

## Una visión crítica del modelo de financiación autonómica

El modelo de financiación autonómica actual, acordado en el 2001, adolece de varias deficiencias que han sido expuestas reiteradamente desde posiciones académicas y también por las propias Comunidades Autónomas (CC.AA.). A continuación se exponen cuales son estas deficiencias, así como, las líneas generales que debería seguir la reforma del modelo actual.

### 1. Problemas de desequilibrio vertical entre las CC.AA. y el Estado

En el Estado español existe un desequilibrio entre el peso que tienen las CC.AA. en el conjunto de los ingresos tributarios y el grado de gasto público que gestionan. Si bien los gobiernos autonómicos gestionan, según datos del 2007, el 35,9% del gasto público del conjunto del sector público, sólo disponen de un 21,9% de los ingresos impositivos. En cambio, el gobierno central que gestiona el 50,7% del gasto (incluyendo pensiones), dispone del 68,3% de los ingresos impositivos. Nos encontramos, pues, ante una no correspondencia entre las responsabilidades de gasto y las responsabilidades tributarias de los gobiernos autonómicos. Los problemas que esto genera son, fundamentalmente, de carencia de corresponsabilidad fiscal: dificulta el rendimiento de cuentas de los gobiernos autonómicos ante sus ciudadanos, reduce los incentivos de las CC.AA. a hacer una gestión eficiente de su gasto, limita la autonomía política de los gobiernos autonómicos, y estimula el conflicto entre estos y el gobierno central.

Además, este desequilibrio vertical se ha ido agravando con el tiempo:

- a) Por el comportamiento de los ingresos. En el período 1999-2007 los recursos del Estado crecieron a una tasa anual del 11,8% (en términos nominales), mientras que los de las CC.AA. a una del 8,7%<sup>1</sup>.
- b) Por la evolución de las necesidades de gasto. En el período 2003-2007<sup>2</sup> el gasto estatal vinculado a sus competencias exclusivas creció a una tasa anual del 8,5%, mientras que el de las CC.AA. a una del 10,1%. Ello es debido a que actualmente las CC.AA. son las responsables de los servicios básicos del

---

<sup>1</sup> Estas tasas se han calculado suponiendo que se hubiese mantenido inalterada la normativa tributaria del Estado y de las CC.AA. del año 1999, año base de cálculo del actual sistema de financiación autonómica. Lo que se pretende es calcular el potencial recaudatorio que ofrecía el marco establecido por esa normativa. De todas formas, aun considerando los cambios normativos, los ingresos impositivos del Estado crecieron a una tasa superior al de las CC.AA., del 10,9% y del 9,4%, respectivamente.

<sup>2</sup> Se analiza el período 2003-2007 porque es a partir del 2003 que existe homogeneidad competencial en las liquidaciones de los presupuestos de las CCAA.

Estado del bienestar (educación, sanidad, servicios sociales) que tienen un comportamiento muy expansivo.

- c) Por cambios en la normativa estatal que comportan un aumento de las necesidades de gasto autonómicas o una disminución de los ingresos autonómicos.

Por tanto, la reforma del sistema actual de financiación autonómica debería abordarse inicialmente restableciendo el equilibrio en la distribución de recursos entre el Estado y las CC.AA. El sesgo que se ha producido en los últimos años en la evolución de los recursos y de los gastos de las dos administraciones hace necesaria una aportación de recursos inicial del Estado al conjunto de CC.AA.

## **2. Insuficiente autonomía financiera sobre los tributos**

Los tributos cedidos aportan un importante volumen de recursos a las CC.AA. de régimen común, sobre todo a partir del último acuerdo de financiación autonómica del año 2001. Pero su peso en relación al total de ingresos, es todavía más bajo del que se observa en el conjunto de países federales. La cesta de impuestos de que disponen las CC.AA. aporta el 68,6% del total de recursos, mientras que este porcentaje es del 76%, en términos medios, en los países federales que podemos tomar como referencia.

Por otra parte, las CC.AA. tienen una capacidad normativa limitada sobre algunos de estos tributos. Si bien pueden tomar decisiones sobre determinados elementos del IRPF y de los denominados “tributos cedidos tradicionales” (impuesto sobre transmisiones patrimoniales, impuesto sobre sucesiones y donaciones,...), su capacidad normativa es nula con respecto al IVA y a los impuestos especiales. De hecho, es el gobierno central quien tiene la capacidad de modificar los grandes impuestos del sistema fiscal español (IRPF, IVA y Sociedades). Como se ha mencionado antes, si se analiza la distribución de los ingresos impositivos por niveles de gobierno, en el 2007 al Estado le correspondía el 68,3% del total, a las CC.AA. el 21,9% y a los gobiernos locales el 9,8%. Y si se excluyen los impuestos sobre los cuales las CC.AA. no tienen capacidad normativa, aquel 21,9% se reduce a un 11%.

El grado de autonomía financiera de las CC.AA. se agrava si, además, se tiene en cuenta su capacidad de gestión tributaria. En el actual modelo de financiación autonómica, la administración tributaria del Estado gestiona casi la totalidad de los grandes impuestos (IRPF, IVA, especiales), pese a que una parte relativamente importante de estos impuestos constituya una fuente de financiación de las CC.AA. De hecho, los gobiernos autonómicos tienen capacidad de gestión sólo sobre un 5% del total de los ingresos impositivos existentes en el sistema fiscal español.

Son demasiado los recursos de los gobiernos autonómicos que dependen de la buena o mala gestión que haga otra administración (la estatal), sin que exista la posibilidad real de participar de alguna manera en la misma. Este hecho comporta la existencia de al menos dos problemas: i) el retraso en que los gobiernos autonómicos reciben el importe de las liquidaciones impositivas que les corresponden; ii) la carencia de información tributaria sobre la recaudación de los impuestos en su territorio, lo que

se traduce en una dificultad para el ejercicio de su capacidad normativa, dado que no disponen de los datos necesarios para simular los posibles efectos de una modificación de algún elemento impositivo.

En consecuencia, hay que incrementar la autonomía y la responsabilidad fiscal de las CC.AA.: i) primero, otorgándoles mayor capacidad de decisión sobre los tributos que tiene cedidos. Se debe aumentar la capacidad normativa sobre el IRPF, explorando la posibilidad de que las CC.AA. puedan determinar el mínimo personal y familiar y las retenciones a cuenta. Asimismo, se debe estudiar como las CC.AA. pueden tener capacidad normativa sobre los impuestos sobre consumo sin que ello entre en conflicto con la legislación de la UE; y ii) segundo, haciendo a las CC.AA. partícipes de la gestión tributaria. Se deben establecer sistemas para que las CC.AA. tengan una participación directa en la gestión de los grandes impuestos estatales que tienen cedidos. Seguramente la fórmula es a través de la creación de consorcios de gestión entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la administración autonómica.

### **3. Existencia de un mal sistema de nivelación fiscal**

#### **3.1. Deficiencias en el cálculo y evolución del mecanismo de nivelación**

El Fondo de Suficiencia debería ser un instrumento al servicio del principio de igualdad de recursos entre los gobiernos autonómicos. Es decir, el Fondo de Suficiencia debería hacer posible que los gobiernos autonómicos dispusieran de un volumen similar de ingresos por poder prestar los servicios que tienen atribuidos, aplicando un esfuerzo fiscal similar. Este objetivo no se cumple, y este es, precisamente, uno de los principales puntos débiles del actual modelo de financiación autonómica.

Las causas que explican el mal funcionamiento del Fondo de Suficiencia se pueden resumir en:

a) La inexistencia de una definición del criterio de equidad interterritorial al cual se quiere dar cumplimiento. Nunca se ha hecho explícito el criterio de equidad que se quiere conseguir. Se explicita el funcionamiento del Fondo de Suficiencia sin acordar, previamente, cual es su objetivo.

b) Falta de justificación de las variables y ponderaciones que intervienen en el cálculo del indicador de necesidades, e inclusión de determinados fondos y modulaciones de difícil comprensión en el reparto de los recursos entre las CC.AA. en el año base.

El indicador de las necesidades de gasto de las diferentes CC.AA. contempla la población como principal variable (pesa un 94% en el cálculo de las necesidades vinculadas al bloque de servicios comunes). Por lo tanto, haría falta esperar que los recursos por habitante que el modelo proporciona a los diferentes gobiernos autonómicos fueran muy similares. Esto no es así, y la explicación está en la inclusión de los fondos específicos y de las modulaciones. De una parte, la existencia de los fondos específicos hace que la población pase de explicar el 94% de la distribución de los recursos al 90,6%. Además, estos fondos específicos suponen un incremento de

las desigualdades entre las CC.AA. Antes de los fondos, el ratio entre la comunidad autónoma con mayores recursos y la de menores es de 1,158, después de los fondos pasa a ser del 1,259.

De otro lado, la aplicación de las reglas de modulación supuso una reducción de los recursos totales a distribuir entre el conjunto de CC.AA. (en un 1,6%). Igualmente, las modulaciones supusieron un aumento de las desigualdades entre las CC.AA. Después de las mismas la desviación estándar de los recursos per cápita pasa del 7,65 al 9,90.

La reforma del modelo de financiación debería, pues, eliminar los fondos específicos y las modulaciones. Además debería tomar a la población como variable básica de las necesidades de gasto de las CC.AA., teniendo también en cuenta otras variables que inciden en el coste de prestación de los servicios públicos, tales como la inmigración y el coste de la vida.

c) Falta de justificación de la variable utilizada como indicador de la capacidad fiscal que interviene en el cálculo del Fondo de Suficiencia.

El indicador utilizado para medir la capacidad fiscal de los diferentes gobiernos autonómicos, no se basa en ninguno de los métodos que tanto la literatura económica como el sistema comparado recomiendan. El indicador utilizado para estimar la capacidad fiscal vinculada a los “tributos cedidos tradicionales” (patrimonio, sucesiones y donaciones, etc.), ha sido la recaudación efectiva actualizada mediante una tasa de crecimiento que no tiene relación con la evolución de la capacidad fiscal real. Y con respecto al resto de tributos (IRPF, IVA y especiales) la capacidad fiscal viene determinada por su recaudación efectiva.

d) Falta de argumentos que justifiquen la utilización del índice seleccionado para calcular la evolución del Fondo de Suficiencia.

Este índice es el de la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE). Su elección no ha sido justificada y su aplicación está generando dos problemas: i) se considera que las necesidades de gasto y la capacidad fiscal evolucionan según la misma tasa y que, además, esta tasa es la misma para todas las CC.AA., con lo cual no se tienen en cuenta posibles comportamientos específicos que puedan afectar a una sola comunidad autónoma; y ii) no se considera que el volumen global del fondo debería variar ante una posible rotura del equilibrio vertical.

e) Inexistencia de mecanismos de actualización y de ajuste del Fondo de Suficiencia.

El actual modelo de financiación no dispone de mecanismos que tengan en cuenta una posible rotura del equilibrio horizontal. El Fondo de Suficiencia correspondiente a cada comunidad autónoma, fue calculado por un año base (1999), y en aquel momento se estaba considerando que el volumen correspondiente a cada gobierno autonómico, era el que hacía posible la nivelación de los recursos. Por lo tanto, la nivelación pactada el año 2001 se debería mantener a lo largo del tiempo. Esto es muy difícil que pase dado que lo más probable es que se produzcan circunstancias que la alteren. Estas circunstancias pueden ser: i) existencia de cambios en las necesidades de gasto de las diferentes CC.AA. debidas a cambios en los usuarios (cambios demográficos) o en los costes de prestación de los servicios; y ii) existencia de cambios en la capacidad de las diferentes CC.AA. debidos a modifi-

caciones en el comportamiento de sus bases imponibles. De hecho, que se den estas circunstancias no supone ningún problema cuando el propio modelo las prevé, y contiene mecanismos adecuados para actualizarse y adaptarse a las nuevas realidades que alteran la situación del año base. El actual modelo no dispone de estos mecanismos, y es fácilmente comprobable si se compara la evolución de las necesidades de gasto de los diferentes gobiernos autonómicos con la evolución de sus ingresos. Si esta comparación se hace considerando que las necesidades de gasto tienen una relación directa con la variable población, se observa que no hay una relación directa entre el aumento de esta variable y el aumento de los recursos. En algunos casos esta relación es incluso inversa. Más concretamente, el modelo actual todavía se basa en la población del año base (1999), cuando, actualmente, España tiene 4,9 millones más de habitantes.

Por lo tanto, la estabilidad del modelo aconsejaría actualizarlo. Las variables básicas a efectos de la aplicación de los mecanismos de nivelación (las que determinan el indicador de necesidades y la capacidad fiscal) se deberían actualizar anualmente; y las variables que inciden en los elementos estructurales del sistema se deberían actualizar cada cinco años, prestando especial atención al restablecimiento de la suficiencia financiera de las CC.AA. respecto a la administración central.

### 3.2. Resultados arbitrarios del mecanismo de nivelación

El cuadro adjunto permite ver de una manera muy ilustrativa la redistribución de recursos entre las CC.AA. que comporta el mecanismo de nivelación fiscal existente actualmente. El cuadro muestra en una columna los ingresos tributarios autonómicos y, en otra, los recursos de las comunidades procedentes de los tributos cedidos y del Fondo de Suficiencia, que son los denominados recursos incondicionados y constituyen el grueso principal de los recursos de las CC.AA. de régimen común<sup>3</sup>. Los datos se muestran en condiciones homogéneas (a igualdad competencial) y expresados en índice, en términos per cápita, considerando 100 la media española, y en unidades de necesidad, es decir, ajustando la financiación por habitante por las diferentes variables que se tienen en cuenta a la hora de distribuir los recursos entre las necesidades de gasto de las CC.AA. El cambio en el nivel de recursos que supone el paso de la primera a la segunda y tercera columna es debido al mecanismo de nivelación.

El análisis de los datos del cuadro nos permite afirmar que el mecanismo de nivelación lleva a una redistribución excesiva. Así, por una parte, en Madrid y Baleares, que tienen un índice por recursos tributarios de 140,8 y 132,1 (lo cual quiere decir que pagan impuestos un 40,8% y 32,1% por encima de la media), les corresponde un índice de recursos total de 88,6 y 81,3, respectivamente, es decir, están substancialmente por debajo de la media.

Por otra parte, a Extremadura con un índice por recursos tributarios de 67,6 (paga impuestos un 32,4% por debajo de la media), le corresponde un índice por recursos totales de 124,6 (dispone de unos recursos un 24,6% superiores a la media). Se constata, pues, que el mecanismo de nivelación invierte las posiciones iniciales a favor de

<sup>3</sup> Los recursos de los tributos se contabilizan en términos normativos.

### Índices de los recursos tributarios y de los recursos totales

	Recursos tributarios per cápita. Año 2006	Total recursos incondicionados	
		Per cápita. Año 2006	Por unidad de necesidad. Año 2005
Madrid	140,8	88,6	92,7
Baleares	132,1	81,3	82,2
Cataluña	121,1	94,4	96,8
Aragón	113,6	116,1	106,8
Cantabria	102,3	116,7	116,3
La Rioja	102,0	117,4	115,1
Asturias	99,6	113,3	107,1
Valencia	97,5	89,9	92,8
Castilla y León	94,7	118,7	109,1
Galicia	84,5	114,0	106,7
Murcia	81,0	91,4	95,2
Castilla-La Mancha	80,1	109,1	102,7
Andalucía	79,5	102,0	104,6
Extremadura	67,6	124,6	117,8
Canarias	42,0	96,0	91,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Ratio max/min</b>	<b>3,35</b>	<b>1,53</b>	<b>1,43</b>
<b>Desviación estándar</b>	<b>25,28</b>	<b>13,62</b>	<b>10,32</b>

*Nota:* Los recursos tributarios se contabilizan en términos normativos.

*Fuente:* Ministerio de Economía y hacienda y elaboración propia para el año 2006. Informe sobre Financiación Autonómica, Instituto de Estudios Fiscales, 2008.

las CC.AA. con menos capacidad fiscal. Lleva, por lo tanto, a una redistribución excesiva. De todas formas, este cambio de posiciones no se da siempre. Véase, por ejemplo el caso de Murcia, que con una capacidad fiscal por debajo de la media (índice de 81,0), después de la nivelación pasa también a tener unos recursos *per cápita* por debajo de la media (índice 91,4). Todo lo cual corrobora que no hay un criterio claro y explícito de equidad, sino que los resultados de la nivelación son arbitrarios.

Si los recursos después de la nivelación se contabilizan en términos de unidad de necesidad, se reduce la diferencia entre el valor máximo y mínimo, pero todavía las diferencias entre las CC.AA. son notables. Se pasa del 1,53 en términos *per cápita* al 1,43 por unidad de necesidad. Asimismo, la desviación estándar pasa del 13,62 al 10,32.

La mayoría de países federales tienen mecanismos de nivelación potentes, pero en caso alguno se da esta inversión de posiciones. Se reducen las diferencias en recursos entre los diferentes gobiernos subcentrales, pero no se invierten las posiciones. En la mayoría de estos países una parte del que los ciudadanos aportan por encima de la media en recursos tributarios contribuye a incrementar los recursos del gobierno subcentral y la otra parte se destina a la solidaridad. Por tanto, el mecanismo de nivelación debería canalizar una parte de los impuestos que pagan los ciudadanos de las CC.AA. con más capacidad fiscal a su gobierno autonómico hacia las CC.AA. con

una menor capacidad fiscal para que puedan prestar niveles similares de servicios públicos. Pero en ningún caso, el mecanismo de nivelación ha de invertir las posiciones, de forma que las CC.AA. que realizan una menor contribución fiscal pasen a tener más recursos que las que contribuyen más, como ocurre actualmente.

El tránsito al nuevo mecanismo de nivelación ha de hacerse gradualmente, si se quiere garantizar que ninguna comunidad pierda recursos respecto al modelo anterior, como se ha hecho en todas las reformas habidas. Por tanto, se debería converger gradualmente hacia el nuevo criterio de equidad, garantizando que las CC.AA. que ahora están peor financiadas crezcan en recursos a una tasa superior a las que ahora están mejor.

#### **4. No inclusión de las CC.AA. forales en el mecanismo de nivelación**

Existen diferencias significativas, entre las CC.AA. de régimen común y las CC.AA. forales, tanto en el volumen de ingresos como en la forma de obtenerlos. Si bien es legítima y defendible la existencia de diferentes sistemas de financiación, es totalmente injustificable que estos sistemas proporcionen resultados tan diferentes.

La diferencia entre los resultados obtenidos con un y otro modelo de financiación, viene explicada por: i) el propio diseño del sistema de financiación foral. Fundamentalmente, por la metodología de cálculo del cupo que no incluye, en la determinación de las cargas no asumidas, ninguna aportación de la comunidad foral al sistema de nivelación entre CC.AA.; y ii) la calificación de las cargas asumidas por el Estado a efectos del cálculo del cupo. Estos dos factores hacen que las diferencias existentes entre los recursos que proporcionan los dos sistemas de financiación no sean debidas ni a unas necesidades de gasto más grandes, ni a un mayor esfuerzo fiscal de las comunidades forales. Sería deseable corregir esta situación. Haría falta hacer compatible el derecho de las comunidades forales a tener un sistema de financiación específica, con el cumplimiento del artículo 138 de la Constitución, que establece que los Estatutos de autonomía no podrán dar lugar a la existencia de privilegios económicos y sociales.

#### **5. Incumplimiento del principio de lealtad institucional**

Ha habido cambios en la normativa estatal que han comportado un aumento de las necesidades de gasto autonómicas, como por ejemplo la extensión de la gratuidad de la educación infantil, o una disminución de los ingresos autonómicos, como la reforma del IRPF en el 2003, sin que las CC.AA. hayan sido debidamente compensadas.

#### **6. Falta de transparencia y de mecanismos de coordinación**

El actual modelo de financiación de las CC.AA. es fruto de sucesivos pactos políticos entre el Estado y las CC.AA. Demasiado a menudo estos pactos se han produci-

do sin disponer de unas reglas claras y preestablecidas. Ni el Consejo de Política Fiscal y Financiera ni el Senado, han facilitado el adecuado proceso de negociación del modelo. Hacen falta pues, reformas institucionales que faciliten la coordinación entre los diferentes agentes que intervienen en la negociación y en el seguimiento del modelo de financiación.

**Núria Bosch**  
Catedrática de Hacienda Pública  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona