos Especiales	7.489
electricidad, matriculación y ventas minoristas de hidrocarburos	4.331
REF Canarias	511
<i>total ingresos tributarios</i>	<i>79.946</i>
<i>Transferencias del Estado a CCAA</i>	
Fondo de Suficiencia (todas las competencias)	34.862
otras transferencias (garantía sanitaria, ISM y dotación compl. sanidad)	765
<i>total transferencias</i>	<i>35.626</i>
<i>Ajustes por homogeneización:</i>	
Medios al servicio de la administración de justicia	472
Gestión tributaria	1.155
Financiación local incluida en los PGE	13.684
financ. local, participación territorializada en IRPF, IVA e IIEE	1.571
Policía y tráfico	6.997
Infraestructuras de carreteras	5.181
Ayudas a la vivienda	1.155
Cultura	358
Servicios sociales y prestaciones asistenciales y no contributivas	4.704
Cooperación local	191
Subvenciones gestionadas por CCAA	594
imputación gastos generales del Estado	3.924
<i>total ajustes</i>	<i>39.984</i>
<i>Total ingresos ordinarios ajustados</i>	<i>155.556</i>
población	42.306.958
<i>financiación por habitante (en euros)</i>	<i>3.677</i>

- Fuentes: liquidación del sistema de financiación en 2007 (MEH, 2009a), MEH (2009c) para la participación de las entidades locales en los rendimientos de ciertos tributos estatales e Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias (2009) para los recursos REF.

<sup>27</sup> Los ajustes recogidos en el Cuadro 3.7 difieren en algunos aspectos puntuales de las partidas incluidas en el Cuadro 3.2. En el primero no se incluye el gasto del Estado en sanidad y educación no universitaria por destinarse en su práctica integridad a Ceuta y Melilla, que no forman parte del territorio de régimen común tal como aquí se define. El ajuste por otras transferencias a comunidades autónomas es menor en el Cuadro 3.7 que en el Cuadro 3.2 porque en el primero se trabaja con la dotación completa del Fondo de Suficiencia mientras que en el segundo se utiliza su dotación a competencias homogéneas, incluyéndose la financiación de las competencias singulares en la partida de otras transferencias a comunidades autónomas.

## 5. Conclusión

El sistema de convenio o concierto que se aplica en las comunidades forales sigue una lógica inversa a la del sistema de financiación de los territorios de régimen común. A diferencia de lo que sucede en el resto de España, las haciendas forales recaudan el grueso de los impuestos y transfieren después al Estado una cantidad que en principio debería cubrir la parte que les corresponde pagar por renta del coste de las competencias que el Estado continúa ejerciendo en todo el territorio nacional. Una virtud importante del sistema es que asegura la plena responsabilidad fiscal de los territorios forales, que tienen un control sobre sus ingresos muy superior al de las comunidades de régimen común. Por otra parte, la forma en la que el sistema se ha implementado en la práctica plantea serios problemas de equidad y supone también una fuente permanente de inestabilidad para el sistema de régimen común al ser percibido como un agravio comparativo en las regiones no forales de mayor renta.

Según mis cálculos, la financiación por habitante del País Vasco es superior en un 60% a la media de las regiones de régimen común a igualdad de competencias. El origen del desajuste está en las leyes quinquenales del Cupo, donde los principios y procedimientos de valoración establecidos en la ley del Concierto se concretan de una forma muy discutible. Los problemas fundamentales que se detectan son dos. Primero, la valoración de las cargas estatales no asumidas por el País Vasco que se recoge en los anexos de las leyes quinquenales está fuertemente sesgada a la baja. Y segundo, el ajuste por IVA se realiza utilizando valores desfasados de los coeficientes que recogen el peso del País Vasco en el consumo nacional y en la base del impuesto. El efecto conjunto de ambos factores ha sido el de rebajar la contribución vasca a los gastos del Estado en 2.800 millones de euros en 2002 y en casi 4.500 millones en 2007, lo que supone respectivamente un 6,21% y un 6,89% del PIB del País Vasco.

Una conclusión importante que se puede extraer del ejercicio realizado en el presente capítulo es que la privilegiada situación financiera de la que disfrutaban las provincias vascas no es una consecuencia inevitable de las peculiaridades institucionales de estos territorios que se recogen en la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco y se desarrollan en la ley del Concierto. En términos de redistribución regional o de financiación autonómica, el auténtico problema no es el régimen foral per se, sino la muy discutible concreción financiera del mismo que se ha hecho en las leyes quinquenales del Cupo en clara violación de la prohibición constitucional de que los regímenes autonómicos comporten privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE).

### **1. Introducción**

Los capítulos centrales del presente informe han analizado en detalle el funcionamiento del sistema de financiación regional español. En ellos hemos visto que ni el modelo actual ni sus antecesores han cumplido de forma satisfactoria las tareas que les asignan nuestro ordenamiento legal y la teoría económica. Buena parte de las carencias del sistema que hemos identificado tienen que ver con el deficiente cumplimiento del principio constitucional de igualdad y con el déficit de responsabilidad fiscal que siguen caracterizando al sistema a pesar de sus sucesivas reformas. En la primera parte de este capítulo final se avanzan una serie de recomendaciones para la reforma del modelo de financiación que buscan resolver o al menos mitigar estos dos problemas. En la parte final del capítulo se añaden otras propuestas de reforma que podrían ayudar a que el sistema contribuya al cumplimiento de los objetivos básicos de la política macroeconómica, o al menos no obstaculice su cumplimiento.

### **2. Garantizar la igualdad efectiva en el acceso a los servicios públicos**

Una de las principales deficiencias del modelo español de financiación regional es que no garantiza la igualdad real de los ciudadanos a la hora de acceder a los servicios públicos. Parafraseando a Orwell en *Animal Farm [Rebelión en la granja]* se podría decir que si todos los españoles son iguales, algunos de ellos lo son más que el resto. Puesto que esta situación encaja muy difícilmente con la Constitución y con una concepción de la justicia distributiva ampliamente compartida en nuestro país, su corrección ha de ser una línea prioritaria de actuación en cualquier futura reforma del sistema.

#### *Corregir la anomalía foral en términos de resultados*

El problema del déficit de equidad de nuestro modelo de financiación regional tiene varias facetas. Una muy importante es la que plantea el sistema foral. Como hemos visto, los resultados financieros de este sistema (aunque no el sistema en sí mismo) violan flagrantemente la prohibición constitucional de que los regímenes autonómicos comporten privilegios económicos o sociales. Cuando existen diferencias de financiación por habitante del orden del 60%, es evidente que la calidad de los servicios públicos puede ser muy distinta en función del territorio donde uno resida.

La solución del problema es en principio sencilla (aunque políticamente muy complicada) y no violenta de forma alguna la protección constitucional del sistema foral. Lo que la Constitución recoge y ampara en su disposición adicional primera son determinadas peculiaridades institucionales de los territorios forales, pero ciertamente no la garantía de unos resultados financieros tan favorables para ellos como los que observamos en la práctica–

y menos aún cuando estos se deben fundamentalmente a una aplicación más que discutible de la normativa vigente. Como hemos visto en el capítulo 3, *para terminar con esta situación de privilegio bastaría con aplicar de una forma razonable las actuales leyes del Concierto y el Convenio sin necesidad de modificarlas*. Sería suficiente, en particular, que en la próxima ley quinquenal del cupo (que debería aprobarse en 2011) se realizase una valoración razonable de las competencias que permanecen en manos del Estado, entre las que ha de incluirse la nivelación interregional, y se actualizasen los coeficientes que se utilizan para calcular el ajuste por IVA. Los cambios necesarios podrían introducirse de una forma gradual para suavizar su impacto sobre las haciendas forales.

Además de por razones de equidad, una reforma del sistema foral en esta línea resulta imprescindible porque la situación actual es una fuente de inestabilidad permanente para el sistema de régimen común. La enorme diferencia que existe entre la financiación por habitante de los territorios forales y la de las comunidades de régimen común con niveles similares de renta resulta muy difícil de explicar y tiende a ser vista como un agravio comparativo en estas últimas. El problema es especialmente grave en Cataluña, donde el ejemplo foral contribuye a alimentar una persistente campaña de demagogia victimista centrada en el supuesto “expolio fiscal” de la región y donde todas las fuerzas nacionalistas locales (incluyendo el PSC) han incorporado a sus programas electorales la exigencia de un sistema equiparable al concierto, al menos en cuanto a sus resultados, lo que haría inviable el actual esquema de nivelación regional.<sup>28</sup>

### *Recuperar el principio de nivelación total*

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común ha funcionado tradicionalmente con un objetivo teórico de nivelación total de la capacidad de prestación de servicios de las distintas comunidades autónomas. Como hemos visto en el capítulo 2, en el último acuerdo de financiación se ha optado por renunciar a este objetivo, substituyéndolo por una garantía parcial de nivelación restringida a los servicios considerados fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales). Aunque hasta el momento el cambio no ha tenido repercusiones prácticas, es de temer que pueda abrir la puerta a futuros deslizamientos hacia un reparto de los recursos públicos entre regiones más desigual que el actual y más ligado al nivel de renta.

*A mi entender, la garantía de igualdad de acceso de los ciudadanos al conjunto de los servicios públicos es un corolario natural del principio de igualdad consagrado en la Constitución Española y, como tal, debería ser un principio básico orientador del diseño del sistema de financiación. Por consiguiente, su recuperación debería ser un objetivo prioritario en la próxima revisión del modelo. En la misma línea, sería deseable reforzar el estatus legal de este principio y clarificar su alcance mediante la incorporación a la Constitución, o al menos a la LOFCA, de una garantía explícita de que los recursos asignados a cada comunidad autónoma no dependerán de su capacidad fiscal (ni por tanto de su nivel de renta) sino únicamente de sus necesidades de gasto, que se*

---

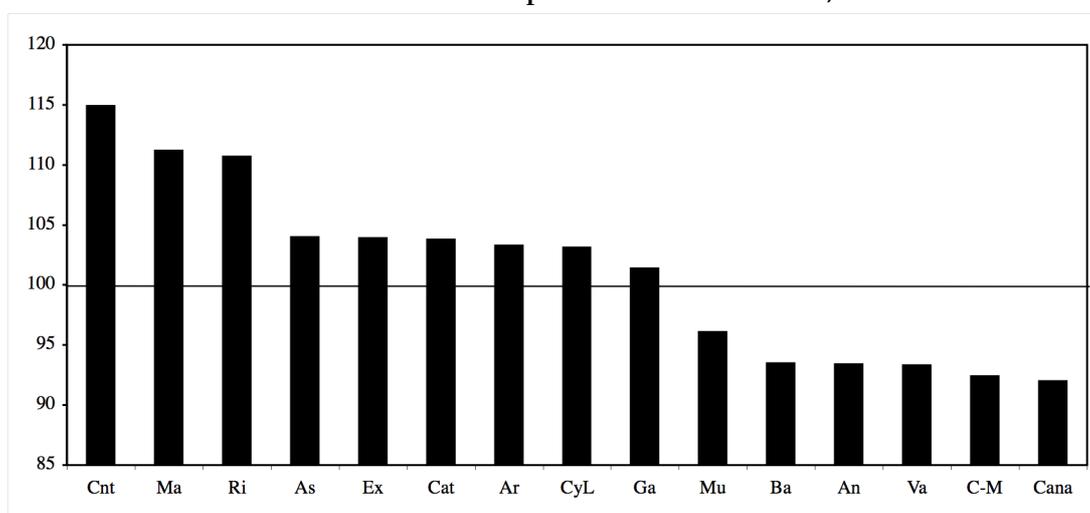
<sup>28</sup> Véase de la Fuente (2008).

calcularán teniendo en cuenta el tamaño y composición de su población y otras características geográficas que puedan afectar al número de usuarios de los servicios públicos y a los costes unitarios de provisión de tales servicios.

### *Aplicar realmente la fórmula de necesidades de gasto*

Un objetivo tan importante como el de recuperar el principio de nivelación total es el de asegurar que tal principio se aplica de forma efectiva en la práctica. Hasta el momento, éste no ha sido el caso. Tanto el modelo actual como sus antecesores contienen algunos elementos que han permitido la existencia de disparidades muy significativas en niveles de financiación por habitante que nada tienen que ver con diferencias en necesidades de gasto.

**Gráfico 4.1: Financiación por unidad de necesidad, 2009**



Esto se aprecia con claridad en el Gráfico 4.1, donde se muestra el valor estimado del índice de financiación por unidad de necesidad (o por habitante ajustado) de las distintas comunidades autónomas en 2009. Como se observa en el gráfico, hay algunas comunidades en las que este índice está casi en 115 (esto es, que recibieron un 15% más de lo que tendrían que haber recibido por fórmula) y hay otras en las que está en torno a 90. Tenemos, por tanto, un abanico de casi 25 puntos entre unas regiones y otras en términos no ya de financiación por habitante –que no es el mejor criterio a la hora de evaluar el grado en el que el sistema consigue nivelar la capacidad de prestación de servicios– sino de financiación por unidad de necesidad, calculada de acuerdo con los criterios del propio sistema.

Puesto que esta situación constituye una clara violación del principio de igualdad, sería muy deseable corregirla. Para ello *sería necesario eliminar todos aquellos aspectos del sistema que alejan arbitrariamente sus resultados de los de la fórmula de necesidades de gasto*. Esto implicaría, en particular, la desaparición del Fondo de Suficiencia (excepto como vehículo para la financiación de las competencias singulares) y de los Fondos de Convergencia así como la integración en el Fondo de Garantía del 100% de los ingresos tributarios normativos de las comunidades autónomas, lo que implicaría pasar a repartir todos los recursos del sistema de acuerdo con la fórmula de necesidades de gasto que actualmente se aplica sólo a la dotación

del Fondo de Garantía. Con el fin de evitar la necesidad de fuertes recortes en la financiación de algunas comunidades, *convendría hacer una transición suave desde la asignación actual hasta la derivada de la fórmula*. Una posibilidad sería la de aplicar la fórmula actual de reparto del Fondo de Garantía sólo a una parte (digamos la mitad) de los recursos del sistema en el año en curso, asignando la parte restante en proporción a la financiación del año anterior. De esta forma se introduce una cierta inercia en el reparto que, partiendo del *statu quo* existente, iría aproximándose a la asignación deseada de una forma gradual.

### *¿Retoques adicionales en la fórmula de necesidades de gasto?*

El procedimiento que se utiliza en España para cuantificar las necesidades regionales de gasto ocupa una posición intermedia en cuanto a su grado de sofisticación en relación con los métodos utilizados con el mismo fin en otros países descentralizados. En un extremo tenemos países como Canadá, en los que el objetivo del sistema de nivelación se formula en términos de la capacidad fiscal por habitante, lo que es equivalente a utilizar la población como único criterio para la fijación de las necesidades de gasto. En el extremo contrario se situaría Australia, donde existe una comisión de expertos independientes que se encarga de realizar estimaciones muy detalladas de los costes medios de los distintos servicios públicos y del impacto sobre los mismos de una multitud de variables sociodemográficas y geográficas. Ambos enfoques extremos presentan problemas evidentes. Por un lado, resulta claro que la nivelación de la capacidad fiscal por habitante no garantiza la igualdad en la capacidad de prestación de servicios cuando los territorios que conforman un país presentan diferencias importantes en su estructura demográfica que afectan a la demanda de ciertos servicios o características geográficas muy diferentes que pueden incidir sobre los costes unitarios de los mismos. Por otro lado, el intento de afinar demasiado en el cálculo de las necesidades de gasto requiere una información muy detallada, reduce la transparencia del sistema y exige inevitablemente hipótesis de trabajo discutibles que hacen que los resultados sean siempre cuestionables.<sup>29</sup>

Desde esta perspectiva, *la apuesta española por un procedimiento intermedio que intenta evitar los inconvenientes de ambos extremos parece acertada en principio*. En mi opinión, sin embargo, *todavía existe un cierto margen para afinar los cálculos de necesidades de gasto utilizando información fácilmente disponible y sin pérdida alguna de transparencia*.

En primer lugar, y como ya se ha indicado más arriba, *convendría recuperar una partida que permita sufragar los costes fijos ligados a las instituciones de autogobierno y a otros servicios autonómicos*. En segundo lugar, *un factor importante de costes diferenciales que la fórmula actual no recoge y que convendría incorporar al sistema es el ligado a las diferencias existentes entre regiones en términos de sus niveles de precios*. Aunque éste es un factor que puede afectar a muchas facetas de la actividad de las administraciones regionales, seguramente su aspecto más importante y más sencillo de corregir es su impacto sobre los costes salariales. Un objetivo razonable en este campo sería el de dotar a todas las comunidades autónomas de los recursos

---

<sup>29</sup> Sobre el funcionamiento de los mecanismos de nivelación en estos países y sus posibles problemas, véanse López Laborda y Rodrigo (2000) y de la Fuente y Gundín (2008b).

necesarios para poder pagar salarios medios con el mismo poder adquisitivo, de forma que puedan atraer personal con niveles similares de cualificación. Los cálculos necesarios son sencillos, aunque para mejorarlos sería deseable disponer de un índice de precios al consumo que incorpore los costes de la vivienda en propiedad (lo que no hace el actual IPC).<sup>30</sup>

Finalmente, *debería explorarse la posibilidad de introducir también una corrección por el nivel de renta per cápita real*. Esta variable puede tener un efecto muy apreciable sobre el gasto autonómico a través del grado de utilización efectiva de la sanidad y de la educación públicas, que tienden a ser sustituidas de forma creciente por seguros sanitarios y colegios privados según aumenta el nivel de renta (véase de la Fuente y Gundín, 2009).

### **3. Reforzar el principio de responsabilidad fiscal**

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común sigue presentando un déficit significativo de autonomía de ingreso y de responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales. Como hemos visto en el capítulo 2, estas comunidades obtienen en promedio menos del 60% de sus recursos ordinarios de tributos sobre los que tienen capacidad normativa. Esto limita de forma innecesaria su capacidad para regular sus ingresos y, por lo tanto, para ofrecer los servicios que puedan preferir sus ciudadanos. Pero también les ayuda de alguna forma a evadir los costes políticos que conlleva el pedirles a éstos que se rasquen el bolsillo y les da una excusa –utilizada con mucha frecuencia– para ir a Madrid a pedir más dinero.

Para evitar, o al menos mitigar, estos problemas *sería necesario aumentar la capacidad normativa de las regiones en materia tributaria y extenderla a nuevas fuentes de ingresos*. Dado que ya la tienen sobre el IRPF y que la cesión del Impuesto de Sociedades no parece aconsejable debido a los problemas técnicos que plantearía, así como a las posibilidades de exportación fiscal que la descentralización de este impuesto conllevaría, *la mejor opción sería la cesión de competencias normativas sobre los impuestos que gravan el consumo final*. También debería contemplarse la creación de nuevas tasas que ofrezcan a las comunidades autónomas al menos *un cierto margen de decisión en la fijación del nivel de copago privado* que sería exigible en servicios como la sanidad y la educación.

El objetivo de estas propuestas es doble: se trata de aumentar la autonomía de los Gobiernos regionales pero también –y esto es muy importante– de facilitar el control de los mismos por parte de sus ciudadanos y de eliminar el posible incentivo al exceso de gasto que se produce cuando el que disfruta los beneficios políticos de prestar el servicio no tiene que soportar el coste político de pedir los recursos necesarios a sus ciudadanos.

#### ***Competencias normativas colegiadas sobre los impuestos indirectos***

Aunque la cesión de capacidad normativa sobre el tramo minorista de la imposición indirecta comportaría algunos problemas técnicos dada la estructura del sistema fiscal español, la

---

<sup>30</sup> Para un cálculo preliminar en esta línea véase el capítulo 1 de la Fuente y Gundín (2008b).

experiencia de Canadá (donde conviven en aparente armonía un IVA federal y un impuesto provincial sobre las ventas) y la literatura sobre el tema sugieren que tales problemas no son insolubles.<sup>31,32</sup> En la práctica, el principal obstáculo a esta vía de avance es la cerrada oposición de la Comisión Europea a cualquier cambio normativo que pueda abrir la puerta a la existencia de tipos impositivos diferenciados regionalmente en el IVA, en los impuestos especiales armonizados o en posibles figuras tributarias de nueva creación que gravarían el conjunto de las ventas minoristas o el consumo de productos específicos. En opinión de la Comisión la normativa existente no permite tal posibilidad y su reforma en esta dirección no sería deseable porque supondría un paso atrás en el objetivo de armonización fiscal a escala europea y podría introducir distorsiones a la competencia entre comunidades autónomas y poner en peligro la libre circulación de mercancías.<sup>33</sup>

Los argumentos de la Comisión Europea no resultan especialmente convincentes dada la experiencia europea de coexistencia de tipos impositivos nacionales muy diferentes en el IVA y en los impuestos especiales. Convendría, por tanto, insistir en esta línea con la esperanza de que la posición de la Unión Europea pueda suavizarse en el futuro. Por el momento, una vía que permitiría avanzar en la dirección deseada manteniendo la uniformidad de tipos impositivos sería la de *ceder capacidad normativa sobre un tramo del IVA y de los impuestos especiales a las comunidades autónomas en su conjunto*, actuando de forma colegiada a través de la Conferencia de Presidentes o del Consejo de Política Fiscal y Financiera hasta que se produzca la tantas veces anunciada reforma del Senado.

Tanto si se opta por esta solución como si se mantiene la situación actual de ausencia de competencias normativas regionales en la imposición indirecta, *convendría reconsiderar el mecanismo de asignación de los rendimientos del IVA y de los impuestos especiales en función de la distribución territorial de los consumos relevantes*. La razón, como ya se ha apuntado en el capítulo 2, es que esta práctica tiende a reforzar la nociva percepción de que existen derechos territoriales preferentes sobre unos recursos públicos que son patrimonio común de todos los españoles. El conjunto de los rendimientos del tramo autonómico de tales impuestos (exceptuando en su caso el subtramo que grava el consumo final si se consigue que las comunidades autónomas puedan establecer tipos minoristas diferenciados) debería integrarse directamente en el Fondo de Garantía (como esencialmente sucede en Australia) o al menos repartirse en proporción a la población (como sucede en Alemania con el grueso de la participación regional en el IVA).

---

<sup>31</sup> En nuestro país no existe un impuesto general sobre las ventas minoristas, que sería muy sencillo de descentralizar. Por contra, la imposición sobre el consumo se articula a través de un IVA multifásico y de una serie de impuestos especiales sobre consumos específicos que en buena parte se recaudan en el punto de fabricación en vez de en el de consumo. La introducción de tipos diferenciados regionalmente ciertamente complicaría la gestión de ambos impuestos y, si no se hace con cuidado, podría dar lugar a fenómenos indeseables de exportación fiscal.

<sup>32</sup> Véase por ejemplo Monasterio et al (1995) y Pedraja y Salinas (2001).

<sup>33</sup> Véase en Lasarte y otros (2002) la respuesta de la Comisión Europea a la pregunta española sobre la posibilidad de ceder capacidad normativa a las regiones en la imposición sobre el consumo que se planteó con motivo de la penúltima reforma del sistema de financiación.

### ***Mayor visibilidad de los tramos autonómicos de los impuestos compartidos***

Una mayor descentralización fiscal servirá de bien poco si los ciudadanos no son conscientes de ella. Esto es, un aumento en el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales exige no sólo una mayor autonomía tributaria de éstos sino también una percepción clara de la misma por parte de los votantes. Por lo tanto, el aumento en los porcentajes de cesión de los tributos estatales debería acompañarse de otras medidas que ayuden a hacer más visible qué impuestos terminan en las arcas autonómicas. Entre ellas debería incluirse *una clara separación de los impuestos compartidos en un tramo estatal y otro autonómico que serían regulados de forma independiente, aunque manteniendo en manos del Estado la determinación de la base imponible y la gestión tributaria.*<sup>34</sup> También sería importante aumentar la visibilidad de ambos tramos en recibos, facturas e impresos fiscales. A más largo plazo, sería muy deseable un reforzamiento de los contenidos autonómicos incluidos en los temarios escolares con el objetivo de mejorar el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico que, como hemos visto, es francamente mejorable.

### ***Una restricción presupuestaria regional más dura***

El aumento en los porcentajes de cesión tributaria tampoco servirá de mucho si no se consigue que los gobiernos regionales dejen de ver las transferencias de la hacienda central como la fuente única o al menos preferente de ingresos adicionales. La experiencia del reciente acuerdo ha sido francamente negativa en este sentido. El “éxito” autonómico en arrancar al Estado una inyección muy considerable de recursos adicionales sin contrapartida alguna no puede más que reforzar la percepción ya existente entre los líderes regionales de que la forma más barata para ellos de conseguir recursos adicionales es presionando al Estado para que los incorpore al sistema de financiación. Mientras no se cierre esta vía de una forma creíble, será difícil hablar de restricciones presupuestarias duras y de auténtica responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales.

Aunque el problema persistirá, diga lo que diga la ley, hasta que el Gobierno central consiga establecer una reputación creíble de dureza en este sentido, *podría resultar útil establecer algún obstáculo legal a la aportación de fondos extraordinarios al sistema de financiación por parte de la hacienda central.* Una posibilidad sería establecer en la LOFCA la exigencia de que la aportación del Estado al sistema sólo pueda modificarse mediante la reforma de la ley ordinaria que regula el funcionamiento del mecanismo de financiación regional así como una prohibición de aportaciones incondicionadas fuera del sistema, como la acordada en la II Conferencia de Presidentes.

---

<sup>34</sup> En algún sentido la nueva ley ya avanza en esta dirección cuando establece que siempre que se modifiquen los tipos del IVA e impuestos especiales, el Fondo de Suficiencia se revisará de forma que los ingresos autonómicos no se vean afectados. El mecanismo, sin embargo, resulta poco transparente y un tanto forzado.

### *Poder de decisión sobre el grado de copago en sanidad y otros servicios*

Las estrecheces presupuestarias derivadas de la crisis actual han reavivado la polémica sobre la conveniencia de establecer mecanismos de copago en servicios como la sanidad y la educación obligatoria que hasta el momento han sido básicamente gratuitos así como, en términos más generales, sobre la deseabilidad de una mayor utilización de las tasas como mecanismo de financiación de muchos bienes y servicios públicos (desde las infraestructuras a la educación universitaria) cuyos beneficiarios directos son fácilmente identificables.

El argumento a favor de los mecanismos de copago resulta aún más convincente cuando introducimos consideraciones de largo plazo. Con las previsiones demográficas actuales, el nivel existente de prestaciones de nuestro sistema de protección social no es sostenible a largo plazo ni siquiera bajo supuestos optimistas sobre la futura evolución de la tasa de empleo, del crecimiento de la productividad y de la inmigración.<sup>35</sup> Esto quiere decir que vamos a tener que tomar decisiones tan desagradables como elevar la edad de jubilación, reducir las pensiones, introducir o aumentar los elementos de copago en la sanidad y otros servicios y subir los impuestos. Dentro de tan desagradable menú, *una mayor utilización de los mecanismos de copago es una opción relativamente atractiva* porque permite conservar recursos públicos para concentrarlos en los segmentos más necesitados de la población a la vez que puede tener un saludable efecto disuasorio que modere la demanda de ciertos servicios y porque, a diferencia de los impuestos, no genera distorsiones que puedan desincentivar la actividad económica privada.

Si los mecanismos de copago han de convertirse en una fuente significativa de ingresos destinados a financiar algunos de los principales servicios públicos, resultaría conveniente incluir tales ingresos en el sistema de financiación, tratándolos de la misma forma que a los ingresos impositivos propiamente dichos. En particular, debería calcularse una recaudación normativa que capturaría los ingresos potenciales que se obtendrían por esta vía aplicando criterios uniformes en todas las regiones y que sería la magnitud que se utilizaría a efectos de los cálculos del sistema de financiación. Por otra parte, las comunidades autónomas tendrían libertad para modificar al alza o a la baja sus tarifas, posiblemente dentro de ciertos límites fijados por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud o por la conferencia sectorial que corresponda, pero siempre asumiendo íntegramente las consecuencias presupuestarias de tales decisiones.

#### **4. El Estado del Bienestar y la financiación de las autonomías**

Con la única excepción de las pensiones, las prestaciones públicas que conforman el Estado del Bienestar (educación, sanidad, servicios sociales y atención a la dependencia) están en nuestro país en manos de las administraciones regionales. Y a la inversa: *desde el punto de vista de sus presupuestos, las comunidades autónomas son poco más que las entidades gestoras del Estado del Bienestar*. Aunque hasta el momento no lo ha hecho, *esta doble coincidencia debería jugar un*

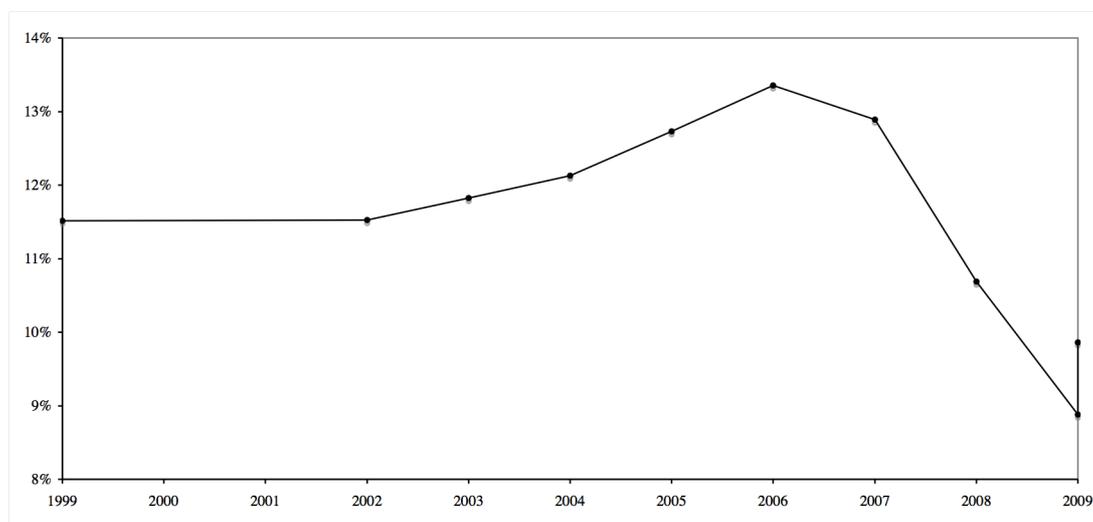
---

<sup>35</sup> Para un análisis del reto demográfico al que nos enfrentamos y algunas de sus implicaciones para nuestras finanzas públicas, véase de la Fuente y Doménech (2009).

*papel fundamental a la hora de diseñar los mecanismos de financiación regional.* Por un lado, no parece razonable que los presupuestos de las entidades gestoras del sistema educativo y sanitario estén sujetos a fuertes fluctuaciones cíclicas. Por otro, y dadas las difíciles perspectivas demográficas a las que nos enfrentamos en las próximas décadas, el sistema debería estar diseñado con un cierto sesgo hacia la contención del gasto que contribuya al esfuerzo de racionalización necesario para garantizar la viabilidad a largo plazo de nuestro sistema de protección social.

El sistema que tenemos, sin embargo, consigue hacer justo lo contrario de lo que sería deseable en ambas dimensiones. Los ingresos autonómicos son demasiado sensibles al ciclo y, a la vez, el sistema genera un sesgo al alza en la evolución del gasto autonómico. Este sesgo existe por dos motivos. Primero, porque como ya hemos visto el sistema ahorra a las comunidades autónomas los costes políticos de dar la cara y pedir más recursos a sus ciudadanos, con lo que se pierde el freno natural a la expansión del gasto. Y segundo, porque el modelo ha funcionado en la práctica con una asimetría fundamental. En malos tiempos se cuenta con la garantía de que el Estado aportará recursos para asegurar que los servicios fundamentales pueden seguir funcionando, pero estos recursos no se retiran cuando las cosas mejoran. De esta forma, la expansión del gasto que se produce durante la fase de expansión tiende a consolidarse, y las comunidades autónomas inician un nuevo ciclo con una participación permanentemente más elevada en los recursos públicos totales.

**Gráfico 4.2: Evolución de la financiación autonómica**

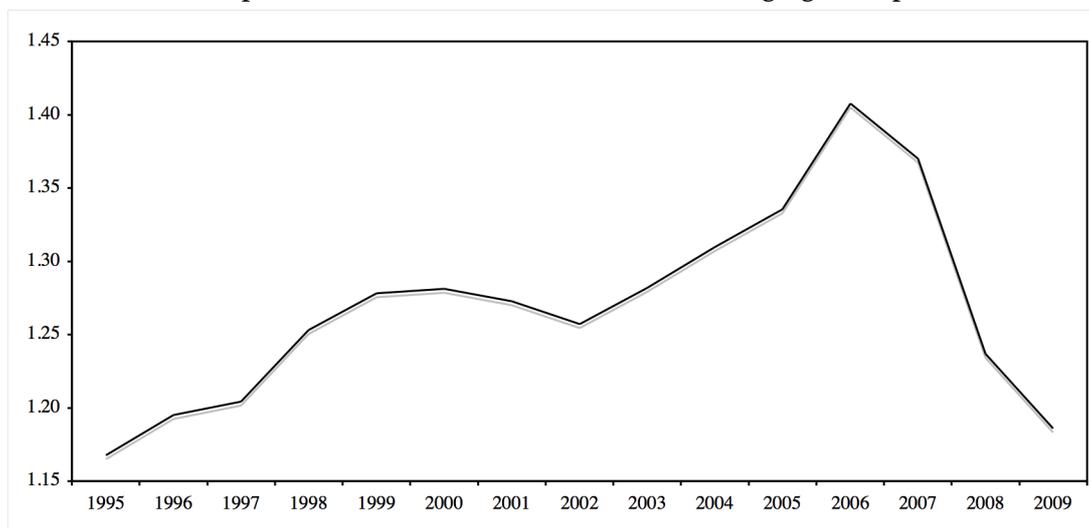


- Nota: Financiación efectiva del conjunto de las CCAA de régimen común (a competencias homogéneas) como porcentaje de su VAB. Se utiliza la recaudación real por tributos cedidos tradicionales (en vez de su recaudación normativa).

Los Gráficos 4.2 y 4.3 resumen la experiencia de los últimos años e ilustran lo que acabo de decir. Entre 2002 y 2007, los ingresos (a competencias homogéneas y con criterio de devengo) de las comunidades autónomas de régimen común, aumentaron en 1,4 puntos de PIB, desde el 11,5% hasta el 12,9% del PIB del mismo territorio. Puesto que las comunidades autónomas en su conjunto mantuvieron un ligero déficit durante todo el período, su gasto ha tenido que crecer en aproximadamente la misma proporción. Esto ha sido posible gracias a una especie

de burbuja fiscal que ha tenido mucho que ver con el *boom* de la vivienda, pero no sólo con él. Durante el mismo período, los componentes más volátiles de la base tributaria (incluyendo no sólo las rentas gravadas sino también el gasto sujeto a tributación, como la compra de vivienda) se dispararon al alza en más de 15 puntos del PIB, con el consiguiente aumento de los ingresos tributarios autonómicos y estatales.

**Gráfico 4.3: Evolución de la base tributaria agregada (renta y gasto, incluyendo las compras de vivienda) como fracción del VAB agregado español**



- Fuente: AT (2010), anexo.

Tras 2007, sin embargo, cambian las tornas. La relación entre la base tributaria y el PIB vuelve de golpe a niveles más normales y la recaudación tributaria se desploma. También lo hace, lógicamente, la financiación autonómica, que está ligada a los ingresos tributarios estatales y regionales, aunque el batacazo se diferiría en un año o dos si midiésemos la financiación en términos de caja porque el descenso de la recaudación tarda en trasladarse a las entregas a cuenta que las comunidades reciben mensualmente con cargo al Fondo de Suficiencia y a su participación en los grandes tributos estatales.

Como se aprecia en el Gráfico 4.2, el descenso de los ingresos autonómicos resulta dramático y es muy superior al descenso del PIB. Mientras que esta última magnitud prácticamente no ha variado entre 2007 y 2009 si la medimos a precios corrientes, de no haberse reformado el modelo, la financiación se habría reducido durante el mismo período en más de un 30%, lo que supone 4 puntos del PIB. En parte en respuesta a esta difícil situación, el Gobierno central se ha comprometido, con motivo del Acuerdo para la reforma del sistema de financiación, a inyectar recursos adicionales en el mismo por un importe total ligeramente superior a los 11.000 millones de euros (un 1,15% del PIB de las comunidades de régimen común) así como a ofrecer ciertas facilidades a las comunidades autónomas a la hora de devolver el exceso de entregas a cuenta que han percibido en 2008 y 2009.

Que el Estado intente ayudar a las comunidades autónomas a mantener la normalidad en el funcionamiento los servicios esenciales para los ciudadanos en una situación como la actual es lógico y muy deseable. Lo que lo es menos es que la inyección de recursos no sea una ayuda puntual para superar una situación de crisis sino una transferencia permanente de una

fracción determinada de los recursos tributarios agregados. Si las cosas volviesen mañana mágicamente a la situación de 2007, las comunidades autónomas estarían en una situación presupuestaria todavía mucho mejor de la que disfrutaban entonces y caben pocas dudas de que encontrarían rápidamente la forma de gastar sus nuevos recursos, contando con que el Estado volvería a salir en su ayuda en caso necesario. Un agravante adicional es que la transferencia de recursos ha sido un regalo, sin coste político alguno para los Gobiernos regionales. El que ha tenido que subir los impuestos para financiarla ha sido el Gobierno central. La operación ha sido, por tanto, redonda desde el punto de vista autonómico y no hay duda alguna de que se volverá a intentar en el futuro.

### ***Un Fondo de Estabilización para los servicios esenciales***

La discusión precedente apunta a la necesidad de rediseñar algunos elementos del sistema de financiación regional a la luz de la experiencia reciente y con un ojo puesto en los retos de largo plazo con los que nos enfrentamos. Con el fin de garantizar el buen funcionamiento y la ordenada planificación de los servicios fundamentales del Estado del Bienestar, sería deseable desvincular en la medida de lo posible los presupuestos autonómicos de las fluctuaciones cíclicas de la economía. Pero para que esto no se reduzca a un seguro asimétrico contra reducciones de ingresos que se traduciría en un mayor crecimiento del gasto, el mismo principio ha de aplicarse también en la parte alta del ciclo, moderando el crecimiento de los ingresos en períodos de bonanza.

¿Cómo se hace esto? Básicamente *se trataría de ligar los ingresos autonómicos a agregados menos volátiles de los que se utilizan actualmente como referencia*. La participación autonómica en los grandes tributos compartidos y las transferencias estatales canalizadas a través de los Fondos de Suficiencia, Garantía y Convergencia no deberían estar ligadas a la recaudación líquida por caja de cada año, como sucede ahora, sino a magnitudes corregidas que intenten aproximar lo que serían los ingresos tributarios en circunstancias normales. El mismo principio debería aplicarse también a los tributos totalmente cedidos a las comunidades autónomas. Al menos parte de la recaudación extraordinaria por encima de la norma (p. ej. una parte de los rendimientos del ITP cuando las compras de vivienda se sitúen por encima de un determinado nivel) debería destinarse obligatoriamente a *un Fondo de Estabilización Presupuestaria, que se nutriría también con el "exceso" de recaudación de los tramos autonómicos del IVA, IRPF e Impuestos Especiales en la parte alta del ciclo y serviría para complementar los ingresos autonómicos en la parte baja del mismo*.<sup>36</sup> La aportación extraordinaria del Estado al nuevo sistema podría haber servido para poner en marcha este Fondo, pero no debería haberse consolidado de forma permanente.

---

<sup>36</sup> Fondos de estas características (los llamados *rainy day funds*) ya existen en la mayor parte de los estados de Estados Unidos. La experiencia de este país sugiere tales fondos son un instrumento útil para estabilizar el nivel de gasto subcentral a lo largo del ciclo, reduciendo así la necesidad de reducir servicios o subir impuestos durante recesiones, y que su adopción tienden a aumentar el volumen de ahorro de los estados. Véanse entre otros Eckl y Kee (2005), Knight y Levinson (1999) y Maag y Merriman (2007).

Para evitar que las comunidades autónomas puedan deshacer por otra vía esta limitación de ingresos, sus posibilidades de financiación vía déficit y deuda deberían restringirse muy severamente. En particular, *sería conveniente reformar las leyes de estabilidad presupuestaria para imponer a las comunidades autónomas un objetivo de equilibrio presupuestario año a año similar al que ya tienen las corporaciones locales*. La única excepción en este sentido (además de una pequeña partida para financiar inversión productiva) tendría que ver con el ahorro acumulado previamente en el Fondo de Estabilización propuesto más arriba. En períodos de recesión o muy bajo crecimiento, las comunidades autónomas podrían retirar recursos de tal Fondo para complementar sus ingresos corrientes, eliminando o al menos reduciendo así la necesidad de recortar sus servicios. El gasto financiado con reintegros del Fondo de Estabilización no se computaría como parte del déficit a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad.

### **5. Sobre las leyes de estabilidad presupuestaria**

La propuesta que acabo de avanzar puede verse también como una forma de introducir un reparto de responsabilidades sobre la política de estabilización más racional que el existente hasta el momento en nuestro país. La normativa española sobre el tema ha dado ciertos bandazos en los últimos años. En su versión original, las leyes de estabilidad presupuestaria aprobadas en 2001 bajo el Gobierno del PP (BOE 2001b y 2001c) exigían a todas las administraciones públicas que mantuviesen el equilibrio presupuestario año a año, lo que –de cumplirse en la práctica– no sólo eliminaría la posibilidad de realizar políticas de gasto de carácter contracíclico sino que aseguraría una política fiscal procíclica, con fuertes recortes del gasto o subidas de impuestos en períodos de recesión. Para evitar este problema, el nuevo Gobierno del PSOE optó en 2006 por reformar la normativa (BOE 2006 y 2007b) de forma que tanto las comunidades autónomas como la administración central pudiesen presentar déficits en períodos de bajo crecimiento, relajando así la exigencia de equilibrio presupuestario que, en la versión actualmente en vigor de las leyes de estabilidad, pasa a exigirse sólo en promedio a lo largo de un ciclo económico completo. Se recupera así la posibilidad de realizar una política fiscal de carácter estabilizador, si bien de una forma muy limitada, pues el déficit total de las administraciones públicas se restringe en principio a un punto del PIB. Además, tres cuartas partes de este margen se reservan para las administraciones regionales.<sup>37</sup> Aunque esto tiene una cierta lógica si lo que se pretende es limitar los recortes en la oferta de servicios públicos en períodos recesivos, también tiene el efecto de convertir a las administraciones regionales en las principales responsables de la política de estabilización, lo que no parece muy deseable.

Con la propuesta avanzada más arriba, la Administración Central pasaría a ser la única autorizada para incurrir en déficits presupuestarios durante períodos recesivos, recuperando así el papel de principal gestor de la política fiscal que la teoría económica le asigna. Por otra parte, las comunidades autónomas verían sus presupuestos aislados al menos parcialmente

---

<sup>37</sup> Véase el Anexo 2 para una discusión más detallada de la legislación sobre estabilidad presupuestaria y de otras normas que imponen ciertas restricciones fiscales a las administraciones territoriales.

de las fluctuaciones cíclicas, lo que a su vez debería garantizar a los ciudadanos una cierta ausencia de sobresaltos en lo que respecta a la oferta de los principales servicios públicos. A cambio, los gobiernos regionales tendrían que renunciar a la financiación por déficit y adoptar una política de ahorro por adelantado para poder mantener sus prestaciones en períodos de crisis, lo que debería introducir un cierto sesgo conservador en sus patrones de gasto.

Una dosis adicional de flexibilidad y realismo tampoco les vendría mal a otros aspectos de nuestras leyes de estabilidad presupuestaria. La experiencia de estos últimos años ha dejado muy claro que algunos aspectos de estas normas son excesivamente voluntaristas y están más cerca de ser piadosos deseos que restricciones vinculantes sobre la actuación presupuestaria de nuestras administraciones públicas. Para aumentar la efectividad de la norma, convendría aumentar hasta niveles más realistas los límites de déficit y, dando por descontado que tales límites terminarán excediéndose cuando las circunstancias así lo exijan, poner más énfasis en los instrumentos necesarios para la gradual corrección de los eventuales desequilibrios presupuestarios y menos en la formulación de prohibiciones inoperantes. En esta línea, sería conveniente elevar el tope máximo de déficit en períodos recesivos hasta el 3% que permite el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aumentando así sensiblemente el margen existente para la realización de políticas contracíclicas. En cuanto a los cambios necesarios para facilitar la gradual eliminación de los déficits excesivos, una línea de actuación seguramente provechosa consistiría en reforzar los poderes del Estado para dirigir y coordinar las políticas de las administraciones territoriales en situaciones de emergencia presupuestaria.

### *Poderes claros para el Estado en emergencias fiscales*

A lo largo de un año plagado de anuncios de planes de austeridad y de recortes presupuestarios, ha ido haciéndose cada vez más patente que cualquier esfuerzo ambicioso de recorte del gasto público resulta particularmente complicada en el contexto de un estado tan descentralizado como el nuestro. Dado el enorme peso de las administraciones regionales en el gasto público y su papel dominante en la gestión de los principales servicios públicos, la responsabilidad de ejecutar muchos de los ajustes necesarios a corto y largo plazo recae en principio sobre unos gobiernos regionales que no están precisamente acostumbrados a tomar decisiones de este cariz. En esta situación, corresponde a la Administración del Estado jugar un papel de liderazgo y coordinación, obligando en caso necesario a las autonomías a adoptar ciertas medidas impopulares que éstas tendrían dificultades para acordar por sí solas pero que en muchos casos recibirán con alivio si pueden presentarlas como una imposición del Gobierno central. Un ejemplo paradigmático de este tipo de actuaciones ha sido la imposición por decreto de recortes en los salarios públicos que afectan a todas las administraciones territoriales además de a la Administración General del Estado (BOE, 2010).

Aunque parece ser que existe una base legal suficiente para promulgar este tipo de medidas,<sup>38</sup> no estaría de más que la legislación sobre estabilidad presupuestaria concretase

---

<sup>38</sup> Véase por ejemplo la disposición final primera del decreto-ley 8/2010, por el que se adoptan medidas

las situaciones de “emergencia presupuestaria” en las que el Gobierno central puede imponer medidas de carácter extraordinario a las administraciones territoriales así como la naturaleza y alcance de las mismas y las administraciones afectadas por ellas. Por ejemplo, convendría concretar que tales medidas sólo pueden afectar a aquéllas administraciones que hayan incumplido sus objetivos de estabilidad presupuestaria y precisar el tipo de recortes o penalizaciones que pueden ser impuestos a las mismas. Seguramente sería conveniente ampliar la panoplia de instrumentos a disposición del Estado en tales circunstancias. Además de fijar el crecimiento de las retribuciones de los empleados públicos y de poder denegar el permiso para realizar operaciones de crédito, la administración central debería poder imponer límites a la contratación por parte de las administraciones territoriales y disponer de un poder de veto sobre sus presupuestos.

## 6. Conclusión

El repaso que hemos hecho en el presente informe de la estructura y resultados del actual sistema de financiación regional y del balance de su reciente reforma no invita precisamente al optimismo. Antes al contrario, visto lo visto, resulta difícil evitar la conclusión de que el diseño del sistema de financiación regional sigue siendo un problema aún no resuelto satisfactoriamente que no tardará mucho en volver a ocupar un lugar preferente en la agenda política nacional. Es de esperar que la próxima reforma del modelo sea algo más meditada que la aprobada el pasado diciembre y sirva realmente para dotar de un diseño razonable a uno de los elementos más críticos de nuestra arquitectura legal.

En este capítulo final se han descrito las reformas del sistema de financiación que en mi opinión serían necesarias para alcanzar este objetivo. Entre las medidas recomendadas cabría destacar las siguientes:

- Corregir gradualmente el fuerte sesgo a la baja que existe actualmente en el cálculo de la aportación de los territorios forales a la hacienda central. Para ello no hace falta modificar las leyes del Concierto vasco y el Convenio navarro. Bastaría con que en las correspondientes leyes quinquenales se realizase una valoración razonable de las competencias que permanecen en manos del Estado, entre las que habría de incluirse la nivelación interregional, y se actualizasen los coeficientes que se utilizan para calcular el ajuste por IVA.
- Recuperar la garantía de igualdad de acceso de todos los ciudadanos al conjunto de los servicios públicos como principio básico orientador del diseño del sistema de financiación y asegurar su aplicación efectiva en la práctica. Con este fin, sería aconsejable eliminar el Fondo de Suficiencia (excepto como vehículo para la financiación de las competencias singulares) y los Fondos de Convergencia para repartir el conjunto de los recursos del sistema de acuerdo con la fórmula de necesidades de gasto que actualmente se aplica sólo a la dotación del

---

extraordinarias para la reducción del déficit público (BOE, 2010). El decreto invoca directamente el artículo 149.1 de la Constitución, en el que se recogen las competencias exclusivas del Estado y, en particular, los apartados del mismo que se refieren a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, a la Hacienda General y a las bases del régimen estatutario de los funcionarios.

Fondo de Garantía. Con el fin de evitar la necesidad de fuertes recortes en la financiación de algunas comunidades, convendría hacer una transición suave desde la asignación actual hasta la derivada de la fórmula.

- Introducir ciertos retoques en la actual fórmula de necesidades de gasto, incluyendo la recuperación de una partida que permita sufragar los costes fijos ligados a las instituciones de autogobierno y a ciertos servicios autonómicos así como la introducción de una corrección por diferencias en niveles de precios entre regiones.
- Desdoblar los impuestos compartidos en un tramo estatal y otro autonómico claramente diferenciados, abandonando los actuales porcentajes de cesión. Los dos tramos serían regulados de forma independiente, aunque manteniendo en manos del Estado la determinación de la base imponible y la gestión del impuesto.
- Dotar a las comunidades autónomas de competencias normativas sobre un tramo de los principales tributos indirectos y sobre los elementos de copago en sanidad, educación y otros servicios. Dada la oposición de la Comisión Europea a cualquier cambio normativo que pueda abrir la puerta a la existencia de tipos impositivos diferenciados regionalmente, el poder de decisión sobre el tramo autonómico del IVA y los Impuestos Especiales deberá ejercerse de forma colegiada por el conjunto de las comunidades autónomas, que habrán de fijar tipos uniformes en todo el territorio nacional.
- Establecer un Fondo de Estabilización Presupuestaria, que se nutriría con el "exceso" de recudación tributaria que se genera en la parte alta del ciclo económico y serviría para complementar los ingresos autonómicos en la parte baja del mismo.
- Reformar la legislación sobre estabilidad presupuestaria para fijar a las comunidades autónomas un objetivo de equilibrio presupuestario año a año similar al que ya tienen las corporaciones locales y para concretar las medidas extraordinarias que el Estado podrá imponer a las administraciones territoriales en situaciones de "emergencia presupuestaria."

## LA FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

El funcionamiento de los municipios y otras entidades locales españolas está regulado por la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL, ley 7/1985, modificada posteriormente en varias ocasiones). Una peculiaridad de la norma es su carácter abierto en lo que respecta a las competencias de los municipios. La ley fija los servicios mínimos que los municipios han de ofrecer a sus vecinos en función de su tamaño (art. 26, véase el Cuadro A.1) así como un listado de competencias básicas entre las que se incluyen, además de la provisión de los servicios indicados en el Cuadro A.1, la seguridad de los lugares públicos, la ordenación del tráfico, la ordenación urbanística, la participación en la gestión de la atención primaria sanitaria y la educación pública y la cooperación con la administración educativa en la construcción y sostenimiento de los centros de enseñanza públicos (art. 25). Por otra parte, la ley permite que las administraciones de ámbito superior puedan delegar en los municipios sus propias competencias (art. 27) y faculta a estos últimos para "promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal" (art. 25.1) así como para "realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas" (art. 28).

**Cuadro A.1: Servicios mínimos que han de prestar los municipios**

---

*Todos ellos (salvo que se les otorgue una exención):*  
alumbrado, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías públicas y control de alimentos y bebidas.

*Más de 5.000 habitantes:*  
parques y biblioteca públicos, mercado y tratamiento de residuos.

*Más de 20.000 habitantes:*  
protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.

*Más de 50.000 habitantes:*  
transporte colectivo de viajeros y protección del medio ambiente.

---

- Fuente: Ley de Bases del Régimen Local, art. 26.

La financiación de los municipios está regulada fundamentalmente por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Esta ley, aprobada originalmente como ley 39/1988, ha sido reformada en profundidad por la ley 51/2002 de reforma de la LRHL, con los efectos que luego veremos, y por otras leyes.<sup>39</sup> La LRHL regula los tributos de los municipios, la participación de estos en ciertos tributos estatales y las transferencias complementarias de la hacienda central. Los aspectos más importantes de la norma se resumen a continuación.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> La discusión que sigue está basada en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE, 2004).

<sup>40</sup> Para un análisis más detallado del sistema de financiación local véase Suárez Pandiello et al (2008).

## 1. Los tributos municipales

El título II de la LRHL regula los recursos de los municipios. Entre estos están los tributos municipales, donde se incluyen las tasas y contribuciones especiales así como una serie de impuestos propiamente dichos, tres de ellos de exacción obligatoria (el IBI, el IAE y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica) y otros dos de carácter opcional (el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana). En los impuestos de exacción obligatoria, los ayuntamientos pueden modificar los tipos y bonificaciones dentro de un intervalo que puede fijarse en la propia ley, en la ley de Presupuestos Generales del Estado o en un decreto específico.

### Cuadro A.2: Los tributos municipales

---

**1. Tasas:** por la prestación de servicios o por la utilización de bienes del dominio público municipal (art. 57,LRHL).

**2. Contribuciones especiales:** a pagar por los beneficiarios directos de la realización de obras o del establecimiento o ampliación de servicios municipales (art. 58).

#### *Impuestos de exacción obligatoria:*

**3. Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI).** Arts. 60-77

La base del impuesto es el valor catastral de los bienes inmuebles. Las revisiones de los valores catastrales se trasladan a la base del impuesto de forma gradual durante un período de 9 años. Con este fin, se establece una reducción de la base imponible que decrece linealmente con el paso del tiempo. Los municipios fijan el tipo de gravamen dentro de un abanico que depende de la naturaleza del inmueble entre otros factores. Para los inmuebles urbanos, por ejemplo, el tipo de gravamen puede variar entre el 0,4% y el 1,1%. Los municipios que sean capital de provincia o de comunidad autónoma o presten ciertos servicios no obligatorios pueden elevar los tipos máximos en una cuantía adicional. Los municipios también pueden establecer bonificaciones para ciertos tipos de inmuebles y de contribuyentes.

**4. Impuesto sobre actividades económicas (IAE).** Arts. 78-91

Este impuesto grava el ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas. A raíz de la reforma de la LRHL en 2002, quedan exentas del mismo las personas físicas y las sociedades con un volumen de negocio inferior al millón de euros. En contrapartida, en la Ley 51/2002 (disposición adicional décima) se establece una compensación por parte de la hacienda estatal que se incrementó después en la ley 22/2005 (disposición adicional segunda). La tarifa del impuesto se aprueba por decreto o en la ley de Presupuestos y fija unos tipos mínimos que los ayuntamientos han de respetar. La cuota del impuesto depende también del volumen de negocio del contribuyente y puede modularse en función de la situación del local en el que se ejerce la actividad gravada. Pueden establecerse bonificaciones por inicio de actividad y por otros motivos.

**5. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM).** Arts. 92-99

Grava la titularidad de vehículos de motor (turismos, autobuses, camiones, tractores y motos). La cuota mínima del impuesto depende del tipo de vehículo y de su potencia, cilindrada, carga útil o número máximo de pasajeros. La escala de gravamen fijada en la ley puede modificarse en la ley de Presupuestos. Los ayuntamientos pueden elevar las cuotas mínimas hasta un 100% a través de la aplicación de un coeficiente y pueden establecer bonificaciones en función del tipo de carburante consumido y de otras características del vehículo.

---

## Cuadro A.2: Los tributos municipales—continuación

### *Impuestos de carácter discrecional:*

#### **6. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO).** Arts. 100-103.

Este impuesto grava las construcciones, instalaciones u obras para las que se necesita una licencia de obras o urbanística. La base imponible del impuesto es el coste real de la obra y el tipo máximo de gravamen el 4%.

#### **7. Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU).** Arts. 104-110.

En principio, se grava el incremento en el valor de los terrenos urbanos que se pone de manifiesto como consecuencia de su venta o de la constitución o transmisión de otros derechos. La base imponible teórica es el incremento estimado del valor del terreno (durante un período máximo de 20 años). En la práctica, sin embargo, esta magnitud se aproxima como una fracción del valor catastral del inmueble en el momento del devengo del impuesto. En particular, el ayuntamiento fija un porcentaje que se supone aproxima la tasa de apreciación anual del inmueble. Multiplicando este porcentaje por el número de años sobre los que se supone que el incremento de valor se ha generado se obtiene el coeficiente que se aplica al valor catastral para determinar la base imponible. Finalmente, la cuota del impuesto se obtiene aplicando a la base imponible un tipo impositivo que no puede exceder el 30%. Los porcentajes de apreciación máximos se fijan en la ley y pueden modificarse en la ley de PGE.

- Fuente: LRHL (texto refundido de acuerdo con el RD legislativo 2/2004)

### Cuadro A.2: Ingresos no financieros de los municipios, 2007

	<i>millones de euros</i>	<i>% del total</i>
<b>1. Impuestos de exacción obligatoria</b>	<b>11,745</b>	<b>24.3%</b>
IBI	8,040	16.6%
IVTM	2,249	4.6%
IAE	1,455	3.0%
<b>2. Impuestos de carácter discrecional</b>	<b>3,928</b>	<b>8.1%</b>
ICIO	2,394	4.9%
IIVTNU	1,534	3.2%
<b>3. Impuestos estatales cedidos y otros impuestos</b>	<b>829</b>	<b>1.7%</b>
<b>4. Tasas, precios públicos y otros ingresos</b>	<b>8,927</b>	<b>18.4%</b>
<b>5. Ingresos patrimoniales</b>	<b>3,572</b>	<b>7.4%</b>
por enajenación de terrenos	1,971	4.1%
otros	1,601	3.3%
<b>6. Transferencias corrientes</b>	<b>15,406</b>	<b>31.8%</b>
del Estado (incl. participación en ingresos del Estado)	9,805	20.3%
de las CCAA	3,235	6.7%
de las diputaciones	1,882	3.9%
de otros sectores	485	1.0%
<b>7. Transferencias de capital</b>	<b>3,979</b>	<b>8.2%</b>
del Estado	428	0.9%
de las CCAA	2,180	4.5%
de las diputaciones, consejos insulares y cabildos	707	1.5%
de otros sectores	663	1.4%
<b>Total</b>	<b>48,385</b>	<b>100.0%</b>

- Fuente: MEH (2009c).

El Cuadro A.2 contiene un listado de los tributos municipales y una breve descripción de cada uno de ellos. El Cuadro A.3 muestra el desglose de los ingresos no financieros del conjunto de los municipios españoles en 2007. Los ingresos tributarios, incluyendo las tasas y las contribuciones especiales además de los impuestos propiamente dichos, suponen algo más de un 50% de los ingresos totales de los ayuntamientos españoles. El más importante de los impuestos municipales es el que grava la propiedad inmobiliaria (el IBI), seguido del impuesto sobre construcciones y obras (ICIO) y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (la “viñeta” municipal). Tras la reforma de la LRHL en 2002, el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) ha perdido buena parte de su capacidad recaudatoria y en la actualidad sólo representa un 3% de los ingresos financieros de las corporaciones municipales.

## **2. Las transferencias estatales a los municipios**

La LRHL establece que los ingresos tributarios de los municipios se complementarán con ciertas transferencias estatales. En la versión original de la norma se establecía una participación genérica de los municipios en los ingresos del Estado (PIE) que se actualizaba anualmente en proporción al crecimiento de tales ingresos y se repartía después entre los municipios de acuerdo con una serie de criterios entre los que se incluían la población (ponderada de una forma que primaba a los municipios de mayor tamaño) y el esfuerzo fiscal. La norma también contemplaba un tratamiento especialmente favorable para Madrid y Barcelona y para los municipios integrados en sus respectivas áreas metropolitanas. Las dos ciudades citadas se excluían del mecanismo general de reparto, recibiendo cada una de ellas una asignación que se calculaba actualizando la generosa asignación existente en el momento en el que se pone en marcha el sistema en proporción al crecimiento de los ingresos tributarios estatales. En el caso de los municipios integrados en sus respectivas áreas metropolitanas, su población se ponderaba no con el coeficiente que le correspondería a cada una en base a su población, sino con el que le correspondería al conjunto del área metropolitana.<sup>41</sup>

Tras la reforma de la LRHL recogida en la ley 51/2002 (que comienza a aplicarse a estos efectos en el año 2004) la PIE municipal se desdobra en dos componentes, uno de los cuales se aplica únicamente a las que podríamos llamar *grandes ciudades*, definidas como aquellas que son capital de provincia o de comunidad autónoma o tienen una población de derecho superior a los 75.000 habitantes. Estos municipios reciben una participación en los rendimientos territorializados de ciertos impuestos estatales que se complementa con una transferencia estatal de carácter similar a la antigua PIE de forma que ningún municipio salga perdiendo en el momento inicial. En el caso de las *ciudades pequeñas* sólo existe esta segunda transferencia, cuyo importe global se distribuye entre ellas de acuerdo con una fórmula similar, pero no idéntica, a la existente antes de la reforma.

---

<sup>41</sup> Para una discusión detallada del funcionamiento del sistema antes de la reforma de la LRHL véase el cap. 14 de Monasterio y Suárez Pandiello (1998).

### **2.1. Transferencias estatales a las ciudades grandes**

Con la reforma de la LRHL, se cede a las ciudades grandes (en el sentido indicado más arriba) una participación en la recaudación territorializada de los grandes impuestos estatales, sin competencias normativas o de gestión. Los porcentajes de cesión se fijan en el 1,6875% de la cuota líquida del IRPF correspondiente a los residentes en el municipio y en el 1,7897% y 2,0454% respectivamente de la recaudación líquida por IVA e Impuestos Especiales imputable al mismo.

La territorialización de los rendimientos de los impuestos indirectos se realiza en dos etapas. En primer lugar, la recaudación nacional se distribuye entre comunidades autónomas en proporción al correspondiente indicador de consumo, siguiendo el mismo procedimiento que se utiliza en el sistema de financiación regional. En una segunda etapa, los rendimientos regionales se distribuyen entre ayuntamientos, generalmente en proporción a la población de derecho. En el caso de los impuestos especiales sobre tabaco e hidrocarburos, la ley prevé que se utilice un indicador directo del consumo relevante a nivel municipal. De acuerdo con la liquidación de la financiación municipal de 2008 (MEH, 2010a), tal indicador se ha elaborado para las labores de tabaco, pero no para el consumo de hidrocarburos que, en consecuencia, se sigue repartiendo dentro de cada región en base a la población de derecho de cada municipio.

El segundo componente de las transferencias estatales a las ciudades grandes es el llamado Fondo Complementario de Financiación. En el año base del nuevo sistema (2004), la asignación del Fondo para cada municipio se fija de acuerdo con una condición de *statu quo*. En particular, se parte de la transferencia recibida por cada municipio en 2003 con el sistema previo a la reforma (en el que no existían las participaciones territorializadas en impuestos específicos). Esta cantidad se actualiza con el *ITEn* para calcular la cantidad total que corresponde a cada ayuntamiento en 2004. De aquí se deducen, finalmente, los rendimientos de las participaciones territorializadas en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales para obtener el importe inicial del Fondo Complementario. En años sucesivos, este importe se actualiza para todos los municipios en proporción al crecimiento del *ITEn*.

### **2.2. Transferencias al resto de los ayuntamientos**

En el caso de los ayuntamientos de menor tamaño no existen las participaciones en los rendimientos territorializados de los grandes impuestos sino sólo una participación general en los ingresos estatales que se reparte entre municipios por fórmula. Como en el caso anterior, el volumen total de las transferencias evoluciona con el *ITEn* partiendo del valor observado en 2003 bajo el sistema anterior al actual.

La dotación total del Fondo se distribuye entre municipios de acuerdo con los siguientes criterios:

i) Un 75% de la misma se reparte en función de la población de derecho ponderada por un coeficiente que depende del tamaño del municipio. El valor de este coeficiente va desde 1,00 para los municipios de menos de 5.000 habitantes hasta 1,40 para los de más de 50.000, con

valores intermedios para tramos de población que coinciden con los que se utilizan en la LBRL para fijar los servicios mínimos que han de prestar los ayuntamientos.

ii) Un 12,5% por esfuerzo fiscal calculado con un retardo de dos años y ponderado por la población de derecho y

iii) otro 12,5% por el inverso de la capacidad tributaria,

donde para la definición de esfuerzo fiscal y de capacidad tributaria se remite a las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado. Finalmente, la ley establece también que la financiación de un municipio no puede ser nunca inferior a la que le correspondió con el sistema anterior en el año 2003 y crea un sistema especial para los municipios turísticos, a los que se les asignan participaciones territorializadas en los impuestos especiales sobre hidrocarburos y labores de tabaco.

Las sucesivas leyes de PGE han utilizado una fórmula relativamente compleja para calcular el esfuerzo fiscal que intenta aproximar el ratio entre los ingresos reales por el conjunto de tributos de exacción obligatoria y los ingresos potenciales que se obtendrían si en los mismos se aplicasen los tipos máximos previstos en la ley. En cuanto a la capacidad tributaria, su cálculo se base exclusivamente en el IBI. Como indicador de capacidad fiscal por habitante se utiliza la base imponible media por habitante de este impuesto, dividida por el valor medio de la misma variable en el grupo de municipios del mismo estrato de población.

### **3. Valoración y propuestas**

El actual sistema de financiación municipal y sus antecesores han sido objeto de varios estudios en los que se han identificado numerosos problemas y se han avanzado diversas propuestas para solventarlos.<sup>42</sup> Aunque no dispongo del tiempo o del espacio necesarios para un análisis detallado del tema, no quisiera concluir este informe sin discutir al menos brevemente dos de los problemas más importantes que se han tratado en la literatura y que sin duda deberán abordarse en la próxima reforma del sistema. El primero es la necesidad de clarificar las competencias de los municipios para poder adaptar su financiación a las mismas y el segundo la inexistencia de un auténtico sistema de nivelación, particularmente en el caso de las ciudades grandes en el sentido de la LRHL.

#### *Clarificar las competencias de los ayuntamientos*

Como hemos visto al principio del presente Anexo, la normativa española no delimita con claridad las competencias de los ayuntamientos, a los que faculta para prestar cualquier servicio que pueda satisfacer las necesidades de sus vecinos. Acogiéndose a esta disposición, muchos municipios españoles han elegido ampliar su oferta de servicios por encima de los mínimos fijados en la Ley de Bases de Régimen Local. El fenómeno ha cobrado especial intensidad durante el largo período de expansión que precedió a la crisis actual, en el que los

---

<sup>42</sup> Dos trabajos recientes en esta línea son los del IEF (2002) y Suárez Pandiello et al (2008). Véase también Monasterio y Suárez Pandiello (1998), Suárez Pandiello (2001), Pedraja y Suárez Pandiello (2002) y Pedraja et al (2006), entre otros.

ingresos municipales crecieron a un ritmo muy elevado gracias en parte a la burbuja inmobiliaria. Esta práctica, sin embargo, resulta difícilmente sostenible en circunstancias más normales y mucho menos aún en periodos de crisis como el actual.

Existe, por tanto, una cierta urgencia en abordar el problema de las llamadas “competencias impropias” de los ayuntamientos. Esto puede hacerse básicamente de dos formas. La primera sería que los municipios dejaran de prestar tales servicios. La segunda pasaría por ceder formalmente a los ayuntamientos tales competencias junto con los recursos necesarios para financiarlas, que según algunas estimaciones rondarían los 10.000 millones de euros.<sup>43</sup> Puesto que se trata fundamentalmente de servicios de titularidad en principio autonómica, los recursos deberían aportarlos los gobiernos regionales, desarrollando las participaciones locales en los ingresos autonómicos previstas en la Constitución pero desarrolladas por muy pocas comunidades hasta el momento.

En mi opinión, *lo verdaderamente crucial sería clarificar el reparto de competencias entre las corporaciones locales y las comunidades autónomas y el alcance de las obligaciones de ambas administraciones para poder ajustar el reparto de recursos entre ellas como corresponda.* Dos ejemplos importantes son la educación infantil y la atención a los mayores más allá de los servicios ligados a la ley de dependencia. En ambos casos, las obligaciones de las comunidades autónomas no están demasiado claras y muchas corporaciones municipales se han visto presionadas por la demanda ciudadana para intentar suplir las posibles deficiencias de la oferta autonómica.

Puesto que no está ni mucho menos claro que una mayor descentralización hacia las corporaciones locales sea necesariamente deseable, *quizás lo más lógico sea dejar la decisión sobre qué servicios transferir a los ayuntamientos en manos de las comunidades autónomas.* Aquellas que consideren oportuno avanzar en esta dirección deberían identificar con claridad los servicios transferidos, acompañándolos de una dotación económica suficiente. En el resto de territorios, sería conveniente que la administración autonómica asumiese la plena responsabilidad por los servicios de su titularidad, descargando a los ayuntamientos de obligaciones que no les corresponden. En tal caso, podría investigarse la posibilidad de que las administraciones regionales absorban las instalaciones y/o el personal municipal destinado actualmente a tales servicios. En ambos casos, *el componente estatal de la financiación de las corporaciones locales debería calcularse en base únicamente a los servicios municipales de carácter obligatorio, aunque dejando abierta la posibilidad de financiar prestaciones adicionales con una mayor presión fiscal.*

### ***Un claro déficit de equidad horizontal***

Uno de los problemas del sistema de financiación local que ha identificado la literatura es un déficit de equidad horizontal seguramente muy superior al que caracteriza al sistema de financiación regional. Hay que reconocer que el problema de calcular los recursos necesarios

---

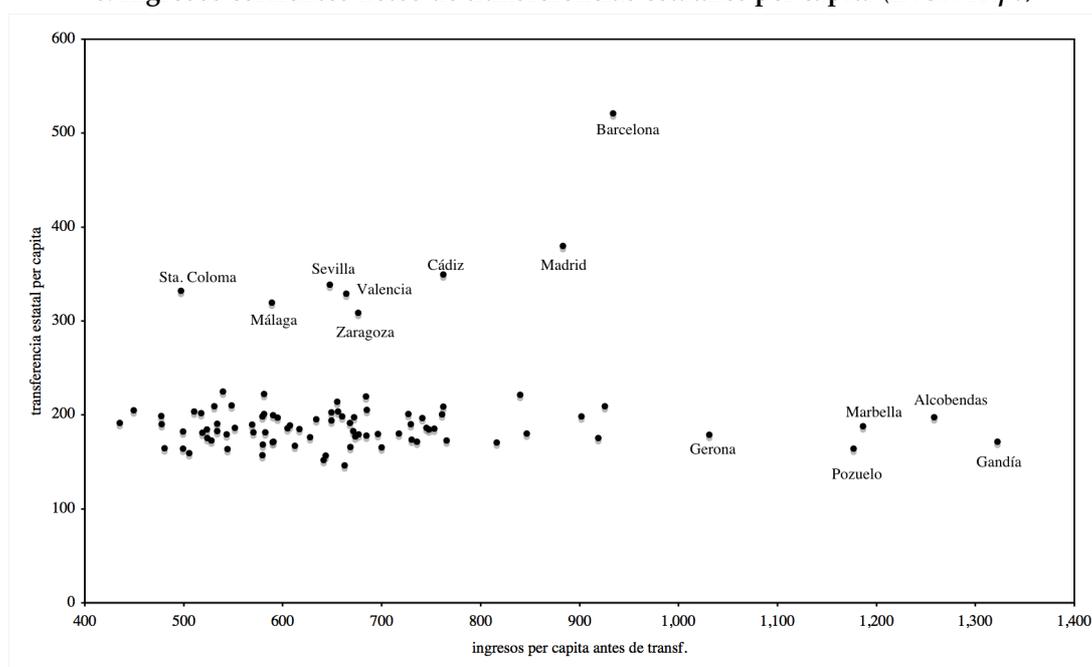
<sup>43</sup> Véase por ejemplo *Expansión* del 30 de mayo de 2010, “Los ayuntamientos españoles gastan 247 euros per cápita en funciones impropias.”

para prestar una cesta estándar de servicios es mucho más complicado en el caso de los municipios que en el de las regiones debido a la enorme variedad de tamaños y circunstancias que existe entre los más de 8.000 municipios españoles. Pero aún así, parece claro que *el sistema actual está muy lejos de generar un reparto equitativo de recursos entre municipios que asegure una mínima igualdad entre sus ciudadanos en el acceso a los servicios públicos de titularidad municipal.*

Como en el caso regional, el problema tiene varias facetas, incluyendo diferencias de financiación muy notables a favor de los municipios situados en los territorios forales y en la comunidad canaria y un sistema de nivelación claramente deficiente incluso dentro del territorio de régimen común. En el resto de este apartado me limitaré a ilustrar un aspecto del problema: el que afecta a la financiación de los “grandes municipios” de régimen común, en los que viven unos 20 millones de personas. Como veremos, el reparto de recursos entre estas ciudades dista mucho de ser razonable, lo que a su vez sugiere que *sería conveniente rediseñar las transferencias estatales a los municipios para que éstas cumplan una necesaria función de nivelación que en el sistema actual brilla por su ausencia.*

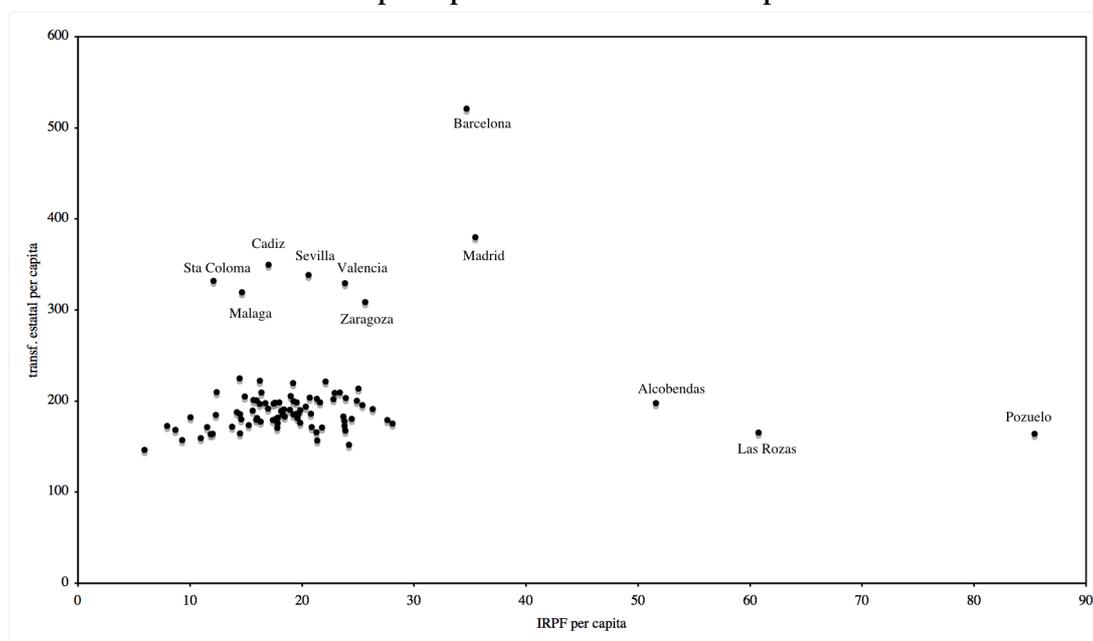
Trabajando con datos de la liquidación del sistema de financiación local en 2008 y de la liquidación de los presupuestos de los entes locales en el mismo año (MEH, 2010 a y b), he calculado la transferencia corriente que cada uno de los noventa “grandes municipios” ha percibido del Estado como la suma de tres partidas: la participación en los rendimientos territorializados del IRPF, IVA e Impuestos Especiales, la compensación estatal por los cambios en la normativa del IAE establecida en las leyes 51/2002 y 22/2005 y la parte que corresponde al municipio del Fondo Complementario de Financiación.

**Gráfico A.1: Transferencia estatal per capita ( $TRESTpc$ ) vs. ingresos corrientes netos de transferencias estatales per cápita ( $INGNTRpc$ )**



El Gráfico A.1 muestra la relación entre la transferencia estatal así definida (*TREST*) y los ingresos corrientes no financieros antes de transferencias estatales (*INGNTR*),<sup>44</sup> con ambas variables medidas en euros por habitante. El examen del gráfico revela varias cosas de interés. En primer lugar, destaca la existencia de un amplio abanico de ingresos por habitante antes de transferencias estatales, que oscilan entre 400 y más de 1.300 euros. En segundo lugar, vemos que las transferencias estatales no guardan una relación clara con los ingresos antes de transferencias y, en consecuencia, no tienden a reducir el grado observado de desigualdad. Finalmente, el gráfico revela que las transferencias estatales (al consolidar la situación preexistente) favorecen claramente a las ciudades de mayor población. Destaca el caso de Barcelona, con una transferencia por habitante muy superior a la de cualquier otra ciudad, y resultan sorprendentes los casos de Cádiz y Santa Coloma de Gramanet, con una población muy inferior al resto de las ciudades que perciben transferencias muy superiores a la media.

**Gráfico A2 : Transferencia estatal per capita (*TRESTpc*) vs. cesión IRPF per capita como indicador de capacidad fiscal**



El Gráfico A.2 muestra que las regularidades citadas se mantienen cuando reemplazamos los ingresos netos de transferencias de los municipios (que dependen no sólo de su riqueza sino también de su presión fiscal) por un indicador puro de capacidad fiscal, la participación por habitante de cada municipio en el IRPF estatal (*IRPFpc*). Finalmente, el Cuadro A.3 muestra

<sup>44</sup> La variable de interés se obtiene restando de los ingresos no financieros de cada consistorio las transferencias corrientes estatales, las transferencias de capital y la enajenación de inversiones reales (pero no los ingresos patrimoniales, que se incluyen en el agregado de ingresos corrientes no financieros para intentar recoger los ligados a la venta de suelo). Hay que observar que el dato así obtenido es sólo una aproximación a la magnitud deseada pues en él se mezclan datos presupuestarios que responden a un criterio de caja con datos de financiación definitiva que responden a un criterio que podríamos llamar de devengo. En particular, las transferencias se calculan como la suma de las correspondientes entregas a cuenta, que se perciben durante el año correspondiente, y de la liquidación del sistema, que se produce dos años más tarde – mientras que los ingresos presupuestarios incluyen las entregas a cuenta y la liquidación correspondiente a dos años atrás.

**Cuadro A.3: Potenciales determinantes de las transferencias estatales per capita**

	[1]	[2]
<i>constante</i>	173 (19,93)	171 (10,88)
<i>IRPFpc</i>	0,1885 (0,47)	
<i>INGNTRpc</i>		0,00817 (0,36)
<i>POP</i>	9,83 (9,38)	9,84 (9,38)
<i>Barcelona</i>	67,93 (4,36)	67,91 (4,35)
<i>Madrid</i>	-10,02 (0,85)	-8,17 (0,73)
<i>R<sup>2</sup></i>	0,5945	0,5941

- Nota: estadísticos *t* entre paréntesis debajo de cada coeficiente.

los resultados de una regresión de las transferencias estatales por habitante sobre cada una de las variables ya citadas así como sobre la población (*POP*) y sobre *dummies* que identifican a los municipios pertenecientes a las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona. Las regresiones confirman que las transferencias no tienen un efecto nivelador (de hecho, otras cosas iguales su importe es algo mayor en las ciudades con más ingresos por otros conceptos o con mayor capacidad fiscal) y tienden a favorecer a las ciudades de mayor tamaño y a los municipios del área metropolitana de Barcelona aunque, curiosamente, no a la de Madrid.

Una posible explicación al menos parcial de este último resultado tiene que ver con la evolución de la población. La variación porcentual de la población de Madrid entre 1988 y 2008 superó a la de Barcelona en unos 10 puntos, tanto si se toma el dato correspondiente a las capitales como el referido al conjunto de las provincias.<sup>45</sup> Puesto que las transferencias totales a ambas ciudades y a sus respectivas áreas metropolitanas han crecido al mismo ritmo durante este período, Madrid y su área metropolitana han perdido terreno en términos de transferencias por habitante.

<sup>45</sup> Los datos de población para ambos años provienen del INE (2010c). El dato de 2008 se toma de la serie más reciente de datos del padrón, que comienza en 1996, mientras que el de 1988 proviene de la serie de población de derecho desde 1986 hasta 1995 construida a partir de las rectificaciones y renovaciones padronales que se incluye en el apartado de "series históricas de población" que aparece en la misma página que los datos más recientes del padrón. De acuerdo con esta fuente, la población de Madrid capital aumentó en un 3,6% entre los dos años citados, mientras que la de la ciudad de Barcelona se redujo en un 5,7%. Si consideramos la provincia completa, la población madrileña aumentó un 27,8% durante el período, mientras que la barcelonesa lo hizo un 15,7%.

**REGLAS FISCALES Y RESTRICCIONES AL ENDEUDAMIENTO**

La autonomía financiera de las administraciones territoriales de muchos países se ve limitada por restricciones sobre la magnitud de sus déficits presupuestarios y sobre su acceso al crédito. De esta forma, se busca evitar que las administraciones regionales o locales puedan adoptar políticas de gasto insostenibles contando con un eventual rescate de la hacienda central. En el caso español, la ley establece que el Estado “no asumirá ni responderá” de los compromisos de que puedan haber asumido las comunidades autónomas o las corporaciones locales (disposición adicional única a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y a su ley orgánica complementaria). Esta disposición se complementa con ciertas restricciones sobre los déficits presupuestarios y el acceso al crédito que se recogen en la normativa básica sobre financiación regional y local y en la legislación específica sobre estabilidad presupuestaria. Las disposiciones relevantes se resumen a continuación.

**1. Límites a los déficits presupuestarios:**

La normativa vigente sobre estabilidad presupuestaria<sup>46</sup> divide a las administraciones públicas en dos bloques a efectos de su aplicación. Al primero de ellos, integrado por las corporaciones locales y por la administración de la Seguridad Social, se le exige que presente y liquide todos los años un presupuesto sin déficit (medido en términos de necesidades de financiación). El segundo bloque está formado por la administración general del Estado y por las comunidades autónomas, a las que sólo se les exige que mantengan el equilibrio presupuestario en promedio a lo largo del ciclo económico.<sup>47</sup>

Las comunidades autónomas y el Estado pueden presentar presupuestos con déficit únicamente en aquellos años en los que el crecimiento esperado del PIB nacional, medido en términos reales, se sitúe por debajo de un umbral determinado, y habrán de presupuestar un superávit cuándo la previsión de crecimiento exceda un segundo umbral superior al anterior. Ambos umbrales se fijan por decisión del Consejo de Ministros para un período de tres años y sólo pueden revisarse antes de la finalización del mismo cuando así lo exijan “circunstancias excepcionales.” El déficit presupuestado por el conjunto de las administraciones en años de bajo crecimiento no puede exceder el 1% del PIB, que se reparte de la forma siguiente entre ellas: hasta 0,75 puntos de PIB para las comunidades autónomas, hasta 0,20 puntos para la administración general del Estado (y hasta 0,05 puntos para los municipios sujetos a la norma de equilibrio a lo largo del ciclo). Aquellas administraciones que presenten un presupuesto con déficit deberán elaborar también un plan plurianual de

---

<sup>46</sup> Se trata de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y de la ley orgánica complementaria de la misma. Ambas normas fueron originalmente aprobadas en 2001 y reformadas en 2006.

<sup>47</sup> De hecho, el art. 19.1 de LGEP ley permite que los municipios “grandes” en el sentido de la LRHL puedan presentar equilibrio sólo en promedio a lo largo del ciclo si les autoriza a ello la Comisión Nacional de Administración Local. No parece que esta provisión se haya utilizado hasta el momento. En el último informe existente sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad, el correspondiente a 2008 (MEH 2009d, p. 9), se indica sin más precisiones que el objetivo de estabilidad asignado a las entidades locales en el año citado fue el equilibrio presupuestario.

actuación que cumpla el requisito de equilibrio presupuestario en promedio a lo largo del ciclo.

Con independencia de la previsión de crecimiento, al límite de déficit citado en el párrafo anterior hay que añadirle medio punto más de déficit anual que podrá destinarse a financiar incrementos de inversión productiva. De esta partida, corresponden al Estado 0,20 puntos de PIB, a las comunidades autónomas 0,25 puntos y a las corporaciones locales los 0,05 puntos restantes. Los programas de inversión financiados en parte con déficit han de ser autorizados por el Ministerio de Economía y Hacienda y han de financiarse al menos en un 30% con ahorro bruto de la administración proponente.

En caso de producirse el incumplimiento del objetivo de estabilidad (generalmente, la liquidación del presupuesto con un déficit superior a cero o al presupuestado, en su caso, en años de bajo crecimiento o para financiar ciertas inversiones), la administración afectada deberá presentar un plan de reequilibrio detallando las políticas de ingreso y gasto que pretende aplicar para volver al equilibrio presupuestario en el plazo máximo de 3 años.

## **2. Restricciones al acceso al crédito**

La LRHL, la LOFCA y las leyes de estabilidad presupuestaria limitan el acceso al crédito por parte de las administraciones territoriales y exigen en muchos casos la autorización previa del Estado para la emisión de deuda y para otras operaciones de crédito. En principio, la LOFCA (en su art. 14) y la LRHL (art. 51) autorizan a las administraciones regionales y locales a concertar operaciones de crédito a corto plazo (inferior a un año) con el fin de atender sus necesidades transitorias de tesorería. En el caso de los entes locales, el volumen total de tales operaciones se limita al 30% de sus ingresos corrientes (de acuerdo con la liquidación del ejercicio anterior). Ambas normas permiten también la concertación de operaciones de crédito a largo plazo, fundamentalmente con el objetivo de financiar inversiones, si bien en este caso se imponen restricciones más severas. Así, la LRHL (art. 52) no permite a las corporaciones locales concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo sin autorización previa del Ministerio de Hacienda cuando en la liquidación del último ejercicio se produzca un ahorro neto negativo o cuando el saldo total de deuda a corto y largo plazo exceda el 110% de los ingresos corrientes del ejercicio anterior. En cuanto a las comunidades autónomas, el art. 14 de la LOFCA exige que el importe total de las amortizaciones e intereses ligados a operaciones de crédito a largo plazo no exceda el 25% de los ingresos corrientes.

Por otra parte, tanto en el caso de las comunidades autónomas como en el de las corporaciones locales, se exige autorización previa del Estado (o en algunos casos de las comunidades autónomas, si éstas han asumido la tutela financiera de sus administraciones locales) para concertar operaciones de crédito en el exterior (entendido como fuera de la UE) y para la emisión de títulos de deuda. Esta condición se endurece considerablemente cuando una administración ha incumplido su objetivo de estabilidad presupuestaria requiriéndose entonces también autorización para operaciones de crédito concertadas directamente con entidades financieras, incluso a corto plazo, que en circunstancias normales no exigen autorización previa (véanse los artículos 14 de la LOFCA y 51 y 52 de la LRHL).

## Referencias bibliográficas

- Agencia Tributaria (AT, 2010). *Informe anual de recaudación tributaria. Año 2009*. Madrid.  
[http://www.aeat.es/wps/portal/Estadisticas?channel=024e694a367f8010VgnVCM10000050f01e0a&ver=L&site=56d8237c0bc1ff00VgnVCM100000d7005a80&idioma=es\\_ES&menu=1&img=8](http://www.aeat.es/wps/portal/Estadisticas?channel=024e694a367f8010VgnVCM10000050f01e0a&ver=L&site=56d8237c0bc1ff00VgnVCM100000d7005a80&idioma=es_ES&menu=1&img=8)
- Banco de España (2010). *Boletín Estadístico*.  
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/capit11.html>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 1979). Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco. (BOE, 22 de diciembre de 1979).
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2001a). 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. (B.O.E. núm. 313 de 31/12/2001).  
<http://www.meh.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/Paginas/NormativaResultados.aspx?normativa=:Financiación%20Territorial:Autonómica>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2001b). Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. (BOE num. 298 de 13/12/2001).  
<http://www.boe.es/boe/dias/2001/12/13/pdfs/A46819-46825.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2001c). Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. (B.O.E. 14/12/2001)  
[www.meh.es/.../03\\_LO\\_5\\_2001\\_complementaria\\_LGEP\\_act.pdf](http://www.meh.es/.../03_LO_5_2001_complementaria_LGEP_act.pdf)
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2002a). Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. (B.O.E. 24.05.2002)  
<http://meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Financiacion+Autonomica/Regimen+foral.htm>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2002b). Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006 (B.O.E. de 24 de mayo de 2002).  
<http://meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Financiacion+Autonomica/Regimen+foral.htm>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2004). Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.  
<http://www.boe.es/boe/dias/2004/03/09/pdfs/A10284-10342.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2006). Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. (BOE de 27 de mayo de 2006)  
<http://www.uned.es/escuela-practica-juridica/LO0306.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2007a). Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011 (B.O.E. nº 257, de 26 de octubre de 2007).  
<http://meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Financiacion+Autonomica/Regimen+foral.htm>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2007b). Real decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.  
<http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/31/pdfs/A53953-53961.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2009a). 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. (B.O.E. núm. 305 de 19/12/2009).  
<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2009b). Ley Organica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. (B.O.E. núm. 305 de 19/12/2009).  
<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20374.pdf>

- Boletín Oficial del Estado (BOE, 2010). Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. (BOE núm. 126 de 24/5/2010).  
<http://www.boe.es/boe/dias/2010/05/24/pdfs/BOE-A-2010-8228.pdf>
- Bosch, N. (2010). "El modelo de financiación autonómica de 2009: un análisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal." *Informe sobre federalismo fiscal en España, 2009*. Instituto de Economía de Barcelona, pp. 10-21.
- Buesa, M. (2007). "El pufo vasco." Documento de trabajo nº 58, Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense de Madrid.
- Castells, A., P. Sorribas y M. Vilalta (2005). "Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA: propuesta de incorporación de las CCAA forales." En N. Bosch y J. M. Durán, directores, *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Publicacions y edicions de la Universitat de Barcelona, pp. 221-38.
- 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. (2000). "Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC, Barcelona.
- de la Fuente, A. (2006). "Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas." *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas XIV*, pp. 60-81.
- de la Fuente, A. (2008). "Implicaciones de la equiparación de la financiación de Cataluña con los resultados del sistema foral: un análisis preliminar y algunas reflexiones." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC, Barcelona.
- de la Fuente, A. (2009). "¿Está bien calculado el cupo?." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC, Barcelona.
- de la Fuente, A. (2010). "El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009." De próxima publicación en *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*.
- de la Fuente, A. y R. Doménech (2009). "Convergencia real y envejecimiento: retos y propuestas." Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC) y Servicio de Estudios del BBVA.  
[http://www.fedea.es/pub/est\\_economicos/2009/03-09.pdf](http://www.fedea.es/pub/est_economicos/2009/03-09.pdf)
- de la Fuente, A. y M. Gundín (2008a). "El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma." *Investigaciones Regionales 13*, pp. 213-62.
- de la Fuente, A. y M. Gundín (2008b). *La financiación regional en España y en cuatro países federales*. Fundación Caixa Galicia, Santiago de Compostela.
- de la Fuente, A. y M. Gundín (2009). "Sobre el reparto de la financiación sanitaria." *Investigaciones Económicas XXXIII(3)*, pp. 473-527.
- de la Fuente, A. y X. Vives (2003). *Políticas públicas y equilibrio territorial en el estado autonómico*. Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Bilbao.
- Eckl, C. y J. Kee (2005). "Rainy Day Funds (Budget Stabilization, Budget Reserve Funds)," en *Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, 2nd ed. Washington: The Urban Institute.
- Eurostat (2008). Europop 2008 population projections.  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/data/popul/populat/proj/proj\\_08c&language=en&product=EU\\_MAIN\\_TREE&root=EU\\_MAIN\\_TREE&scrollto=0](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/data/popul/populat/proj/proj_08c&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE&scrollto=0)
- Grupo de trabajo para el análisis del gasto sanitario (GTS, 2005). Informe del Grupo de Trabajo para el análisis del gasto sanitario. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.  
<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>

- Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario (GTS, 2007). *Informe del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario*. 2007. Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid.  
<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>
- Instituto de Estudios Fiscales (IEF, 2002). *Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas locales*. Ministerio de Hacienda. Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas locales. Madrid.
- Instituto de Estudios Fiscales (IEF, 2006). "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005." Documento nº 10/06. Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2006). "Indicadores de consumo para la distribución territorial del Impuesto sobre el Valor Añadido." En Base de datos electrónica INEbase. Economía: Cuentas Económicas. Contabilidad Regional de España. Base 2000. Madrid  
[http://www.ine.es/daco/daco42/cre/indi\\_consu\\_iva.pdf](http://www.ine.es/daco/daco42/cre/indi_consu_iva.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010a). Contabilidad Nacional Trimestral de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía: Cuentas Económicas. Madrid.  
<http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft35%2Fp010&O=inebase&N=&L=>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010b). Contabilidad Regional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía: Cuentas Económicas. Madrid.  
[http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cuentas.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm)
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010c). Cifras de población. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Madrid.  
[http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cifraspob.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm)
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2009). *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas, 2007*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.  
<http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/InformesCuentas/Informes/Documents/Inf-A0/anual2007.pdf>
- Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias (2009). Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ejercicio 2007.  
<http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/indexPublica.html>
- Joumard, I. y P. M. Kongsrud (2003). "Fiscal relations across government levels." OECD Economics Department Working Paper no. 375, Paris.
- Junta de Castilla y León (JCyL, 2008). "El cálculo del cupo vasco y la autonomía económica de las diputaciones forales vascas en el marco de la sentencia Azores." Dirección General de Financiación Autonómica, Documento de Trabajo no. 1/2008.  
<http://www.jcy1.es/scsiau/Satellite/up/es/FinanciacionAutonomica/Page/PlantillaN3/1204553434311//?asm=jcy1>
- Knight, B. y A. Levinson (1999). "Rainy day funds and state government savings." Mimeo, University of Wisconsin, Madison.
- Lago, S. (2010). "El modelo de financiación autonómica: luces y sombras." *Informe sobre federalismo fiscal en España, 2009*. Instituto de Economía de Barcelona, pp. 62-73.
- Lasarte, J. y otros (2002). *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*. Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas aplicable a partir de 2002. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- López Laborda, J. (2006). "Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas." *Mediterráneo Económico* 10, pp. 197-219.
- López Laborda, J. (2007). "La nivelación horizontal." En S. Lago, editor, *La Financiación del Estado de las Autonomías: Perspectivas de Futuro*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 165-88.
- López Laborda, J. (2010). "La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas: descripción, valoración y algunas cuestiones pendientes." *Informe sobre federalismo fiscal en España, 2009*. Instituto de Economía de Barcelona, pp. 22-37.

- López Laborda, J. y F. Rodrigo (2000). "La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. Descripción y valoración de la experiencia comparada y de la investigación aplicada." Instituto de Estudios Fiscales, Serie Investigaciones. Madrid.
- Maag, E. y D. Merriman (2007). "Understanding states' fiscal health during and after the 2001 recession." *State Tax Notes*, August 6, pp. 359-77.
- Ministerio de Administraciones Públicas (MAP, 2008). *Empleo público en España. Características y cifras*. Dirección General de la Función Pública, Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009a). "Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al año 2007." Madrid.  
<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009b). *Recaudación y estadísticas del sistema tributario español*. Dirección General de Tributos. Madrid.  
<http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Impuestos>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009c). *Haciendas locales en cifras. Año 2007*. Madrid.  
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20erritoriales.aspx>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009d). Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la evolución cíclica real del ejercicio 2008  
<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/Informe%20ObjEstabilidad2008EvolucionCicloart%209%20LGEp.pdf>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009e). Presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, 2010. Madrid.  
[http://www.sgpg.pap.meh.es/NR/rdonlyres/71585171-B609-454A-9A95-9A7D84AED9E1/\\_23239/LIBROAMARILLOv4.pdf](http://www.sgpg.pap.meh.es/NR/rdonlyres/71585171-B609-454A-9A95-9A7D84AED9E1/_23239/LIBROAMARILLOv4.pdf)
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2010a). "Financiación de los municipios de más de 75.000 habitantes, capitales de provincia o de comunidad autónoma; y de las provincias y entes asimilados correspondiente al ejercicio 2008." Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales. Madrid.  
<http://www.meh.es/es-ES/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/DatosFinanciacionEL.aspx>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2010b). Liquidación del presupuesto de las Entidades Locales, 2008. Madrid.  
<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/ConsultaPresupuestosLiquidaciones/Liq2008NacionalCT.xls>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2010c). Actualización del Programa de Estabilidad, España 2009-2013.  
<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/03-02-10%20Programaestabilidadespana2009-2013.pdf>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, varios años). *Libro electrónico de tributación autonómica*. Madrid.  
<http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/libro%20electronico%20tributacion.aspx>
- Ministerio de Industria (MITC, 2010). DataComex. Estadística del comercio exterior de España. En sitio web del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Servicios. Indicadores, estadísticas e informes. Sector exterior y comercio interior. Estadísticas de comercio exterior.  
[http://datacomex.comercio.es:80/principal\\_comex\\_es.aspx](http://datacomex.comercio.es:80/principal_comex_es.aspx)
- Ministerio de la Vivienda (MV, 2010). Estadística de Transacciones Inmobiliarias. En sitio web del Ministerio de Vivienda: Estudios y Estadísticas: Estadísticas: Transacciones Inmobiliarias: Valor total de las transmisiones inmobiliarias de vivienda libre.

- [http://www.mviv.es/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=470&Itemid=432](http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=view&id=470&Itemid=432)
- Monasterio, C. (2002). "El laberinto de la financiación autonómica." *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 163(4). pp. 157-87.
- Monasterio, C. (2009). "Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?" *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* 192(1), pp. 59-103.
- Monasterio, C. y J. Suárez Pandiello (1998). *Manual de hacienda autonómica y local*. Segunda edición. Ariel Economía, Barcelona.
- Monasterio, C., J. Sevilla, F. Pérez y J. Solé (1995). *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of Public Finance*. Ed Mc Graw-Hill, New Cork.
- Olson, M. (1969). "The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government." *American Economic Review* 59(2), pp. 479-487.
- Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi (OCTE, 2009). *Informe anual integrado de la Hacienda vasca, 2007*. Vitoria.  
[http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-341/es/contenidos/informacion/7021/es\\_2321/es\\_12225.html](http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-341/es/contenidos/informacion/7021/es_2321/es_12225.html)
- Pedraja, F. y J. Salinas (2001). "La descentralización del IVA: propuestas, experiencias y enseñanzas para la financiación de las Comunidades Autónomas." *Hacienda Pública Española*, Número monográfico, pp. 343-58.
- Pedraja, F., J. Salinas y J. Suárez Pandiello (2006). "Financing local governments: the local experience." Working paper 06-11, International Studies Program. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Pedraja, F. y J. Suárez Pandiello (2002). "Subvenciones generales a los municipios: valoración y propuestas de reforma." *Papeles de Economía Española* 92, pp. 120-29.
- Presupuestos Generales del Estado, años 2002 y 2007. En sitio web del Ministerio de Economía y Hacienda. Areas temáticas. Presupuestos Generales del Estado. Presupuesto de ejercicios anteriores.  
[http://www.sgpg.pap.meh.es/SGPG/Cln\\_Principal/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/PresupuestosEjerciciosAnteriores.htm](http://www.sgpg.pap.meh.es/SGPG/Cln_Principal/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/PresupuestosEjerciciosAnteriores.htm)
- Ruiz Huerta, J. y M. A. García (2010). "La reforma del modelo de financiación autonómica de 2001. Una valoración del Acuerdo de julio de 2009." *Informe sobre federalismo fiscal en España, 2009*. Instituto de Economía de Barcelona, pp. 38-60.
- Sevilla, J.V. (2001). *Las claves de la financiación autonómica*. Editorial Crítica, Barcelona.
- Suárez Pandiello, J. (2001). "El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las autonomías." *Hacienda Pública Española*, número monográfico, pp. 359-77.
- Suárez Pandiello, J. y M. A. García Valiñas (2006). "El poder local: modelos de gestión y financiación de los servicios públicos locales." Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid.
- Suárez Pandiello, J., N. Boch, F. Pedraja, J. J. Rubio y A. Utrilla (2008). *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
- Uriel, E. y R. Barberán (2007). *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la administración pública central (1991-2005)*. Fundación BBVA, Bilbao.
- Warren, N. (2006). *Benchmarking Australia's intergovernmental fiscal arrangements. Final Report*. New South Wales Government, Sydney.
- Zubiri, I. (2000). *El sistema de Concierto económico en el contexto de la Unión Europea*. Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.
- Zubiri, I. (2004). "La equidad en el sistema actual de financiación de las Comunidades Autónomas. Sistema común versus sistema foral." *Papeles de Economía Española* 98, pp. 198-206.

Zubiri, I. (2007). "Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización". En Lago, S. (ed.) (2007), *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, pp. 355-388. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Zubiri, I. y M. Vallejo (1995). *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*. Fundación BBV, Bilbao.