

La reforma de la financiación autonómica: Una perspectiva

An overview on the reform of spanish regional financing.

José Sánchez Maldonado

Carmen Molina Garrido

Universidad de Málaga

PALABRAS CLAVE: Financiación autonómica, Principios de equidad, Suficiencia, Autonomía, Responsabilidad.

Key words: Regional financing, Equity, Sufficiency, Autonomy, Accountability .

Código JEL: H1, H2, H7

RESUMEN

La revisión del modelo de financiación autonómica forma parte, en la actualidad, de un debate largo e intenso. Aunque en el año 2001 se aprobó un modelo con vocación de permanencia, la realidad ha puesto de manifiesto la necesidad de llevar a cabo profundas reformas en el mismo. Estas reformas deberían ayudar a mejorar el cumplimiento de los principios que deben regir cualquier sistema de financiación territorial, y deben cimentarse en un acuerdo global del que formen parte la totalidad de Comunidades Autónomas de Régimen Común.

La estructura del trabajo es la siguiente: en primer lugar, repasamos las principales propuestas de reforma efectuadas por algunas CCAA. Estas propuestas proceden en su mayor parte de los documentos de diagnóstico del modelo actualmente vigente elaborados por las propias CCAA, y están organizadas en función de los principios económicos cuyo cumplimiento pretenden mejorar. En segundo lugar, analizamos la proposición elaborada por el Ministerio de Economía y Hacienda que sirve de base, en la actualidad, para la negociación. El trabajo finaliza con las principales conclusiones obtenidas y las referencias bibliográficas utilizadas para su realización.

ABSTRACT

At present the Spanish regional financing system is the focus of a long and intense debate. Although in 2001 a new model was approved which meant to be permanent, in practice the need to implement important reforms has raised. These changes have aimed at improving the fulfilment of the principles sustaining any system of territorial financing. At the same time, they must come from a global political agreement of all Autonomous Communities. We review, in the first place, the main proposals of reform submitted by some Autonomous Communities. These set of proposals depart to a large extent from analysis of the present model that have been made by each of the regional governments, and are therefore focused on the aspects they feel need to be improved. In the second place, we study the proposal advanced by the Ministry of Economy and Finances, which is the point of departure for the negotiation process. We finish advancing some conclusions.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (CCAA) es un elemento extraordinariamente importante dentro del marco político y legal trazado en la Constitución de 1978 (CE). Por lo tanto, un diseño adecuado del mismo resulta imprescindible para garantizar que los principios constitucionales de igualdad y de autonomía de las regionales queden garantizados.

En los treinta años transcurridos desde la aprobación de la CE, el sistema de financiación ha experimentado importantes cambios. En una primera fase, el principal objetivo que se planteó fue garantizar la continuidad del funcionamiento de los servicios públicos cuyas competencias se fueron transfiriendo, a distinto ritmo, a las CCAA. En etapas posteriores, con objeto de garantizar la igualdad en la capacidad de prestación de servicios en todo el territorio se fueron introduciendo cambios en el sistema, basados, en principio, en métodos objetivos de determinación de las necesidades de gasto de las regiones. Asimismo, el peso relativo de las transferencias del Estado a las CCAA se fue reduciendo mediante la cesión de los rendimientos de varios impuestos, lo que permitió ampliar también la capacidad de decisión sobre la estructura y rendimientos de los mismos. Por último, en 2001, estando ya próximo el fin del proceso de traspaso a las CCAA de las competencias con mayor peso en el gasto público, el gobierno y las CCAA pactaron un sistema de financiación que, en principio, y a diferencia de los anteriores, aspiraba a tener una vigencia indefinida. Sin embargo, esto no ha sido así y desde finales de la pasada legislatura quedó ya planteada la necesidad de revisar de nuevo el sistema. Esta necesidad ha estado incentivada, además, por las modificaciones que se han introducido en varios estatutos de autonomía.

Asimismo, debemos tener en cuenta que la revisión del sistema de financiación debe basarse en acuerdos suscritos por el Gobierno Central y las CCAA, tratando de obtener un complicado equilibrio de voluntades que en ocasiones resultan dispares. Pactar una solución definitiva no será fácil, pero es posible.

La estructura de este trabajo es la siguiente: en primer lugar, repasamos las principales propuestas de reforma efectuadas por algunas CCAA. Estas propuestas proceden en su mayor parte de los documentos de diagnóstico del modelo actualmente vigente y están organizadas en función de los principios económicos cuyo cumplimiento pretenden mejorar. En segundo lugar, analizamos la proposición elaborada por el Ministerio de Economía y Hacienda que sirve de base, en la actualidad, para la negociación. El trabajo finaliza con las principales conclusiones obtenidas.

2. LAS PROPUESTAS AUTONÓMICAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

Varias CCAA remitieron al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) un documento de diagnóstico en relación con el grupo de trabajo sobre la problemática del vigente sistema de financiación. En concreto, las CCAA de Andalucía, Cataluña, Canarias, Baleares, Castilla-León y Galicia analizaron en sus respectivos documentos tanto los aspectos más negativos del modelo como algunas propuestas de mejora del mismo. En las líneas que siguen exponemos las principales proposiciones agrupadas por los principios cuyo cumplimiento pretenden mejorar.

2.1. Propuestas tendentes a garantizar el principio de igualdad o equidad horizontal

Una gran parte de las propuestas autonómicas se centran en medidas que mejorarían el cumplimiento del principio de igualdad o equidad horizontal.

Este principio está consagrado en los artículos 1 y 14 de la CE. Así, el artículo 1.1 establece que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Por su parte, el artículo 14 dispone que “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social”. Este principio se refuerza, ya en referencia más clara al sistema autonómico, en el propio Título VIII de la CE. Así, el artículo 139.2 proclama que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”, mientras que el artículo 138.2 establece que “las diferencias en los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”.

Las implicaciones del principio de igualdad para el diseño del sistema de financiación territorial son, en principio, bastante claras. Sin embargo, hay que resaltar que el desarrollo de esta materia es extremadamente parco y escueto. El único artículo que aborda este asunto se limita a garantizar un “nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio nacional” (artículo 158.1 CE).

Por su parte, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) reitera la garantía de mínimos en relación con los servicios públicos fundamentales, que identifica con la educación y la sanidad, y remite a una ley ordinaria las condiciones para el establecimiento de las asignaciones presupuestarias que garanticen ese nivel mínimo. Por otra parte, el artículo 13 de la misma ley (LOFCA) y para el cumplimiento del principio de igualdad, establece un sistema de transferencias de nivelación cuyo importe ha de cubrir la “diferencia entre las necesidades

de gasto de cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal", el llamado fondo de suficiencia (FS). Este fondo actúa, en teoría, como un mecanismo de nivelación fiscal que tiene como propósito evitar que los gobiernos más pobres se vean en la tesitura de tener que pedir un mayor esfuerzo fiscal a sus ciudadanos o prestar un nivel de servicios inferior a la media.

Por parte de las CCAA existe unanimidad en la necesidad de reformar los mecanismos de nivelación existentes en la actualidad, a los que se acusan de opacidad y de no tener un criterio explícito de equidad. Así, existe acuerdo sobre la conveniencia de modificar y mejorar los aspectos relativos tanto a las necesidades de gasto como a las variables de necesidad asociadas a las mismas, existiendo distintas propuestas de mejora.

Cataluña expone en su documento de diagnóstico la conveniencia de justificar de una forma apropiada las variables a utilizar como indicadores de necesidad y las ponderaciones asociadas a cada una de ellas. Asimismo, se replantea la idoneidad de los llamados fondos específicos y de las reglas de modulación de los recursos. Estos fondos y reglas de modulación han ocasionado una modificación sustancial de los recursos inicialmente repartidos según las variables sociodemográficas de necesidad determinadas en el modelo de financiación actualmente vigente¹. En esta propuesta coincide con Canarias, que manifiesta la idoneidad de suprimir tanto los fondos específicos como las reglas de modulación. Baleares, en cambio, aboga por evitar la utilización discrecional de las reglas de modulación.

Andalucía, por su parte, realiza las siguientes proposiciones en esta materia. En primer lugar, señala la conveniencia de crear una Agencia de Evaluación de las Necesidades de Gasto de las Administraciones Públicas, que estaría coparticipada por el Gobierno Central y los de las CCAA. Asimismo, resalta el beneficio que supondría actualizar a ejercicios más recientes la restricción financiera inicial, incrementando la dotación de partida, y las variables de reparto o necesidad a utilizar. Esta Comunidad Autónoma (CA) también sugiere la individualización de un bloque de financiación dedicado a la educación, utilizando como variable determinante de su reparto la población en edad escolar. Sostiene, que de esta forma se procedería de un modo simétrico en los considerados hasta ahora como servicios esenciales, la educación y la sanidad. Igualmente, especifica la conveniencia de introducir como variables de necesidad para el bloque de la asistencia sanitaria la población de 0 a 4 años, y el estado de salud de la población, que podría aproximarse a través de la variable "mortalidad estandarizada por edad" suministrada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En cuanto a los servicios sociales, considera necesario aumentar la restricción financiera inicial y establecer normas homogéneas de necesidad tomando

1 Para un análisis más detallado del modelo actual consultar Sánchez y Molina (2008)

en consideración la población dependiente y la renta relativa. En cualquier caso, para esta CA resulta fundamental separar los elementos estrictamente de suficiencia e igualdad de aquellos que persiguen una nivelación entre todas las CCAA.

Canarias, por su parte, apuesta por mantener las grandes bases del sistema, introduciendo aquellas correcciones que permitan corregir las disfunciones puestas de manifiesto a lo largo de la vigencia del modelo. Para ello plantea el mantenimiento de los tres bloques de necesidades de gasto, adecuando, eso sí, las necesidades de gasto al nuevo nivel de servicios derivado tanto de las modificaciones legislativas como del aumento de la demanda de servicios experimentado. Para esta CA la población, debidamente actualizada, debe continuar siendo el eje de la necesidad, junto con el resto de variables ya consideradas. Asimismo, en su documento de diagnóstico, manifiesta la necesidad de corregir y unificar la insularidad, incorporándola también al bloque de servicios sociales. Respecto a esta variable, Baleares, aboga por estudiar o recoger esta cuestión de una forma adecuada, sin especificar nada más.

Baleares se inclina por resaltar la conveniencia de definir un nuevo método de cálculo de las necesidades de gasto, desmarcándose del modelo actual y de los precedentes basados en el coste efectivo. Asimismo, considera necesario recoger entre las necesidades de gasto las específicas de determinados grupos de población. Además, para esta CA la variable determinante debe ser la población real efectiva, teniendo en cuenta el concepto de población flotante, y se deben tener en cuenta los diferenciales de precios entre las regiones. Por último, esta CA también menciona la posibilidad de incluir en el modelo un mecanismo de actualización, de forma regular y flexible, del cálculo de los índices de necesidades, debido a que los saldos poblacionales experimentan variaciones muy pronunciadas de carácter coyuntural. Canarias limita esta actualización a la evolución de las variables determinantes de las necesidades de gasto.

Galicia, por su parte, especifica las modificaciones a realizar en dos de los tres bloques competenciales en los que se dividen las necesidades de gasto en el modelo actual. Para el bloque relativo a la asistencia sanitaria, menciona la sustitución de la actual configuración de las variables de reparto por otras que incorporen de una forma más adecuada las características diferenciales de las CCAA y los factores territoriales ineludibles que tienen un mayor impacto en el coste efectivo de la prestación sanitaria. Asimismo, menciona la sustitución de la variable población protegida por la de usuario efectivo a través de la población protegida equivalente. La población protegida equivalente corrige la población protegida en función de la estructura demográfica, ponderada por los coeficientes de gasto relativos obtenidos por el Ministerio de Sanidad y Consumo (MSC). También menciona el incremento de la ponderación de la variable población mayor de 65 años, y la incorporación de la variable dispersión como factor diferencial del coste sanitario. Por último, para el

bloque de servicios sociales, sugiere un mayor desglose por tramos poblacionales dentro del correspondiente a los mayores de 65 años, tomando como línea argumental que la probabilidad de dependencia se incrementa con la edad. Igualmente aconseja la incorporación de la variable dispersión como factor diferencial del coste social.

Todas las CCAA defienden la creación de una transferencia que iguale las necesidades de financiación con los recursos fiscales que el sistema proporcione.

Cataluña plantea ajustes en los mecanismos de nivelación de tal modo que estos se limiten a garantizar la igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos, concretados en educación, sanidad y servicios sociales. Esta propuesta invita a un giro en el sistema de nivelación español, pasando de una nivelación íntegra o total a una nivelación parcial en torno al 75-65% de las necesidades de gasto cuantificadas en el sistema. El objetivo de esta propuesta sería lograr una mayor homogeneidad de la financiación en términos per cápita que la que se viene registrando en los sucesivos modelos de financiación.

Sin embargo, otras CCAA en las que la población tiene un importante peso específico en el conjunto nacional o que han registrado importantes tasas de crecimiento demográfico, comparten la resistencia a modificar el concepto de nivelación íntegra de las competencias autonómicas. En este sentido, interpretan que servicios como la vivienda, la justicia, el medioambiente y otros no pueden quedar fuera de los mecanismos de nivelación. Dentro de este grupo se encuentra Andalucía. Esta CA sugiere, además, el establecimiento de una regla de evolución de los mecanismos de nivelación que sea homogénea, con independencia del signo, y acorde con su naturaleza, proponiendo, junto con Canarias, como variables determinantes de la evolución la tasa de crecimiento del PIB nominal o la variación experimentada por la totalidad de la recaudación tributaria realizada por la Administración General del Estado y las CCAA.

Para Baleares, el objetivo de la nivelación debe ser el permitir que las CCAA puedan ofrecer niveles de prestación similares, siempre y cuando los ciudadanos realicen esfuerzos fiscales similares. Estas transferencias de nivelación deben garantizar que las CCAA puedan ofrecer niveles mínimos de provisión de los bienes y servicios considerados esenciales, sin que esto deba interpretarse como que el objetivo fuese igualar el gasto medio en todo tipo de bienes y servicios, sino que el destino de los recursos debe ser condicionado a aquellos servicios que se consideren básicos. Respecto a la evolución del mecanismo, Baleares menciona que el cálculo del saldo fiscal de cada región debe recoger la posibilidad de que se realicen ajustes de carácter coyuntural².

2 El diseño actual del FS penaliza a aquellas regiones que al inicio del periodo tenían un FS positivo, aunque coyunturalmente puedan tener tasas de crecimiento inferiores al resto de regiones.

2.2. Propuestas referidas al principio de equidad vertical

En una situación de equilibrio vertical, el grado de cobertura de las necesidades de gasto con ingresos potenciales es el mismo para los distintos niveles de gobierno. Es decir, el reparto competencial y el reparto de los ingresos potenciales se ha llevado a cabo de tal manera que cada nivel de gobierno dispone de los recursos suficientes. Cuando el reparto se produce de tal forma que un determinado nivel de gobierno no llega a cubrir sus necesidades de gasto mediante ingresos tributarios, se produce un desequilibrio vertical que es necesario cubrir con una subvención incondicionada que corrija ese desajuste.

Ante la asimetría en la distribución de los impuestos y los gastos en los distintos niveles de gobierno, es decir, ante el incumplimiento del principio de equidad vertical, Cataluña menciona cuatro propuestas concretas. En primer lugar, propone el incremento en la responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos³. Esta CA estima que si las CCAA tuvieran acceso a todas las bases tributarias en las mismas condiciones y con el mismo alcance que el Gobierno Central, entonces, serían las propias CCAA las que podrían corregir tal asimetría en la distribución entre ingresos y gastos en el caso de producirse ese desequilibrio. En segundo lugar, plantea el establecimiento de mecanismos muy afinados que vayan reestableciendo, a lo largo del tiempo, el equilibrio vertical perdido. Asimismo, considera necesario reajustar los porcentajes de participación del Gobierno Central y las CCAA en los impuestos compartidos. Por último, menciona el recálculo de forma periódica del importe total de la transferencia vertical del Gobierno Central a las CCAA.

El resto de CCAA abogan por la ampliación de los porcentajes de cesión en los grandes impuestos compartidos, haciendo énfasis en la ampliación de los rendimientos cedidos en el IRPF.

2.3. Propuestas relativas al principio de autonomía

El principio de autonomía encuentra su encaje legal en los artículos 2, 137 y 156.1 de la CE. Así, el artículo 2 establece que “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. En el artículo 137 se señala que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y

3 Los porcentajes de cesión reflejados en el Estatuto de Cataluña son el 50% en el IRPF e IVA, y el 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación.

en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". Por último, el artículo 156.1 de la CE argumenta que "Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles".

Pues bien, los gobiernos disponen de autonomía financiera si tienen capacidad para tomar decisiones sobre cuánto, cómo y en qué gastan, y sobre cuánto y cómo obtienen sus ingresos. Esta autonomía, además, facilita el cumplimiento del principio de responsabilidad fiscal y de transparencia, al hacer responsables a los gobiernos, y facilitar el rendimiento de cuentas ante los ciudadanos. Examinar el grado de cumplimiento de este principio pasa por examinar el peso y la composición de la cesta tributaria, es decir, evaluar, tanto la capacidad normativa como la capacidad de gestión sobre los tributos.

Respecto al cumplimiento del principio de autonomía, la postura de las CCAA es clara. Deben incrementarse las competencias normativas en los impuestos cedidos. En el caso de Andalucía, se especifica como medida el diseño de mecanismos que permitan incluso la iniciativa legislativa de las CCAA en los impuestos indirectos armonizados a nivel europeo. Esta CA propone, además, la creación de "espacios fiscales" reservados al ejercicio de la innovación impositiva por las CCAA, buscando aquellas materias imponibles que más relación guarden con las competencias de éstas.

Por su parte, Baleares y Cataluña, resaltan la necesidad de incentivar a las CCAA a utilizar plenamente la capacidad normativa de la que disponen. De esta forma, el modelo debiera reconocer el distinto esfuerzo fiscal que realizan los ciudadanos de las regiones. Baleares también menciona como mejora la revisión del sistema de cálculo de la territorialización de los tributos sobre los que las CCAA tienen una participación, definiendo mejor las variables que se utilizan para su cálculo.

2.4. Propuestas relativas al principio de solidaridad

Otro de los pilares del modelo de financiación autonómica debe ser el cumplimiento del principio de solidaridad, de forma que el sistema haga posible la convergencia real entre las CCAA, asegurando niveles de esfuerzo similar a todas las regiones y garantizando que todos los españoles, con independencia de su lugar de residencia gocen de unos servicios públicos básicos o fundamentales con niveles de calidad equiparables. Para hacer efectivo este principio la CE, en su artículo 158, enumera dos mecanismos: el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y las asignaciones de nivelación.

En el cumplimiento del principio de solidaridad juega un papel relevante el FCI. Las propuestas que respecto a este instrumento formulan las CCAA son las siguientes. Andalucía manifiesta la necesidad de reconfigurar y reforzar su papel. Para ello sostiene que este instrumento debe vincularse a la capacidad de crecimiento de la economía, por lo que su dotación debería vincularse a la evolución del PIB. Asimismo, plantea como variables de reparto la población, las diferencias en el PIB per cápita y el desempleo. También menciona la conveniencia de establecer mecanismos transitorios para permitir que las CCAA que dejan de ser objetivo 1 de la UE puedan disponer de un instrumento nacional para adaptarse de forma suave a la pérdida de fondos para la financiación de sus inversiones. Canarias, por su parte, se limita a proponer un incremento en la dotación del Fondo y la actualización de las variables de reparto. Baleares, en cambio, presenta una reforma profunda de este instrumento, de forma que todas las regiones pudieran ser destinatarias de sus recursos. Respecto al cumplimiento de este principio, Baleares señala que debe garantizarse que aquellas regiones que en términos per cápita aportan más recursos al sistema no acaben disponiendo de unos recursos per cápita inferiores a la media.

2.5. Reformas para garantizar una gestión financiera eficaz

El principio de transparencia hace referencia a la necesidad de que el sistema de financiación sea claro, comprensible y que los ciudadanos puedan conocer cuánto les cuesta cada nivel de gobierno. En los últimos tiempos, y sobre todo a partir del modelo del año 2001, el suspenso en el cumplimiento de este principio debe ser rotundo, puesto que no se cumplen ninguno de los dos requisitos asociados al mismo: comprensibilidad del sistema y conocimiento, por parte de los ciudadanos, de cuánto les cuesta cada nivel de gobierno.

Para el cumplimiento del principio de responsabilidad fiscal es necesario, según Cataluña incrementar el papel hasta ahora extremadamente reducido de las CCAA en la gestión y administración de los impuestos. Esto tiene como consecuencia la falta de información necesaria para poder elaborar unas políticas fiscales propias, e impide la realización plena de este principio. Asimismo, el retraso en la liquidación de los impuestos supone un coste financiero importante para las CCAA, siendo una recomendación importante la de tratar de reducir el lapso temporal que transcurre desde que la Administración General del Estado recauda los impuestos hasta que los recursos llegan a las CCAA. Andalucía apuesta por dotar a las CCAA de Agencias Tributarias propias y de buscar fórmulas de colaboración e imbricación mucho más intensas con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), para conseguir que el sistema fiscal compartido funcione más eficientemente.

2.6. Propuestas de reforma para el cumplimiento de los principios de coordinación y lealtad institucional

Es uno de los principios recogidos en el Acuerdo de Financiación adoptado en el seno del CPFF. Establece que, anualmente, este organismo debe analizar aquellas decisiones que, en materia de ingresos o de gastos, haya tomado la Administración Central y hayan repercutido en los presupuestos de las CCAA. De esta forma, parece claro que deben evitarse las prácticas por las cuales las decisiones legislativas de un nivel de gobierno afecten a los ingresos o gastos de otras.

Existe unanimidad entre las CCAA en la necesidad de garantizar el principio de lealtad institucional de forma que las nuevas obligaciones de gasto derivadas de decisiones legislativas unilaterales o bien, la reducción de los ingresos tributarios, se vean compensadas económicamente por la institución que asume dicha iniciativa.

Según Cataluña faltan mecanismos de coordinación institucional que permitan canalizar de una forma adecuada el proceso de negociación del modelo de financiación, así como su aplicación y desarrollo. Andalucía defiende la postura de transformar el Senado en una auténtica cámara de representación territorial. Para el cumplimiento del principio de lealtad institucional, Canarias apuesta por la definición de mecanismos automáticos y eficaces que permitan restablecer el equilibrio financiero que garantice la suficiencia de los recursos para el ejercicio de las competencias por las CCAA, derivadas de las decisiones normativas del Estado que les afecten. Baleares, sugiere alcanzar un acuerdo multilateral con el objetivo de que las actuaciones estatales no introduzcan distorsiones significativas en cuanto al volumen de recursos inicialmente asignado, ni en lo que se refiere a los niveles relativos de renta de las regiones. Para ello, considera necesario el seguimiento y la evaluación del impacto de las políticas de la Administración Central sobre variables como el PIB regional o la distribución de la renta en cada región.

Otras propuestas recogen la necesidad de introducir instrumentos que eviten desviaciones significativas de la financiación global per cápita con respecto a la existente en el año base con medidas como la revisión del sistema de cálculo o el procedimiento de actualización temporal de la capacidad potencial de recaudación. Esta revisión permitiría mejorar en dos conceptos claves del modelo de financiación: esfuerzo y capacidad fiscal. Además, el modelo debe recoger la posibilidad de que se realice algún tipo de evaluación de la eficacia en la gestión de los fondos transferidos. También se proponen revisiones quinquenales del modelo y un análisis profundo de las asignaciones de nivelación.

En el Cuadro 1 se ofrece un resumen con las principales propuestas realizadas por las CCAA, desglosando por principios, instrumentos y propuestas.

CUADRO 1
PRINCIPALES PROPUESTAS DE LAS CCAA

Objetivo	Cumplimiento de Principios	Instrumento a utilizar	Propuestas	CCAA
Principio de igualdad		Necesidades de gasto	Justificación de variables y ponderaciones	Cataluña
			Cuestionar la idoneidad de fondos específicos y reglas de modulación	Todas las CCAA
			Redefinir variable Insularidad	Canarias
			Creación Agencia de Evaluación de las necesidades de gasto; Actualización de restricción inicial y de variables de necesidad; Bloque individualizado para educación	Andalucía
			Modificación de la existente	Todas las CCAA
Equilibrio vertical		Transferencia niveladora	Incremento en la responsabilidad fiscal; mecanismos correctores del desequilibrio existente; reajustes porcentajes de participación en impuestos compartidos; cálculo periódico del importe de la transferencia vertical.	Cataluña
			Ampliación de los porcentajes de cesión en los grandes impuestos compartidos, sobre todo en IRPF.	Resto de CCAA
Principio de autonomía			Incremento de las competencias normativas en los impuestos cedidos.	Todas las CCAA
			Incentivar a las CCAA a utilizar plenamente la capacidad normativa disponible.	Cataluña; Baleares
			Revisión del sistema de cálculo de la territorialización de los tributos.	Baleares
			Creación de espacios fiscales propios.	Andalucía
continúa...				

CUADRO 1
PRINCIPALES PROPUESTAS DE LAS CCAA
(conclusión)

Objetivo	Cumplimiento de Principios	Instrumento a utilizar	Propuestas	CCAA
Principio de solidaridad		Reforma del FCI	Vincular el FCI al crecimiento económico; establecimiento de mecanismos transitorios de compensación para CCAA que dejen de ser perceptoras. Incremento dotación FCI. Reforma profunda del sistema de solidaridad. Incrementar el papel de las CCAA en la gestión y administración de los impuestos; reducir el lapso temporal en la percepción de los recursos.	Andalucía Canarias Todas las CCAA Cataluña
Principio de responsabilidad			Dotar a las CCAA de Agencias Tributarias propias; buscar fórmulas de colaboración e imbricación más intensas con la AEAT.	Andalucía
Principio de lealtad institucional			Transformar el Senado en una Cámara de representación territorial. Definición de mecanismos automáticos y eficaces que permitan restablecer el equilibrio financiero perdido Seguimiento y evaluación del impacto de las políticas de la Administración Central sobre variables como el PIB regional o la distribución de la renta en la región. Evaluación de la eficacia en la gestión de los fondos transferidos. Análisis profundo de las asignaciones de nivelación. Revisiones quinquenales del modelo de financiación	Andalucía Canarias Baleares
Otros objetivos				
Fuente: Elaboración propia				

3. LA PROPUESTA ESTATAL

En la sexagésimo séptima sesión del pleno del CPFF el 20 de mayo de 2008, el Ministro de Economía y Hacienda presentó unas líneas generales para la reforma del sistema de financiación y avanzó el proceso para su consideración con las CCAA. En cumplimiento del mismo se realizó una primera ronda de contactos bilaterales a lo largo de los meses de junio y julio presentando el 22 de julio de 2008 en el CPFF un primer documento de Bases para la Reforma del Sistema de Financiación de las CCAA. Con estas bases se llevó a cabo una segunda ronda de contactos que ha culminado con la presentación del documento Base para un Acuerdo sobre la reforma del sistema de financiación, cuyas líneas principales exponemos a continuación.

3.1. *Objetivos de la reforma del sistema de financiación*

1. Mejorar la financiación de los servicios del Estado del Bienestar que reciben los ciudadanos.
2. Garantizar que cualquier ciudadano reciba los mismos servicios fundamentales, independientemente del territorio donde resida, y que todas las competencias transferidas reciban financiación suficiente.
3. Dotar de mayor autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal a las CCAA.
4. Reducir las diferencias de financiación per cápita.

3.2. *Ejes de la reforma*

Cuatro son los ejes en torno a los cuales gira la reforma. El primero de ellos es la garantía de igual financiación para los servicios públicos fundamentales y suficiencia para el resto de competencias. El segundo eje gira en torno al refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar. En tercer lugar, el aumento de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal. Por último, la mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos. A continuación, detallamos las propuestas para cada uno de ellos.

- 1) Garantía de igual financiación para los servicios públicos fundamentales y suficiencia para el resto de competencias.

Según el documento de propuestas el nuevo modelo continuará asegurando la suficiencia global, a través del llamado fondo de suficiencia global, de forma que todas las CCAA puedan desarrollar íntegramente las competencias transferidas, no sólo en su primer año de aplicación, sino también en el futuro. Además, se respe-

tarán los resultados del modelo actual partiendo del año base, que será el último liquidado, de manera que no pueda haber perdedores entre las CCAA.

Además de garantizar la suficiencia y el status quo, el conjunto de instrumentos de financiación de las CCAA deben establecer las pautas de equidad con criterios justos y claros. Con este fin, y de acuerdo con los objetivos establecidos en el artículo 158 de la CE, el nuevo sistema garantizará que, dentro del marco de suficiencia global, los recursos financieros para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar sirvan para que los citados servicios sean iguales para todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, en términos de población ajustada o unidad de necesidad. Esto habrá de cumplirse no sólo en el primer año de su aplicación, sino que también se adaptará en el tiempo a la evolución de los recursos y necesidades.

Esta garantía es uno de los elementos fundamentales para alcanzar la compatibilidad entre los principios de equidad y autonomía en un entorno descentralizado y se instrumentará mediante un fondo de garantía de servicios públicos fundamentales.

Dos elementos básicos para la instrumentación final de esta garantía son el establecimiento de un porcentaje de garantía referido al total de recursos financieros y la determinación de las variables representativas de las necesidades de los ciudadanos en relación a estos servicios. En cuanto al primer elemento, el Gobierno establecerá su nivel de acuerdo con los trabajos técnicos y las referencias derivadas del peso de estos servicios tanto en el global de la financiación de las competencias transferidas como en los presupuestos de las CCAA. La determinación de las variables representativas de las necesidades de los ciudadanos en relación a estos servicios se realizará igualmente de manera que permita ponderar y ajustar su peso a las necesidades derivadas de la financiación de la población receptora de los servicios de sanidad, educación y servicios sociales. Para contribuir a la realización de estos trabajos se propone la creación de un Comité Técnico Permanente de Evaluación dependiente del CPFF.

Por último, la financiación global recibida por las CCAA presenta actualmente ciertas diferencias en cuanto a su nivel por unidad de necesidad. Respecto a este aspecto, la Administración General del Estado considera que el sistema debe tender, como regla general, a la convergencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos, al mismo tiempo que incentiva la autonomía, el desarrollo económico, la capacidad y el esfuerzo fiscal en todas y cada una de las CCAA.

Por todo ello, se crearán fondos de convergencia autonómica, de acuerdo con los siguientes objetivos:

- Fondo de competitividad: se reforzará la equidad y la eficiencia mediante un fondo específico para la convergencia autonómica en financiación per

cápita, que tenga en cuenta la capacidad y el esfuerzo fiscal de las CCAA, desincentivando en lo posible la competitividad fiscal a la baja. Este nuevo fondo se repartirá anualmente entre las CCAA con financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal en función, entre otros criterios, de su población ajustada relativa, siempre y cuando hagan un determinado esfuerzo fiscal. La dotación de este fondo y sus reglas de reparto y evolución los determinará el Estado, previa negociación con las CCAA.

- Fondo de cooperación: para complementar al sistema de financiación en su fortalecimiento del Estado del Bienestar y cumplir con el objetivo último de convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, se considera necesario incrementar los recursos de las CCAA de menor renta, de manera que cuenten con los instrumentos para alcanzar mayores niveles de desarrollo. La dotación de este fondo y sus reglas de reparto y evolución los determinará el Estado, previa negociación con las CCAA.

2) Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar gracias a los recursos adicionales.

El Gobierno se compromete a incorporar recursos adicionales que permitan reforzar el Estado del Bienestar, de acuerdo con criterios claros de distribución y atendiendo a las prioridades señaladas por las CCAA.

Así, dichos recursos se distribuirán teniendo en cuenta la población actual y los incrementos de población experimentados en los últimos años. En ambos casos, el cómputo de la población se realizará en términos de habitante ajustado o unidad de necesidad, de cara a una mayor aproximación a las necesidades de gasto.

Por otra parte, se considera básico continuar apoyando el desarrollo de las prestaciones destinadas a ayudar a las personas en situación de dependencia, como pilar fundamental para la expansión de los derechos individuales y el bienestar de los ciudadanos. Por esta razón, el Gobierno se compromete a reforzar la contribución estatal para atender el desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Por último, podrán incorporarse recursos adicionales destinados, entre otros fines, a la integración y acogida del flujo migratorio experimentado en los últimos años o a las políticas de normalización lingüística.

3) Aumento de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal:

- Se propone elevar al 50% la cesión a las CCAA en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y al 58% en

los Impuestos Especiales de Fabricación. Esta ampliación elevará el peso de los recursos tributarios en el global de la financiación de las CCAA, hasta el entorno del 90%, un aumento de 20 puntos porcentuales. Además, el peso de los impuestos en los que las CCAA tienen competencias normativas y que se corresponden con el concepto más estricto de autonomía, aumentará por encima del 50% del total de sus recursos.

- Adicionalmente, se propone incrementar en lo posible las competencias normativas de las CCAA en los tributos cedidos parcialmente. En especial, se abordará con las CCAA la posibilidad de ampliación de las competencias en el IRPF en materia de modificación de los mínimos personales y familiares, aprobación de la escala autonómica del impuesto y deducciones de la cuota. En cuanto a los impuestos indirectos sobre el consumo, se hará el esfuerzo necesario para que, respetando las competencias y normativa europea, las CCAA puedan también participar, especialmente en las operaciones directamente a consumidores finales.
- Asimismo, se propone aumentar la visibilidad de la participación de las CCAA en los tributos compartidos. En especial, actuando en los modelos de declaración y, en la medida de lo posible, en las retenciones.
- Se propone reforzar la administración tributaria y ampliar la participación y colaboración recíprocas entre las administraciones tributarias de las CCAA y de la AEAT y el fomento de los canales de intercambio de información, todo ello como vía de mejora de la lucha contra el fraude. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en algunos estatutos, se propone ceder a las CCAA que lo deseen las competencias de revisión económico- administrativa contra actos emanados de sus propios órganos de gestión, sin perjuicio de mantener la unificación de criterio de la Administración General del Estado.
- Asimismo, se propone la revisión del actual sistema de entregas a cuenta con el fin de que haya una mayor coincidencia temporal entre la recaudación real y los ingresos de las CCAA.

4) Mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos.

En el cálculo de la garantía de igual financiación de los servicios públicos fundamentales se procederá a una actualización anual de las variables que determinan la necesidad de financiación, de forma que los ciudadanos, independientemente de donde residan, tendrán asegurada de manera estable una financiación base igual por unidad de necesidad.

Además, el incremento del peso de los recursos tributarios en la financiación de los servicios traspasados contribuirá a que los recursos evolucionen de forma

equilibrada, tanto en relación a las necesidades, como desde el punto de vista del balance entre los diferentes niveles de gobierno.

A modo de garantía adicional, de forma quinquenal, podrá procederse a la realización de una evaluación de los elementos más estructurales del sistema, sobre la base de los trabajos del Comité Técnico Permanente de Evaluación que se creará a tal efecto en el seno del CPFF. Este comité estará encargado de evaluar las posibles desviaciones del sistema respecto a los objetivos iniciales, recomendando medidas de ajuste.

4. A MODO DE RESUMEN

- La reforma del sistema de financiación conlleva un proceso largo e intenso en el que es necesario conjurar los intereses, en muchas ocasiones divergentes, de las CCAA y de la Administración Central.
- Una mejora sustancial de modelo implica, necesariamente, la explicación de forma concreta y precisa de los principios que deben regir el sistema y en torno a los cuales se articula el mismo. Por lo tanto, las modificaciones que se establezcan deben sustentarse en la mejora del cumplimiento de los principios enunciados, y principalmente, aquellos que encuentran su encaje legal en la CE.
- La mención de los principios debe ir acompañada de un soporte documental y estadístico que permita la evaluación del modelo desde el momento de su definición. Es necesario dotar de transparencia al modelo, haciendo públicas, desde el inicio, las cifras detalladas del acuerdo.
- Respecto al cumplimiento del principio de equidad vertical, el aspecto más significativo es que la propuesta estatal atiende la reivindicación catalana y aboga por un principio de nivelación parcial de los servicios públicos. De esta forma, se rompe con el criterio vigente hasta la actualidad, basado en una nivelación total de los servicios públicos. El Estado propone garantizar únicamente una prestación igual para todos los ciudadanos, con independencia del lugar de residencia de éstos, sólo en los considerados como servicios básicos del Estado del Bienestar: educación, sanidad y servicios sociales.
- Para el resto de los servicios públicos la propuesta estatal garantiza el cumplimiento del principio de suficiencia, pero no el de igualdad.
- Está todavía pendiente de concretar el porcentaje que representan las necesidades de gasto vinculadas a los servicios básicos sobre el total de la cesión en términos de recaudación normativa. Este porcentaje podría variar desde el 65% hasta el 90%, atendiendo a las distintas posiciones defendidas por las CCAA.

- Se propone la creación de un Comité Técnico Permanente de Evaluación dependiente del CPFF, que sea el encargado de estudiar las variables que deben utilizarse para la determinación de las necesidades de gasto en cada uno de los servicios públicos fundamentales. El peso asignado a cada variable condicionará la posición particular de cada CA.
- La variable básica del modelo continuará siendo la población, debidamente actualizada y teniendo en consideración para la determinación de las necesidades los incrementos experimentados en los últimos años. El cómputo de la población se realizará en términos de habitante ajustado o unidad de necesidad, variable todavía no especificada.
- Existe consenso respecto a la ampliación de los porcentajes de cesión en los grandes impuestos compartidos: IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación.
- Para el cumplimiento del principio de autonomía, el Estado propone un incremento de las competencias normativas en los impuestos cedidos, sobre todo en el IRPF con la posibilidad de modificación de los mínimos personales y familiares, aprobación de la escala autonómica del impuesto y deducciones de la cuota. En cuanto a los impuestos indirectos sobre el consumo, se hará el esfuerzo necesario para que, respetando las competencias y normativa europea, las CCAA puedan también participar, especialmente en las operaciones directamente a consumidores finales.
- El resto de reivindicaciones de las CCAA respecto a incentivos para la utilización plena de la capacidad normativa⁴, revisión del sistema de territorialización de recursos o la creación de espacios fiscales propios no son atendidas en la propuesta estatal.
- El Gobierno deja abierta la negociación sobre el indicador o los indicadores para la actualización de los distintos fondos.
- Respecto al principio de solidaridad, la propuesta estatal no contempla modificación alguna del Fondo de Compensación Interterritorial. Sí manifiesta la creación de un fondo de competitividad que permita la convergencia en términos de financiación per cápita. Se menciona que se repartirá por población ajustada entre otros criterios, pero no se apuntan sus reglas de funcionamiento⁵.
- Finalmente, en cumplimiento del principio de responsabilidad, se opta una mejora en el sistema de entrega a cuenta y una cesión de competencias

4 En el fondo de competitividad se manifiesta la voluntad de desincentivar en la medida de lo posible la competencia fiscal a la baja.

5 Por ejemplo, si compensa a todas las que tengan una renta per cápita inferior a la media o se limita, por ejemplo, a las que no alcancen el 90%.

en materia de revisión económico-administrativa. Asimismo, se garantiza el cumplimiento del principio de lealtad institucional, con la búsqueda de fórmulas que permitan su aplicación efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, S.; APARICIO, A. y GONZÁLEZ, A. L. (2004): "La autonomía tributaria de las comunidades autónomas de régimen común", Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 20/2004, Madrid.
- BUCHANAN, J.M. (1950): "Federalism and fiscal equity", *American Economic review*, 40 (4), pp. 583-599.
- CALSAMIGLIA, X. (2001): "Equidad territorial: las subvenciones a las Comunidades Autónomas", en Los aspectos clave de la financiación autonómica a debate, IEB e Institut d'Estudis Autonòmics.
- CANTALAPIEDRA, C. y BORRAZ, S. (2008): "Perspectivas sobre el nuevo modelo de financiación autonómica" en *Análisis Local*, nº 79
- CANTALAPIEDRA, C. y BORRAZ, S. (2009): "¿Es posible un nuevo sistema de financiación autonómica?" en *Cuadernos de Información Económica*, nº 208.
- CASTELLS, A. (2000): "Autonomía y Solidaridad en el sistema de financiación autonómica", *Papeles de Economía Española*, 83, pp.37-59.
- CASTELLS, A.; SORRIBAS, P. y VILALTA, M. (2005): "Las subvenciones de nivelación en la financiación de las Comunidades Autónomas, Análisis de la situación actual y propuestas de reforma, Publicaciones Universitat de Barcelona e Instituto de Estudios Fiscales.
- DE LA FUENTE, A. (2005): "Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas", Documento de Trabajo nº 62/2005, Fundación Alternativas, Madrid.
- DE LA FUENTE, A.; GUNDÍN, M. (2008): "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común: situación actual, perspectivas y propuestas de reforma".
- DURÁN, J.M. (2007): "La corresponsabilidad fiscal de las CCAA: un tema por resolver", Mimeo, Seminarios de Economía Pública del IEF.
- GARCÍA, A. (2002): "La asunción autonómica de las competencias normativas y de gestión sobre los tributos cedidos", *Crónica Tributaria* 103, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- GARCÍA, M.A.; HERRERO, A. y TRÁNCHEZ, J.M. (2006): "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Diagnóstico de la situación actual". Mimeo.
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2007): "La problemática del vigente modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común".
- GIMÉNEZ, A. (2003): *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- GOBIERNO DE CANARIAS (2008): "Análisis de la problemática del sistema de financiación autonómica y propuestas de reforma".
- GOVERN DE LES ISLES BALEARS (2008): "Propuesta de reforma del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas".
- HERRERO, A. (2005): "Aplicación de un fondo de nivelación en el marco de un sistema de financiación autonómica estable", *Investigaciones*, Instituto de Estudios Fiscales, nº 1/05.
- HERRERO, A. (2007): "Aspectos dinámicos del sistema de financiación autonómica" en *La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- HERRERO, A.; DÍAZ DE SARRALDE, S.; LOSCOS, J.; TRÁNCHEZ, J.M. y ANTIQUEIRA, M. (2006): "Financiación autonómica: algunos escenarios de reforma de los espacios fiscales", *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 20/2006.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2007): "Análisis de la problemática del modelo de financiación autonómica como base para su reforma. Propuesta desde Andalucía".
- LÓPEZ, J. (2007): "La nivelación horizontal" en *La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2009): "Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Propuesta base para un acuerdo.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2008): "Problemática del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común regulado en la ley orgánica 8/1980 y en la ley 21/2001".

- MOLINA, C. (2005): "El sistema de financiación autonómica: visión general y especial referencia al caso andaluz". Monografía Centro de Estudios Andaluces.
- RUÍZ- HUERTA, J. y GRANADOS, O. (2002): "La reforma de la financiación autonómica en el 2001: cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal", Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración pública, 02/2002, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid.
- RUÍZ- HUERTA, J.; DÍAZ DE SARRALDE, S.; TRÁNCHEZ, J.M. y TORREJÓN, L. (2007): "¿Cómo avanzar en la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas? En La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SÁNCHEZ, J. y MOLINA, C. (2008): "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común: diagnóstico y propuestas de reforma". Mimeo
- SÁNCHEZ, J; MOLINA, C y ORDÓÑEZ, C. (2007): "Las necesidades de gasto de las CCAA. Elaboración de un indicador basado en la población". Revista de Estudios Regionales, nº 78.
- SOLÉ, A. (2007): "Las necesidades de gasto de las CCAA" en La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- VILALTA, M. (2007): "Los problemas actuales de la financiación autonómica", en La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- XUNTA DE GALICIA (2008): "Documento para la propuesta de reforma del actual sistema de financiación autonómica".
- ZABALZA, A. (2006): "La financiación autonómica en el Estatut de Cataluña", IV Jornadas de Economía Pública: problemas actuales de federalismo fiscal, Universidad de Zaragoza.