



EQUIDAD Y RESPONSABILIDAD EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

UNA PROPUESTA DE REFORMA*

Antoni Zabalza
Universidad de Valencia

Resumen

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

Abstract

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

1. Introducción

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

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

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

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

2. Modelo vigente

2.1. Estructura básica

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

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

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

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

Sustituyendo [2] en [1] obtenemos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. Liquidación de 2013

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

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

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

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

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

Fuente: MINHAP (2015). Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: MINHAP (2015). Elaboración propia.

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

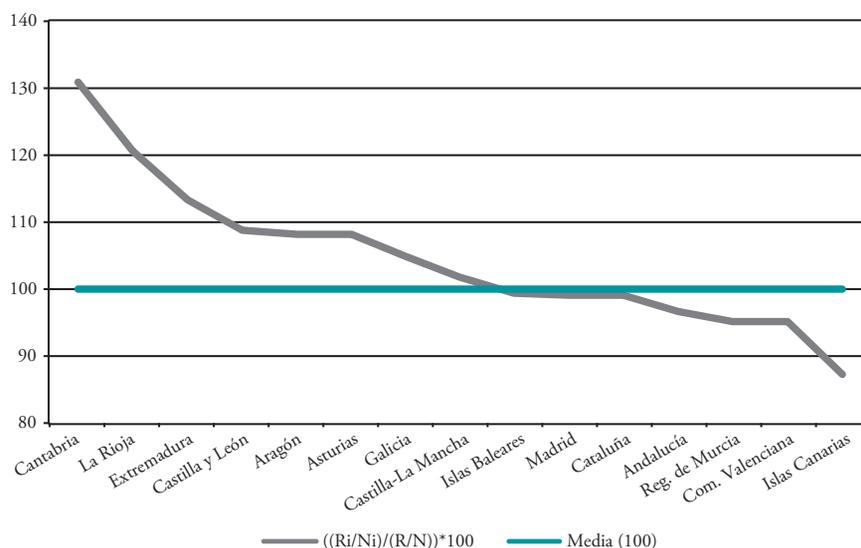
	α_i	N_i
Cataluña	0,1688	7.446.814
Galicia	0,0676	2.981.328
Andalucía	0,1855	8.185.501
Asturias	0,0257	1.133.620
Cantabria	0,0136	598.634
La Rioja	0,0075	332.334
Región de Murcia	0,0327	1.444.162
Comunidad Valenciana	0,1113	4.910.946
Aragón	0,0326	1.440.627
Castilla-La Mancha	0,0503	2.220.075
Canarias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

Fuente: MINHAP (2015).

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

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

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



Fuente: MINHAP (2015). Elaboración propia.

2.3. Problemas

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

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

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

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

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

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

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

3. Propuesta de reforma

3.1. Nuevo modelo

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

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

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

o

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

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

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

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

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

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

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

3.2. Ilustración empírica

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

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

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

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

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

Fuente: MINHAP (2015). Elaboración propia.

3.3. Compensación Transitoria de Adaptación (CTA)

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

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

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

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

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

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

Fuente: MINHAP (2015). Elaboración propia.

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

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

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

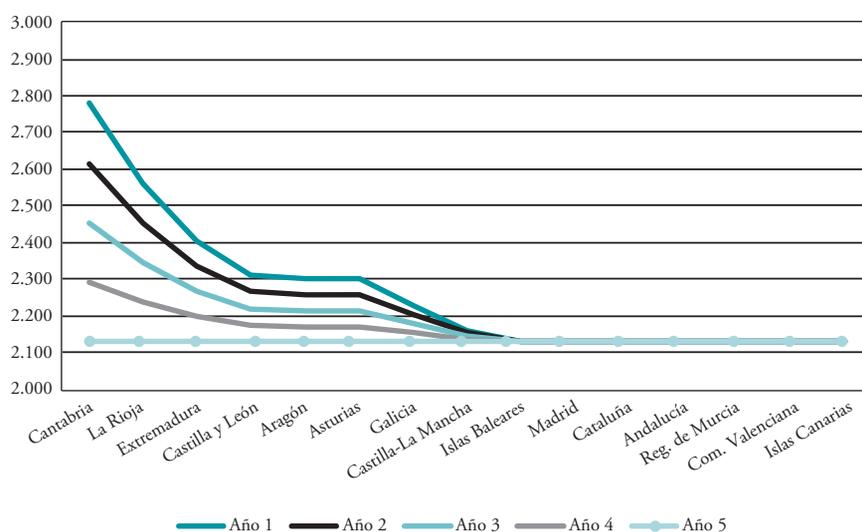
Reducción interanual	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Coste total
	1	0,75	0,5	0,25	0	TCT
Galicia	301	226	113	28	0	668
Asturias	197	147	74	18	0	436
Cantabria	390	293	146	37	0	866
La Rioja	144	108	54	14	0	320
Aragón	250	188	94	23	0	555
Castilla-La Mancha	74	56	28	7	0	165
Extremadura	328	246	123	31	0	727
Castilla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

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

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

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

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



Fuente: Tabla 7. Elaboración propia.

4. Incentivación del esfuerzo fiscal

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

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

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

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

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

4.1. El mecanismo propuesto

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

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

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

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

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

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

$$G_i = I_i + S_i,$$

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2. Simulación

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

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

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

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

Fuente: MINHAP (2015).

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

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

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

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

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

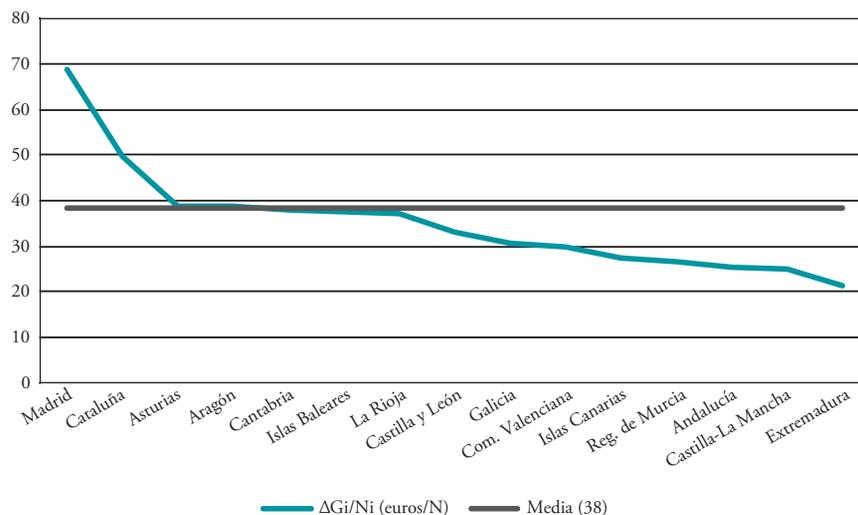
	Atribuible a		
	Efecto total	Condición Esfuerzo fiscal	Mecanismo Incentivación
Cataluña	149,1	99,4	49,7
Galicia	91,7	61,1	30,6
Andalucía	76,2	50,8	25,4
Asturias	116,0	77,3	38,7
Cantabria	113,8	75,8	37,9
La Rioja	111,7	74,4	37,2
Región de Murcia	79,5	53,0	26,5
Comunidad Valenciana	89,1	59,4	29,7
Aragón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

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

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

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

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



Fuente: Tabla 9. Elaboración propia.

5. Aplicación temporal del índice de necesidades

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

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

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

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

5.1. Propuesta de regla de actualización del sistema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

que efectivamente coincide con la expresión [16].

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

5.2. Simulación de la regla de actualización

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: MINHAP (2009). Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Panel A: regla (16) y PIB			
	Necesidades	Salario horario*	Regla (16)
	5,7	1,9	7,6
	PIB real	Deflactor del PIB	PIB nominal
	-7,6	3,2	-4,6

Panel B: regla (19)	
	Regla [19]
	14,4
	$I^*/G^*: 0,9198$
	$\tau I: -15,3$
	$\tau I TE: -4,7$
	$\alpha t/\alpha 0: 1$

Panel C: variación de recursos de 2013 a 2007			
			2013/2007
Recursos 2007:	110.378 millones de euros		-15,0
Recursos 2013:	93.883 millones de euros		

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Recaudación normativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Conclusión

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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